

FICHE DE SYNTHÈSE N° 1, 1997

ANATOMIE DU BUDGET DE L'ÉTAT: LES DÉPENSES

Introduction

En matière budgétaire, il est extrêmement important que les pays d'Europe centrale et orientale mettent en place des procédures et institutions efficaces et modernes dont les composantes principales sont, entre autres, les lois budgétaires organiques, les différents systèmes comptables, de classifications et de gestion de la trésorerie et, enfin, les réseaux d'information financière. La création de cet ensemble de systèmes, lois et institutions est, en effet, essentielle pour :

- faciliter la définition et la réalisation des **objectifs de la politique budgétaire** (par exemple, les objectifs de déficit budgétaire et de dette publique) qui constituent l'une des principales composantes de la politique macro-économique nationale;
- établir les **relations indispensables avec le processus de prise de décision politique** afin de pouvoir comparer et mesurer les incidences financières exercées par différentes options politiques (telles les options relatives aux grands projets d'investissement) sur le budget et l'économie;
- permettre **le suivi et le contrôle du budget tout au long de l'année** et, par conséquent, l'application de mesures correctives en cas de dépassement des prévisions de dépenses publiques;
- soutenir les efforts déployés par le gouvernement pour établir des **mécanismes efficaces de lutte contre la fraude et la corruption** en mettant en place un système ouvert et plus transparent qui se prête facilement aux contrôles et aux audits;
- faciliter la gestion, par le gouvernement, **des emprunts et de la dette des collectivités locales**;
- aider ces pays à satisfaire les normes budgétaires et de contrôle financier imposées pour pouvoir adhérer **à l'Union européenne (UE)**.

La Fiche de synthèse N°1 de SIGMA s'attachera à décrire les caractéristiques des systèmes budgétaires modernes, conçues pour assurer le respect des exigences rappelées ci-dessus.

Un élément-clef pour une bonne gestion des affaires publiques

Même si les citoyens n'en ont pas pleinement conscience, l'ensemble des activités quotidiennes du gouvernement sont, dans les faits, étroitement associées au système budgétaire. Ce qui contribue au bon fonctionnement de ce dispositif contribue, aussi peut-on

affirmer au bon fonctionnement des structures de gestion des affaires publiques dans leur ensemble.

Par ailleurs, dans les Etats Membres de l'UE, les débats budgétaires se concentrent sur les efforts entrepris pour satisfaire aux critères de Maastricht. De la même manière, de fortes pressions s'exercent sur les pays d'Europe centrale et orientale pour les inciter à renforcer la discipline budgétaire au cours de la phase préparatoire à leur adhésion à l'UE. Dans ces conditions, le respect du principe classique de l'universalité budgétaire - qui exige la prise en compte de tous les fonds publics - soulève un certain nombre de questions. S'agissant de calcul du déficit ou de la dette, on peut se demander comment traiter les fonds liés aux programmes de sécurité sociale ou les garanties gouvernementales qui sont comptabilisés, dans certains pays, en dehors du cadre budgétaire. De la même façon, lorsque l'on se demande si l'on pourra maintenir les critères de l'UE au cours des prochaines années, on est amené à s'interroger sur l'opportunité de créer des programmes conférant des droits permanents. Non seulement ceci enfreint le principe de vote annuel du budget mais a pour conséquence pratique de réduire significativement la marge de manoeuvre dont le Parlement et le pouvoir exécutif disposent pour traiter les problèmes à venir.

Les pays Membres de l'OCDE, qu'ils soient ou non européens, partagent les mêmes préoccupations. L'élaboration et l'exécution du budget suscitent des débats sur le rôle changeant de l'Etat et les nouvelles relations établies entre les partenaires sociaux. Alors que de nouveaux types d'institutions chargées de fournir les services publics apparaissent, la détermination du degré de décentralisation compatible avec les contrôles et la responsabilisation fait l'objet de discussions très animées. Compte tenu de la nécessité absolue de faire plus avec moins, l'on redéfinit actuellement la fonction de l'administration. Et, plutôt que d'exiger de l'administration qu'elle ne fasse guère mieux que ce qui est prévu par la lettre des lois et règlements, on favorise un comportement créatif, orienté vers les résultats. Faut-il alors conclure, avec certains détracteurs, que la marge de manoeuvre dévolue aux administrateurs porte atteinte à l'autorité du Parlement? Enfin, peut-on se fier aux dispositifs destinés à remplacer les systèmes de protection que l'on a mis en place au fil des ans pour combattre la corruption au sein de l'administration mais que l'on démantèle actuellement, dans un souci d'efficacité ?

L'équilibre des pouvoirs

Une gestion budgétaire efficace commence par une répartition soigneusement équilibrée des responsabilités entre le Parlement et le pouvoir exécutif (le gouvernement que l'on désigne dans certains pays et dans ce document par le «Conseil des ministres»). Certes, la concurrence que se livrent généralement les deux parties pour exercer les pouvoirs budgétaires génère des tensions mais celles-ci sont acceptées comme l'un des dispositifs de contrôle et d'équilibre majeurs dont disposent les démocraties.

Mais, bien souvent, l'on ne perçoit pleinement la complémentarité des rôles que jouent les deux parties. Les pouvoirs conférés à l'une d'entre elles renforce les pouvoirs de l'autre lorsque la Constitution et la loi budgétaire organique sont bien conçues.

Le Parlement

Conformément à l'un des critères d'un régime démocratique, le Parlement élu détient «les cordons de la bourse» et doit autoriser toutes les dépenses, tous les emprunts et toutes les recettes recueillies en vertu du pouvoir de l'Etat.

Le fait d'octroyer d'importants pouvoirs à l'exécutif et au ministère des Finances renforce, de manière apparemment paradoxale, les pouvoirs du Parlement. Le Parlement joue son rôle en exigeant de l'exécutif qu'il lui rende compte de son action. Mais, en pratique, il n'exercera qu'un contrôle de façade sur l'exécutif si le Conseil des ministres ne possède pas les outils ou les pouvoirs nécessaires pour gérer les fonds publics. D'où ce paradoxe.

A ce propos, la question la plus fondamentale concerne la latitude donnée au Parlement pour amender le budget. En effet, seul le Congrès américain possède des pouvoirs virtuellement illimités en matière budgétaire et il est, d'ailleurs, fréquent qu'il rejette l'ensemble du projet de budget présidentiel et utilise sa grande capacité de recherche pour élaborer un budget très différent. En revanche, dans certains pays qui s'inspirent de la tradition anglaise, le Parlement est contraint d'approuver le budget sans pouvoir l'amender, à défaut de quoi le gouvernement devrait démissionner et organiser de nouvelles élections.

Dans la plupart des autres Etats Membres de l'UE, la situation apparaît plus équilibrée: le Parlement a la possibilité d'adopter des amendements destinés à réduire ou à augmenter les dépenses en respectant, toutefois, de strictes limites (telles que, par exemple l'objectif de déficit proposé par le gouvernement).

Par ailleurs, les pays Membres de l'OCDE réexaminent actuellement deux pratiques législatives, à savoir l'octroi de dotations permanentes et l'adoption de lois régissant de manière très détaillée les programmes. La première procédure - dénommée parfois «dépenses obligatoires» - a contribué à créer d'importants problèmes de déficit, ce qui a fortement incité au rétablissement d'un vote annuel pour certains programmes de dépenses. Quant à la deuxième procédure, qui reflète les efforts du Parlement pour exercer un certain contrôle sur la gestion quotidienne des programmes, elle a engendré le type même de rigidités et d'inefficacités à l'élimination desquelles tous les gouvernements s'emploient.

Dans la ligne du paradoxe précédemment mentionné, un Parlement qui apporterait de nombreux amendements au projet de budget ou imposerait par la loi des dispositions relatives au détail de la gestion réduirait ses possibilités de critiquer le Conseil des ministres si ces mesures ne produisaient pas les effets escomptés. En concevant leur Constitution et leur loi budgétaire organique, il serait donc sage que les Parlements des pays d'Europe centrale et orientale se préoccupent d'instaurer un sain équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif. Ce faisant, ils devraient lutter contre la tentation de jouer un rôle exécutif qu'ils n'ont pas les moyens d'assumer pour favoriser, en revanche, l'adoption de procédures d'examen fortes et efficaces (telles que les procédures d'audit) et d'autres mesures amenant le gouvernement à rendre publiquement compte.

Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres constitue le principal organisme de prise de décision au centre du gouvernement. Il approuve les principaux objectifs et paramètres du budget sur recommandation du ministre des Finances, établit les priorités de dépenses, décide des principales orientations politiques, résout les conflits budgétaires qui peuvent opposer le ministre des Finances aux autres ministres et, enfin, approuve le projet de budget qui sera soumis au Parlement.

Il convient de souligner que les pouvoirs dévolus au Conseil des ministres découlent, en grande partie, du droit exclusif qui lui est conféré de présenter le budget au Parlement, l'autorité de ce dernier renforçant ses propres pouvoirs. Le fait qu'aucun ministre ne puisse s'adresser, à titre individuel, au Parlement pour obtenir des fonds implique que tous sans exception doivent soumettre leurs projets de dépenses au jugement collectif de leurs collègues.

La dynamique du rôle joué par le Conseil des ministres dans la procédure budgétaire, peut être perçue comme reflétant le conflit entre les intérêts de l'ensemble des ministres pris collectivement et les intérêts de chaque ministre pris individuellement. L'intérêt principal du Conseil des ministres, en tant qu'organisme collectif, est de conserver la confiance du Parlement et de demeurer au pouvoir. Ses chances d'y réussir ou d'échouer dépendront en grande partie de ses décisions en matière de dépenses et d'impôts. Il est dans la nature des choses que chaque ministre recherche un accroissement constant des dépenses de son secteur. Mais cette attitude se heurte à l'intérêt collectif du Conseil qui s'efforce de limiter le niveau des impôts et des emprunts et de répartir les dépenses de manière à réaliser les principales priorités politiques.

Dans les pays qui se sont dotés de systèmes de gestion des affaires publiques performants, le Conseil des ministres attribue donc au ministre des Finances des prérogatives et des pouvoirs spéciaux qui lui permettront de défendre l'intérêt collectif du gouvernement. En fait, ce dernier s'efforce de protéger concrètement les autres ministres contre eux-mêmes. Un tel rôle explique l'alliance étroite et naturelle conclue, dans la plupart des pays, entre le Premier ministre et le ministre des Finances.

La discipline du système budgétaire dépend de l'efficacité de cette alliance essentielle entre les deux seuls membres du Conseil des ministres chargés de défendre, à plein temps, l'intérêt collectif. Dans certains pays, la loi budgétaire organique confère explicitement au Premier ministre un rôle dans le processus budgétaire mais, dans la plupart des cas, cette relation spéciale se traduit par une consultation constante et l'élaboration d'accords bilatéraux précis sur les questions les plus importantes.

Les ministres sont périodiquement tentés de réduire les difficultés liées à l'élaboration du budget en substituant aux prévisions de leurs services des estimations politiquement plus acceptables. Toutefois, les problèmes budgétaires que ces distorsions passées ont contribué à créer incitent, à l'heure actuelle le Conseil des ministres de nombre de pays à adopter une attitude plus terne mais plus réaliste.

Il est, par exemple, possible de relever les objectifs de dépenses, ce qui est partout tenu pour une bonne politique à court terme, en surestimant les prévisions de recettes. Il est aussi possible, en surestimant les prévisions de croissance, de réduire les statistiques du chômage, autre bonne nouvelle que tous les politiciens sont heureux d'annoncer. Mais de telles pratiques échouent toujours et certains gouvernements renoncent, aujourd'hui, à la tentation de les utiliser. Ils adoptent dès lors des règles permettant de fonder le budget sur des prévisions « objectives » établies à partir des estimations fournies par le ministère des Finances et des sources non-gouvernementales compétentes. L'expérience acquise ayant démontré la valeur de ces règles, les pays d'Europe centrale et orientale seront bien inspirés de les appliquer pour renforcer les réformes déjà prévues.

Le ministère des Finances

Le ministère des Finances n'est jamais aimé, mais il est respecté presque partout. Pour jouer efficacement son rôle de gardien de l'intégrité budgétaire du gouvernement, il doit disposer de pouvoirs et d'instruments beaucoup plus puissants que ceux des autres ministères. En assumant la lourde tâche de représenter la conscience collective, il doit répondre fréquemment par la négative pour défendre les positions politiques en matière budgétaire tout en participant activement à la conception et à l'évaluation des principaux programmes nationaux. Enfin, la position privilégiée que lui confère sa fonction d'intendant de l'argent du contribuable implique qu'il doive entretenir avec les ministères dépensiers, le Parlement et le public des relations respectant les règles d'éthique et de transparence.

Quels sont, dans les vieilles démocraties, les principaux attributs budgétaires du ministère des Finances? Il est, tout d'abord, le gardien et le gestionnaire de l'ensemble des fonds publics (fonction de trésorier) ce qui lui permet de suivre et de contrôler l'exécution du budget. Il lui appartient également de réglementer les normes comptables et les procédures de gestion financière, et de s'acquitter des tâches connexes qu'il s'agisse d'administration ou de gestion des ressources humaines. Il lui incombe, enfin, d'exiger des différents ministères et organismes gouvernementaux qu'ils lui fournissent toutes les informations qu'il estime nécessaires à des fins d'analyse et de contrôle. La dernière section de cette Fiche de synthèse sera consacrée aux instruments nécessaires à l'exercice de certains de ces pouvoirs.

La préparation du projet de budget, principale de ses attributions, lui donne un quasi monopole sur les demandes financières présentées au Conseil des ministres. Il convient de s'y arrêter, parce que le ministère des Finances exerce bien ce pouvoir dans tous les pays, mais pas toujours avec le même impact. A titre d'exemple, lorsque la préparation du budget est faite dans un système de planification central, cette tâche se limitera le plus souvent à un simple assemblage de données résultant de décisions déjà prises par les organismes de planification, les ministères opérationnels et les entreprises publiques. En revanche, les gouvernements des Etats Membres de l'UE accordent généralement à leur ministère des Finances d'importants pouvoirs lui permettant de contrôler la présentation de toutes les propositions financières au Conseil des ministres et de discipliner ainsi l'ensemble du processus budgétaire.

Cette règle complète, notons-le, celle qui veut que le Conseil des ministres soit seul autorisé à présenter les demandes budgétaires au Parlement. Elle complète également la structure hiérarchique à trois niveaux de pouvoirs se renforçant mutuellement décrite précédemment et qualifiée de paradoxale car l'octroi d'importants pouvoirs budgétaires à l'exécutif accroît sa responsabilité devant le Parlement. En effet, le Conseil des ministres tire la majeure partie de son autorité de son pouvoir exclusif de présenter les requêtes au Parlement; la force collective du Conseil est garantie par l'autorité du ministère des Finances; le pouvoir institutionnel de ce dernier provient du fait qu'il est seul à pouvoir présenter les demandes de financements au Conseil.

Si tous les gouvernements des pays Membres de l'OCDE accordent, sous une forme ou une autre, ces prérogatives à leur ministère des Finances, aucun ne le fait de manière absolue. Dans certains pays, lorsqu'un ministre souhaite présenter une proposition au Conseil comportant des incidences budgétaires, il doit obtenir au préalable l'accord du ministère des Finances. D'autres exigent qu'une analyse financière globale, approuvée par le ministère des Finances, soit incluse dans toute demande budgétaire présentée au Conseil. Enfin, selon une règle minimale appliquée dans la plupart des pays, le ministère des Finances doit être avisé suffisamment à l'avance pour compléter l'analyse des propositions. Celles-ci ne pourront être discutées par le Conseil que si le Ministre des Finances assiste ou est représenté à la réunion.

Bien sûr, le ministère des Finances n'est pas le seul responsable de la gestion et du contrôle du budget. Lors de la préparation du budget annuel, qui obéit à des règles strictement définies, il doit donc entretenir un dialogue permanent avec les ministères opérationnels. Chargés de gérer et de contrôler sous sa supervision leurs propres budgets, ces derniers jouissent d'une autonomie plus ou moins étendue selon le degré de décentralisation du système budgétaire.

Les principaux outils du processus d'inscription des dépenses au budget

En assumant les responsabilités qui leur sont conférées en matière budgétaire, les institutions décrites ci-dessus contribuent à la réalisation des trois principaux objectifs budgétaires, à savoir: contrôler les dépenses globales ; s'assurer que la répartition des ressources est conforme aux priorités gouvernementales ; et, enfin, améliorer l'efficacité de la conception et de l'exécution des programmes. L'expérience de la plupart des pays Membres de l'OCDE, qu'ils soient européens ou non, souligne qu'il est indispensable de mettre en place un certain nombre de systèmes et d'institutions pour réaliser ces objectifs même si leurs formes et dénominations varient d'un pays à l'autre.

Fonds publics - gestion de trésorerie - le Trésor

Afin que le pouvoir exécutif puisse pleinement gérer et contrôler, par l'intermédiaire du ministère des Finances, la planification et l'exécution du budget, il doit contrôler les liquidités disponibles. En effet, le Conseil des ministres ne pourrait affirmer qu'il exerce un réel contrôle si le pouvoir de collecte, de conservation et de dépense des fonds était exercé par plusieurs ministères et organismes gouvernementaux au lieu d'être réuni au ministère des

Finances. La plupart des gouvernements résolvent ce problème en adoptant une loi définissant ce qu'en entend par « fonds public » et exigeant que la totalité de ces fonds soit déposée dans un compte unique.

Par « fonds public », on désigne tout les fonds appartenant à l'Etat, y compris les droits de douanes et les recettes des impôts, les emprunts, et les droits ou frais liés à un programme gouvernemental spécifique. Le Trésor, ou une institution équivalente placée sous l'autorité du ministère des Finances, agit comme gardien de ce compte unique et exécute toutes les transactions correspondantes. Généralement responsable de la gestion de la dette publique, le Trésor l'est aussi, dans de nombreux pays, de certains actifs de l'Etat.

Une information précise et en temps voulu - les systèmes comptables

La qualité des décisions quotidiennes relatives aux emprunts et aux dépenses est tributaire de la qualité des informations sur lesquelles elles se fondent. Les analyses qui permettront les prévisions, la répartition des ressources en fonction d'objectifs précis, l'amélioration de l'efficacité et la mise en oeuvre des contrôles dépendent de l'obtention, en temps voulu, de données exactes et appropriées, présentées selon des catégories comptables normalisées. Pour rassembler les informations relatives aux recettes et aux dépenses, il est possible d'adopter des procédures centralisées ou décentralisées, la décision finale dépendant de la dimension du pays et de son système juridique et administratif.

Pour permettre la gestion des liquidités et de la dette, le système comptable doit disposer d'un nombre limité de données-clés extrêmement précises et pouvoir fournir cette information aux décideurs dans des délais ne dépassant pas les 24 heures. Par ailleurs, la satisfaction d'exigences moins spécifiques, liés à la préparation et à l'exécution du budget, nécessite la mise en place de classifications comptables présentant les données de manière qu'on puisse les utiliser pour les besoins des analyses économiques et financières ou des analyses par objectif, (fonction/activité), centre de responsabilité, projet, etc. Tout en servant des objectifs budgétaires, ces classifications constitueront une base comptable qui permettra aux responsables de programmes de présenter des rapports utiles. Il convient d'ailleurs de rappeler à ce propos, que les comptes acquièrent une portée internationale lorsque les chiffres expriment le respect des obligations contractées au titre d'un traité avec l'Union européenne, l'Organisation mondiale du commerce ou d'autres organisations intergouvernementales.

La mise en place de systèmes comptables adaptés à la réalisation de ces objectifs ne peut se faire que sous la direction et le contrôle d'un organisme gouvernemental central habilité à établir les normes et les principes comptables, puis à imposer et à vérifier leur utilisation au sein du gouvernement. Dans la plupart des pays, ce rôle est dévolu au ministère des Finances ou à un organisme de contrôle financier spécifique qui en dépend. Dans tous les cas, cet organisme central doit définir les normes et les pratiques comptables gouvernementales en tenant compte des besoins des autres organismes centraux qui sont les principaux utilisateurs du système comptable: le ministère des Finances, l'Office national de la statistique, l'Institution suprême de contrôle, la Banque nationale, etc.

Les sous-systèmes s'appliquant aux principales catégories de dépenses

Il convient de rappeler que le budget dépend d'un grand nombre de systèmes de soutien, même si leur examen détaillé n'entre pas dans le champ de cette publication. Il s'agira, entre autres, de la loi sur la fonction publique; des institutions et des règles qui déterminent le nombre, la classification et les salaires des employés du secteur public; du système de sélection, d'établissement des priorités et de contrôle des projets d'investissement public; des lois et des dispositifs réglementant les achats publics de biens et de services; de statistiques exactes et bien ciblées; et, enfin de modèles économiques et financiers.

Les contrôles au cours de mise en oeuvre du budget

Tous les organismes publics dépensiers doivent agir comme des gestionnaires compétents et responsables car la réalisation des objectifs du plan budgétaire et des résultats attendus dépend de la qualité des services fournis par l'administration et de la bonne ou mauvaise utilisation de l'argent des contribuables qui peut être gaspillé, volé ou encore dépensé à d'autres fins que celles prévues. Pour assurer une mise en oeuvre efficace du budget, toutes les démocraties à économie de marché avancée appliquent donc deux mécanismes centraux essentiels: le contrôle de gestion et l'audit externe.

Le contrôle de gestion (ou contrôle interne)

De manière synthétique, le contrôle de gestion, parfois dénommé « contrôle interne », peut être défini comme l'organisation, les politiques et les procédures utilisées pour s'assurer que: les programmes gouvernementaux atteignent les objectifs attendus; que les ressources sont employées conformément aux buts et aux objectifs des organismes concernés; que les mesures nécessaires sont prises pour prévenir le gaspillage, la fraude et la mauvaise gestion; et, enfin, qu'une information fiable est fournie en temps voulu et qu'elle est conservée, transmise et utilisée dans le processus de décision.

Ce n'est qu'au cours des vingt-cinq dernières années que les principes du contrôle de gestion ont été conceptualisés et codifiés pour constituer une fonction intrinsèque de la gestion administrative. Ces techniques présentent un très grand intérêt car elles permettent de *prévenir* les erreurs, de *détecter* celles qui sont déjà survenues et de les *corriger* alors que les techniques d'audit traditionnelles ont pour objet la détection des erreurs et l'attribution de blâmes.

Les éléments essentiels de cette approche sont soulignés par les deux termes réunis dans l'expression « contrôle de gestion ». Leur rapprochement indique que la tâche de concevoir et d'appliquer ces pratiques incombe à la direction de l'organisation et non aux contrôleurs ou aux inspecteurs externes. Quant à l'expression « contrôle interne », elle indique que le contrôle est effectué au sein même de l'organisation et non à l'extérieur. En fait, le contrôle interne fait partie intégrante des activités et ne doit pas être envisagée comme une opération de vérification distincte, intervenant à posteriori.

Chaque niveau hiérarchique de l'administration -- Parlement, Conseil des ministres, ministère des Finances, Organisme supérieur de contrôle des comptes et direction supérieure des organismes dépensiers -- doit contribuer, suivant ses responsabilités, à l'établissement et au fonctionnement du système de contrôle de gestion.

La mission d'audit externe de l'Organisme supérieur de contrôle des comptes

Dans tous les pays démocratiques, les pouvoirs budgétaires conférés au Parlement prennent fin avec l'approbation des comptes finaux et du rapport soumis par l'Organisme supérieur de contrôle (OSC), qu'il s'agisse du Contrôleur général, de l'Office national d'audit ou de la Cour des comptes. Dans tous les cas, l'essentiel est que cette institution rende compte au Parlement, qu'elle soit autonome vis à vis du gouvernement ou d'une faction politique et qu'elle possède un niveau élevé de compétences. Par ailleurs, au sein des Etats Membres de l'UE, l'OSC assume d'importantes responsabilités additionnelles: elle doit rendre compte de l'utilisation des fonds communautaires et coopérer avec la Cour des comptes des Communautés européennes, ce qui souligne encore combien il est important qu'elle agisse de manière autonome en respectant les normes internationales.

Alors que traditionnellement l'exactitude et la régularité de la gestion financière étaient établies en procédant à des examens détaillés des transactions, les OSC ont joué un rôle moteur dans la diffusion de la philosophie du contrôle interne au sein des Etats Membres de l'Union européenne et des autres pays. Et, par la même occasion, ils ont été amenés à modifier significativement leurs propres techniques d'audit.

En s'efforçant d'appliquer les principes de contrôle de gestion, les OSC modernes consacrent peu de temps à la vérification de l'énorme volume de données relatives aux transactions individuelles. Ils se concentrent plutôt sur l'examen des systèmes, des procédures, des structures organisationnelles et des pratiques de travail en cherchant à diagnostiquer si le dispositif existant permet de prévenir efficacement les erreurs et de garantir l'efficacité et l'efficience. Dans le cadre des rapports publiés à l'issue de leurs audits, ils proposent des recommandations sur les mesures qu'il conviendrait de prendre pour renforcer les systèmes de contrôle et, ce faisant, *prévenir* les erreurs et les irrégularités. Cette action est plus utile au Parlement que si les OSC affectaient leurs ressources rares à la détection des transactions incorrectes et à la recherche des preuves nécessaires pour délivrer des blâmes individuels.

La Loi budgétaire organique

Une loi budgétaire organique (LBO) efficace constitue la base juridique indispensable à l'établissement des relations et à l'exercice des rôles précédemment décrits. Elle est également indispensable pour créer les compétences et les conditions nécessaires à la mise en place des principaux outils du système de gestion des dépenses. Tout en intégrant nécessairement plusieurs éléments, elle doit enfin harmoniser divers intérêts et priorités, dans le respect de la Constitution et des autres législations organiques.

L'attribution de prérogatives et de pouvoirs spéciaux au ministère des Finances constitue généralement l'aspect le plus discuté de cette loi. Non seulement elle suscite une opposition

vigoureuse de la part des ministères opérationnels et des groupes d'intérêt sectoriels qui les soutiennent mais des parlementaires peuvent parfois se joindre à eux afin de préserver leurs propres pouvoirs même si, comme nous l'avons déjà souligné, il n'est pas toujours judicieux d'invoquer un tel argument.

L'élaboration d'une loi budgétaire organique, doit se fixer pour objectif d'établir un équilibre favorisant la gestion efficace des dépenses publiques à long terme. Les Parlements et les gouvernements seraient donc bien inspirés d'octroyer au ministère des Finances tous les pouvoirs et les prérogatives nécessaires à l'exercice de sa mission difficile, mais vitale, de gestion des fonds publics.

En contrepartie de ces pouvoirs, le ministère des Finances doit être clairement rendu responsable. Il doit, en particulier: pratiquer une totale transparence en soumettant les comptes-rendus relatifs aux questions budgétaires au Conseil des ministres ; fournir toute l'information requise, dans des termes compréhensibles au profane, lors de ses prestations au Parlement; et il se devra, enfin, de respecter strictement les règles interdisant les transferts entre les chapitres approuvés par le Parlement. Par ailleurs, il devra informer le Parlement sans délai sur les décisions d'utilisation des réserves budgétaires et d'engagement de dépenses financées sur les fonds d'urgence. En outre, le Parlement doit disposer de moyens efficaces pour s'assurer que le Gouvernement est régulièrement amené à rendre compte de ses activités. Cet objectif est atteint non seulement grâce aux débats sur le budget mais grâce aussi à la surveillance exercée par les comités parlementaires tout au long de l'année, à l'examen des comptes finaux et aux procédures d'examen des rapports établis par l'OSC sur les activités gouvernementales.

Lorsqu'elle prend appui sur une division efficace et durable des rôles, la loi budgétaire organique peut constituer la base d'une gestion saine des finances publiques. A ce titre, elle peut fortement favoriser le développement de plusieurs caractéristiques très importantes d'une bonne gestion des affaires publiques, à savoir le respect des règles d'éthique au sein de l'administration, la garantie de l'efficacité et de l'écoute du public lors de la fourniture des services publics.

Lectures complémentaires

Commission européenne, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (1994). *Towards Greater Fiscal Discipline*, Economic Reports and Studies No.3, Bruxelles.

Fonds monétaire international (1993). *Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition*, Working Paper 94/149, Washington, D.C.

OCDE (1995). *La budgétisation au service des résultats : perspectives de la gestion des dépenses publiques*, Paris.

Premchand, A. (1993). *Public Expenditure Management*, Washington, D.C. : FMI.

Schick, A. (1990). *The Capacity to Budget*, Washington, D.C. : The Urban Institute Press.

SIGMA/OECD (1996). *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques et modernes : études comparatives des pratiques*, Documents SIGMA: N°4, 1996, OCDE/GD(96)16, Paris.

Von Hagen, J. (1992). *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Working Paper No. 1.9, Berkeley, CA: University of California, Berkeley, Center for German and European Studies.

Von Hagen, J. and Harden, I. (1996). *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, Working Paper WP/96/78, Washington, D.C.: FMI.

A propos de cette publication

Le Programme SIGMA a pris en août 1997 l'initiative de lancer la série des *Fiches de synthèse* pour rendre accessible, au public nombreux qui porte un intérêt à la gestion publique dans les pays d'Europe centrale et orientale, certaines questions touchant aux politiques de l'Etat. Ces documents, dont la rédaction est assurée par le large réseau international d'experts collaborant avec SIGMA, fournissent à leur lecteur, spécialiste ou non, des informations comparatives sur des questions importantes pour les citoyens de tous les pays démocratiques.

SIGMA est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne, qui assure principalement son financement. SIGMA vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique. Le programme offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à un réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à des informations comparatives et à des connaissances techniques rassemblés par le Service de la gestion publique (PUMA) de l'OCDE. Les opinions exprimées dans ce document ne représentent pas l'opinion officielle de la Commission européenne, ni des pays Membres de l'OCDE ou des pays d'Europe centrale et orientale prenant part au programme SIGMA.

Dans le contexte de l'activité de conseil et d'information comparatives assurée par SIGMA, Larry O'Toole -- qui a rédigé la Fiche de synthèse N° 1, intitulée «Anatomie du budget de l'Etat: les dépenses » -- a exercé les fonctions de Vice-Ministre au sein du Gouvernement canadien et a collaboré en qualité de Consultant senior en gestion publique à l'activité du Secrétariat de SIGMA, de 1993 à 1996. Il est actuellement consultant à Ottawa, Ontario, Canada.

Egalement disponible en anglais, la Fiche de synthèse N°1 peut être consultée sur la page Internet de Sigma à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

Pour plus d'informations, contacter SIGMA-OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél : (33.1) 45.24.79.00 ; Fax : (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : sigma.contact@oecd.org.