

Guardians of Democratic Accountability

The Role of Anglophone and Francophone African
Parliaments in Supervising the Budget



Implemented by:





The Good Financial Governance in Africa programme is implemented by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH on behalf of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) and the European Union (EU) over the period 2015 - 2017. It operates all over Africa, and has offices in Pretoria, South Africa, Yaoundé, Cameroon and Berlin, Germany.

www.giz.de/en/worldwide/15725.html



The African Organisation of Public Accounts Committees (AFROPAC) is a pan-African inter-parliamentary network of public accounts and similar committees concerned with budgetary matters. Its objective is to enhance budget transparency and oversight as well as financial accountability, by providing a platform for sharing experiences and by strengthening institutional capacity of member states through the promotion of technical development and co-operation in the sector.

<http://afropac.net>

Published by **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**
Registered offices Bonn and Eschborn, Germany

Good Financial Governance in Africa
GIZ Office Pretoria
P. O. Box 13732, Hatfield, 0028
Hatfield Gardens, Block C, Ground Floor,
333 Grosvenor Street, Pretoria
South Africa
www.giz.de

On behalf of **The German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) and the European Union (EU)**

Contact **Dr. Barbara Dutzler**
Programme Manager
E-mail **barbara.dutzler@giz.de**
Tel **+27 (0)12 423 5900**

Layout **Twaai Design**

Published **August 2016**

Guardians of Democratic Accountability

The Role of Anglophone and Francophone African
Parliaments in Supervising the Budget

*An Overview Study of Anglophone and
Francophone Legislative Budget Oversight in Africa*



Implemented by:



Index

| | |
|--|----|
| BUDGET SUPERVISION IN ANGLOPHONE AND FRANCOPHONE AFRICAN COUNTRIES | 1 |
| Colonial and post-colonial institutional heritage | 3 |
| Electoral and government systems | 6 |
| Party systems and political competition | 8 |
| Specific design, composition and rules of budgetary supervision actors | 10 |
| Distribution of budgetary powers between executive and parliament | 12 |
| Political economy factors influencing budgetary supervision | 13 |
| Technical factors influencing (non-) parliamentary budget supervision | 15 |
| CURRENT TRENDS OF BUDGET SUPERVISION AND POLICY RECOMMENDATIONS | 16 |

Abbreviations

| | |
|---------|---|
| AFROPAC | African Organisation of Public Accounts Committees |
| AFROSAI | African Organisation of Supreme Audit Institutions |
| APF | Assemblée Parlementaire de la Francophonie (Association of the Parliaments of Francophone Countries) |
| AU | African Union |
| AWEPA | Association of European Parliamentarians with Africa |
| BMZ | German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development |
| CAPA | Committee on Audit and Public Accounts |
| CDF | Constituency Development Fund |
| CEMAC | Economic Community of Central African States |
| CONSUPE | Contrôle Supérieure de l'État (SAI of Cameroon) |
| DP | Development Partner |
| EAC | East African Community |
| ECOWAS | Economic Community of West African States |
| EU | European Union |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit |
| IFI | Independent Fiscal Institution |
| IGF | Inspectorate General of Finances |
| MP | Member of Parliament |
| ODA | Official Development Assistance |
| PAC | Public Accounts Committee |
| PAP | Pan-African Parliament |
| PFM | Public Financial Management |
| SAI | Supreme Audit Institution |
| US | United States of America |

BUDGET SUPERVISION IN ANGLOPHONE AND FRANCOPHONE AFRICAN COUNTRIES

- ▶ Anglophone and Francophone African countries are influenced by their colonial institutional experience and post-colonial constitutional and institutional choices.
- ▶ For effective supervision of budgetary policy, the appropriate institutions and actors need to be in place given the respective constitutional and institutional setup.

Parliaments play different roles in the budget process depending on their country's institutional configuration. Regarding the Anglophone and Francophone African countries compared here¹, two sources of budgetary accountability institutions are relevant: The colonial institutional heritage, as well as the political and institutional system chosen after independence or upon becoming democratic (see Box 1). These influences will explain partly the institutional landscape in Anglophone and Francophone African countries and can serve as a first guidance when comparing these two groups of countries.

Generally, in order for an effective supervision of budgetary policy to take place, the right institutions need to be involved depending on the country's current democratic system. Because of colonial heritage, many countries will show an institutional landscape corresponding to the political system of France or Britain respectively, but often the required institutions for supervision were insufficiently

developed in African countries after independence. Further, since most African countries changed their constitutional system after independence, it is necessary to make sure that the institutions needed to support budgetary supervision under the new systems developed, too. This, however, was often not sufficiently the case in the first decades of sovereignty. Moreover, some of the institutions relevant under the colonial political system are not suitable to fulfil their supervisory role in a different constitutional framework. This may render their work more complicated, when expectations of control are placed upon institutions which were originally foreseen for a different systemic context.

In the following, each institutional influence will be explained in more detail, before focussing on other factors which influence the strength or weakness of budgetary supervision. Finally, some important current trends visible in a number of countries as well as policy and reform implications for budgetary supervision are presented.

¹ In the context of this paper, the Anglophone group covers thirteen countries: Botswana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mauritius, Namibia, Seychelles, South Africa, Swaziland, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe. The Francophone group includes the following thirteen countries: Benin, Burkina Faso, Cameroon, the Central African Republic, Chad, Republic of the Congo (Brazzaville), Cote d'Ivoire, Gabon, Mali, Niger, Senegal, Togo, and Guinea.

Box 1

Institutional influences and theoretical budgetary supervision institutions in Anglophone and Francophone African countries.

| Institutional Influences | Colonial Heritage | Institutional Heritage | Post-Independence System | Supervisory Institutional | Electoral System | Party Competition | Examples of Countries |
|--------------------------|-------------------|--|--------------------------|---|------------------|-------------------|-------------------------------|
| ANGLOPHONE AFRICA | | Independent external Supreme Audit Institution (SAI), parliamentary Public Accounts Committee (PAC) | Parliamentary | Unchanged | Majoritarian | Multi-Party | Botswana |
| | | | | | Proportional | Dominant Party | Mauritius |
| | | | | | Majoritarian | Multi-Party | Lesotho |
| | | | | Mix of both systems and/or internal controls | Proportional | Dominant Party | South Africa |
| | | | | | Majoritarian | Multi-Party | Zambia |
| | | British Parliamentarism | Semi-Presidential | | Dominant Party | | Zimbabwe |
| | | | Presidential | Strong Budget Committee, Independent Fiscal Institution (IFI) | Majoritarian | Dominant Party | Namibia, Seychelles |
| | | | Presidential | | Proportional | Multi-Party | Kenya, Malawi |
| | | | | | Majoritarian | Dominant Party | Uganda, Tanzania |
| | | | | | Proportional | Multi-Party | |
| | | | | Proportional | Dominant Party | | |
| FRANCO-PHONE AFRICA | | Internal administrative controls in executive (Inspectorate General of Finances IGF, public accountants), external court of accounts (Cour des Comptes), weak parliamentary budget committee | Semi-Presidential | Unchanged | Majoritarian | Multi-Party | Côte d'Ivoire, Mali |
| | | | | | Majoritarian | Dominant Party | Congo, Gabon |
| | | | | | Proportional | Multi-Party | Burkina Faso, Cameroon, Niger |
| | | | | | Majoritarian | Dominant Party | Chad, Senegal, Togo |
| | | | | | Majoritarian | Multi-Party | |
| | | French Semi-Presidentialism | Presidential | Strong Budget Committee, Independent Fiscal Institution (IFI) | Majoritarian | Dominant Party | Guinea |
| | | | Presidential | | Proportional | Multi-Party | Benin |
| | | | | | Proportional | Dominant Party | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

Note: Not every country in consideration was placed in this overview. Swaziland is a monarchy, where the King (instead of the legislature) appoints a Prime Minister and cannot be removed by the legislature himself. The Central African Republic at the point of writing is considered in transition and thus not placed in a category. Source: Author.

Colonial and post-colonial institutional heritage

- ▶ The British parliamentary system influenced Anglophone African countries and focusses on ex-post budget supervision at the evaluation stage, through an independent external Supreme Audit Institution (SAI) and a parliamentary Public Accounts Committee (PAC).
- ▶ The French semi-presidential system influenced Francophone African countries and focusses on ex-post budget supervision at the execution stage, through strong internal controls in the executive and external legal enforcement by a Court of Accounts.
- ▶ Many independent African states changed to presidential systems modelled on the United States (US), whose system focusses on ex-ante budget supervision at the preparation stage, via a strong parliamentary Budget Committee and a supporting Independent Fiscal Institution (IFI).

Anglophone African countries share a parliamentary tradition because they experienced British colonial rule and because their independent governance models were based on the British system. Parliament determines the government in the British (or 'Westminster') system and is hence an important actor in the political landscape. Already prior to independence, British colonies had parliament-like institutions as part of the Empire's 'decentralised rule', whereas French colonies' decision-making was centralised in Paris without legislative bodies in the colonies themselves. After independence, therefore, Anglophone countries were equipped with better resourced, more experienced parliaments.

Because of their colonial origins as parliamentary democracies (see Box 2), Anglophone African countries tend to have institutions of ex-post budgetary supervision, most importantly an independent Supreme Audit Institution (SAI). In addition, these countries parliaments are involved in budget supervision through a permanent Public Accounts Committee (PAC).

Together, these institutions should exercise budgetary supervision by focussing on budget evaluation at the end of the budget cycle. In

practice, however, parliamentary supervision often did not work effectively after independence as insufficiently independent external actors and a general lack of resources and proper public financial management (PFM) systems complicated budget supervision.

Francophone African countries' constitutions were modelled on French semi-presidentialism (or 'Napoleonic' model) which has a different system of budgetary supervision, relying on a strong legal system of PFM consisting of internal controls in the executive and external judicial enforcement (see Box 2). As such, these institutions ensure ex-post budgetary surveillance at the budget execution stage and parliament only serves to validate this type of legal control afterwards. Many Francophone African countries kept such a semi-presidential system after independence and a number of Anglophone countries with parliamentary tradition also switched to this system of sharing executive power. However, in practice these internal control systems and strong legal PFM frameworks were not in place in African countries after independence, undermining budget supervision.

Diverging from their French or British colonial

Box 2**Ex-ante vs. Ex-post supervision and corresponding parliamentary and external supervision institutions.**

In the budget cycle of any democratic country, there are different points at which control for sound financial management can be exercised. One important distinction is between ex-ante supervision (prior to passing the budget) and ex-post supervision (after the budget is passed). Budget preparation and adoption are part of the ex-ante stage and budget execution and evaluation constitute the ex-post stage (see Figure 1).

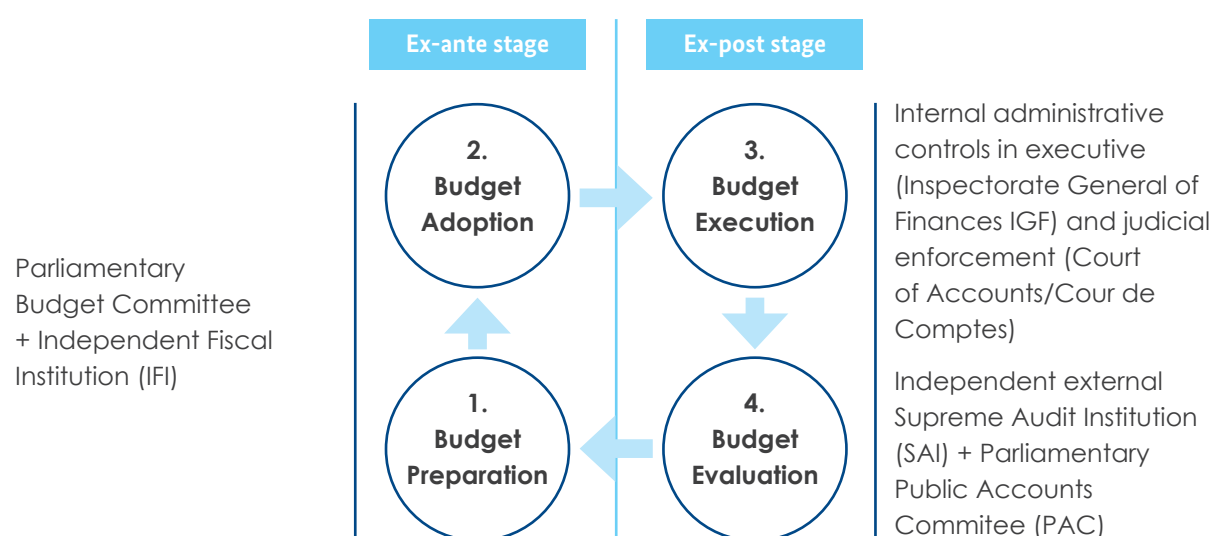


Figure 1 Entry points in the budget cycle and corresponding supervisory institutions.

Source: Author

In the Anglophone tradition of parliamentary democracy, parliament is an important actor in the ex-post supervision of the budget. While budget preparation and execution is performed by the executive government, budget implementation is assessed (for the previous year) by an external, independent Supreme Audit Institution (SAI). These audit's results are then presented to and taken up by the Public Accounts Committee (PAC), a standing parliamentary group representing all parties elected to the legislature. The SAI shares common interests in executive accountability and thus ideally has a symbiotic relationship with the committee and particularly with the opposition parties, whose

institutional roots, many African countries changed to a presidential system after independence which includes a highly powerful executive chosen by the head of state. In the United States (US) – the reference case for such a presidential system – parliament is a highly powerful veto player in budgetary matters whose control of presidential policies is crucial. For this, the US Congress has a large and well-resourced committee system including an effective Budget Committee involved in ex-ante budget supervision

at the budget preparation and approval stages and an Independent Fiscal Institution (IFI) supporting it. In African states, however, this institutional set-up was often not introduced as a number of Anglophone and Francophone countries switched to presidential systems after independence.

Consequently, there was a period of very low parliamentary involvement in budgetary matters in African countries after independence, particularly

representation in the PAC is secured by special rules. The parliamentary context, where the PAC is part of a parliament controlled by a government majority, thus explains why budgetary supervision is outsourced in large parts to an external, independent actor.

In contrast, in presidential systems such as the United States (US), ex-ante control of the budget is emphasised and parliament is a particularly important actor in this context. In the US, Congress is strongly involved in approving the budget formulated by the President and thus has considerable negotiating powers over the content of the current budget. Because the President's executive enjoys considerable policy-making power, he or she is thus expected in this democratic system to be balanced and restricted by the legislature through the 'power of the purse' which is relevant at the ex-ante stage of the budget cycle. Hence, these countries tend to have a strong involvement also in budget policy choices and – in order to fulfil this task – a large and well-resourced committee system including a powerful Budget Committee. Additionally, it is often supported in this task by an Independent Fiscal Institution (IFI) – called Congressional Budget Office in the US – providing expertise and resources on ex-ante budget supervision.

Finally, in semi-presidential systems, the situation is more complicated because they combine elements of both systems, and the role and powers of parliament in the budget process depend both on the details of the constitution and context and on the outcomes of parliamentary elections. Generally, executive power is shared in semi-presidential systems between a popularly elected President and a Prime Minister and cabinet responsible to a separately elected parliament. The French semi-presidential system, on which many of the Francophone African constitutions are modelled, foresees no particularly important role for parliament in scrutinising the budget process, neither ex-ante nor ex-post. Instead, supervision in the French system is traditionally guaranteed by other, non-parliamentary institutions. The reason is simple: When presidential and parliamentary majority are the same, the shared powers of President and Prime Minister de facto reside with the same party and there will likely be neither meaningful ex-ante control of the budget through the President or a budget committee nor ex-post control through a parliamentary PAC. Therefore, the French system relies on strong legal control at the start and end of the budget execution stage through internal controls at spending agencies (accounting officers and the Inspectorate General of Finances) and external legal control of compliance with Public Financial Management (PFM) laws (through the Court of Accounts). In France, the functioning of this system of accountability is supported by a strong emphasis on the rule of law and professional public service as well as personal liability of public accountants for the accounts they administer. The joint parliamentary budget and finance committee is only expected to validate these institutions' controls rather than being an actor by itself.

in the Francophone group. In addition, military coups for political power were frequent throughout this period and repeatedly hindered the continued existence of democratic systems including budgetary supervision institutions. Nonetheless, democratic and institutional reforms across the continent have in recent decades been able to strongly improve the democratic systems of many countries including legislatures' standing and relative importance. In many cases, the institutions

lacking in the respective systems at independence are slowly being built and equipped in recent years.

As a result of empowering parliaments and simultaneously introducing limits on presidential and executive powers as well as strengthening systems of multi-party elections and broader transparency and accountability systems, parliaments in Africa are more important actors than ever, with regards to budgetary policy and in general.

Electoral and government systems

- ▶ Many African states use British and French majoritarian electoral systems, which often produce stable two-party systems and can support a strong opposition, which can be important for parliamentary budget supervision.
- ▶ However, when majoritarian systems are not combined with a parliamentary constitution, they can also encourage personalised political office, weaker parties and members of parliament (MPs) that respond to local, ethnic or lingual constituencies rather than national parties and issues.
- ▶ The alternative are proportional election systems used in some African states, which tend to produce stronger parties, with MPs more likely to (also) engage in national party interests such as national budget and government accountability.
- ▶ A cross-cutting challenge is the ability of MPs to combine their constituency mandates with their parallel role for the national parliament as a central actor of democratic accountability.

The interplay of electoral system, constitutional type and party competition also influences budgetary supervision. In the following, majoritarian and proportional electoral systems will be discussed in different constitutional contexts, before turning to levels of party competition.

In most Anglophone African countries (except for South Africa, Namibia, Lesotho and the Seychelles), a British style system of majoritarian elections is used. Equally, this system is in place in France and was taken over by the Republic of the Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali and the Central African Republic. This majoritarian electoral model means that the party or candidate with most votes wins a constituency in full and votes cast for other parties or candidates are effectively lost. Such a system tends to produce stable political landscapes with only two parties wrestling for control of parliament while smaller parties simply do not stand enough of a chance to obtain majorities and thus are less likely to be elected.

Such a two-party system can have the implication of producing a strong opposition party, which has

positive implications for budgetary supervision. In parliamentary systems, it is more likely that the PAC will exercise its role of auditing the budget offensively and that the independence of the external SAI will be ensured with a strong opposition presence in the legislature. This is traditionally supported by rules explicitly benefiting the opposition: For instance, in Britain, the PAC is always chaired by an opposition figure.

At the same time, majoritarian systems can have a tendency to encourage a personalised political office where the candidates themselves matter more than the parties they belong to. Candidates which are successful will be more responsive to their constituency and represent constituency interests more strongly than in other systems where party membership is more important for electoral outcomes and national issues will be more prominent in party electoral platforms. Representing constituency interests is always and everywhere a crucial aspect of parliamentary work. However, parliamentarians must balance this mandate with their crucial parallel role of forming

part of the institution of parliament. This latter role is indispensable for democratic accountability of the executive to a diverse electorate whose representatives are chosen through the electoral system and who need to mutually check and balance each other.

Majoritarian electoral systems can have the tendency to inhibit the formation of issue-based national parties and effective opposition, and enshrine a focus on extracting concession along regional, lingual, ethnic and personal lines. This would represent a case where MPs focus too strongly on their constituency mandate and not enough on their role in ensuring financial accountability as agents of their parties in the national political contest. Balancing these parallel demands must be central to MPs' self-perceived role and is a yardstick of delegate performance.

The alternative to majoritarian electoral systems are proportional representation systems, where electoral results are not personalised and constituency-based, but party-based and considered in terms of their relative voting share. These systems are used in Anglophone South Africa and Namibia as well as in Francophone Benin, Togo, Burkina Faso and Niger. In contrast to majoritarian systems, proportional elections imply a political system where parties have a large role and candidates are more likely to organise across countries in unitary

parties – in order to obtain national political control, successful candidates in their districts must be part of a national party's electoral list. Hence, these systems tend to be less personalised and produce stronger political parties where MPs are more likely to act also according to party interests than in majoritarian systems where constituency interests may dominate.

However, while being more inclusive and representative, proportional systems can run the risk of producing too fractionalised party landscapes. This hazard is usually countered by rules specifying minimal electoral thresholds for entering parliament or by designing constituencies to have relatively small numbers of delegates.

Overall, both electoral systems must be considered in combination with the type of democratic government in the country: In parliamentary and mixed systems, because parties form (part of) the executive government, they directly connect voters to the executive – thus party affiliation remains very important even in personalised majoritarian electoral systems. Contrary to this, some Anglophone African states show a combination of a presidential system and majoritarian elections, which may enshrine constituency-focused, personalised legislative elections with weak party relevance and a less coherent opposition in parliament.

Party systems and political competition

- ▶ Parliamentary budget supervision presupposes political competition with regular alterations in power, which is only recently developing in many African countries.
- ▶ Instead, either single dominant parties or excessively personalised and fractionalised party landscapes are prominent, undermining effective discussion and compromise on national politics and budgets in parliament.
- ▶ This is particularly important for (semi-) presidential systems where vast executive powers need to be balanced by parliament, but also for parliamentary systems which need a strong opposition for (budgetary) supervision and accountability.
- ▶ Democratic systems need legitimate political competition and transparency for constant public checks and balances to ensure accountability, both internal to a single party and through competition of multiple parties.

All of these considerations presuppose that there is a legitimate system of institutionalised political competition in the country, in some ways the very essence of democracy. If the transparency, accountability and democratic scrutiny of political authority is not accepted and reflected in institutions, however, for instance because individual parties strongly dominate the political landscape, mechanisms of (budgetary) supervision can be much weakened.

This was seen across a range of African countries for a very long time and has only been changing relatively recently. Instead of having an environment of political competition and accountability through multiple parties or at least internal to a single party, many African countries were dominated after independence by powerful single parties (often, former liberation parties), with no internal or external competition and legitimate opposition roles and thus a lack of checks and balances. Particularly in Francophone Africa, the party landscape is weakly developed and numerous, fractionalised parties alongside a very dominant one are the norm instead

of fewer and more coherent parties able to form a stable and effective parliamentary practice. While this may partly result from electoral system design, the insufficient legitimacy and self-perception of parties as agents of mutual democratic accountability for executive authority clearly plays a role here too. Relatedly, once power is won by a party, it is often maintained for inordinately long periods and regular changes in power have not yet taken hold in a number of African countries.

A credible opposition and scrutiny of executive power are absolutely essential however for parliament to serve as an effective democratic institution. All checking powers vested in parliament are useless if they are not acted upon because the ruling party dominates the assembly with no credible or effective opposition parties which perceive themselves as dynamic vehicles of social representation and legitimate debate. Other parties aside from liberation parties, however, often emerged as vehicles rather for individual party leaders, mostly along regional, linguistic, ethnic or religious lines instead of also as agents

of parliamentary as an institution of mutual democratic accountability. This can also imply a lack of programmatic substance of parties, with the main aim of forming the government and extracting concessions for constituencies instead of reforming the state or its policies. Further, party systems are often private in nature as a consequence of this personalised type of parties. In the sense that main deals are made behind closed doors and at the party leader level, without real deliberation in parliament between legitimately competing and differentiated parties as a whole.

A coherent political system based on political parties and supported by an electoral system that is not excessively personalised and constituency-focused can be beneficial for parliamentary functioning and accountability of government towards a credible opposition. However, there is a clear danger when transparency and accountability of authority through internal or external party competition and scrutiny is not part of the self-perceived parliamentary role, for instance because some parties are too dominant. Budgets need to be part of a legislative arena for representatives to scrutinise and less unchecked authority by decision-makers, whether at the preparation stage or after executing the budget.

Given that parliament is a particularly important actor in budget policy in presidential systems, this is where the negative effects of insufficient political competition on budgetary supervision are greatest. A presidential system needs a strong legislature with important roles for the opposition and which is involved in policy-making through the 'power of the purse'. If a single party however is so dominant that it controls the president's executive as well as effectively side-lines opposition in parliament, the

checks and balances on presidential power do not work and there will be no meaningful budgetary supervision, particularly when party-internal checks and accountability are unable to compensate for this lack of external political competition. This is an especially relevant danger for presidential systems in Africa with insufficient party competition.

The dangers of insufficient legitimate and institutionalised political competition are also particularly relevant in the semi-presidential systems prevalent in Francophone and, to a lesser extent, also in Anglophone Africa. In a dominant party contexts, the strong party effectively controls both executive branches (the presidential office and the government through a parliamentary majority), so that the very wide-ranging powers exist alongside a weak parliamentary opposition. While semi-presidential systems always confer more powers to the executive when President and Prime-Minister are from the same party, the absence of a large enough, coherent and credible opposition group in parliament makes parliamentary supervision of government policy including the budget highly ineffective. If there are no strong and independent external institutions scrutinising budget policy (such as SAs), the government will in these cases have almost unchecked budgetary powers.

Finally, even in parliamentary systems where budgetary supervision is mostly exercised by external institutions in the form of SAs, the opposition in parliament can be crucial in influencing the effectiveness of budgetary supervision. In countries where single parties dominate, such as South Africa or Mauritius, these external institutions find less of an ally in parliament due to weaker opposition and the PAC is less likely to be effective in scrutinising the dominant party's executive government.

Specific design, composition and rules of budgetary supervision actors

- ▶ Parliamentary rules can support proper representation of the opposition and a non-partisan role of supervising committees as well as prevent reduced effectiveness of parliamentary supervision when members of the legislative are also part of the executive or when committees are not permanent and mandated for the entire legislative period.
- ▶ Rules for non-parliamentary supervision institutions must ensure independence from political control and interference, continuous and sufficient funding, access to necessary information, and follow-up requirements on findings and reports by external actors.

On the parliamentary side, it was already noted that both parliament in general and the corresponding committee system including the relevant Budget, Finance or Public Accounts Committees are traditionally more institutionalised in the Westminster tradition countries than in their Francophone counterparts. A more experienced committee in a longer-established parliament will tend to have a better understanding of its role as well as more capacity and knowledge to perform its supervisory role as all parliamentary traditions are the product of a long process of reform and political contest. While Anglophone countries enjoyed somewhat of an advantage here due to different practices of colonial rule, increasing experience of parliamentary life is likely to support this over time across all African countries.

Additionally, the role of the opposition in parliamentary practice is particularly important for budgetary supervision, which can also be influenced by parliamentary rules: For instance, many countries require the chair of the PAC to be from the main opposition party and confer significant agenda-setting powers within the committee in this role. More generally, and particularly in the case of PACs, the body's role is considered to be non-partisan in the sense that the committee

works for parliament and ensures proper financial management in the administration. In some cases, this self-perception is supported by rules on the committee's composition: In Zambia for instance, the PAC only consists of as many members as there are parties in parliament with each party obtaining one seat, so that each party is equally represented in the committee.

However, the same argument for such a non-partisan role cannot be made for budget committees: As an ex-ante supervisory body, they are much more strongly involved in policy-making and distributional decisions and hence depend on an accurate reflection of the electoral outcomes in the committee's membership.

Relatedly, if the balance between mandates and risks of conflicts of interest are not considered sufficiently, the effectiveness of parliamentary oversight can be reduced by conflating the distinction between the two executive and legislative branches of government. In many African countries, the president will involve large portions of parliament in cabinet, by offering MPs positions as ministers, deputy ministers or other high-ranking executive functions. This compromises the independence and credibility of MPs in scrutinising

an executive government to which they belong themselves. Rules which require members of cabinet to withdraw from their parliamentary or committee positions can avoid such problems of parliamentary autonomy, if the demands and interests of different mandates cannot be reconciled sufficiently.

Other administrative provisions can also influence the effectiveness of parliamentary budget supervision. For instance, the mandate duration and stability of the committee is an important factor which can increase its effectiveness. In most Anglophone countries, the PAC is a standing committee mandated until the end of the legislative period. In some cases, stability in committees even exceeds the legislative cycle: In the US presidential system, some committee chairmen are appointed for life and must be approved by executive and parliament for independence and stability. However, such stability is not given where committees meet only in rarely or where mandates are shorter, such as Zambia where the PAC even needs to be reformed every year.

Moving from parliamentary to non-parliamentary actors, their specific design can also have

important consequences. Most crucially, external SAIs or IFIs need to be independent from political interference. While for instance the head of the SAI is usually an appointed post, rules can make sure that the executive needs legislative approval for this appointment, reducing the danger that an appointment favourable to only one party will lead to reduced effectiveness of the institutions scrutiny. For instance, Cameroon's SAI is struggling for institutional independence: The so-called *Contrôle Supérieure de l'État (CONSUPE)* is directed by an appointed minister, reports exclusively to the President who also decides on the institution's audit plan and its reports are not published.

More generally, political parties, both in government and in opposition, must not be allowed to interfere with or question the independence of these external actors. Additionally, there need to be rules in place to ensure: continuous and sufficient funding, as well as access to necessary information that findings and reports by external actors are taken up and followed up upon by political representatives in parliament and government.

Distribution of budgetary powers between executive and parliament

- ▶ The balance of power on budget policy between executive and parliament must not be tilted too strongly in favour of the executive to ensure effective legislative budget supervision.
- ▶ Central aspects are legislative amendment powers of parliament vis-à-vis the executive budget, rules on budget reversions, executive adjustment powers to the budget in the implementation phase; and the time available for parliament to scrutinise the draft budget.
- ▶ Rules on how the executive must follow up on committee findings as well as reports from non-parliamentary supervision institutions are also important for this power balance.

Equally important to determine the effectiveness of legislative budget oversight are the specific rules defining the relative powers of the executive and parliamentary committees, beyond those set out by the constitution.

The details differ too strongly across countries to be named here in detail but some broader important aspects can be singled out, namely: Legislative amendment powers of parliament vis-à-vis the executive budget; rules for spending in absence of legislative approval (executive or legislature favouring budget reversions); whether the executive can unilaterally adjust the budget in implementation phase; how well in advance the draft budget is tabled to parliament.

Particularly in Francophone African states, most parliaments lack the power to remove the executive government via the confidence vote, a central feature needed by parliaments to exercise significant power in the national system. While a confidence vote is a drastic measure which must be handled responsibly, the mere possibility of threatening government survival through this instrument helps to ensure a more leveled playing

field between presidential executive and legislature. Coupled with executive favouring budget reversions where draft government budgets are passed if parliament fails to approve it, the absence of confidence votes holds the clear danger of systems becoming de facto hyper-presidential with no effective checks on presidential powers when the president's party also controls the government.

As mentioned, parliamentary PACs are less involved in actual distributional decisions of budget policy but traditionally rather concerned with upholding proper PFM. However, also here some specific rules governing the relation between the committee and the executive are important, such as: The presence or absence of legal and political enforcement mechanisms for PAC positions and recommendations; whether PAC rulings impact on next year's budget adoption; or whether SAs and PACs are also tasked with audits considering more than just legality of financial administration (e.g. performance audits investigating effectiveness and efficiency of government action).

Political economy factors influencing budgetary supervision

- ▶ The interplay between political and economic power relations will have an important influence on whether institutions are allowed, and are able and willing to perform supervision roles in practice.
- ▶ The executive can try to limit supervision through powers of appointment or appropriation of funding, through non-transparency of executive and administrative activity or by choosing to disrespect and not follow up on recommendations made by supervisory institutions.
- ▶ Parliament can also choose not to perform its supervisory role when the opposition is insufficiently represented or a single party dominates or when MPs act too much as agents of their constituencies and not sufficiently for the accountability of national government.
- ▶ External actors can also restrain themselves for political reasons when they are not sufficiently independent or must fear negative implications for supervision and criticism of government.

Existing institutions of budgetary supervision need to be granted the role to control budgetary decision-making and be allowed to actually perform this role in the country. At the broadest level, the political economy of the respective country – meaning here the interplay between political and economic power relations – will have an important influence in this regard. In many contexts, while parliament, judiciary actors or administrative controls could in theory contribute to budget supervision. This does not, however, happen in practice because powerful actors do not want the supervision to take place.

Most importantly, the executive may want to limit supervision and accountability of its policy-making, including budget preparation. Less scrutiny of executive decision-making means more freedom for them to distribute public funds according to personal, regional or party-specific preferences – instead of national preferences determined through elections. Executives thus have an incentive to limit supervision of their actions and budgetary policy

because control over the distribution of public funds is one of the most important instruments to maintain power and buy support from powerful groups.

The most dramatic examples here are of course autocratic regimes where the executive prevents the emergence of the legislature and other supervisory institutions or stops them from performing their role because it does not see a justified role for them in holding presidential power to accountability. Unfortunately, this could be witnessed in a range of African countries in the first decades after independence and it remains the case in some countries today and a clear danger in others.

But also in democratic regimes with alterations in power, restrictions on the exercise of power and regular parliamentary and presidential elections, there are numerous instruments for the executive to limit the scrutiny its budget making receives through supervisory institutions. Many of the aspects covered in previous sections can be influenced by

the executive, through powers of appointment or appropriation of funding, through non-transparency of executive and administrative activity or by choosing to disrespect and not follow up on recommendations made by supervisory institutions. This is the case both towards parliamentary actors, as well as vis-à-vis SAs and IFs: Undermining their independence, autonomy, access to information and funding can be a strategy to limit their effectiveness in holding executive budget policy accountable.

Here, the role of parliament as an accountability actor is crucial. In case of such interference by the executive, the legislature must highlight and criticise such behaviour and forcefully call for executive restraint as well as use all means available to pressure the government into doing so. Calling such practices to the attention of the media and civil society can be an important aspect of this watchdog role.

Secondly, however, also parliament itself can choose not to exercise its theoretical supervision role for political reasons. On the one hand, as noted, when the composition of parliament does not reflect opposition voices sufficiently and the governing party dominates parliament. There will be little incentive for MPs to hold their own party accountable through the legislature. This is often enforced by rules which hold that MPs who lose their party membership also lose their position in parliament – giving parties strong power over representatives and complicating MPs' ability to scrutinise their own party. Internal party debate, transparency and accountability is, however, crucial for democratic systems, particularly when legitimate and civilised external political competition through several, coherent parties is insufficiently the case.

Further, the self-perception of MPs also matters for their commitment to and effectiveness in budgetary supervision. In some countries, and supported for instance by majoritarian electoral systems and constituency-focused party systems, parliamentarians see themselves mostly as agents

of their local origins, ethnic or lingual support groups rather than serving in a national process of mutual political accountability. In this case, they may focus their limited time and resources on constituency-related work and fail to combine this sufficiently with parallel mandates as parliamentarians such as scrutinising the government policy and national budget.

This is not only a result of certain electoral and party systems. In the Francophone tradition, for instance, it is more common that MPs actually perform multiple mandates (so-called 'cumul des mandats') and are at the same time representatives in local assemblies and national parliaments. Such a situation can reinforce the tendency noted above, where they focus on political work at the local level and neglect national supervisory and particularly opposition functions – especially when their room for political action in national parliaments is limited anyway due to party dominance or excessive executive authority.

Similar considerations are valid also for non-parliamentary actors of budget supervision. Since the independence and autonomy of SAs and IFs in following their mandate of budget scrutiny is crucial for their effectiveness. These institutions suffer when important representatives do not endorse this role. This may however happen when heads of these agencies are promised or given personal reward for inaction or have to realistically fear serious negative implications if they would committedly perform their institutional role. In climates of explicit or implicit intimidation, executives of SAs or IFs can therefore choose a light-touch approach to supervision and criticism, instead of seriously investigating government actors. The broader judicial system and its effectiveness and freedom from interference is of course relevant in this regard, too.

Finally, in cases of parliamentary and external actors not exercising their accountability roles, the media and civil society actors may often be the only remaining institutions able to try holding the government to account for its actions.

Technical factors influencing (non-) parliamentary budget supervision

- ▶ Parliaments and non-parliamentary supervisory bodies need to have sufficient technical resources to perform their roles in practice.
- ▶ This includes funding available for support staff, levels of education and subject experience of both MPs and their staff, adequate infrastructure and technical equipment as well as sufficient remuneration of MPs.
- ▶ Equally, external institutions need sufficient resources, expertise, data and information quality to perform their role.

A final point of importance on budgetary supervision is the importance of sufficient technical institutionalisation of parliaments and other accountability institutions. Whatever the democratic system and political context encountered, institutions responsible for supervising the budget cycle differ critically according to their capacity, resources, and funding – there is always a theoretical role these institutions can play in their national governance systems on the one hand, and the de facto function they are able to exercise in controlling budgetary policy on the other hand.

Among these technical factors are the amount and level of capacity parliament has at disposal for its supervisory role. This includes the funding

available for support staff, levels of education and subject experience of both MPs and their staff, adequate infrastructure and technical equipment as well as sufficient remuneration of MPs to allow for longer-term careers as independent politicians unsusceptible to financial pressure.

Complementing these considerations are necessary technical resources, expertise and quality of data and information available to supporting agencies such as IFIs or SAIs. Precisely because resources and available expertise is often limited in parliaments, well-funded external support through qualified staff can be a cost-effective alternative to increasing overall parliamentary or delegate funding.

CURRENT TRENDS OF BUDGET SUPERVISION AND POLICY RECOMMENDATIONS

Make sure the appropriate institutions are in place given the country context.

Most importantly, the right institutions need to be in place for the respective systemic context. Many African states covered here have struggled to develop the supervisory institutions necessary for budget accountability which are present in the British, French or American systems on which their constitutions were modelled.

Secondly, a number of states changed to a different system after independence. This applies for instance to countries which changed to a semi-presidential system after independence: Because of the features of this system, strong internal controls and rule of law in PFM is needed to ensure proper budgetary policy supervision.

Equally, there has been a general trend away from parliamentary systems, towards presidential constitutions. These need much stronger ex-ante involvement of parliament and a strong role for and acceptance of an effective opposition therein in

order to avoid budgetary excesses by an executive which has much wider powers in a presidential system. This is particularly relevant for Anglophone countries which share a parliamentary tradition and where legislative and institutional change needs to ensure that countries are equipped for effective budget supervision under their new constitutional systems.

Nonetheless, existing institutions of ex-post budgetary scrutiny can be effective also in presidential contexts, as long as their autonomy and non-partisan nature is ensured through adequate rules governing the committee system, avoiding excessive party dominance and keeping a balance between executive and legislative powers. Finally, presidential systems can also benefit particularly from strong, truly independent external actors of budget supervision such as SAIs and IFIs, especially in situations where president and parliamentary majority are from the same party.

When introducing new supervisory institutions, make sure they can be effective.

Fortunately, there seems to be a trend of introducing budget supervision institutions missing so far in recent years. On the one hand, ex-ante control of budgetary policy appears to be on the rise across a large number of African countries. Starting with Uganda in 2002, many countries have begun to introduce both budget committees and independent fiscal institutions to support these. Similarly, most Francophone African countries have recently established institutions of internal and external control found in the French system, such as

Courts of Accounts. While some states still lack these institutions, there are likely to be increased calls for introducing them in the future given recent trends.

While generally a positive development, the analysis has highlighted a number of important factors to ensure effectiveness of these new institutions, including their independence and autonomy, an adequate representation of the opposition and rules ensuring their position relative to the executive in the budget process.

Continue supporting the increasing political and technical institutionalisation of parliaments as actors for executive accountability and legitimate political competition.

More generally, an increasing institutionalisation of parliaments in the region discussed here can be observed, particularly since the 1990s. Especially Francophone African countries suffered for a long time from weak legislative institutions which were unable to restrain presidential powers as is necessary under presidential systems. Growing parliamentary experience, activism and expertise is thus a welcome trend. This should be supported in all systems by introducing rules balancing executive and legislative power, such as parliamentary no-confidence votes toward the government, which are still lacking in many Francophone African states.

An important aspect is parliament's own agency in determining its role in the national configuration. Parliament as the main agent keeping a critical eye on executive decision making is central to democratic systems. Achieving this more fully, be it through room for internal debate and accountability in strong parties or through multi-party competition, is a central task of parliament as an institution and should form part of the legislature's mission and self perceived role.

Gradually improving technical and resource endowment of parliaments should be a complementary focus, realising that parliamentary work will tend to be more effective when funding, infrastructure, available time, expertise and remuneration are sufficient. In this context, centralised independent parliamentary support institutions such as IFIs can be a cost-effective option.

Equally positive is the increasing party-political differentiation and more effective political

competition which can be observed in a number of countries. Some states with formerly static and dominated party landscapes are seeing important shifts of power and alterations in government tend to increase in frequency with growing parliamentary maturity. However, as countries such as South Africa see welcome increases in political competition inside strong parties as well as through multi-party competition, this is still not the case in other cases and many states still have a fractionalised, incoherent party landscape. This is problematic, since an effective and credible opposition is often a necessary prerequisite for budgetary accountability and parliamentary involvement in budget supervision. Parliamentary debate as the forum of legitimate and civilised political competition for a country must come to be understood as central to the democratic process and national decision making.

Thus, the level and nature of political competition has important consequences for budgetary supervision: In those countries where real political competition is not achievable in the near future, installing or improving parliamentary supervisory institutions may not be as effective. Rather, it can be more sensible then to work towards establishing and or strengthening external institutions of supervision, such as SAs. Where this is chosen to be done, attention must be given to these institutions' independence from political interference, freedom from intimidation and access to information as well as ensuring that recommendations and reports must be taken up by government and for instance be replied to before next year's budget can be passed.

Continue supporting the trend toward transparency, accountability & compliance in PFM systems.

Relatedly, it can be observed in recent years that the overall PFM framework in these regions

is gradually improving from an initially low level. Improvements in the transparency and lawfulness

of financial management are critical particularly for independent external actors such as SAs and IFIs. Without accurate data and transparent information, no effective supervision of government accounts or budget preparations can take place. In addition, increasing transparency and legitimate public discussion can only help in supporting the democratic development in many countries, complemented by media coverage and civil society engagement for improved PFM.

This trend should continue to be supported everywhere and also include a general effort

of further strengthening the rule of law in public financial contexts. A strict system of internal controls, enforced by legitimised and powerful judicial actors such as the Court of Accounts in France, can be crucial for budgetary accountability.

As long as these internal control systems are lacking and basic adherence to principles of accounting, budget consolidation and fiscal reporting is not achieved, the system of internal ex-post supervision used in France will continue being impracticable in African semi-presidential systems.

Consider taking up recent modernisations of semi-presidential systems.

In the context of semi-presidential systems, a recent trend in France should also be noted: Partly as a result of the very weak constitutional involvement of parliament in budgetary supervision, recent reforms have altered the balance of power there substantially towards the legislature.

Among other things, parliament now has an extended right to amend proposals from the executive as well as more involvement in budget execution and the establishment of ex-post parliamentary supervision through a new sub-committee of the budget committee, modelled on

the British PAC. This has helped to reduce the very considerable authority of the presidential executive in budgetary policy and should be considered as well in a number of African country contexts, particularly in the Francophone group traditionally lacking parliamentary involvement.

Again, when establishing or strengthening institutions of ex-post supervision, lessons can be drawn from the preceding analysis, where for instance the relevance of independence for SAs and non-partisan nature of committees were discussed as important factors.

Maintain and improve relations between different supervisory actors.

When parliament has different committees involved in budgetary supervision, their working relationship will impact on their effectiveness. For instance, when the budget committee analyses a budget proposed by government, it can be useful to consider past audit reports and recommendations by a PAC in order to see whether economic development and revenue projections by the executive have tended to be realistic in the past or to recall which sectors have been particularly prone to overspending their budgets in the past year. Equally, the PAC can work together with the budget committee to ensure that its recommendations on the execution

of the past budget are taken up: For instance, the budget committee could agree to only pass next year's budget once the government demonstrates that it has corrected or improved flaws exposed in the past year's audit reports. Sometimes, the budget committee is a sub-committee of the PAC, in which case cooperation between the two should be even easier to achieve in order to benefit from each other's work.

The relation between parliamentary budget supervisors and their counterparts outside of the legislature is also important. Generally, a transparent

and continuous exchange of information between the PAC and the SAI as well as between the budget committee and the IFI should be maintained. On the one hand, the parliamentary committees can inform external actors of particular areas where external support and scrutiny would be useful. On the other hand, external actors must inform the committees about the most important aspects which their independent supervision has uncovered and underline where parliamentary follow-up to their findings is especially needed.

Mutually supporting each other and their institutional roles in the democratic system in public can also be an important area of cooperation. Both sets of

supervising actors ideally share a common interest of budgetary supervision for the national benefit of good financial governance and could lend support to one another and vis-à-vis the executive.

The media and civil society organisations can be an important ally in this context, too. They will often have the overall national interest as their mission and are relatively detached from the political party contest. Cooperating mutually with these actors, clarifying the importance of budgetary supervision to them and using both to maintain public support and pressure on the executive for more transparent and accountable budget policy can be a promising strategy.

Consider addressing the potentially negative effects of multiple mandates for MPs.

A rather problematic trend from the perspective of parliamentary budget supervision is the continued and in some cases intensified demands of multiple explicit or implicit mandates for MPs. Particularly in the Francophone country group, the tradition of mandate accumulation (*cumul des mandats*) means that national MPs are expected to be local deputies at the same time. This reduces scarce time available for holding national government to account, including in budgetary policy. Similarly, in the Anglophone group, MPs are often either allowed to be government ministers at the same time or acting almost exclusively as agents of their local constituencies. This balancing of mandates and the need for MPs to act also at the service of parliament as a democratic institution is, however, central to the national political discourse and political contest for accountability of the national government.

As pointed out in the analysis, this is often exacerbated by majoritarian electoral systems where national party membership and activism regarding state reform and national policies can be less important de facto for MPs than extracting

concession for their local constituencies. In recent years, this trend has even been formalised in some Anglophone African countries, where parliament now administers so-called Constituency Development Funds (CDFs).

In order to avoid that, these local demands on politicians impair their incentives, ability and resources to also act as members of the national party political system and checking the current government, both the options for MPs to engage in national politics through the legislature as well as the self-perception of delegates may need to change. While ensuring satisfaction of constituencies is a naturally important aspect in democratic systems everywhere, it is crucial that MPs do not focus exclusively on these aspects at the expense of working towards improving the state and national policies in the national interest. The precise means to do so are likely to vary in each case but ensuring sufficient resources and institutionalised means of involvement in national budget policy for parliament can be promising avenues regardless of context.

Work on developing the democratic system and increasing political will for accountability.

A general point of importance related to many factors of budget supervision is the need to continue developing the domestic democratic system and increasing the national political will for accountability of political action. Parliament will in most cases be the central forum for such mutual democratic accountability of different political groups, actors and decision-makers.

This places demands on all political parties, in government as in opposition. Respecting, strengthening and supporting the legitimacy of accountability actors is a crucial long-term ingredient for democratic development, even if this may sometimes seem to contradict short-term interests of parties eager to influence political outcomes when in power. Particularly against the backdrop of increasing political competition in many countries, all political actors should realise that they share an interest in the fair and accountable exercise of power by those in government and adequate representation and involvement of the opposition. Transparency of the executive, sharing information with accountability actors and a culture of legitimate parliamentary discussion and external scrutiny of authority are important aspects.

Also at the administrative level, in ministries as well as external institutions, creating an environment free from intimidation which recognises the special national value of checks and balances as well as supervisory bodies is crucial. Employees of these institutions must be certain that there will be no individual political repercussions of their work as long as they adhere to their institutions' mandates of inquiry.

Ultimately, budget supervision of any kind is a political decision to restrict government authority according to certain rules for the greater benefit of the country and its population. Therefore, the will of the executives to allow for such accountability as well as by (non-)parliamentary actors to perform their required roles are necessary conditions for the improvement of supervision. Generating a national consensus on the desirability of such accountability is likely to be a long and difficult process, which can only really be achieved by the political and civil society actors of each country. Nonetheless, given the potential value, this seems a political struggle worth engaging in and there are powerful potential allies which can be supportive in this regard.

Support inter-parliamentary cooperation and peer-learning (e.g. AFROPAC).

Importantly, the analysis here suggests that countries in the two groups covered can support each other as well as learn a great deal from each other and would benefit from continuous cooperation and exchange of best practices. Within country groups, shared traditions and institutional heritages mean that success stories are likely to hold lessons for other countries in similar situations.

Equally, and especially because many countries diverged from their colonial and post-colonial constitutional systems, learning from counterparts in the other country group can be beneficial. For instance, where Francophone African countries

are aiming to establish parliamentary and external ex-post budget supervision, Anglophone states are likely to have important lessons and knowledge about how to do this best. Conversely, Francophone states can serve as examples for instance on separating legislative and executive mandates: There, ministers must traditionally resign from their parliamentary posts, in contrast to Anglophone African countries.

Inter-parliamentary cooperation and learning through forums such as the African Organisation of Public Accounts Committees (AFROPAC) and its various sub-bodies should thus be strengthened

and these institutions can be considered important international allies and reference points also in the respective national struggle for greater parliamentary involvement in budget supervision. Additionally, they can offer trainings and other capacity building services to their members.

Finally, also international parliamentary cooperation with non-African actors can be important in this

context. For instance, the Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) promotes cooperation between French-speaking legislatures including non-African countries. Similarly, the Association of European Parliamentarians with Africa (AWEPA) is a network of European and African MPs aiming to strengthen parliamentarianism on the continent.

Support international non-parliamentary cooperation (e.g. AFROSAI).

Similarly, also non-parliamentary supervision bodies can benefit from international cooperation and peer-learning. Where SAIs have been established for a longer time or enjoy greater independence and autonomy, they can share lessons and experiences with their younger counterparts in other countries and support them in their own process of institutionalisation.

Bodies such as the African Organisation of Supreme Audit Institutions (AFROSAI) are already actively engaging in such processes and should be considered important institutional allies by national SAIs as well as the parliamentary committees working with them.

Use international organisations as allies and reference points.

Regional and international organisations such as the Economic Community of West African States (ECOWAS), the East African Community (EAC) or the African Union (AU) can be allies for budgetary supervision and (non-)parliamentary scrutiny.

For instance, the Economic Community of Central African States (CEMAC) recently passed a directive requiring its members to establish an independent audit court, which appears to significantly increase

the prospects of institutional progress in Cameroon. Since 2015, the AU's Pan-African Parliament (PAP) houses a Committee on Audit and Public Accounts (CAPA), which can serve as a reference point and supporting actor for national counterparts. Equally, the PAP's Committee on Monetary and Financial Affairs corresponds to ex-ante budget and finance committees at the national level.

Use development partners as allies, but remind them of their own effects.

Finally, also developing partners (DPs), both bilateral ones like GIZ and multilateral ones like the World Bank, may play supportive roles for greater parliamentary budget supervision. These generally share a desire for greater executive and legislative accountability and improved PFM, and will likely stand ready to support supervisory actors in their institutionalisation. Given the large clout DPs have

in some Francophone and Anglophone African countries due to their financial assistance, they have a certain influence to suggest reform avenues and exercise pressure on governments to allow for supervision of their budgetary policy.

However, it should be kept in mind that DP's impact on budgetary supervision is not always positive.

For instance, Official Development Assistance (ODA) in the form of direct budget support (in contrast to technical assistance as provided by for instance by GIZ) is mostly given directly to executive governments and rarely runs through parliament, partly aggravated by governments not including ODA in the consolidated budget. This increases the importance and authority of the executive at the expense of parliament and could be altered in the future by increasing ODA transparency and requiring consolidation into the parliamentary budget.

Overall, allying with DPs in the process for more (non-)parliamentary budget supervision is still an important avenue for legislatures and supporting institutions across the continent. Reminding DPs of their (financial) impacts on national power configurations and pointing out areas in which support can be particularly effective would be a promising strategy to maximise their positive impact.

MAIN ISSUES

This overview study compares thirteen Anglophone and thirteen Francophone African countries with respect to parliamentary budget supervision. By contrasting institutional traditions, settings

and experiences and highlighting common and distinctive strengths and weaknesses in each group, a number of main messages emerge from the study:

- ▶ Make sure the appropriate institutions are in place given the country context
- ▶ When introducing new supervisory institutions, make sure they can be effective
- ▶ Support the increasing political and technical institutionalisation of parliaments
- ▶ Support the trend toward transparency, accountability & compliance in PFM systems
- ▶ Consider taking up recent modernisations of semi-presidential systems
- ▶ Maintain and improve relations between different supervisory actors
- ▶ Consider addressing the potentially negative effects of multiple mandates for MPs
- ▶ Work on developing the democratic system & increasing political will for accountability
- ▶ Support inter-parliamentary cooperation & peer-learning (e.g. AFROPAC)
- ▶ Support international non-parliamentary cooperation (e.g. AFROSAI)
- ▶ Use international organisations as allies and reference points (e.g. AU)
- ▶ Use development partners as allies, but remind them of their own effects

Depending on the country, different systems and actors of budgetary supervision will exist, always supported by the judiciary and the broader PFM framework. Still, parliament is a crucial actor to ensure public accountability of political decision-

making and thus also budgetary policy. The following overview highlights critical aspects in each supervisory system for parliamentary supervision actors.

Summary

| Main Factors | Parliamentary ex-ante supervision | Parliamentary ex-post supervision |
|-------------------------|--|--|
| Necessary institutions | Budget (& Finance) Committee, Independent Fiscal Institution (IFI) | Public Accounts Committee (PAC), Supreme Audit Institution (SAI) |
| Rules and provisions | Transparency by executive, Sufficient time for budget scrutiny, Legislative amendment powers, Executive amendment in implementation, No executive-favouring budget reversions | Transparency by executive, Follow-up rules on PAC findings for executive, Judicial consequences for PAC findings, Option of performance audits for SAI |
| Role | Committee as non-partisan veto player on policy via the budget, Representation for the opposition, Democratic accountability role | Committee as non-partisan watchdog for proper PFM, Representation for the opposition, Democratic accountability role |
| Institutional relations | IFI offering neutral support and resources, Committee translates IFI findings into political pressure | Symbiotic relation between PAC and SAI, Parliamentary follow-up to SAI's work, SAI checks government response to PAC |
| Technical resources | Funding, levels of education and subject experience of both MPs and their staff, Policy expertise in all areas, Adequate infrastructure and equipment, Accurate government financial data for IFI, Sufficient funding, staff and resources for IFI | Funding, levels of education and subject experience of both MPs and their staff, Technical audit/PFM expertise, Adequate infrastructure and equipment, Accurate government financial data for SAI, Sufficient funding, staff and resources for SAI |

Overall, the African parliaments covered here are already in the process of increasingly establishing themselves as the central actors of democratic legitimacy, transparency and accountability,

particularly with regard to budgetary policy. Forcefully claiming this role is needed for the considerable promise of parliamentary budget supervision to materialise.

Gardiens d'une comptabilité publique démocratique

Le rôle des parlements africains anglophones et francophones dans la supervision du budget



Mis en œuvre par:





Le programme de bonne gouvernance financière en Afrique est mis en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH au nom du Ministère Fédéral Allemand pour la Coopération Économique et le Développement (BMZ) et l'Union Européenne (UE), sur une période allant de 2015 à 2017. Le programme opère sur tout le continent africain, avec ses bureaux à Pretoria en Afrique du Sud, à Yaoundé au Cameroun ainsi qu'à Berlin en Allemagne.

www.giz.de/en/worldwide/15725.html



L'organisation africaine des comités des comptes publics est un réseau panafricain interparlementaire de comptes publics et de comités similaires ayant en charge les affaires budgétaires. Son objectif est de renforcer la transparence et le contrôle budgétaire ainsi que la responsabilité financière. Il offre une plateforme permettant l'échange d'expériences et renforce la capacité institutionnelle d'états membres à travers la promotion de développement technique et de coopération dans le secteur.

<http://afropac.net>

| | | | |
|------------|--|---------------------|--|
| Publié par | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Siège à Bonn et Eschborn, Allemagne Good Financial Governance in Africa GIZ Office Pretoria P. O. Box 13732, Hatfield, 0028 Hatfield Gardens, Block C, Ground Floor, 333 Grosvenor Street, Pretoria Afrique du sud www.giz.de | Au nom de | Ministère Fédéral allemand pour la coopération économique et le développement (BMZ) et de l'Union Européenne (UE) |
| | | Contact | Dr. Barbara Dutzler Responsable du programme |
| | | Courriel | barbara.dutzler@giz.de |
| | | Téléphone | +27 (0)12 423 5900 |
| | | Mise en page | Twaai Design |
| | | Date de publication | Août 2016 |

Gardiens d'une comptabilité publique démocratique

Le rôle des parlements africains anglophones et francophones dans la supervision du budget

*Une étude générale sur la supervision législative
du budget anglophone et francophone en Afrique*



Mis en œuvre par:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Indice

| | |
|--|----|
| CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS AFRICAINS ANGLOPHONES ET FRANCOPHONES | 1 |
| L'héritage institutionnel colonial et après l'indépendance | 3 |
| Systèmes électoraux et constitutionnels | 6 |
| Systèmes de parti et compétition politique | 8 |
| Conception, composition et règles gouvernant les acteurs de supervision budgétaire | 10 |
| Distribution des pouvoirs budgétaires entre l'exécutif et le parlement | 12 |
| Facteurs d'économie politique en contrôle budgétaire | 13 |
| Facteurs techniques du contrôle budgétaire (non-)parlementaire | 15 |
| DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES | 16 |

Abréviations

| | |
|---------|--|
| AFROPAC | Organisation Africaine des Comités des Comptes Publics |
| AFROSAI | Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques |
| APF | Assemblée Parlementaire de la Francophonie |
| AWEPA | Association des Parlementaires Européens Partenaires de l'Afrique |
| BMZ | Ministère Fédéral allemand pour la coopération économique et le développement |
| CAE | Communauté d'Afrique de l'Est |
| CAPA | Comité d'Audit et des Comptes Publics |
| CEMAC | Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale |
| CONSUPE | Contrôle Supérieure de l'État |
| CÉDÉAO | Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit |
| IFI | Institution Fiscale Indépendante |
| IGF | Inspection Générale des Finances |
| ISC | Institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques Indépendante |
| PAC | Comité Parlementaire des Comptes Publics |
| PAP | Parlement Panafricain |
| SAI | Institution Suprême d'Audit Indépendante (ISC en français) |
| UA | Union Africaine |
| UE | Union Européenne |

CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS AFRICAINS ANGLOPHONES ET FRANCOPHONES

- ▶ Les pays anglophones et francophones d'Afrique sont influencés par leur expérience institutionnelle coloniale et leurs choix constitutionnels et institutionnels après l'indépendance.
- ▶ Pour un contrôle budgétaire efficace, les institutions et acteurs appropriés doivent être en place en fonction de leurs contextes constitutionnels et institutionnels respectifs.

Le rôle du parlement dans le cycle budgétaire varie en fonction de la configuration institutionnelle d'un pays. En ce qui concerne les pays anglophones et francophones d'Afrique comparés ici¹, deux facteurs ont une influence prépondérante: l'héritage institutionnel colonial ainsi que les systèmes et les institutions choisis après l'indépendance ou bien au moment de la transition démocratique (voire Encadré 1). Ces influences vont en partie expliquer le paysage institutionnel que l'on peut observer dans les pays francophones et anglophones d'Afrique et serviront comme premiers outils pour comparer ces deux groupes de pays.

En général, une supervision budgétaire efficace a besoin d'institutions et d'acteurs appropriés en prenant en considération le système démocratique actuel du pays en question. En raison de l'héritage colonial, la plupart de ces pays ont un système budgétaire correspondant soit au système politique du Royaume Uni, soit à celui de la France. Par contre, les acteurs de contrôle nécessaires pour ceci n'ont souvent pas été suffisamment développés dans les pays Africains.

Vu que la plupart des pays dont il est question ici ont modifié leur Constitution après l'indépendance, il est aussi indispensable d'assurer l'émergence d'institutions de supervision budgétaire compétentes dans ces nouveaux systèmes. Ceci n'a pas eu lieu suffisamment dans les premières décades suivant l'indépendance. En outre, certaines institutions créées dans un contexte colonial ne sont pas compatibles avec d'autres cadres institutionnels et systémiques. Ceci peut compliquer leur mission, par exemple si des attentes irréalistes sont placées en ces acteurs malgré leur création dans un contexte entièrement différent.

Par la suite, chacune de ces influences institutionnelles sera expliquée plus en détail, avant de mettre l'accent sur d'autres facteurs affectant l'efficacité de la supervision budgétaire. Enfin, ce document présentera des développements actuels d'importance pour ces pays et discutera des options politiques et de réformes pour la supervision budgétaire.

¹ Dans ce document, treize pays anglophones ont été étudiés: le Botswana, le Kenya, le Lesotho, le Malawi, l'île Maurice, la Namibie, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe. Le groupe francophone comprend également treize pays: le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Tchad, la République du Congo (Brazzaville), la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo, et la Guinée Équatoriale.

Encadré 1

Influences institutionnelles théorétiques de supervision budgétaire en pays anglophones et francophones d'Afrique.

| Influences Institutionnelles | Héritage Colonial | Institutions de Supervision | Système Indépendant | Institutions de Supervision | Système Électoral | Compétition de Partis Politiques | Exemples de Pays |
|------------------------------|--------------------------------|--|---------------------|-----------------------------|-------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| AFRIQUE ANGLOPHONE | Parlementarisme anglais | Institution suprême d'audit indépendante (SAI en anglais, ISC en français), Comité des Comptes Publics (PAC) | Parlementaire | Inchangées | Majoritaire | Pluraliste | Botswana |
| | | | Proportionnel | | Proportionnel | Pluraliste | Île Maurice Lesotho |
| | | Mélange des deux systèmes et/ou contrôles internes | Majoritaire | Pluraliste | Pluraliste | Parti dominant | Zambie |
| | | Comité du budget puis-sant, institution fiscale indé-pendante (IFI) | Proportionnel | Pluraliste | Pluraliste | Parti dominant | Namibie, Seychelles |
| AFRIQUE FRANCAPHONE | Semi-Présidentielisme français | Contrôles administratifs internes de l'exécutif (Inspection Générale des Finances IGF, comptables publics), Cour des Comptes judiciaire externe, commission parlementaire des finances | Parlementaire | Inchangé | Majoritaire | Pluraliste | Côte d'Ivoire, Mali |
| | | | Proportionnel | | Proportionnel | Pluraliste | Congo, Gabon |
| | | Commission des finances et du budget puissante, ins-titution fiscale indé-pendante (IFI) | Majoritaire | Pluraliste | Pluraliste | Parti dominant | Burkina Faso, Cameroun, Niger |
| | | | Proportionnel | Pluraliste | Pluraliste | Parti dominant | Tchad, Sénégal, Togo |

À noter: Tous les pays étudiés n'ont pu être pris en compte dans ce tableau. Le Swaziland est une monarchie dans laquelle le Roi (au lieu du parlement) nomme le Premier Ministre et ne peut pas être démis de ses fonctions par le pouvoir législatif. La République Centrafricaine est un pays en transition et n'est donc pas pris en compte dans ce tableau. Source: L'auteur.

L'héritage institutionnel colonial et après l'indépendance

- ▶ Le système parlementaire anglais a influencé les pays anglophones d'Afrique et met l'accent sur le contrôle budgétaire ex-post lors de l'évaluation du budget par une institution supérieure du contrôle des finances publiques indépendante (ISC) et un comité parlementaire des comptes publics (PAC).
- ▶ Le système semi-présidentiel français a influencé les pays francophones d'Afrique et se concentre sur le contrôle budgétaire ex-post lors de l'exécution du budget à travers des contrôles internes de l'exécutif et par une application externe de la loi par une Cour des Comptes.
- ▶ Après l'indépendance, beaucoup de pays ont basculé vers un système présidentiel sur le modèle des États-Unis, système qui met l'accent sur la supervision budgétaire ex-ante au stade de la préparation du budget, à travers une puissante commission parlementaire du budget, soutenue par une institution fiscale indépendante (IFI).

Les pays anglophones d'Afrique ont en commun une tradition parlementaire héritée de leur passé comme anciennes colonies britanniques et leurs modèles de gouvernance ont été basés en grande partie sur l'exemple britannique. Dans ce système (dit de 'Westminster'), le parlement nomme le Gouvernement et a donc un rôle important. Déjà avant leur indépendance, les colonies britanniques étaient équipées d'institutions quasi-parlementaires faisant partie de l'ordre colonial britannique décentralisé. Au contraire, en France, les décisions politiques étaient beaucoup plus centralisées à Paris, sans institutions législatives dans les colonies. Cela explique pourquoi les pays anglophones d'Afrique possédaient des organes législatifs mieux préparés et plus expérimentés au lendemain de leur indépendance.

À cause de leurs origines comme démocraties parlementaires (voir encadré 2), les pays anglophones d'Afrique sont caractérisés par des institutions de supervision budgétaire ex-post et surtout par une institution supérieure d'audit et de contrôle des finances publiques (ISC) qui œuvre comme auxiliaire

du parlement. De plus, les parlements de ces pays sont impliqués dans la supervision budgétaire à travers un comité parlementaire permanent des comptes publics (Comité Parlementaire des Comptes Publics, PAC). Ensemble, ces institutions doivent exercer un contrôle budgétaire ex-post qui se concentre sur l'évaluation des comptes publics à la fin du cycle budgétaire. Cependant dans la pratique, beaucoup de pays Africains anglophones ne possédaient pas de supervision effective après leur indépendance. Des institutions et des systèmes de gestion des finances publiques déficitaires, ainsi qu'un manque généralisé de ressources, posaient des problèmes dans l'exercice de leur mandat de supervision.

Les constitutions des pays francophones d'Afrique étaient inspirées du système semi-présidentiel français, avec une supervision budgétaire distincte qui est soutenue par un système légal de gestion financière publique qui se traduit par des contrôles internes à l'exécutif et une mise en application judiciaire externe (encadré 2). Ensemble, ces institutions contribuent à un contrôle budgétaire ex-post qui est centré sur l'exécution du budget. Le

Encadré 2

Contrôle budgétaire ex-ante et ex-post et institutions de supervision parlementaires et non-parlementaires.

Dans le cycle budgétaire d'un pays démocratique, il existe différents points d'entrée pour contrôler la gestion financière publique. Une distinction importante est à faire entre une supervision ex-ante (avant d'approuver le budget) et ex-post (après que le budget soit approuvé). La préparation du budget et l'approbation font partie des stades ex-ante et la mise en pratique et l'évaluation budgétaire constituent les stades ex-post du cycle budgétaire (voir diagramme 1).

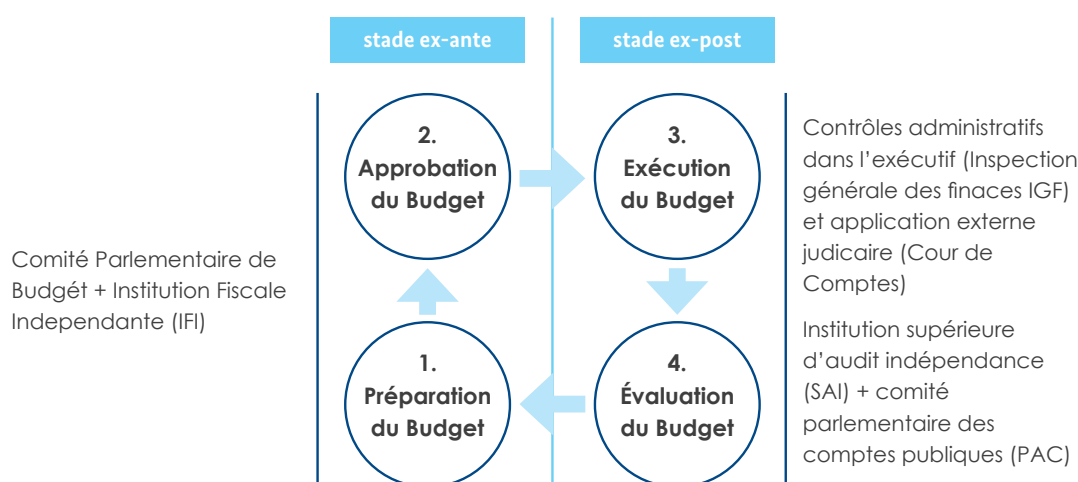


Diagramme 1 Points d'entrée dans le cycle budgétaire et institutions de contrôle correspondants. Source: L'auteur

Dans la tradition britannique de démocratie parlementaire, le pouvoir législatif est un acteur important de supervision budgétaire ex-post. Alors que la formulation et l'exécution du budget est du ressort du gouvernement, cette exécution budgétaire est ensuite évaluée par un acteur externe au parlement: L'institution supérieure de contrôle des finances publiques indépendante (ISC). Les résultats de ces audits externes sont ensuite présentés au comité parlementaire des comptes publics (PAC), qui idéalement a une relation symbiotique avec l'ISC et demande des comptes à l'exécutif. Comme le comité fait partie du parlement contrôlé par la majorité du gouvernement, des règles spécifiques

parlement doit ensuite valider les contrôles judiciaires exercés par ces organes. Beaucoup de pays africains francophones ont maintenu un système similaire après l'indépendance ainsi que quelques états anglophones d'Afrique qui ont optés pour ce système de partage de pouvoir. Par contre, en pratique, ces contrôles internes et cadres légaux de gestion financière publique n'étaient pas suffisamment en place au moment de l'indépendance, ce qui rendait difficile le contrôle budgétaire.

Un grand nombre de pays Africains ont opté pour un système présidentiel après leur indépendance conférant de vastes pouvoir au pouvoir exécutif

désigné par le chef de l'état. Ceci, en opposition à leurs origines françaises ou anglaises. Aux États-Unis, pays référence pour un système présidentiel, le parlement a un droit de veto important en matière de budget, qui s'avère crucial pour contrôler l'exercice du pouvoir politique présidentiel. Pour ceci, le Congrès Américain possède un système de comités élaboré, avec un comité du budget inclut dans le contrôle budgétaire ex-ante au stade de la préparation du budget ainsi qu'une institution fiscale indépendante (IFI) comme soutien externe. Dans le contexte africain, par contre, cette configuration institutionnelle n'a souvent pas été développée, même si un nombre

essayent d'assurer que l'opposition parlementaire soit fortement représentée dans ce comité. La configuration parlementaire, explique donc pourquoi la supervision budgétaire est assignée en partie à un acteur indépendant externe.

Au contraire, dans les systèmes présidentiels, le contrôle budgétaire au stade ex-ante est prévu et la législature est particulièrement importante dans ce contexte. Aux États-Unis, le président ne peut pas faire d'appropriations budgétaires sans l'accord du Congrès, ce qui permet au parlement d'être co-auteur des décisions de politique budgétaire. Parce que l'exécutif présidentiel détient de larges pouvoirs politiques dans ce système, il est attendu du parlement qu'il joue un rôle actif pour limiter et équilibrer l'autorité présidentielle – surtout par ses pouvoirs budgétaires. Pour effectuer cette tâche, le parlement dans ce type de système doit être préparé et outillé pour suivre et contribuer à la politique budgétaire avec un système élaboré de commissions et une commission des finances et du budget puissante. De plus, cette commission est soutenue par une institution fiscale indépendante (IFI) qui met à disposition son expertise et ses ressources en matière de politique budgétaire.

Finalement, dans les systèmes semi-présidentiels, la situation est plus compliquée parce qu'ils combinent des éléments des deux systèmes et le rôle budgétaire du parlement dépend des détails constitutionnels et du contexte ainsi que du résultat des élections parlementaires. Généralement, le pouvoir exécutif est partagé entre le président élu par vote populaire et le poste du premier ministre et gouvernement responsables envers un parlement élu séparément par les citoyens. Dans le système semi-présidentiel français, aucun rôle important n'est prévu pour le parlement dans la supervision budgétaire, ni ex-ante, ni ex-post. Au lieu de supervision parlementaire, des institutions judiciaires externes au parlement sont chargées de ce mandat. Ceci s'explique par le fait qu'une supervision parlementaire peut devenir inefficace dans ce système si le président et le premier ministre viennent du même parti politique. Ni un contrôle ex-ante de la part de la présidence ni un contrôle ex-post par un PAC ne fonctionneraient efficacement dans cette situation. Pour cette raison, le système français est basé sur un système de droit public fort, appliqué par des contrôles internes centralisés au ministère des finances (l'inspection générale des finances IGF) et décentralisé dans les institutions publiques par des comptables qui sont personnellement responsables devant la loi pour les comptes qu'ils vérifient. En plus, une puissante Cour des Comptes externe assure l'application des lois de gestion financière publique (voir diagramme 1). La Commissions des finances et du budget sert (seulement) à valider cette application interne et externe du système budgétaire judiciaire au lieu d'agir comme acteur de contrôle.

d'états francophones et anglophones ont instauré une constitution présidentielle dans leur pays.

En général, on a pu observer que durant la période suivant l'indépendance la participation du parlement dans le contrôle budgétaire était minimale, surtout dans les pays francophones d'Afrique. De plus, un nombre élevé de coups d'États pour accéder au pouvoir a souvent compliqué le développement de traditions parlementaires et de supervision budgétaire dans cette région. Néanmoins, de nombreuses réformes démocratiques et institutionnelles ont pu améliorer les systèmes de beaucoup de pays,

renforçant le rôle du parlement. Souvent, les institutions qui manquaient au moment de l'indépendance ont été instaurées et développées peu à peu pendant ces dernières années.

Suite à cette institutionnalisation parlementaire et à l'introduction de limites au pouvoir présidentiel et exécutif ainsi que l'amélioration des systèmes de multipartisme et des efforts en vue de transparence et de responsabilisation, beaucoup de parlements Africains ont pu s'établir comme institutions de plus en plus importantes dans leurs contextes nationaux.

Systemes électoraux et constitutionnels

- ▶ Beaucoup de pays Africains utilisent des systèmes électoraux majoritaires comme le font la France et l'Angleterre, ce qui a tendance à favoriser un système bipartisan relativement stable et peut permettre l'épanouissement d'une opposition forte, indispensable pour la supervision budgétaire parlementaire.
- ▶ Par contre, si un système majoritaire n'est pas combiné avec une constitution parlementaire, il peut aussi conduire à un service public personnalisé, avec des partis plus faibles et des parlements peu représentatifs de l'intérêt général et a forte loyauté ethnique, régionale ou linguistique.
- ▶ L'alternative est un système électoral proportionnel, utilisé dans quelques états Africains, qui tend à produire des partis plus forts.
- ▶ La capacité des députés de concilier leurs mandats de circonscription avec leur rôle parallèle dans le parlement comme acteur central de responsabilisation démocratique est crucial.

L'interaction entre le système électoral, le type de constitution et la compétition entre partis politiques influence aussi la supervision budgétaire.

Dans la plupart des pays anglophones d'Afrique, un mode de scrutin majoritaire de type britannique est utilisé. Ce modèle est également employé en France et a été adopté en partie en Afrique francophone. Il a pour conséquence que le parti ou le candidat avec le plus de votes remporte l'intégralité de la circonscription et que les votes faits pour d'autres candidats sont effectivement perdus. Ceci a tendance à favoriser l'émergence de deux grands partis avec des majorités suffisantes pour gouverner de manière stable. Les partis trop petits n'ont souvent pas la possibilité de remporter des circonscriptions et sont donc moins souvent élus.

Une implication possible d'élections majoritaires est la présence d'une opposition forte, ce qui est positif pour la supervision budgétaire. Dans des systèmes parlementaires, il est plus probable que le PAC exercera son rôle de superviser le budget plus efficacement et que l'indépendance de l'ISC soit

assurée, s'il y a une opposition forte au parlement. Ceci est traditionnellement renforcé par des règles explicites : en Grande-Bretagne, le PAC est toujours présidé par un membre de l'opposition, ce qui permet d'influencer l'agenda du comité.

En même temps, les systèmes majoritaires peuvent encourager la personnalisation du pouvoir politique où les candidats deviennent plus importants que les partis politiques qu'ils représentent. Les candidats victorieux seront alors plus soucieux des intérêts de leur circonscription et moins de l'intérêt général que dans des systèmes proportionnels où leur élection se fait en fonction d'une liste nationale. Représenter une circonscription est toujours une partie importante du travail d'un(e) député(e). Par contre, ils doivent équilibrer ce travail avec des rôles cruciaux parallèles au sein du parti et comme membre de l'institution parlementaire. Ce dernier aspect est indispensable pour la responsabilisation démocratique de l'exécutif envers un électorat divers qui choisit ses députés à travers un système politique qui vise le contrôle mutuel des pouvoirs.

Les systèmes majoritaires peuvent rendre difficile

l'émergence de partis nationaux cohérents basé sur des questions de réformes et de politiques nationales et au contraire renforcer des délimitations politiques régionales, linguistiques, ethniques ou personnelles. Dans ce cas, les députés se concentrent excessivement sur les intérêts de leur circonscription et pas assez sur leur rôle national qui inclut la responsabilisation du gouvernement.

L'alternative à ce mode de scrutin sont des élections proportionnelles, dans lesquelles les résultats ne sont pas personnalisés, mais attribués à un parti et considérés en proportion du vote total. Contrairement aux élections majoritaires, ce modèle implique un système où les partis ont un rôle plus important et où les candidats politiques vont plus souvent s'organiser dans des partis unitaires – pour obtenir le contrôle politique, les candidats doivent être membres d'un parti qui les nomme. Ces systèmes tendent à être moins personnalisés et produisent des partis forts qui ont plus d'influence sur l'agenda politique des députés que dans les systèmes majoritaires.

Par contre, même si un système proportionnel est plus inclusif, il risque de morceler le paysage politique en créant de nombreux partis. Ce risque est généralement contrôlé en introduisant des limites minimales pour entrer au parlement ou bien en imposant un nombre relativement bas de députés par circonscription.

En général, les deux systèmes électoraux doivent être considérés dans le contexte du système constitutionnel d'un pays : Dans des contextes parlementaires et semi-présidentiels, les partis choisissent le gouvernement et restent très importants même en cas d'élections majoritaires. Cependant, un certain nombre de pays Anglophones ont adopté une constitution présidentielle et un mode de scrutin majoritaire, ce qui peut conduire à un parlement personnalisé et concentré sur les circonscriptions de députés, où les partis manquent de poids et où l'opposition sera moins cohérente.

Systemes de parti et compétition politique

- ▶ Le contrôle budgétaire parlementaire présuppose la compétition politique avec des alternances régulières, un développement encore récent dans beaucoup de pays Africains.
- ▶ Souvent, un seul parti dominant ou une multitude de partis fragmentés caractérisent la vie parlementaire, ce qui affaiblit les débats et les compromis effectifs de politique nationale.
- ▶ Surtout dans les systèmes (semi-)présidentiels, les pouvoirs considérables de l'exécutif doivent être équilibrés par l'opposition parlementaire. Dans les systèmes parlementaires, une opposition forte est nécessaire pour une supervision et responsabilité budgétaire effective.
- ▶ Une compétition politique légitime et transparente, interne aux partis et externe par des partis alternatifs, est nécessaire pour un système démocratique d'équilibres de pouvoirs.

Toutes ces considérations présupposent l'existence d'un système de compétition politique légitime et institutionnalisé, un des ingrédients essentiels d'une démocratie. Si la transparence, la responsabilisation et l'examen démocratique de l'autorité politique n'est pas accepté et intégré dans les institutions politiques, les mécanismes de supervision (budgétaire) peuvent perdre considérablement en efficacité.

Un manque de compétition politique légitime caractérisait pendant longtemps un certain nombre de pays Africains, mais récemment des changements graduels ont pu être notés. Au lieu d'un environnement fait de compétition politique et de responsabilité démocratique à travers le multipartisme ou bien au moins à l'interne d'un seul parti, beaucoup de pays Africains étaient dominés après l'indépendance par des partis uniques puissants (souvent des partis issus des mouvements de libération), sans compétition politique interne ou externe du parti et sans rôles légitimes pour l'opposition – ce qui rend impossible un véritable équilibre des pouvoirs démocratique. Surtout en Afrique francophone, le paysage des partis n'est pas très développé et de nombreux partis fragmentés

coexistent souvent à côté d'un seul parti dominant. Un paysage politique constitué d'un nombre moindre de partis d'une taille plus conséquente peut permettre une présence parlementaire et d'opposition plus efficace. Une fois qu'un parti a accès au gouvernement, ce pouvoir est souvent maintenu pendant des périodes extraordinairement longues. Une alternance régulière n'est pas encore la norme dans un grand nombre de pays considérés ici. Même si ceci peut en partie résulter du système électoral, le manque de légitimité et d'auto-perception des partis comme agents de responsabilisation démocratique du pouvoir exécutif ont aussi leur importance.

Une opposition crédible ainsi que l'examen de l'autorité du pouvoir exécutif sont essentiels pour que le parlement puisse effectivement remplir son rôle au sein d'une démocratie représentative. Le pouvoir de contrôle législatif n'est pas efficace si le parti gouvernant domine aussi le parlement sans la présence de partis d'opposition qui s'entendent comme agents légitimes représentants la société. Au contraire, les partis qui se développaient souvent servaient surtout comme instruments de chefs individuels de partis, organisés surtout en fonction

des divisions régionales, linguistiques, ethniques ou religieuses du pays, au lieu d'agir au service du parlement comme institution de responsabilisation démocratique. Ceci est souvent renforcé par le manque de substance des programmes politiques des partis qui ont surtout le but de former le gouvernement et d'en extraire des concessions pour leurs électeurs spécifiques au lieu de réformer l'Etat ou ces politiques plus généralement. De plus, conséquence de la personnalisation des partis, les systèmes de partis sont souvent de nature privée, dans le sens que les négociations politiques se font en dehors de l'espace public et du parlement au niveau des chefs de partis, sans véritable discussion et influence au niveau parlementaire par l'intégralité des partis.

Un système politique cohérent basé sur des partis politiques et soutenu par un mode électoral qui ne favorise pas excessivement la personnalisation et centré sur les circonscriptions peut s'avérer positif pour le fonctionnement parlementaire et pour la responsabilité du gouvernement envers une opposition crédible. Cependant, il y a un risque réel si la transparence et la responsabilisation de l'autorité publique ne sont pas perçues comme partie intégrante du rôle parlementaire, soit par absence de compétition entre partis politiques ou au sein de ceux-ci. Le budget doit être débattu au parlement pour que les députés puissent examiner et contrôler l'autorité du gouvernement, que ce soit au stade de la préparation budgétaire ou après son adoption.

Comme le parlement est un acteur particulièrement important dans les systèmes présidentiels, les effets négatifs d'un manque de débat politique au sujet de la politique budgétaire s'y font particulièrement ressentir. Un système ainsi nécessite un pouvoir législatif fort avec un rôle important pour l'opposition qui doit être inclut dans les décisions politique à travers le pouvoir d'autorisation budgétaire.

Si un seul parti domine le paysage politique et peut de fait ignorer l'opposition parlementaire, le système d'équilibre des pouvoirs ne fonctionne pas et l'autorité présidentielle sera insuffisamment contrôlée, surtout si des mécanismes de contrôle et de responsabilisation interne aux partis ne peuvent pas compenser cette absence de contrôle externe. Ceci est particulièrement problématique dans les systèmes présidentiels d'Afrique qui manquent de compétition politique.

Ces dangers sont aussi réels dans des contextes semi-présidentiels répandus en Afrique francophone et aussi plus rarement, dans les pays africains anglophones. S'il y a un parti dominant, ce groupe contrôle de fait les deux branches exécutives du pays (la présidence et le gouvernement par le biais de la majorité parlementaire), ce qui implique des pouvoirs exceptionnels aux dépens d'une opposition parlementaire affaiblie. Les constitutions semi-présidentielles transfèrent toujours des pouvoirs considérables à l'exécutif. Si le parti du président contrôle aussi le parlement, l'absence d'une opposition forte, cohérente et crédible rend particulièrement difficile la supervision politique, notamment celle du budget. A moins qu'il n'y ait des institutions externes indépendantes (par exemple une ISC) très fortes, le gouvernement aura dans ces cas des pouvoirs budgétaires quasi illimités.

Finalement, l'opposition est nécessaire pour l'efficacité de la supervision budgétaire même dans les systèmes parlementaires ou l'examen du budget est exercé surtout par des acteurs externes, les ISC. Avec des partis individuels très dominants, comme c'est le cas en Afrique du Sud ou à l'île de Maurice, ces institutions auront moins d'alliés dans le parlement à cause d'une opposition faible et il est moins probable que le PAC puisse efficacement contrôler le gouvernement du parti dominant.

Conception, composition et règles gouvernant les acteurs de supervision budgétaire

- ▶ Les règles parlementaires peuvent renforcer une représentation appropriée de l'opposition et un rôle non-partisan des commissions de contrôle et éviter que le cumul des mandats des députés ou une instabilité des mandats des commissions réduisent l'effectivité parlementaire.
- ▶ Les règles encadrant le fonctionnement des institutions de contrôle des finances publiques nonparlementaires doivent en assurer l'indépendance de l'interférence politique, un financement continue et suffisant, l'accès à l'information ainsi qu'une obligation de suivi de la part de l'exécutif vis-à-vis de leurs rapports.

Du côté parlementaire, il a déjà été noté que le pouvoir législatif et le système de commissions correspondant incluant la commission du budget, des finances ou des comptes publiques sont traditionnellement plus institutionnalisés en pays de tradition britannique que leurs équivalents en pays francophones. Une commission plus expérimentée qui fait partie d'un parlement plus ancien aura tendance à avoir plus de capacité et de savoir-faire pour remplir son rôle de contrôle, étant donné que les pratiques parlementaires sont le produit d'un long processus de réforme. Alors qu'on peut dire que globalement les pays anglophones bénéficient d'un certain avantage, l'expérience parlementaire est bénéfique pour tous les pays.

En outre, les règles parlementaires peuvent aussi influencer le rôle de l'opposition dans la pratique parlementaire, ce qui est important pour l'effectivité de la supervision budgétaire : Par exemple, dans beaucoup de pays, le président du PAC fait partie de l'opposition, ce qui permet d'exercer des pouvoirs d'agenda considérables. Plus généralement, le comité est considéré comme un groupe non-partisan dans le sens qu'il travaille au service du parlement pour assurer la bonne gestion financière de l'administration publique. Quelquefois, cette neutralité est renforcée par des

règles explicites: En Zambie, par exemple, le PAC a autant de membres qu'il y a de partis représentés au parlement, avec un siège pour chaque parti, ce qui garantit une représentation égalitaire.

Le même argument ne peut pas être fait pour les commissions du budget. Comme institutions de supervision budgétaire ex-ante, elles contribuent aux décisions politiques et à l'allocation du budget et leur composition reflète donc les résultats électoraux et les préférences politiques de l'électorat.

L'effectivité des commissions parlementaires peut aussi souffrir si les différents mandats des députés et les possibles conflits d'intérêts qu'ils amènent ne sont pas pris en considération. Dans beaucoup de pays Africains, la présidence essaye de mélanger l'exécutif et le législatif en offrant des postes au sein du gouvernement à un grand nombre de députés. Ceci remet en question leur indépendance et crédibilité quand il s'agit d'examiner les comptes d'un gouvernement dont ils font partie. Si les demandes et intérêts de différents mandats ne peuvent pas être conciliés, des règles stipulant que les membres du gouvernement doivent pauser leurs mandats parlementaires ou de commission peuvent réduire ces risques.

D'autres provisions administratives peuvent aussi influencer l'effectivité de la supervision budgétaire parlementaire. Par exemple, la durée et stabilité du mandat d'une commission est un facteur important. Dans la plupart des pays africains anglophones, le PAC est un comité permanent pendant toute la période législative. Dans quelques instances, la durée de vie du comité excède même la période parlementaire: Aux États-Unis, par exemple, quelques présidences de comités sont nommées à vie et doivent être confirmés par l'exécutif et le parlement pour garantir l'indépendance et la stabilité parlementaire. Une telle stabilité est absente quand les comités se réunissent seulement rarement ou si leurs mandats sont courts, comme en Zambie, où le PAC doit être reconstituée chaque année.

Quand on se penche vers les acteurs de contrôle non-parlementaires, les règles institutionnelles spécifiques sont importantes dans leur contexte. Certainement, les ISC ou IFI externes doivent être à l'écart de toute interférence politique. Bien que le

Président de l'ISC soit nommé par le gouvernement, des règles peuvent assurer que cette nomination doive être acceptée par le pouvoir législatif, ce qui réduit le risque qu'une nomination favorable au parti gouvernant rende moins effectif la supervision exercée par l'institution. Par exemple, l'ISC du Cameroun manque d'indépendance institutionnelle: Le Contrôle Supérieur de l'État (CONSUIPE) dans ce pays est dirigé par un ministre du gouvernement qui rend compte seulement au président et pas au public, et le chef d'État a en plus le droit de diriger le plan d'audit de l'institution.

En général, les partis politiques, qu'ils soient au gouvernement ou de l'opposition, ne doivent pas interférer avec ou remettre en question l'indépendance de ces acteurs externes. Il faut des règles assurant un accès continu et suffisant au financement et une obligation de la part du gouvernement et du parlement de répondre et réagir aux rapports et recommandations des acteurs externes pour assurer que ces institutions puissent agir indépendamment.

Distribution des pouvoirs budgétaires entre l'exécutif et le parlement

- ▶ Pour une supervision budgétaire parlementaire effective, l'équilibre des pouvoirs budgétaires entre l'exécutif et le parlement ne doit pas être excessivement favorable au gouvernement.
- ▶ Le pouvoir législatif de modifier le budget proposé par le gouvernement, les règles de révisions budgétaires, les droits exécutifs de modifier le budget au stade de l'exécution et le temps donné au parlement pour examiner le budget sont des éléments centraux.
- ▶ Des règles obligeant l'exécutif de répondre aux rapports et aux décisions des commissions parlementaires et des acteurs indépendants sont aussi importantes pour l'équilibre des pouvoirs.

Les règles et lois délimitant les pouvoirs budgétaires respectifs de l'exécutif et du législatif sont aussi importantes pour déterminer l'effectivité du contrôle budgétaire.

Les détails diffèrent trop selon les pays pour les citer mais certains aspects clés peuvent être identifiés : Le pouvoir législatif de modifier le budget proposé par le gouvernement, les règles de budget si le parlement n'approuve pas le budget exécutif (réversions budgétaires favorisant l'exécutif ou le parlement), le pouvoir exécutif de modifier le budget unilatéralement lors de l'exécution et si le temps donnée au parlement pour examiner le budget est suffisant. Tous ces points vont déterminer le poids du parlement dans le contrôle budgétaire d'un pays.

Dans les pays africains francophones, la plupart des parlements ne disposent pas du pouvoir de dissoudre le gouvernement à travers le vote de confiance, pourtant essentiel pour que le parlement puisse exercer une pression forte sur l'exécutif. Même si un tel instrument est drastique et doit être utilisé avec précaution, rien que la possibilité théorique de renverser le gouvernement crée une situation beaucoup plus équilibrée entre les deux branches du gouvernement. Au contraire,

si le parlement ne dispose pas de cet instrument et si les réversions budgétaires favorisent l'exécutif par exemple en stipulant que le budget provisionnel est utilisé même si le parlement ne l'approuve pas, le système démocratique de contrôle des pouvoir peut être en danger. L'exécutif présidentiel possèdera dans ce cas de figure de fait un pouvoir très étendu en matière budgétaire, surtout si le parti présidentiel contrôle aussi le gouvernement dans un système semi-présidentiel.

Comme déjà mentionné, les PAC parlementaires contribuent moins à la politique budgétaire et distributive et sont plus concernés par l'application correcte des principes de la gestion des finances publiques. Néanmoins, même ici les règles spécifiant la relation entre le comité et l'exécutif sont importants: La présence ou absence de mécanismes légaux et politiques d'application des résolutions du PAC; l'impact qu'ont ses positions sur l'adoption du budget de l'année suivante; et la définition des tâches des ISC externes (par exemple, le droit d'effectuer des audits de performance contrôlant l'efficacité et l'efficience de la politique gouvernementale) influencent à quel point l'exécutif doit consulter le parlement dans le processus budgétaire.

Facteurs d'économie politique en contrôle budgétaire

- ▶ Les relations de pouvoir économiques et politiques sont importantes pour déterminer si les institutions de contrôle sont autorisées, capables et disposées d'exercer leur rôle en pratique.
- ▶ L'exécutif peut tenter de limiter le contrôle par des prérogatives de nomination ou d'appropriation de financement, par un manque de transparence exécutif et administratif ou en choisissant de ne pas respecter ou d'ignorer les recommandations des institutions de supervision.
- ▶ Le parlement peut aussi choisir de ne pas exercer son rôle si l'opposition est insuffisamment représentée ou si un seul parti domine ainsi que quand les députés agissent excessivement comme agents de leur circonscription et pas assez pour rendre compte au gouvernement.
- ▶ Les acteurs externes peuvent aussi limiter leur rôle pour des raisons politiques s'ils ne sont pas assez indépendants ou craignent des implications négatives suite au contrôle du gouvernement.

Les institutions existantes de contrôle budgétaire doivent pouvoir réellement exercer leur rôle de supervision. L'économie politique d'un pays, c'est à dire les relations de pouvoir économiques et politiques, est cruciale dans ce contexte. Souvent, bien que le parlement, le système judiciaire ou les contrôles administratifs puissent en théorie contribuer au contrôle budgétaire, celui-ci n'a pas lieu à cause de la résistance d'acteurs puissants opposés à cette supervision.

Premièrement, l'exécutif même peut tenter de limiter le contrôle de ses décisions politiques et budgétaires. Moins de supervision signifie plus de liberté pour distribuer des ressources publiques à des fins personnelles, régionales ou spécifiques au parti au lieu de suivre des préférences nationales déterminées à travers des élections générales. L'exécutif a donc une incitation à limiter le contrôle de ses activités, parce que la capacité de distribuer des ressources publiques est un des instruments les plus puissants pour maintenir le pouvoir et assurer le soutien de groupes ou d'acteurs influents.

Les exemples les plus extrêmes de ces pratiques se retrouvent naturellement dans les régimes autocratiques où l'exécutif s'oppose à l'émergence d'un parlement fort et d'autres institutions de contrôle où les empêche d'exercer leurs tâches parce que le régime ne les considère pas légitimes pour contrôler ses décisions politiques. Malheureusement, ceci a pu être observé dans un nombre de pays Africains après l'indépendance. Cela reste le cas aujourd'hui dans certains de ces pays et un réel danger dans d'autres.

Même dans des régimes démocratiques avec des changements de gouvernement réguliers, des restrictions du pouvoir exécutif et des élections parlementaires et présidentielles régulières, il y a de nombreux instruments à la disposition de l'exécutif pour limiter le contrôle de sa politique. Beaucoup des aspects mentionnés jusqu'ici peuvent être influencés par l'exécutif en utilisant des prérogatives de nomination ou d'appropriation de financements, ou en exploitant un manque de transparence ou en choisissant de pas respecter et

d'ignorer les recommandations des institutions de contrôle. Ceci est important vis-à-vis des acteurs parlementaires ainsi que vis-à-vis des acteurs non-parlementaires: Limiter l'indépendance, l'autonomie, l'accès aux informations nécessaires et aux financements peuvent être des stratégies pour réduire l'efficacité des ISC et des IFI cherchant de renforcer la reddition des comptes de l'exécutif.

La tâche du parlement comme acteur contrôlant l'exécutif est particulièrement importante à cet égard. En cas d'interférence par le gouvernement, le parlement doit souligner et critiquer ce comportement et demander de manière décidée que l'exécutif permette aux institutions de contrôle d'exercer leur rôle ainsi que d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour pousser le gouvernement à respecter les contrôles démocratiques. Alerter les médias et la société civile de ces transgressions peut l'aider dans ce rôle parlementaire de gardien démocratique.

Deuxièmement le parlement lui-même peut aussi délibérément choisir de ne pas remplir son mandat pour des raisons d'économie politique. D'un côté, comme cela a déjà été mentionné, si l'opposition n'est pas suffisamment représentée au parlement ou si le parti gouvernant domine aussi l'assemblée, il y aura peu d'incitations pour effectivement contrôler le gouvernement. Ceci est souvent renforcé par des règles qui stipulent que les membres d'un parti qui sont exclus perdent aussi leur mandat de députés – un instrument qui peut être utilisé par le parti pour insister que ses membres ne le contrôlent pas. Ceci est problématique parce que le débat interne aux partis basé sur des notions de transparence et de responsabilisation est indispensable dans une démocratie, surtout si la compétition politique externe est insuffisante.

De plus, l'auto-perception des députés influence aussi l'efficacité du contrôle budgétaire. Dans certains pays, les membres du parlement s'entendent surtout comme agents de leurs groupes d'appartenance (régionale, ethnique, linguistique) au lieu de contribuer à un processus de contrôle

politique au niveau national. Quelquefois, ceci est renforcé par exemple par des modes de scrutin majoritaires et des systèmes de parti accentuant surtout les circonscriptions locales. Dans ces cas, les députés ont tendance à concentrer leur temps et ressources limités sur la représentation de leur communauté d'appartenance et défendre des intérêts plus limités sans suffisamment remplir leur mandat national qui consiste notamment à contrôler la politique nationale et le budget. Ces conflits d'intérêts ne sont pas seulement la conséquence du mode de scrutin. Dans la tradition francophone, le cumul des mandats est bien enraciné, et les députés possèdent souvent des mandats au niveau local en plus de leur siège au parlement. Cela peut renforcer cette tendance problématique, surtout si leurs options de participer à la politique nationale à travers le parlement sont limitées à cause de la domination d'un parti ou d'un pouvoir exécutif excessif.

Des considérations similaires sont valables aussi pour les institutions de contrôle indépendantes. Parce que l'indépendance et l'autonomie des ISC et des IFI est indispensable pour leur efficacité, ces institutions vont perdre en efficacité si ses représentants ne réclament pas ce rôle. Ceci peut se produire si les chefs de ces institutions sont récompensés pour leur inaction ou s'ils ont à craindre des répercussions négatives en exerçant leur rôle de supervision. Dans un contexte d'intimidation implicite ou explicite, les chefs des ISC ou des IFI peuvent choisir de ne pas poursuivre leur mandat institutionnel et éviter de sérieusement contrôler le gouvernement. L'efficacité du système judiciaire au sens large et son indépendance de toute interférence politique sont naturellement cruciales à cet égard.

Enfin, quand le parlement et les acteurs externes n'exercent pas leurs rôles de supervision pour des raisons politiques, les médias et la société civile sont souvent les seuls acteurs qui peuvent tenter de demander des comptes au gouvernement pour ses décisions politiques.

Facteurs techniques du contrôle budgétaire (non-) parlementaire

- ▶ Les parlements et les institutions de contrôle non-parlementaires nécessitent suffisamment de ressources techniques pour exercer leur rôle en pratique.
- ▶ Ceci inclut aussi la mise à disposition de financements pour les employés parlementaires, les niveaux de qualification et d'expérience des députés et de leurs employés, une infrastructure et un équipement technique approprié ainsi qu'un salaire adéquat.
- ▶ Similairement, les institutions externes de contrôle nécessitent suffisamment de ressources, d'expertise, d'informations et des données de qualité pour exercer leur rôle.

Finalement, la mise à disposition de ressources techniques suffisantes de la part des parlements et des institutions indépendantes est cruciale pour assurer un bon contrôle budgétaire. Selon le système et le contexte politique, les institutions chargés de superviser le cycle budgétaire diffèrent en termes de capacités, ressources et financement. Il existe toujours d'un côté un rôle théorique de ces institutions dans leurs systèmes nationaux, et de l'autre côté la façon dont elles exercent leur fonction dans la pratique.

Parmi ces facteurs techniques se trouvent les capacités dont dispose le parlement pour remplir sa mission de contrôle. Ceci comprend les finances disponibles pour les cadres d'appui, les niveaux

d'éducation et l'expérience des députés et de leurs employés, une infrastructure et un équipement technique approprié ainsi qu'un salaire adéquat pour les députés afin d'assurer leur indépendance à l'égard des pressions financières.

Au-delà de cela, le contrôle budgétaire requiert des institutions externes de contrôle disposant de suffisamment de ressources techniques, d'expertise et d'information. Parce que les ressources parlementaires sont souvent limitées, un soutien externe disposant de suffisamment de financement, peut constituer une alternative efficace à une augmentation générale du financement parlementaire ou des députés.

DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Des institutions de contrôle appropriées doivent être en place en fonction du contexte national.

La mise en place d'institutions appropriées selon le contexte national est cruciale. Beaucoup d'Etats africains analysés dans ce document ont eu des problèmes pour développer les institutions nécessaires pour une responsabilisation du budget, alors qu'elles sont présentes dans les contextes anglais, français ou américains sur lesquelles leurs constitutions sont basées.

Deuxièmement, un certain nombre de pays a modifié sa constitution depuis l'indépendance, en optant par exemple pour un système semi-présidentiel: À cause des caractéristiques de ce type de système, des contrôles internes forts et une application stricte des lois de gestion financière publique sont nécessaires pour assurer une supervision budgétaire effective.

De plus, beaucoup de pays sont passés d'un système parlementaire à un système présidentiel. Ces derniers nécessitent une participation accrue du parlement

dans le contrôle budgétaire ex-ante et un rôle fort et accepté pour l'opposition pour éviter des excès budgétaires dans un contexte où l'exécutif dispose de plus de pouvoirs. Ceci est particulièrement pertinent pour les pays Anglophones qui avaient une constitution parlementaire – les réformes législatives et institutionnelles doivent assurer que ces pays se dotent d'institutions de contrôle budgétaire appropriées pour leurs nouveaux systèmes.

Néanmoins, les institutions existantes de contrôle ex-post peuvent aussi être efficaces dans un système présidentiel tant que leur autonomie et impartialité est assurée par des règles adéquates et tant qu'il y a un équilibre entre les pouvoirs présidentiels et parlementaires et pas de domination excessive d'un parti. Finalement, le système présidentiel peut aussi profiter de fortes institutions externes, surtout quand le président et la majorité parlementaire sont du même parti.

Si des nouvelles institutions sont introduites, leur efficacité doit être assurée.

Heureusement, il semblerait qu'il y ait une tendance à l'introduction d'institutions de contrôle budgétaire qui étaient absentes jusqu'ici. D'un côté, le contrôle ex-ante semble devenir plus fréquent dans beaucoup d'états africains. Depuis l'Uganda en 2002, un nombre de pays africains anglophones a créé des comités de budget ainsi que des IFI pour les soutenir. Similairement, la plupart des pays africains francophones s'est doté d'institutions de contrôle interne et externe que l'on retrouve dans le système français, à l'image des Cours des comptes. Bien que ses acteurs soient toujours absents dans

certaines Etats, les développements récents dans d'autres pays vont probablement contribuer à accélérer leur future mise en place.

Ces développements sont globalement positifs, mais notre analyse souligne l'importance de l'indépendance et de l'autonomie de ces institutions pour qu'elles puissent fonctionner efficacement. De même une représentation adéquate de l'opposition et des règles assurant leur rôle de contrôle vis-à-vis de l'exécutif dans le processus budgétaire s'avèrent nécessaires.

L'institutionnalisation politique et technique récente des parlements peut aider à l'exercice de leurs mandats de responsabilisation de l'exécutif et de compétition politique légitime.

Généralement, une institutionnalisation intensifiée des parlements peut être observée dans la région depuis les années 1990, caractérisée par une expérience, un activisme et une expertise parlementaire renforcée. Ceci devrait être soutenu dans n'importe quel système en introduisant des règles équilibrant les pouvoirs de l'exécutif et du législatif, comme par exemple par la mise en place de votes de confiance vis-à-vis du gouvernement, toujours absents dans un nombre de pays africains francophones.

Un aspect essentiel demeure la capacité du parlement lui-même à déterminer son rôle dans la configuration nationale. Dans un système démocratique, le parlement se doit d'être l'acteur central du contrôle des décisions politiques du gouvernement. Remplir pleinement ce rôle, soit par plus de débat et de responsabilisation interne au sein d'un parti dominant ou bien par un système de compétition pluripartiste, est un des défis clés de l'institution parlementaire et devrait faire partie de son auto-perception et mission.

Progressivement améliorer le niveau de ressources techniques parlementaires devrait former un agenda complémentaire, étant donné que les parlements tendent à être plus efficaces quand ils disposent de suffisamment de finances, d'infrastructure et d'expertise. Dans ce contexte, les institutions de soutien (horizontal) externes peuvent s'avérer une option efficace.

La tendance accrue à la compétition politique légitime et la différenciation de partis dans un nombre de pays est un autre signe positif. Certains Etats

qui étaient caractérisés par des environnements statiques, dominés par des partis individuels, sont témoins de changements drastiques et assistent à des alternances politiques régulières, preuve d'une maturité parlementaire accrue. Par contre, même si des pays comme l'Afrique du Sud ont une compétition plus forte au sein du parti dominant ainsi qu'une compétition externe augmentée par d'autres partis, ceci n'est toujours pas le cas dans d'autres pays et beaucoup d'Etats font toujours face à un paysage politique fragmenté et peu cohérent. Ceci reste problématique, étant donné qu'une opposition crédible et effective est souvent indispensable pour une responsabilisation de la politique budgétaire du gouvernement par le parlement. Le débat parlementaire comme arène de compétition politique légitime et civilisée doit être l'élément central du processus de décisions politiques au niveau national.

La nature et le type de compétition politique a d'importantes conséquences pour la supervision budgétaire : dans les pays où une véritable compétition n'est pas réaliste dans un futur proche, il peut être plus efficace de concentrer les efforts de réformes sur l'institutionnalisation d'acteurs indépendants externes au parlement, comme les ISC. Dans ce cas, il est important d'accentuer l'indépendance d'interférence politique, l'absence d'intimidation et de garantir l'accès aux ressources nécessaires pour un contrôle effectif. De surcroît, il doit être assuré que les rapports et les recommandations de ces institutions soient considérés par l'exécutif et par exemple qu'une réponse soit donnée avant l'adoption du prochain budget.

L'amélioration de la transparence, de la responsabilisation et de l'application des systèmes de gestion des finances publiques devrait être poursuivie.

Le cadre général de la gestion financière publique, généralement assez faible dans les pays en question, s'est progressivement amélioré. Ces avancées sont cruciales surtout pour l'efficacité des ISC et des IFI. Sans données correctes et sans informations transparentes, une supervision crédible de la préparation budgétaire et des comptes publics s'avère impossible. De plus, une augmentation de la transparence et des débats publics légitimes de ces matières peut soutenir le développement démocratique dans beaucoup de pays, corroboré par une discussion dans les médias et un engagement de la société civile pour

une gestion financière améliorée.

Ce développement devrait être soutenu partout et aussi comprendre la fortification de la loi et de son application dans le contexte des finances publiques. Un système strict de contrôle, assuré par des contrôles externes d'une Cour des Comptes forte et légitime comme en France, peut s'avérer crucial pour la responsabilisation budgétaire. Tant que ces contrôles sont absents et que les principes de comptabilité, de consolidation du budget et des rapports fiscaux ne sont pas en place, un tel système demeure inefficace.

Des réformes récentes au semi-présidentialisme promettent plus de contrôle parlementaire.

Les réformes récentes en France sont aussi d'un certain intérêt aussi pour les pays semi-présidentiels africains. En partie comme résultat du rôle très faible du parlement dans la Constitution en matière de contrôle budgétaire, l'équilibre des pouvoirs budgétaires a changé en faveur du parlement français.

Entre autres, le parlement a obtenu des pouvoirs élargis lui permettant de modifier les budgets proposés par l'exécutif, d'être plus impliqué dans l'exécution du budget et a établi une supervision parlementaire ex-post par un nouveau sous-comité de la commission des finances, de l'économie

générale, et du contrôle budgétaire, qui est modelé sur le PAC anglais. Ceci a contribué à réduire l'autorité considérable de l'exécutif en matière de politique budgétaire et devrait être considéré aussi dans un nombre de pays africains, surtout dans la région francophone qui manque traditionnellement de participation parlementaire dans le contrôle budgétaire.

En établissant des nouvelles institutions de supervision ex-post, des leçons de cette analyse peuvent être utiles. Par exemple, l'indépendance des ISC et la nature non-partisane du PAC sont importants pour assurer l'effectivité de ce type de supervision.

Les relations entre différents acteurs de supervision devraient être maintenues et améliorées.

Si le parlement dispose de différentes commissions participant au contrôle budgétaire, leur relation de travail aura un impact sur leur effectivité. Par exemple, si la commission des finances/ du budget analyse un budget proposé par le gouvernement,

il peut être utile de considérer les derniers rapports et recommandations du PAC pour savoir si le développement économique et les projections de revenu public de l'exécutif ont eu tendance à être réaliste ou pour se rappeler quels secteurs de l'Etat

ont dépassé le budget qui leur était alloué l'année précédente. Similairement, le PAC peut coopérer avec la commission des finances/ du budget pour assurer que ses recommandations concernant l'exécution du budget aient des conséquences : Par exemple, la commission des finances/ du budget pourrait se mettre d'accord pour approuver le prochain budget seulement si le gouvernement démontre qu'il a corrigé ou amélioré les problèmes de gestion financière identifiés par le PAC. Quelquefois, les deux commissions de contrôle ex-ante et ex-post font partie d'une seule commission, ce qui devrait rendre la coopération entre les deux encore plus facile – les avantages pour les deux commissions sont évidents.

De plus, la relation entre les commissions parlementaires et les institutions externes de contrôle est importante. Généralement, un échange d'informations transparent et continue entre le PAC et l'ISC ainsi qu'entre la commission des finances/du budget et la IFI devrait être maintenu. D'un côté, les commissions parlementaires peuvent informer les acteurs externes de leurs besoins en

termes de soutien et d'enquêtes. De l'autre côté, les institutions indépendantes devraient informer les commissions des observations les plus importantes que leurs recherches ou enquêtes ont révélées et qui demandent un suivi de la part du parlement.

Le soutien mutuel comme institutions publiques de responsabilisation peut aussi constituer un domaine de coopération important. Idéalement, les deux types d'institutions partagent un intérêt commun de supervision budgétaire pour le bien national et la bonne gouvernance financière publique et peuvent se soutenir mutuellement et vis-à-vis l'exécutif.

Les médias et la société civile constituent des alliés importants dans ce contexte. Souvent, ils agissent dans l'intérêt national et sont relativement détachés des partis politiques. Une coopération transparente avec ces acteurs qui souligne l'importance de la supervision budgétaire et qui les utilise pour maintenir un soutien public ainsi qu'une pression sur l'exécutif pour exercer une politique budgétaire responsable peut être une stratégie prometteuse.

Les potentiels effets négatifs du cumul des mandats des députés devraient être considérés.

Un développement plutôt problématique du point de vue du contrôle budgétaire parlementaire constitue le maintien et, dans certains cas, l'intensification du cumul des mandats explicites ou implicites des députés. Dans la tradition francophone, le cumul des mandats implique que les membres du parlement font en même temps partie d'une ou plusieurs assemblées locales. Ceci peut réduire les rares ressources et le temps disponible pour demander des comptes au gouvernement national. Similairement, dans les pays anglophones, les députés font souvent partie en parallèle du gouvernement ou bien agissent en parties comme représentants de leurs circonscriptions locales. L'équilibre approprié entre différents mandats et la nécessité pour le parlement d'agir comme institution nationale de contrôle démocratique est cruciale pour le débat politique et la compétition politique qui assure la

responsabilité du gouvernement.

Comme mentionné dans l'analyse, ceci est souvent renforcé par des modes de scrutin majoritaires ou le rôle des partis et leur engagement envers la réforme de l'Etat et de ses politiques peut être moins important en pratique pour les députés que d'extraire des concessions pour leurs groupes de soutien locaux. Ces dernières années, ce développement a même été formalisé dans quelques pays africains anglophones avec l'établissement de fonds de développement de circonscription administrés par le parlement.

Pour éviter que ces demandes locales vis-à-vis des politiciens limitent leurs incitations, capacités et ressources pour aussi agir comme membres du système de partis nationaux assurant la responsabilité du gouvernement, les options pour les députés de s'engager au niveau national ainsi

que leur auto-perception devrait probablement changer. Bien qu'il soit important de satisfaire sa circonscription dans tout système démocratique, il est indispensable que les députés ne se concentrent pas exclusivement sur cet aspect. Les

instruments spécifiques pour assurer ceci diffèrent selon le contexte national mais suffisamment de ressources et l'intégration parlementaire dans la politique budgétaire aideraient indépendamment du contexte.

Le développement du système démocratique et de la volonté politique de responsabilisation devraient progressivement être poursuivi.

Un aspect général en relation avec de nombreux facteurs de supervision budgétaire est la nécessité de continuer de développer le système démocratique et d'augmenter la volonté politique d'une responsabilisation des décisions politiques. La plupart du temps, le parlement serait le forum central pour une telle responsabilité mutuelle de différents groupes, acteurs et décideurs politiques.

Ceci implique des exigences pour tous les partis politiques, qu'ils soient au gouvernement ou de l'opposition. Respecter, renforcer et soutenir la légitimité des acteurs de responsabilisation est un ingrédient crucial pour permettre le développement démocratique à long terme, même si ça peut contredire des intérêts à court terme de partis impatientes d'influencer les résultats politiques quand ils sont au pouvoir. Particulièrement considérant l'augmentation continue de la compétition politique dans de nombreux pays africains, tous les acteurs politiques devraient reconnaître qu'ils partagent un intérêt commun dans l'exécution juste et responsable du pouvoir ainsi que dans une représentation et intégration adéquate de l'opposition dans le parlement. Une transparence de la part de l'exécutif, la transmission d'informations aux institutions de supervision et une culture de débat parlementaire légitime et le contrôle démocratique externe de l'autorité sont cruciaux dans ce contexte.

Au niveau administratif, que ce soit au niveau des ministères ou des institutions externes, la création d'un environnement sans intimidation qui reconnaît la valeur nationale d'un système d'équilibre des pouvoirs est indispensable. Les employés de ces institutions publiques doivent être certains que leur travail n'aura pas de répercussions politiques individuelles tant qu'ils adhèrent aux mandats de leurs institutions.

À la base, le contrôle budgétaire de n'importe quel type est une décision politique qui consiste à restreindre l'autorité gouvernementale en accord avec certaines règles pour le bien du pays et de sa population. Pour cette raison, la volonté de l'exécutif de permettre une telle responsabilisation ainsi que la détermination d'acteurs (non-) parlementaires d'exercer ce contrôle sont des conditions nécessaires pour que la supervision budgétaire s'améliore. Générer un consensus national concernant les avantages d'une telle responsabilisation de l'action publique est probablement un processus long et difficile qui peut seulement être atteint par les acteurs politiques et civils au sein même d'un pays. Néanmoins, considérant le bénéfice potentiel, cette lutte paraît plus que justifiée et il existe de nombreux alliés puissants potentiels.

La coopération et l'apprentissage interparlementaire devrait être renforcée (p.ex. AFROPAC).

Premièrement, cette analyse indique que les deux groupes de pays peuvent se soutenir et apprendre

l'un de l'autre et profiteraient d'un partage d'expériences. Dans chaque groupe de pays, les

traditions et héritages communs impliquent que des exemples de réussites vont probablement contenir des leçons valables pour d'autres pays confrontés à des situations similaires.

Également et parce que beaucoup de pays ont modifié leur constitution après l'indépendance, apprendre des exemples d'autres groupes d'états peut aussi être bénéfique. Par exemple, là où des pays africains francophones essayent d'établir un contrôle parlementaire et externe ex-post, il est probable que les pays anglophones auraient des expériences valables à partager. Les Etats francophones quant à eux, peuvent servir d'exemples en matière de séparation du pouvoir législatif et de l'exécutif: Dans leur tradition, les ministres n'ont généralement pas le droit de rester membres du parlement.

La coopération interparlementaire et l'apprentissage à travers des forums comme l'African Organ-

isation of Public Accounts Committees (AFROPAC) et ses sous-comités devrait donc être soutenue et ses organisations peuvent être considérées comme des alliés internationaux importants et comme points de référence dans la lutte nationale pour l'amélioration du contrôle budgétaire parlementaire. De plus, ils offrent à leurs membres des formations et d'autres services de renforcement des capacités.

Enfin, la coopération internationale avec des acteurs non-africains peut s'avérer bénéfique. Par exemple, l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) soutient la coopération entre les parlements francophones du monde entier. Similairement, l'Association des Parlementaires Européens Partenaires de l'Afrique (AWEPA) est un réseau de députés africains et européens qui cherchent à soutenir le parlementarisme.

La coopération internationale non-parlementaire devrait être soutenue (p.ex. AFROSAI).

Similairement, les institutions non-parlementaires de contrôle budgétaire peuvent aussi profiter de la coopération internationale. Là où les ISC sont établies depuis plus longtemps ou si elles ont plus d'indépendance et d'autonomie, des expériences importantes peuvent être partagées avec leurs équivalents dans d'autres pays.

Des organisations comme l'Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (AFROSAI) sont déjà en train d'activerement soutenir cet échange et devraient être considérées comme alliés institutionnels importants pour les acteurs nationaux.

Les organisations internationales peuvent être soutien et points de référence de réformes.

Les organisations régionales et internationales, comme par exemple la Communauté Économique d'États d'Afrique de l'Ouest (CÉDÉAO), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) ou l'Union Africaine peuvent être des soutiens pour un contrôle budgétaire renforcé et la supervision (non-)parlementaire.

Par exemple, la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) a

récemment passé une directive stipulant que ses Etats membres doivent établir une Cour des comptes indépendante, ce qui paraît avoir significativement augmenté les chances de progrès institutionnel au Cameroun.

De plus, le Parlement Panafricain (PAP) de l'Union Africaine (UA) possède depuis 2015 un Comité d'Audit et des Comptes Publics (CAPA) qui peut constituer un point de référence et être un

acteur de soutien pour les processus de réforme nationaux. Similairement, le PAP dispose aussi d'une commission monétaire et des finances, institution

qui correspond aux commissions des finances et du budget au niveau national.

Les partenaires au développement soutiennent le contrôle budgétaire, mais peuvent aussi avoir des effets négatifs.

Finalement, les partenaires au développement peuvent jouer un rôle positif, qu'ils soient bilatéraux comme la GIZ ou bien multilatéraux comme la Banque Mondiale. Généralement, ils partagent le but d'améliorer le contrôle budgétaire et la responsabilisation d'un pays et seront donc prêts à soutenir des efforts nationaux de réforme. Considérant la présence financière importante dans de nombreux pays, ils ont une certaine influence sur les réformes du gouvernement. Par

contre, il ne faut pas oublier que leur impact n'est pas toujours positif. Par exemple, l'appui budgétaire (au contraire de l'assistance technique comme l'offre la GIZ) est souvent donné directement à l'exécutif et ne fait pas toujours partie du budget officiel proposé au parlement. S'allier avec les partenaires au développement dans le processus de réforme en évaluant l'impact potentiel peut être une stratégie prometteuse.

MESSAGES CLÉS

Ce document compare le contrôle budgétaire parlementaire de treize pays africains anglophones

et de treize pays africains francophones. En voici les messages clés:

- ▶ Des institutions de contrôle appropriées doivent être en place en fonction du contexte national
- ▶ Si des nouvelles institutions sont introduites, leur efficacité doit être assurée
- ▶ L'institutionnalisation politique et technique des parlements devrait être renforcée
- ▶ L'amélioration de la transparence, responsabilisation et application des systèmes de gestion financière publiques devrait être poursuivie
- ▶ Des réformes récentes vers le semi-présidentialisme promettent plus de contrôle parlementaire
- ▶ Les relations entre différents acteurs de supervision devraient être maintenues et améliorées
- ▶ Les potentiels effets négatifs du cumul des mandats des députés devraient être considérés
- ▶ Le développement du système démocratique et de la volonté politique de responsabilisation devrait être poursuivi
- ▶ La coopération et le partage des connaissances interparlementaires devraient être soutenus (p. ex. AFROPAC)
- ▶ La coopération internationale non-parlementaire devrait être soutenue (p. ex. AFROSAI)
- ▶ Les organisations internationales peuvent être soutien et points de référence de réformes (p. ex. UA)
- ▶ Les partenaires au développement soutiennent le contrôle budgétaire, mais peuvent aussi avoir des effets négatifs

Selon les pays, différents systèmes et acteurs interviennent dans le cadre du contrôle budgétaire en s'appuyant sur le système judiciaire et le cadre de gestion des finances publiques. Néanmoins, le parlement est un acteur essentiel pour assurer

la reddition des comptes et la responsabilisation des décisionnaires publics. Le tableau ci-dessous souligne les principales caractéristiques de chaque système.

Résumé

| Facteurs clés | Contrôle parlementaire ex-ante | Contrôle parlementaire ex-post |
|-----------------------------|--|---|
| Institutions nécessaires | Commission du Budget (& des Finances), Institution Fiscale Indépendante (IFI) | Comité des Comptes Publics (PAC), Institution Supérieure du Contrôle des Finances Publiques (ISC) |
| Règles et procès | Transparence de l'exécutif, Temps suffisant pour contrôler le budget, Pouvoir d'amender le budget avant approbation, Pouvoir de modification en implementation, Réversions de budget pas favorisant l'exécutif | Transparence de l'exécutif, Devoir exécutif de réagir aux rapports du PAC, Conséquences juridiques des conclusions du PAC, Possibilité pour l'ISC d'effectuer des audits de performance |
| Rôle | Commission peut opposer son veto au budget non-partisane, Représentation de l'opposition, Rôle de responsabilisation démocratique | Comité comme non-partisan gardien de la gestion financière, Représentation de l'opposition, Rôle de responsabilisation démocratique |
| Relations institutionnelles | L'IFI offre un soutien politiquement neutre, La commission traduit ses rapports en pression politique | Relation symbiotique avec l'ISC, Reprise parlementaire du travail de l'ISC, L'ISC contrôle le suivi de l'action gouvernementale suite aux recommandations du PAC |
| Ressources techniques | Financement, niveaux d'éducation et expérience des députés et employés, Expertise politique en tous domaines, Infrastructure et équipement adéquats, Données financière correctes pour l'IFI, Suffisamment de financements, d'employés et de ressources pour l'IFI | Financement, niveaux d'éducation et expérience des députés et employés, Expertise technique d'audit/gestion publique, Infrastructure et équipement adéquats, Données financière correctes pour l'ISCI, Suffisamment de financements, d'employés et de ressources pour l'ISC |

En général, les parlements Africains étudiés dans ce document d'analyse sont déjà en train de progressivement s'établir comme les acteurs de légitimation démocratique, de transparence et de responsabilité politique qu'ils peuvent être, surtout

dans le cadre de la politique budgétaire. Pour que cet objectif important puisse se réaliser, les acteurs parlementaires doivent réclamer ce rôle de façon décidée.