

La procédure budgétaire en Roumanie

par

Michael Ruffner, Joachim Wehner *et* Matthias Witt*

- * Michael Ruffner est administrateur à la Division budget et dépenses publiques de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE. Joachim Wehner est chercheur indépendant au *Department of Government* de la *London School of Economics and Political Science*. Matthias Witt est responsable de projet à GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*). Cet article a été rédigé avec des contributions de l'Allemagne (GTZ).

Préface

La présente étude sur le système budgétaire roumaine fait partie intégrante du Projet sur le budget du Groupe de travail des Hauts responsables du budget. Le projet sur le budget vise à mettre en place et renforcer des réseaux régionaux de hauts responsables du budget en dehors de la zone de l'OCDE. Cette étude a servi de base à l'examen du système budgétaire roumaine lors de la première réunion du réseau des hauts responsables du budget d'Europe centrale et orientale, les 10 et 11 novembre 2004 à La Haye.

Une mission composée de M. Michael Ruffner, M. Joachim Wehner et M. Matthias Witt s'est rendue en Roumanie en mai 2004 pour effectuer l'examen. Pendant leur séjour, les membres de la mission se sont entretenus avec de nombreuses autorités roumaines au sein du ministère des Finances publiques, de la Commission de la prévision nationale, du ministère de la Santé, du ministère de la Justice, de la Chambre du contrôle, du Parlement, et du Conseil économique et social, ainsi que d'autres organismes.

Les participants à la mission tiennent à remercier les autorités roumaines d'avoir établi un programme complet et informatif, et ont apprécié la franchise qui a toujours caractérisé leurs entretiens avec les responsables rencontrés. Ils sont particulièrement reconnaissants à : M. Gheorghe Gherghina, Secrétaire d'État, ministère des Finances publiques ; M. Viorel Stefan, président, Commission budget et finance du Sénat ; M. Mircea Panaite, président, Commission de la prévision nationale ; M. Patru Rotaru, Conseiller, Court des comptes ; et Mme Mariana Punguta, ministère des Finances. Les participants à la mission remercient également Mme Elena Georgescu pour son aide précieuse de coordination.

L'OCDE remercie Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) et le Gouvernement de l'Allemagne pour leur soutien financier et pour les agents qu'ils ont mis à la disposition de cette étude, et pour leur soutien général au Projet de l'OCDE sur le budget.

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles du Secrétariat de l'OCDE et ne sauraient être attribuées aux organisations ou personnes consultées pendant la préparation.

1. Introduction

Le système budgétaire en Roumanie est en train de connaître des changements fondamentaux qui affectent tous les aspects du processus

budgétaire. Il y a dans bien des domaines une base solide sur laquelle on peut continuer à rechercher des améliorations dans le système budgétaire. La Roumanie doit cependant être attentive aux processus qui, pendant cette période de changements, sont essentiels pour une bonne procédure budgétaire. Une grande partie de la législation qui régit cette dernière a été adoptée au cours des cinq dernières années et a été modifiée depuis lors à maintes reprises. De ce fait l'administration est encore aux prises avec les problèmes que pose la réalisation des changements fondamentaux opérés dans les processus budgétaires; à bien des égards il est encore trop tôt pour dire si ces changements ont réussi ou même s'ils ont été complètement mis en œuvre. En outre il ne faudrait pas que des attentes irréalistes ou des pressions extérieures aboutissent à hâter à l'excès le rythme des réformes. On peut donc raisonnablement supposer que la pratique sera pendant un certain temps en décalage par rapport à la politique à mener, et laisser se réduire progressivement l'écart entre les structures formelles et l'action concrète.

Tableau 1. **Total des budgets généraux consolidés, 1998-2007 (en % du PIB)**

	Passé					Estimations				
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses	34.5	34.7	35.2	33.4	32.1	33.1	33.1	32.2	32.3	32.7
Recettes	31.5	32.8	31.2	30.1	29.6	30.4	30.1	29.2	29.3	29.7
Déficit	-3.0	-1.9	-4.0	-3.2	-2.5	-2.7	-3.0	-3.0	-3.0	-3.0

Note : Le budget général consolidé comprend le budget de l'État, les budgets locaux, le budget de la Sécurité sociale d'État, le Fonds spécial des assurances sociales, le Fonds de l'assurance chômage, les prêts extérieurs finançant des projets et le budget des activités de privatisation. Il exclut les dépenses et les recettes de certaines activités financées à partir de recettes collectées et gérées par certains ordonnateurs, les recettes et les dépenses des institutions publiques totalement autofinancées, et l'aide extérieure non remboursable.

Source : Ministère des Finances publiques, Roumanie.

On peut dire à bon droit que l'objectif numéro un du gouvernement est l'adhésion à l'Union Européenne (UE); toutes les réformes sont focalisées sur la réalisation de cet objectif. Cela s'est traduit par un nombre impressionnant de procédures et de changements de structures au cours des dernières années. De grands progrès ont été accomplis pour rendre le budget plus transparent, notamment en ce qui concerne les activités hors budget et les entreprises quasi-gouvernementales. Un ambitieux programme de privatisation y a contribué, ainsi que d'autres réformes visant à introduire les disciplines du marché. Cependant il y a d'autres efforts, analysés plus loin, qui devront être réalisés dans ces domaines.

La politique budgétaire, comme les autres priorités gouvernementales, est dans une large mesure impulsée par l'objectif d'adhésion à l'UE et par la surveillance exercée par le Fonds monétaire international (FMI) et d'autres institutions multilatérales. Cela veut dire que l'« objectif » du gouvernement est un déficit de 3 % du produit intérieur brut (PIB) à quoi s'ajoutent d'autres contraintes calquées sur les obligations du Traité de Maastricht; par ailleurs la politique macroéconomique est discutée avec le FMI et approuvée par lui. Le programme du gouvernement ne comporte cependant pas d'objectifs spécifiques de déficit en dehors de la limite générale de 3 %, laquelle contribue à la réalisation de l'autre grand objectif économique consistant à ramener le taux d'inflation en dessous de 10 % par rapport à un pic proche de 60 % en 1998. Les dépenses de l'administration publique représentent 33 % du PIB. La dette publique, qui a atteint 29 % du PIB en 2003, connaît une croissance modeste, mais elle est relativement faible par comparaison avec d'autres pays. La très grande majorité de cette dette est due à des créanciers internationaux. Dans l'ensemble les agrégats budgétaires sont restés relativement stables au cours des dernières années, et on s'attend à ce qu'ils le restent à moyen terme.

En Roumanie, le Budget et le Trésor ressemblent beaucoup à d'autres systèmes continentaux, en particulier à ceux de la France et de l'Italie, deux pays avec lesquels les Roumains ont des liens culturels. Ils se caractérisent par un système d'ordonnateurs à trois niveaux qui programme, reçoit et dépense les crédits provenant du budget. L'ordonnateur principal est habituellement le ministre. Les deux autres niveaux correspondent à des échelons hiérarchiquement subordonnés qui constituent, respectivement les ordonnateurs secondaires ou tertiaires. Par exemple, dans le système de santé, le circuit de financement des hôpitaux part de l'ordonnateur principal, à savoir le président de la « Maison de la Santé », pour aboutir finalement aux ordonnateurs tertiaires, à savoir les différents hôpitaux.

2. Le processus d'élaboration du budget

2.1. La fixation des priorités globales

Le présent gouvernement est un gouvernement de minorité à qui il ne manque que quelques voix pour détenir la majorité ; il dépend de l'appui d'un petit parti ethnique pour le soutenir dans les votes au Parlement. Cette coalition dure depuis 2000 et elle s'est révélée fiable. De nouvelles élections ont eu lieu courant 2004. Comme il y a un large consensus sur le caractère prioritaire de l'adhésion à l'UE, le gouvernement dispose d'un pouvoir assez étendu pour élaborer les lois et procédures propres à satisfaire aux critères d'adhésion. A ce titre le programme gouvernemental relatif à la politique globale des dépenses se limite à des orientations d'ordre général comme la limitation du déficit budgétaire à 3 %. Ce programme gouvernemental a été

établi en 2000 et il est toujours vigueur depuis lors. Il n'en reste pas moins que tout en restant inchangé, le gouvernement dispose d'assez de pouvoirs pour opérer les modifications que réclame l'effort d'accession à l'UE.

Encadré 1. Les étapes du processus d'élaboration du budget

31 mars	La Commission de la prévision nationale fournit des prévisions macroéconomiques préliminaires.
1er mai	Le ministère des Finances publiques (MFP) soumet au gouvernement des propositions de lettres de cadrage en matière de dépenses pour les principales discussions politiques.
15 mai	Le gouvernement approuve les plafonds fixés pour les principaux ordonnateurs ainsi que les principaux objectifs de la politique fiscale et budgétaire pour les trois ans à venir.
1er juin	Le MFP adresse aux principaux ordonnateurs des lettres de cadrage contenant les principales hypothèses macroéconomiques, la méthodologie concernant la préparation du budget, et les plafonds de dépenses approuvés par le gouvernement.
15 juin	Modification et approbation des plafonds sur la base d'une révision des hypothèses macroéconomiques.
15 juillet	Soumission au MFP de propositions budgétaires des principaux ordonnateurs accompagnées d'estimations triennales.
1er août	Conclusion des discussions sur les propositions budgétaires des ministères.
30 septembre	Préparation du projet de budget final qui est soumis au gouvernement.
15 octobre	Soumission du projet de budget au Parlement.
Avant le 28 décembre	Approbation du budget par le Parlement.

Source : Loi sur les Finances publiques, Roumanie.

2.2. *Élaboration des estimations macroéconomiques*

La première étape du processus budgétaire est la parution de la première des deux projections macroéconomiques officielles. Les projections sont produites par la Commission de la prévision nationale créée en 1990 mais qui a été réorganisée à maintes reprises depuis lors. En 1993 elle a été détachée du ministère du Développement et de la Prévision pour acquérir le statut d'une commission dépendant directement du Premier ministre. Tout

en étant une entité techniquement indépendante et qui a toujours été juridiquement distincte même lorsqu'elle était rattachée à un ministère, elle reste un organisme gouvernemental. La Commission est officiellement responsable des principales projections macroéconomiques concernant le PIB, la demande par secteurs, l'inflation, le chômage, l'évolution des salaires, les imports/exports et les taux de change. Les projections pluriannuelles sont établies avec le même horizon temporel que le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT), avec des projections pour l'année budgétaire à venir et pour les trois années qui suivent. La Commission élabore les estimations triennales dans le même niveau de détail que pour les estimations portant sur l'année à venir, mais ces détails ne sont pas rendus publics. La Commission se contente de fournir au public des estimations établies à un niveau plus global. Les indicateurs et les données sont en général accessibles au public par le biais des rapports, des documents budgétaires et du site Internet de la Commission. Les éléments détaillés du modèle utilisé par la Commission ne sont pas diffusés, mais la méthodologie est discutée avec les universitaires roumains ainsi qu'avec le FMI.

La Commission envoie en mars une analyse préliminaire au ministère des Finances publiques (MFP) pour en discuter officieusement. La Commission y inclut une analyse émanant du MFP et portant sur la consommation des administrations et la fiscalité pour les prochaines années. Le MFP ne dispose cependant pas d'une équipe de macroéconomistes et il n'est donc pas en mesure de contester les estimations de la Commission de la prévision. La Commission met la dernière main à ses estimations sur la base des discussions avec le MFP, et elle élabore la première des deux prévisions officielles au mois d'avril. Il y a également des consultations informelles avec la Banque centrale, bien qu'il y ait identité d'objectifs d'inflation entre le gouvernement et la Banque centrale. Mis à part la structure organisationnelle antérieure, le calendrier est resté le même. La prévision est officiellement approuvée par le Cabinet (et implicitement approuvée par le Parlement via le budget). La Commission de la prévision est également la principale organisation chargée de vérifier si les objectifs économiques du programme gouvernemental sont réalisés.

Les hypothèses macroéconomiques se sont révélées être une source de problèmes pour certains pays, et l'OCDE insiste fortement sur la production d'hypothèses fiables et pragmatiques. Par exemple, des hypothèses exagérément optimistes ouvrent la voie à une croissance des dépenses, tandis que des hypothèses pessimistes permettent d'engranger et de cacher des recettes additionnelles. S'il est vrai qu'en Roumanie les estimations sont élaborées par une entité administrative, et peuvent donc donner lieu à des abus, il existe en fait des forces non gouvernementales qui leur imposent une contrainte. Premièrement, elles sont élaborées et examinées en collaboration

avec d'autres acteurs, notamment les universités et les entreprises privées. Deuxièmement, elles sont discutées avec les partenaires sociaux du gouvernement (syndicats, groupes du secteur privé) bien que l'obligation formelle d'une consultation ne soit plus en vigueur. Enfin les estimations sont soumises à la contrainte d'instances internationales. Qu'il s'agisse des efforts à faire pour adhérer à l'UE ou des conditions formulées par des institutions comme le FMI, la Commission de la prévision élabore ses estimations en liaison avec ces instances extérieures et doit obtenir leur approbation. Les résultats des prévisions ont été très bons, les chiffres constatés étant proches des chiffres prévus. Récemment les prévisions faites se sont révélées discrètement prudentes, et la croissance économique a été légèrement supérieure à ce que l'on attendait, ce qui a permis de faire baisser le déficit un peu en dessous de l'objectif affiché de 3 %. Le responsable de la Commission a déclaré fièrement que le FMI avait même modifié ses estimations pour s'aligner sur les prévisions de la Commission.

Encadré 2. L'unité du budget

La structure du budget en Roumanie est en train de connaître d'importants changements. Dans le passé les fonds spéciaux et autres crédits extrabudgétaires étaient pratique courante, mais à partir de 2001 nombre de ces fonds ont été soit supprimés soit réintégrés dans le budget. Les Fonds de la Santé et de la Sécurité sociale ne sont pas compris dans le budget unifié mais sont présentés en même temps que le budget dans d'autres documents. Le budget de la Santé est approuvé en tant qu'annexe du budget annuel de l'État, tandis que le fond de la Sécurité sociale et le budget de l'assurance chômage sont approuvés par la loi annuelle sur la Sécurité Sociale de l'État. Certaines dépenses financées par des prêts extérieurs et par l'aide au développement ne sont pas présentées dans le principal budget de l'État ; quant aux prêts accordés par les institutions financières internationales et par l'EU, ils sont soumis à des règles d'exécution et d'examen plus strictes que les dépenses normales. Les recettes et les dépenses de certaines institutions publiques qui sont autofinancées ne figurent pas non plus dans le budget de l'État. En termes de types de dépenses, la plupart des dépenses sont discrétionnaires et sont soumises à la règle de l'annualité budgétaire.

1. La relation entre le budget de l'État et les entreprises publiques dépasse le cadre de cet examen. D'autres examens ont critiqué cet aspect du budget et ont recommandé de poursuivre la consolidation du budget et de rendre les articulations plus explicites. Cet aspect sera discuté dans la section consacrée aux engagements conditionnels.
2. Par exemple l'Autorité nationale de régulation pour le secteur du gaz naturel est intégralement autofinancée par des redevances ; les pénalités infligées sont toutefois versées au Trésor. Le budget de l'agence n'est pas soumis au contrôle du MFP, et cet organisme relève directement du gouvernement. La fixation des redevances est une décision gouvernementale, à partir des avis donnés par l'autorité elle-même, et c'est le gouvernement qui approuve le budget. L'agence fait l'objet d'audits de la Cour des Comptes, mais ces audits sont facultatifs puisqu'ils se situent en dessous du seuil de déclenchement. De tels audits sont en fait très peu fréquents.

2.3. Le budget annuel

A la suite des nombreux problèmes posés par le respect des échéances prévues pour l'élaboration du budget, la nouvelle Loi sur les Finances publiques fixe pour ce processus un calendrier strict mais s'étalant sur une plus longue durée. Le processus budgétaire commence pour de bon le premier mai avec la présentation par le ministre des Finances publiques au gouvernement des objectifs en matière de fiscalité et de dépenses pour l'année à venir et les trois prochaines années. Il n'y a pas d'harmonisation ou d'articulation formelle entre la deuxième année du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et l'élaboration du budget de l'année courante. Le point de départ de l'élaboration des plans de l'année courante est semble-t-il plus incrémental que lié au CDMT. Cette première présentation au gouvernement comporte des propositions de plafonds pour chacun des ordonnateurs principaux (les ministères). Les plafonds sont discutés au sein du Cabinet et approuvés une fois que les éventuels changements jugés nécessaires ont été opérés. La plupart du temps peu de changements sont apportés dans les plafonds. Ces derniers sont exprimés en valeur nominale et ne font pas l'objet de modifications automatiques en cas de différences dans l'inflation projetée.

Après que les plafonds ont été adoptés et transmis aux ordonnateurs primaires, ces derniers élaborent leurs propositions budgétaires sur la base des instructions préparées par le MFP. Ce processus dure environ un mois, de la mi-juin à la mi-juillet. Il s'agit semble-t-il d'un processus budgétaire typiquement descendant dans lequel le MFP se tient plus ou moins à l'écart des décisions budgétaires des différents ministères. Le MFP ne se préoccupe que des chiffres plafonds, et les ministères peuvent faire des propositions de niveaux de financement pour chaque programme. Ils suivent ce faisant le principe général selon lequel toute majoration de crédits doit être intégralement compensée par une diminution dans une autre partie de leur budget.

Bien que la situation s'améliore, les ordonnateurs primaires ne respectent toujours pas les limites initialement fixées lorsqu'il s'agit de financer des dépenses supplémentaires. Il est normal que dans leurs demandes de crédits pour le prochain budget, les ministères dépensiers cherchent à déstabiliser le MFP. Il est fréquent qu'ils présentent des demandes qui dépassent les directives reçues sans proposer de compensations sur d'autres postes de dépenses, et en Roumanie ce petit jeu semble se pratiquer avec une particulière intensité. Le MFP a fait remarquer que si l'on additionnait la totalité des demandes initiales des ministères, le déficit se monterait à 22 % du PIB. Ce résultat est peut-être légèrement exagéré, et l'on a remarqué par ailleurs que certains ministères étaient très proches de leur plafond, mais cela indique cependant que les orientations

initiales ne sont pas respectées. Il y a de nombreuses explications possibles à un tel phénomène, mais les fortes différences constatées entre les directives et les demandes des ministères ne semblent pas porter atteinte au calendrier du processus budgétaire. On peut cependant se demander si l'on ne pourrait pas diminuer le coût d'opportunité lié à la discussion de ces différends et consacrer du temps à débattre d'autres problèmes. Tout cela est également l'indice d'une déficience et d'une opportunité latentes dans le processus concernant les dépenses de moyen terme, qui fait l'objet d'une analyse dans l'encadré 3.

Encadré 3. Le cadre des dépenses à moyen terme

Le programme gouvernemental annonce l'intention de maintenir les déficits à 3 % du PIB. Il n'existe cependant aucun cheminement ou objectif précis s'accompagnant d'une confiscation automatique ou autre mécanisme correcteur. Pour un tel objectif le vecteur opérationnel est constitué par le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). La planification du CDMT actuel porte sur le projet de budget de l'année à venir et sur les estimations relatives aux trois années suivantes. Il constitue un document détaillé et explicite, avec des profils de dépenses qui ressemblent à de véritables projections plutôt qu'à des progressions mécaniques. Le cadre est approfondi et il reflète les détails de chaque programme figurant dans le budget. Le rapport est présenté au Parlement pour information, mais il n'est pas voté et n'a pas de caractère contraignant. Le Parlement a favorablement accueilli la présentation du CDMT et pense qu'il apporte des informations utiles à ses travaux.

L'année suivante ne comporte pas de colonne pour faire concorder les projections et les écarts par rapport aux dépenses effectives et aux hypothèses macroéconomiques. En outre, lorsque les ministères préparent leurs budgets, ils ne semblent pas utiliser les estimations de l'année précédente comme guide pour leurs demandes de crédits, ce qui conduit à de fortes demandes en matière de dépenses nouvelles. On notera toutefois que le CDMT, comme bien d'autres caractéristiques du processus budgétaire, était appliqué dans son intégralité en 2003. Il est vrai que les ministères avaient l'expérience du recours à un cadre de référence pour les investissements antérieurement à 2003, mais l'écoulement du temps et la pratique de la totalité du CDMT peuvent permettre de mieux l'utiliser.

En dépit de la différence apparemment forte entre les plafonds et les propositions, les négociations formelles entre le MFP et les ministères dépensiers se déroulent rapidement. Les grandes décisions entre le ministre des Finances et le gouvernement sont prises en deux semaines. L'administration indique cependant que des négociations et des discussions à des niveaux inférieurs ont lieu pendant l'élaboration des plafonds et des budgets des ministères dépensiers. Les décisions à prendre dans ces deux semaines sont donc ramenées à un nombre de points plus restreint portant

sur des questions plus sensibles. En principe le MFP prend toutes les décisions sauf celles qui revêtent un caractère hautement politique. Les quelques décisions, peu nombreuses, qui subsistent sont alors soumises au gouvernement pour qu'il tranche.

Pendant les semaines qui suivent, le MFP prépare le projet de budget final et les projets de textes d'application. Pendant que le MFP rédige les projets de lois, les services du ministère de la Justice examinent tous les textes (notamment les décrets d'application) pour en examiner les aspects techniques, à l'exclusion des questions de fond. Les projets sont soumis au gouvernement pour approbation finale le 15 octobre. Le budget est présenté au Parlement en même temps que le rapport sur l'examen macroéconomique de l'année budgétaire et les prévisions sur les trois années suivantes, et il s'accompagne d'autres documents complémentaires. Ce rapport contient un résumé des politiques macroéconomiques sur lesquelles s'est appuyée l'élaboration du projet de budget.

2.4. La consultation du Conseil économique et social

Le rôle du Conseil économique et social (CES) constitue un aspect intéressant du système roumain. Créé en 1997, le Conseil est une caisse de résonance tripartite pour les politiques gouvernementales. Composé de vingt-et-un membres représentant le gouvernement, les associations d'employeurs et les syndicats, il analyse les mesures nouvelles de la politique gouvernementale et il formule à leur égard des recommandations s'adressant tant au gouvernement qu'au Parlement. Le mandat du Conseil est très large et la loi l'autorise à examiner les mesures concernant les restructurations, les privatisations, la politique de la concurrence, les relations professionnelles et la politique salariale, la protection sociale, la santé, l'éducation aussi bien que les mesures monétaires et fiscales. Cette dernière catégorie donne au Conseil le droit d'examiner le projet de budget. Cet examen du CES débute de bonne heure au cours de la formulation des budgets des différents ministères, et il se poursuit jusqu'à ce que le budget de l'État soit soumis au Parlement. La majorité des travaux relatifs au budget sont effectués par le biais d'une commission du budget et des finances du CES. L'activité des membres du Conseil bénéficie du concours d'un secrétariat d'une trentaine de collaborateurs. En outre il est fréquent que les organisations patronales ou syndicales représentées au CES fassent bénéficier ce dernier du concours de leurs experts.

Les recommandations du CES doivent être, soit approuvées à l'unanimité, soit votées par une majorité des trois-quarts, importance accordée variant selon le seuil d'approbation (autrement dit les votes unanimes sont pris très au sérieux). Le seuil des trois-quarts (des présents) signifie que deux des trois groupes représentés au CES ne peuvent pas

imposer leur volonté – par exemple, deux groupes doivent être rejoints par les membres du troisième groupe, à moins que (ce qui est plus probable) l'un des groupes ne soit pas totalement présent au moment du vote. Si une majorité absolue ne peut pas se dégager, les membres peuvent, à titre individuel, rédiger des avis sur les mesures examinées. Les recommandations ne sont pas contraignantes pour le gouvernement; si elles ne sont pas mises en œuvre le CES les transmet au Parlement.

Ce système est intéressant parce qu'il fournit au gouvernement, avant le passage à l'acte, une utile caisse de résonance sur les politiques à mener. Dans certains systèmes parlementaires, le gouvernement se heurte en effet à des difficultés du fait de politiques publiques qui sont soit controversées, soit conçues dans un vide politique, voire simplement mal élaborées. Le CES fournit un premier test de faisabilité ainsi qu'un forum officiel permettant de mesurer la réaction des partenaires sociaux. Il s'agit cependant d'un test limité. Le Conseil est pauvre en ressources avec trente collaborateurs seulement pour faire face à l'étendue de ses responsabilités en matière d'examen. La règle du vote aux trois-quarts ou à l'unanimité est très difficile à appliquer, et comme les représentants du gouvernement peuvent effectivement opposer un veto aux recommandations en votant en bloc, cela veut dire implicitement que le gouvernement doit se laisser critiquer par lui-même. A ces limites s'ajoute le fait que même lorsque les recommandations franchissent tous ces obstacles, 20 % seulement d'entre elles sont finalement adoptées. Les tentatives faites pour augmenter le budget du Conseil, par exemple, n'ont pas réussi. Ajoutons que pour de nombreuses mesures plus controversées présentées devant le CES, beaucoup ont déjà force de loi parce que le gouvernement a pris par ordonnance les mesures correspondantes. Il s'agit donc d'une caractéristique intéressante et utile du système, mais il ne faut pas surestimer son rôle dans le processus.

2.5. Budget de programme

La Loi de 2002 sur les Finances publiques exige que tous les ordonnateurs principaux fournissent un rapport sur les programmes à titre d'annexe au budget. Il s'agit d'une extension des expérimentations de budget de programme qui se déroulent depuis 2000. En 2000, de premières expériences de budget de programme ont eu lieu dans huit ministères, et en 2002 ces opérations pilotes ont été étendues à tous les ministères. En 2004, chaque ministère avait plusieurs programmes. Revêtent une importance particulière ceux qui ont trait à la santé, à l'éducation et à la défense. Étant donné le haut niveau de détail qui caractérise généralement le cadre juridique roumain en matière budgétaire, il est frappant de constater que dans la Loi sur les Finances publiques les obligations relatives au budget de programme occupent trois brèves sections, et qu'à ce jour, seuls les ordonnateurs primaires sont tenus de faire un rapport sur les performances.

Les fonctionnaires ont indiqué que dans les prochaines années les ordonnateurs secondaires et tertiaires vont commencer à mettre au point des instruments de mesure.

Encadré 4. La décentralisation budgétaire en Roumanie

La structure des collectivités locale est organisée en deux niveaux : le niveau du comté qui comporte 41 *judete* (comtés) et la commune de Bucarest, et le niveau inférieur comprenant un grand nombre de villes de tailles diverses. La décentralisation a transféré des fonctions, et des dépenses, au niveau local, par exemple dans les domaines de la santé publique et de l'éducation. On estime que les dépenses budgétaires des collectivités locales représentent au total 6.8 % du PIB en 2004. Depuis 2000, les collectivités locales ont davantage de pouvoir en matière de collecte des impôts et redevances à l'échelon local (par exemple la taxe d'habitation). En 2003, le gouvernement a pris en urgence une ordonnance sur les Finances publiques locales qui constitue pour les budgets locaux un cadre juridique similaire à la Loi sur les Finances publiques pour le niveau de l'État. Le budget de l'État reste une importante source de financement au plan local. Les formules de partage des recettes fiscales s'étendent à l'impôt sur le revenu aussi bien qu'à la taxe à la valeur ajoutée. La Fédération roumaine des collectivités locales, instance chargée de représenter les organisations publiques locales, discute des implications budgétaires des projets de loi de finances pour les autorités locales au cours de la préparation du budget, et les commentaires sont transmis au gouvernement.

Pour la plupart des personnes concernées, l'élaboration des objectifs et des comptes-rendus d'exécution est apparue comme une activité secondaire ou dépourvue de toute urgence. Les ministères dépensiers semblent n'avoir qu'une connaissance limitée de ce qu'on exige d'eux et de la marche à suivre dans les budgets de programme. Le budget de programme ne paraît pas constituer une obligation sérieuse du fait qu'il y a peu d'incitations ou de sanctions qui amèneraient les ordonnateurs à le prendre au sérieux; en outre ni le Parlement ni la société civile n'ont utilisé les données qu'il contient pour demander des comptes à l'exécutif. Ajoutons qu'il n'y a eu virtuellement aucun contrôle de performance réalisé soit en interne, soit du fait de la cour des comptes, bien que cette capacité soit en train de se développer. Tout cela amène à penser que le budget de programme se trouve à un stade très préliminaire, et qu'il ne faut tirer aucune conclusion quant à son utilité dans le contexte roumain.

2.6. Conclusions

Les dispositions prévues pour l'élaboration des hypothèses macroéconomiques fonctionnent convenablement. A l'heure actuelle les

estimations sont fiables, mais le cadre institutionnel ne garantit pas forcément qu'il en sera toujours ainsi. L'OCDE pense que l'élaboration d'indicateurs macroéconomiques solides est une caractéristique importante et souvent négligée d'un système budgétaire. A l'heure actuelle l'élaboration des indicateurs macroéconomiques est encadrée par des forces extérieures telles que le FMI et l'UE, mais en l'absence de ces forces il ne semble pas y avoir de garde-fous institutionnels pour vérifier l'exactitude des résultats.

Le processus budgétaire est généralement de bonne qualité, mais la tendance des ministères dépensiers à formuler des demandes délibérément excessives semble très répandue. Dans la plupart des cas c'est la conséquence de la présence de grands besoins financiers face à des ressources insuffisantes. C'est un fait que l'on retrouve dans la plupart des systèmes, mais l'existence d'un solide CDMT pourrait faciliter la préparation des budgets annuels.

3. L'approbation du Parlement

3.1. Calendrier du processus au Parlement

Le calendrier de l'approbation par le Parlement est relativement tendu. Le gouvernement est tenu de soumettre le projet de budget au Parlement pour approbation le 15 octobre, soit deux mois et demi avant le commencement de l'année budgétaire¹. Les deux chambres du Parlement déterminent conjointement le calendrier de la discussion budgétaire. Une fois le budget présenté, les parlementaires disposent d'un délai de sept à dix jours pour étudier les documents budgétaires et formuler des propositions d'amendements. Vient ensuite un stade de débats en commission puis en séance plénière se concluant par un vote final sur le budget de l'État.

La Constitution prévoit que si les lois relatives au budget n'ont pas été adoptées trois jours au moins avant l'expiration de l'exercice budgétaire, le budget de l'État et le budget des assurances sociales de l'État de l'année précédente s'appliquent jusqu'à l'adoption des nouvelles lois². La Loi sur les Finances publiques permet également, dans des « cas spéciaux », de consommer certains volumes de crédits du projet de budget³. Dans le passé, les délibérations parlementaires n'étaient pas toujours terminées à temps, ce qui entraînait des retards de plusieurs mois. Sous le présent gouvernement, qui dispose d'une majorité parlementaire stable, la conclusion du débat a eu lieu dans les années récentes avant le début du nouvel exercice budgétaire. Par exemple le budget 2004 a été approuvé fin novembre 2003. Cela signifie qu'en pratique la durée de l'examen parlementaire est ramenée à un mois et demi. Par contraste, les meilleures pratiques de l'OCDE relatives à la transparence budgétaire recommandent de prévoir un minimum de trois mois pour l'examen parlementaire du projet de budget⁴.

Encadré 5. La structure du Parlement roumain

Le Parlement de la Roumanie a une structure bicamérale et se compose de la *Camera Deputatilor* (Chambre des Députés) et du *Senat* (Sénat). Les deux chambres sont élues dans chaque circonscription au scrutin de liste et selon le principe de la représentation proportionnelle. La Chambre des Députés est composée de 345 membres et le Sénat de 143 membres. La différence résulte du fait qu'un Député représente 70 000 électeurs et un Sénateur 160 000. Certaines minorités nationales se voient accorder des droits de représentation spéciaux. Les élections ont lieu simultanément pour les deux chambres, et les membres sont élus pour une durée de quatre ans. Les deux chambres disposent de pouvoirs égaux en matière budgétaire.

Les deux chambres sont organisées en commissions permanentes. La Chambre des Députés compte 17 commissions, et le Sénat 15. Les deux chambres ont une Commission du Budget, des Finances et des Banques. La composition des commissions reflète les majorités politiques partisans dans chaque chambre. Les commissions du Sénat ont une taille plus réduite que leurs homologues de la Chambre. Par exemple, la commission sénatoriale du budget a 11 membres dont cinq appartiennent actuellement au parti du gouvernement et un à un parti ayant conclu un accord de coopération parlementaire avec le gouvernement. Son homologue à la Chambre des Députés comprend 27 membres, 13 du parti gouvernemental et deux de son allié parlementaire.

Source : Parlement de la Roumanie.

3.2. Le processus en commission

Le Parlement fait appel à une large participation de ses commissions, qui se déroule en deux temps. A titre principal, les commissions compétentes des deux chambres siègent ensemble pour débattre du budget et produire un rapport commun. La première étape implique l'examen des sections pertinentes du budget par les commissions sectorielles concernées. Ainsi les commissions de la santé des deux chambres ont rédigé fin octobre 2003 un rapport commun de 58 pages sur le budget 2004, qui a surtout suggéré d'augmenter diverses composantes du budget de la santé.

Après le processus en commission sectorielle, les Commissions du Budget, des Finances et des Banques adoptent un point de vue global et examinent le budget article par article. Les commissions budgétaires organisent des auditions qui réunissent des fonctionnaires appartenant aux ministères dépensiers concernés et au MFP. On invite parfois d'autres témoins, experts extérieurs à l'administration, représentants de la société civile ou autres parties prenantes intéressées. Comme on l'a indiqué plus haut, le Conseil économique et social présente sur le projet de budget un

avis qui peut s'accompagner de quelques suggestions d'amendements. Les membres des autres commissions peuvent assister aux débats des commissions budgétaires mais ils n'ont pas de droit de vote. Ces auditions sont ouvertes à la presse et au public, et il y a semble-t-il une large couverture des discussions. Pour le projet de budget de l'État de 2004, les commissions budgétaires ont publié à la mi-novembre 2003 un rapport commun qui faisait plus de 400 pages, accompagné d'un rapport commun sur le projet de budget de la sécurité sociale⁵.

Il existe différentes sources d'appui technique pour le Parlement et ses commissions. Chaque commission parlementaire a son équipe de spécialistes et elle peut également disposer de crédits pour faire appel à des consultants à titre temporaire. Par exemple, la Commission sénatoriale du Budget, des Finances et des Banques a cinq conseillers permanents qui ne sont pourtant pas tous spécialisés dans les questions budgétaires, étant donné l'ampleur du mandat de la commission. En outre, les commissions peuvent obtenir un soutien logistique de la part du service parlementaire chargé de l'information et de la documentation. Il n'existe pas auprès du Parlement d'institution spécialisée dans les recherches sur le budget ou autre thème similaire, mais les partis politiques pourraient disposer d'experts sur ces questions. Les textes en vigueur laissent penser que le Parlement dispose d'une relative autonomie quant à l'élaboration de son propre budget, lequel figurera dans la loi de finances⁶. En pratique, le budget du Parlement fait l'objet de négociations avec le MFP.

3.3. Amendements et approbation

Les points de vue exprimés par les commissions pèsent d'un poids particulier au cours des débats sur le projet de budget en séance plénière, débats dans lesquels les deux chambres siègent ensemble. Bien que les deux assemblées disposent des mêmes pouvoirs en matière budgétaire, le fait que le nombre total de leurs membres soit différent donne en fait à la Chambre des Députés un pouvoir de vote supérieur à celui du Sénat. A l'heure actuelle, cela a une incidence réduite du fait que les majorités politiques sont très similaires dans les deux assemblées. Le vote final sur le budget en séance plénière est caractérisé par le fait que les voix se répartissent en fonction des clivages politiques. Rejeter le budget serait interprété comme un vote de défiance et provoquerait la chute du gouvernement. Depuis la démocratisation, le Parlement n'a jamais refusé d'approuver le budget.

Le nombre des changements introduits et les incidences budgétaires globales correspondantes sont très modestes. Les pouvoirs que possède le Parlement de modifier le projet de budget sont restreints dans la mesure où la Loi sur les Finances publiques interdit les amendements qui aboutiraient à un accroissement du déficit⁷. Les parlementaires ont ultérieurement

plusieurs occasions de plaider en faveur de leurs amendements, à savoir dans les commissions sectorielles, lors des auditions organisées par la commission budgétaire et en séance. Les propositions visant à augmenter les dépenses doivent mentionner la source du financement des dépenses supplémentaires, principalement en suggérant des coupes équivalentes dans d'autres parties du budget. On compte généralement de l'ordre de 300 à 400 amendements proposés par les parlementaires. La santé et l'éducation semblent être des domaines à visibilité particulièrement forte. Comme certains amendements peuvent être de nature similaire, le processus qui se déroule en commission sectorielle sert à filtrer les doubles emplois éventuels et à coordonner les changements proposés, de façon à ce que le nombre effectif des amendements que les commissions budgétaires auront à examiner soit de l'ordre de 250 à 300. Un tiers de ces amendements est habituellement adopté, et il peut arriver qu'il y ait un consensus entre partis. Tous les amendements parlementaires n'ont pas d'incidence financière car certains d'entre eux servent à clarifier le texte des projets de budget. Les fonctionnaires du MFP ont indiqué que le Fond de réserve sert parfois à financer des augmentations de faible ampleur sur des chapitres particuliers.

Les parlementaires ont-ils semblé bénéficier des améliorations que l'on est en train d'introduire dans l'information budgétaire. Selon le commentaire d'un député, les chiffres à moyen terme actuellement fournis sont utiles pour indiquer l'existence d'une tendance générale et fournir un « contexte » aux ouvertures annuelles de crédits. L'attention des parlementaires reste cependant principalement focalisée sur les chiffres du prochain exercice budgétaire. Conformément aux dispositions légales, le vote des parlementaires ne porte que sur les chiffres de la prochaine année budgétaire, et il ne lie pas le gouvernement à l'égard des projections concernant les années à venir, à l'exception des autorisations pluriannuelles pour les dépenses en capital⁸. Le développement des budgets de programme a été perçu comme « fort désirable », mais on a reconnu en même temps qu'il était nécessaire de renforcer la capacité d'évaluer les performances. On a indiqué que le rapport sur le budget que prépare le MFP et les tableaux qui l'accompagnent sont devenus à la longue une source d'information systématique que les parlementaires utilisent lorsqu'ils examinent le budget. Le dit rapport contient une analyse des évolutions économiques et budgétaires au cours de l'année budgétaire en train de se terminer, une vue d'ensemble des hypothèses macroéconomiques et de la politique budgétaire pour l'année à venir et une perspective à moyen terme⁹.

Au cours de l'année budgétaire, le Parlement peut être appelé à approuver des « lois de finances rectificatives » pour faire face à des dépenses supplémentaires ou pour adapter le budget initial. Les modifications apportées à la loi de finances initiale ne sont autorisées que

jusqu'à la fin novembre de l'année budgétaire concernée¹⁰. Dans les années récentes, il n'y a eu qu'une, ou à l'occasion deux lois rectificatives par année budgétaire, ce qui indique que le budget s'exécute dans de bonnes conditions. La procédure suivie pour l'examen des lois de finances rectificatives au Parlement est essentiellement la même que pour le budget initial, mais en beaucoup moins élaboré. L'adoption d'une loi rectificative est souvent exigée au moment des vacances parlementaires. Habituellement le Parlement accorde au gouvernement l'autorisation provisoire de procéder à des ajustements par ordonnance, et procède ensuite à l'examen et à l'adoption de ces mesures à sa rentrée.

3.4. Conclusions

En résumé, la stabilisation de la situation politique et le nouveau calendrier qu'apporte la Loi sur les Finances publiques ont facilité l'adoption des lois de finances et le respect des échéances fixées. Cependant le calendrier prévu pour l'examen parlementaire est peut-être trop serré pour un contrôle adéquat, bien que le Parlement ait récemment choisi de ne pas utiliser la totalité du temps légalement accordé pour l'adoption. Il apparaît néanmoins que le Parlement fournit un forum utile pour élargir le débat public sur les questions budgétaires.

Le processus en commission à deux étages permet au Parlement de mobiliser tout l'éventail de son expertise, et de faire respecter en même temps la discipline budgétaire. Les commissions budgétaires font largement preuve d'efficacité en ce qui concerne la modération des demandes de dépenses émanant des commissions sectorielles; quant au processus en deux phases, il est très proche de ce que l'OCDE considère comme une bonne pratique quant à la participation des parlementaires¹¹. Les limites apportées aux pouvoirs des parlementaires de déposer des amendements contribuent à protéger l'objectif du gouvernement en matière de déficit, tout en étant suffisamment larges pour permettre une participation qui ait un sens. Dans l'ensemble, le Parlement joue un rôle mineur dans la fixation des priorités budgétaires, mais il a conservé la capacité d'apporter des changements limités au budget proposé par l'exécutif.

4. L'exécution du budget et le contrôle interne

A l'instar de ce qui se passe dans d'autres parties du processus budgétaire, l'exécution du budget est en train de connaître des changements fondamentaux. S'ajoutant à la rapidité des transformations intervenues dans les structures organisationnelles, le nombre élevé des modifications d'ordre juridique signifie que la pratique a de la peine à suivre le rythme d'évolution des exigences formelles. Cependant les procédures de base en matière d'exécution budgétaire sont, pour leur part, bien enracinées et elles ont pour objet principal d'éviter de dépenser plus que le montant prévu dans le

budget. Le relatif succès obtenu quant au respect des agrégats budgétaires au cours de l'exécution du budget se reflète dans l'utilisation modérée qui a été faite des lois de finances rectificatives.

Après l'approbation de la loi de finances, les crédits sont répartis en fonction des plans trimestriels de répartition de chaque dotation approuvés par le MFP. À l'intérieur de cette enveloppe, les ordonnateurs principaux répartissent les crédits ouverts tant pour leurs propres budgets que pour ceux des institutions publiques subordonnées dont les responsables sont ordonnateurs secondaires ou tertiaires. Les ordonnateurs secondaires répartissent les crédits autorisés pour leurs propres budgets et pour les ordonnateurs tertiaires subordonnés.

Les ordonnateurs principaux retiennent 10 % des montants autorisés pour la constitution d'une réserve, à l'exception des rémunérations et des crédits liés à des engagements extérieurs, qui sont répartis intégralement. La répartition des 10 % retenus se fait au second trimestre, une fois que le gouvernement a examiné l'exécution budgétaire au cours du premier trimestre. Les ordonnateurs principaux envoient périodiquement au ministère des Finances publiques des rapports concernant l'utilisation des fonds et élaborent des états financiers relatifs à l'exécution du budget.

4.1. Contrôle et audit en interne

Les ministères sont responsables de l'engagement et de l'utilisation des crédits budgétaires dans les montants et selon les destinations approuvées pour les dépenses liées à leurs activités et en conformité avec la loi. En engageant et en validant les dépenses servant à des usages publics, le contrôle financier a priori propre aux ministères procède à des vérifications préliminaires des engagements de dépenses. De plus, chaque grande entité administrative a un contrôleur « délégué » relevant du MFP. Ces contrôleurs financiers sont indépendants des ministères dépensiers et vérifient la légalité et la régularité des dépenses importantes dépassant un certain seuil. Ils apprécient également la légalité des marchés et des nouveaux engagements. Le principal objet du contrôle préventif – qu'il soit « primaire » ou « délégué » – est de veiller à ce que les limites fixées aux ouvertures de crédits soient respectées et de s'assurer de la légalité et de la régularité des dépenses. Tous les contrôleurs internes sont coordonnés par la Direction générale du contrôle préventif interne du MFP.

En 2002, la Roumanie a ajouté une nouvelle fonction d'audit interne a posteriori au contrôle interne a priori qui continue d'exister. Les unités sont opérationnelles depuis 2003. Chaque ministère est tenu d'avoir une division d'audit interne, mais c'est au ministre de déterminer sa taille et composition. En vertu des pouvoirs que lui confère la loi, les fonctions de base de l'audit

interne sont très larges : elles concernent la réalisation de contrôles basés sur l'étude des systèmes, de contrôles de performance et de contrôles financiers à tous les niveaux et pour toutes les activités des ordonnateurs appartenant à des organisations gouvernementales.

Les contrôleurs internes et les auditeurs internes sont coordonnés par des divisions différentes du MFP – la Direction générale du contrôle préventif interne et l'Unité centrale d'harmonisation de l'audit public interne (UCHAPI). Cette dernière est relativement plus autonome et ne dépend que du ministre des Finances. Leurs deux rôles sont cependant similaires : ils consistent à définir des normes et des directives pour les unités administratives, à fournir une assistance technique et à superviser la façon dont le contrôle se déroule. L'UCHAPI agit également comme contrôleur des réalisateurs d'audit. Il n'y a pas de coordination du contrôle ou de l'audit interne avec la Cour des Comptes.

Chaque unité d'audit interne crée ses propres plans d'audit et réalise les vérifications en suivant des normes d'appréciation des risques élaborées à l'échelon central. Les plans peuvent également intégrer des suggestions émanant du responsable de l'entité publique. La loi donne généralement aux agents effectuant l'audit interne le droit d'obtenir toutes les informations qu'ils jugent nécessaire et la possibilité d'infliger des sanctions au civil si on les empêche d'exercer leurs fonctions. Une fois réalisé, le rapport d'audit assorti de recommandations est adressé au responsable de l'entité publique en fonction du niveau de l'ordonnateur. Le responsable de l'entité répond officiellement aux recommandations et prépare un plan destiné à remédier aux problèmes constatés par l'audit. Conformément à la Loi n° 672/2002, si le chef d'une structure d'audit interne a le sentiment que les recommandations ne sont pas suivies d'effet, il doit informer l'UCHAPI. Toutefois on ne voit pas ce qui se passe en cas de refus persistant d'appliquer les recommandations de l'audit. Il y a bien des pénalités civiles infligées pour un certain nombre de violations, mais il n'existe pas de pénalités, qu'elles soient financières ou autres, pour non conformité aux recommandations d'un audit interne. La décision d'effectuer des actions correctives est donc une décision gouvernementale et non ministérielle.

Il est encore beaucoup trop tôt pour juger du succès ou de l'utilité de la fonction d'audit interne. Un objectif consiste à rendre l'autocontrôle efficace et efficient, de façon à ce que les contrôleurs financiers ne soient plus nécessaires et que l'on puisse assouplir le contrôle a priori. Dans la pratique, le système est encore loin de cet objectif. La plupart des structures d'audit interne ont souffert d'un manque de candidats valables pour les postes à remplir. Au moment de notre examen, l'UCHAPI n'avait que 16 des 33 personnes prévues, et les ratios sont semblables ou pires dans les ministères. Le MFP considère à juste titre l'insertion de l'audit interne

comme un processus graduel qui parviendra à son terme à la date visée pour l'adhésion à l'UE. L'UCHAPI est chargé d'évaluer la réalisation de cet objectif ; pour 2004, 13 missions d'évaluation des ordonnateurs principaux sont programmées¹².

En dépit du poids des contrôles internes, les dépenses ont dans le passé outrepassé les limites puisque certains ordonnateurs peuvent légalement dépenser plus que leurs crédits alors que d'autres ignorent tout simplement la rigueur des contraintes budgétaires et dépensent davantage. Ce problème est particulièrement aigu dans le domaine de la santé, où les budgets des hôpitaux (ordonnateurs tertiaires) sont un mélange de fonds publics et privée, et où aucun budget consolidé n'est soumis à la « Maison de la Santé ». Les hôpitaux sont autorisés à continuer de dépenser et à accumuler des arriérés de dépassements de crédits. Cela indique qu'il y a des défaillances dans les mécanismes de contrôle interne. Toutefois, le contrôle interne peut être jugé efficace en ce sens que le ministère de la Justice ne considère pas les dépenses excessives ou autres mauvais usages des deniers publics comme une préoccupation sérieuse pour la Division anticorruption. Cependant, le contrôle a priori est inefficace, puisqu'il y a des coûts de transaction élevés et de faibles niveaux d'automatisation dans le processus. Il ne s'agit pas de recommander de mettre fin aux contrôles a priori, dans la mesure où ils sont profondément enracinés dans la culture roumaine, mais seulement de suggérer d'examiner les points où l'on pourrait diminuer les coûts de transaction.

4.2. Limites aux virements

Le budget est assez détaillé et il classe les dépenses en titres, parties, chapitres, articles et paragraphes. En outre la Loi sur les Finances publiques contient de nombreuses règles sur les virements de crédits d'un chapitre budgétaire à un autre chapitre pour des dépenses de nature différente. L'article 47 comporte une interdiction catégorique d'accroître les crédits de personnel ou de les utiliser pour d'autres types de dépenses. Les crédits de chaque ministère ne peuvent pas être majorés, et ne peuvent pas non plus faire l'objet de virements entre chapitres. A partir du troisième trimestre de l'année budgétaire, des ajustements pouvant aller jusqu'à 10 % des dépenses au sein d'un même chapitre sont possibles, ainsi que des virements limités entre chapitres et entre programmes sous réserve d'une autorisation spéciale du MFP. En outre, l'article 61 de la Loi sur les Finances publiques empêche les reports de crédits non consommés à la fin de l'exercice budgétaire.

Le caractère détaillé des ouvertures de crédits et l'existence de règles strictes concernant l'exécution du budget contribuent à faire respecter les lois de finances. A moyen et long terme, on aura cependant besoin d'une plus grande souplesse pour que les gestionnaires disposent des outils leur

permettant d'améliorer leur performance. On peut y parvenir en rendant les règles de mise en œuvre moins rigides et la nomenclature moins détaillée, tout en renforçant en même temps la communication d'informations sur les produits et les résultats. Une possibilité pourrait consister à introduire une clause d'expérimentation qui permette d'assouplir les règles dans certains services dépensiers afin d'expérimenter des modalités d'exécution plus flexibles. Les essais d'assouplissement devraient porter en priorité sur les services dépensiers où le risque lié à l'assouplissement des contrôles sur les intrants est faible; de telles expérimentations devraient être suivies de très près et évaluées par rapport à des objectifs entérinés et aux résultats escomptés.

4.3. Rapports budgétaires

Les lignes directrices de l'OCDE concernant la transparence budgétaire¹³ préconisent la production d'un certain nombre de rapports au cours du processus budgétaire¹⁴. Parmi les plus importants, en dehors de l'exigence primordiale de l'exhaustivité du document budgétaire, il y a les rapports périodiques sur l'exécution du budget. Les rapports d'exécution sont publiés par le MFP à un rythme mensuel, trimestriel et annuel, et une grande partie de ce qui est produit est à la disposition du public sur le site Internet du MFP. Les améliorations envisageables pourraient concerner la publication de l'information en temps utile (le rapport financier de fin d'année, par exemple, prend cinq mois à rédiger et son audit exige six mois) ainsi que l'accroissement des types d'indications fournies. Par exemple on a besoin de meilleures analyses des dépenses fiscales et des engagements conditionnels. D'une manière générale les lois sur la liberté de l'information des citoyens sont très complètes et d'une qualité remarquable; l'indépendance et le droit d'accès pour les responsables du contrôle interne et de l'audit interne et externe sont garantis par la loi. La Roumanie peut donc construire sur de solides fondements.

4.4. Conclusions

Comme dans d'autres domaines du processus budgétaire, beaucoup de changements se produisent au stade de l'exécution. Ces changements sont perçus de façon positive, mais dans la plupart des cas il est trop tôt pour dire quel en sera l'effet. Le processus actuel est largement concentré sur le contrôle financier. C'est indispensable dans la mesure où il y a encore des lieux où l'on dépense au delà de ce qui est autorisé et où les arriérés s'accumulent. A mesure que le contrôle financier s'améliorera et que d'autres systèmes – spécialement l'audit interne et le budget de programme – se mettront en place, la communauté du contrôle interne pourra prendre ses distances à l'égard d'une activité marquée par le

légalisme pour mettre l'accent sur la confiance dans les systèmes et les procédures.

La Roumanie pourrait s'attacher à améliorer la qualité et la ponctualité des rapports budgétaires, en y intégrant une évaluation plus exhaustive en milieu d'année et en insérant de meilleurs rapports sur les engagements et les risques financiers.

Il y a encore beaucoup à faire en Roumanie en matière de budgétisation et de gestion axées sur la performance. Responsabiliser les gestionnaires exigera qu'on leur accorde plus de souplesse que ce dont ils disposent actuellement pour atteindre leurs objectifs. L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'il faudrait consacrer davantage de temps et d'attention à l'élaboration d'objectifs et d'indicateurs adéquats.

5. Comptabilité et audit externe

5.1. Comptabilité

La comptabilité en Roumanie est fortement encadrée par les directives et orientations de l'UE. A l'heure actuelle la comptabilité financière ne s'effectue officiellement que sur la base des paiements. La Loi relative à la Comptabilité donne au MFP de larges pouvoirs de réglementation quant aux lignes directrices à suivre pour la présentation des comptes; une nouvelle charte comptable a été publiée par le MFP en 2002, et elle entrera en vigueur dans l'ensemble de l'administration en 2005. Des rapports mensuels, trimestriels et annuels sur l'exécution du budget sont actuellement produits. D'autres observateurs, dont l'UE, le FMI et la Banque mondiale ont indiqué que les rapports financiers sont généralement fiables et exacts, mais que le processus n'est pas efficient parce que la passation des écritures se fait le plus souvent à la main. La Roumanie a pris note de ce problème et des mesures sont prises pour automatiser le processus.

S'agissant de la comptabilité, l'évènement majeur est la décision prise par le gouvernement en 2002 de faire passer simultanément la comptabilité sur la double base des paiements et des droits constatés. L'adjonction de la base des droits constatés a débuté par des programmes pilotes en 2003, et l'on en viendra à une application généralisée à l'ensemble de l'administration en 2007 (date prévue pour l'adhésion à l'UE). Il y a actuellement 13 agences administratives qui participent à des expériences pilotes, et la mise au point de la base des droits constatés bénéficie du projet de jumelage avec la France et l'Italie. Le plan actuel concernant l'introduction des droits constatés en comptabilité est axé sur la formation. On forme d'abord les comptables en chef, pour passer ensuite aux différents échelons de la hiérarchie administrative. La première étape consiste à former les formateurs dans les ministères et les centres régionaux, et à insérer

l'Institut d'administration publique dans le processus. Cependant ce plan de formation n'a pas encore été déployé à grande échelle.

L'équipe d'examineurs de la Roumanie voit le passage à une comptabilité sur la base des droits constatés comme un phénomène positif, mais il faut se montrer très prudent. Les avantages de l'adoption d'une formule de rapports financiers élaborés sur la base des droits constatés ont été bien démontrés. Le passage intégral à cette méthode améliorera la transparence et la responsabilisation en fournissant une vue plus complète qui englobe l'ensemble des actifs et des passifs de l'État et fait apparaître un résultat budgétaire annuel reflétant mieux l'impact des événements économiques et des décisions gouvernementales au cours de l'année budgétaire. Cela serait utile dans bien des domaines qui souffrent d'inefficiences et de dysfonctions. Les comptes-rendus et le suivi effectués sur la base des droits constatés pour le stock de capital, les recettes fiscales, les engagements conditionnels et les engagements à long terme – tous domaines où des progrès sont nécessaires dans le contexte de la Roumanie – devraient s'en trouver améliorés.

Il y a pourtant de nombreux défis auxquels la Roumanie sera confrontée dans la mise en œuvre du système des droits constatés, et l'expérience des pays de l'OCDE à cet égard est instructive. Premièrement, on prévoit que le passage aux droits constatés sera achevé dans trois ans. C'est un but extrêmement ambitieux dans la mesure où les rares pays de l'OCDE qui ont achevé ce processus ont mis beaucoup plus de temps pour passer généraliser la méthode. En fait, une enquête récente de l'OCDE montre que sept seulement des 30 pays membres de l'OCDE ont jusqu'ici adopté l'intégralité du système des droits constatés, et 21 ont uniquement ou principalement recours à la base des paiements pour les états financiers de l'ensemble de l'administration¹⁵. L'établissement d'une comptabilité complète des actifs – comme celui que la Roumanie entreprend actuellement – est un domaine où les pays se sont aperçus qu'il fallait beaucoup plus de temps que prévu, ce qui a ralenti le processus. Les pays de l'OCDE ont sous-estimé à la fois le temps requis pour la formation du personnel et le nombre de nouveaux agents nécessaires pour mettre en application un nouveau système comptable. Les pays de l'OCDE qui sont passés des paiements aux droits constatés ont constaté que, dans bien des cas, cela exige un ensemble de compétences entièrement nouveau de la part des personnels employés à la comptabilité dans l'administration ; ils peuvent en fait être amenés à devoir recruter des agents possédant ces nouvelles compétences au lieu de se contenter de former le personnel en place. Qui plus est, les pays de l'OCDE se sont aperçus que le passage aux droits constatés coûte cher.

La Roumanie est en train de mettre en œuvre le nouveau régime comptable à un moment où beaucoup d'autres processus budgétaires et

structures organisationnelles sont en train de changer. Coordonner la multiplicité de ces changements et veiller à ce que les fonctionnaires soient au courant des règles nouvelles dans leurs nouvelles organisations va être extrêmement difficile. Le niveau d'automatisation doit s'élever, en raison notamment du fait que les droits constatés impliquent des fluctuations liées aux changements intervenant dans les variables exogènes. La comptabilisation sur la base des droits constatés est également un domaine où de grands débats internationaux se poursuivent sur la méthode appropriée. Il y aura donc beaucoup d'interprétations et de décisions relatives aux concepts comptables qu'il faudra adapter à l'environnement roumain.

L'équipe d'examineurs a été troublée d'entendre plusieurs personnes s'occupant de gestion financière exprimer des doutes et se demander pourquoi fallait-il que les changements aient lieu maintenant. Certains hauts fonctionnaires participant au processus ont eu l'impression que le passage à la comptabilisation sur la base des droits constatés était obligatoire pour pouvoir adhérer à l'UE. Bref, étant donné l'état présent du système et les coûts de la mutation, l'équipe d'examineurs pense qu'il est peut-être opportun de ralentir le passage aux droits constatés. Il existe des moyens de continuer sur la lancée en limitant la mise en œuvre, par exemple, aux domaines qui ont le plus à gagner en termes de gestion efficace et de meilleure transparence par rapport aux coûts qui en résulteront.

5.2. Audit externe

La *Curtea de Conturi* (Cour des Comptes) est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques de la Roumanie. Son origine remonte à 1864, bien que l'époque communiste ait marqué une discontinuité institutionnelle, et la Cour actuelle a été recréée en 1993. La Cour des Comptes est un organe indépendant que la Constitution charge de présenter un rapport au Parlement. Son principal cadre juridique est la Loi n° 94/1992 sur l'Organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, qui a été amendée en 2002. La loi stipule que la Cour « exerce son activité en toute indépendance », mais qu'en même temps elle « fonctionne aux côtés du Parlement » (article 1). Le Parlement nomme les 18 membres de la Cour, dont un président et un vice-président. La durée de leur mandat est récemment passée de six à neuf ans sans possibilité de renouvellement. Les dispositions de la Constitution prévoient qu'un tiers des membres de la Cour sont renouvelés tous les trois ans. La Constitution et la loi sur la Cour des Comptes décrivent les membres de la Cour comme étant « inamovibles », mais la loi précitée autorise le Parlement à démettre des membres de la Cour de leurs fonctions à la suite d'une recommandation émanant de commissions spécialisées (article 140).

Encadré 6. Mandat constitutionnel révisé de la Cour des Comptes

- La Cour des Comptes exercera un contrôle sur la formation, l'administration et l'usage des ressources financières de l'État et du secteur public. Selon les termes de la loi organique, les litiges résultant de l'activité de la Cour des Comptes seront tranchés par des tribunaux spécialisés.
- La Cour des Comptes fera annuellement rapport au Parlement sur les comptes de gestion du budget public national de l'exercice budgétaire expiré, notamment sur les cas de mauvaise gestion.
- A la demande de la Chambre des Députés ou du Sénat, la Cour des Comptes vérifiera la gestion des ressources publiques, et fera rapport sur ses constatations.
- Les membres de la Cour des Comptes seront nommés par le Parlement pour un mandat d'une durée de neuf ans, qui ne pourra pas être prolongé ou renouvelé. Les membres de la Cour des Comptes seront indépendants dans l'exercice de leur mandat et inamovibles pendant sa durée. Ils seront soumis aux incompatibilités prévues par la loi pour les juges.
- Les membres de la Cour des Comptes seront renouvelés par tiers tous les trois ans, dans les conditions prévues par la loi organique sur la Cour des Comptes.
- Le Parlement aura le droit de révoquer les membres de la Cour des Comptes, dans les cas et selon les conditions prévus par la loi.

Source : Article 140 de la Constitution de la Roumanie.

Le mandat de la Cour en matière de contrôle concerne les services administratifs, la banque centrale, les entreprises publiques, les sociétés dont l'État est actionnaire majoritaire, et les organismes de sécurité sociale autonomes¹⁶. La loi garantit l'accès aux informations pertinentes (article 4), bien qu'en pratique la question de l'accès mérite d'être étudiée de plus près. Le principal objet du contrôle porte sur l'appréciation de la légalité de la dépense, et en particulier le respect des plafonds fixés par la loi aux dépenses budgétaires. La Cour peut émettre une injonction obligeant les ordonnateurs à se soumettre aux normes comptables. En cas d'infraction, la Cour renvoie l'affaire au Procureur général des Finances, ce qui est apparemment fréquent. La Cour utilise une méthode d'échantillonnage pour sélectionner les comptes à vérifier. Dans son principal rapport annuel pour l'année budgétaire 2002 la Cour a fait état d'un taux de couverture de 47 % des entités administratives susceptibles d'être contrôlées¹⁷.

Au total la Cour emploie plus de mille personnes, dont beaucoup travaillent dans ses services régionaux. En 2001 son budget a été sérieusement amputé, ce qui a touché environ un quart de ses effectifs. Certaines suppressions de postes étaient liées à un transfert de fonctions de contrôle a priori de la Cour au MFP. Ces événements ont fait naître à l'époque des inquiétudes sur l'indépendance du contrôle externe et ont provoqué la démission du président de la Cour. La loi révisée sur l'audit implique que la Cour dispose d'une relative autonomie dans la détermination de son budget (article 5)¹⁸. Selon les discussions qu'ont eues les membres de l'équipe d'examineurs, la Cour considère qu'en pratique son indépendance est suffisamment respectée.

Dans le passé les délais de publication des rapports d'audit ont posé problème. Le MFP est chargé de la préparation du compte général de l'administration des finances, qui décrit les opérations d'exécution du budget de l'État et du budget de la sécurité sociale à partir des rapports soumis par les ordonnateurs principaux¹⁹. Ce compte général annuel doit être présenté au Parlement dans les cinq mois qui suivent la fin de l'année budgétaire concernée, et il est transmis à la Cour des Comptes. La Cour a soumis ses principaux rapports d'audit pour les années budgétaires 2001 et 2002 au mois de décembre, soit six mois après réception du compte général. Bien que la remise en décembre soit une date défavorable du point de vue du calendrier parlementaire, elle représente néanmoins une amélioration substantielle par rapport à certaines années antérieures où le décalage entre la fin de l'année budgétaire et le dépôt du principal rapport d'audit était parfois supérieur à deux ans. Une mise au point plus rapide du compte général par l'exécutif pourrait encore raccourcir les délais. Dans l'idéal, le principal rapport d'audit devrait être disponible avant les délibérations du Parlement sur le prochain projet de budget. Cela permettrait aux parlementaires de faire usage des constatations de la Cour dans leur examen du budget.

La Constitution roumaine et la loi sur la Cour des Comptes permettent au Parlement de commander la réalisation d'audits spécifiques, que la Cour doit exécuter. En même temps la Cour doit déterminer de façon « autonome » son propre programme²⁰. Ces dispositions sont dans une certaine mesure contradictoires dans la mesure où un usage étendu ou excessif du pouvoir qu'a le Parlement d'exiger des audits serait en conflit avec l'autonomie de la Cour. Certains pays de la région ont réalisé un équilibre plus satisfaisant entre l'aide au contrôle parlementaire et la garantie de l'autonomie du contrôle externe en limitant le nombre d'audits à réaliser sur l'ordre du Parlement. En Slovénie, par exemple, la Cour des Comptes doit choisir pour son programme de travail annuel au moins cinq propositions émanant de l'Assemblée Nationale, dont deux doivent provenir

de députés de l'opposition²¹. Pour améliorer la base juridique d'un audit d'État indépendant, la Roumanie pourrait envisager d'adopter des dispositions similaires.

La Cour est en train d'améliorer son processus d'audit financier pour être en parfaite cohérence avec les normes internationales, et elle a récemment commencé à se donner les moyens d'effectuer des contrôles de performance. Pour exécuter le mandat qu'elle a reçu de réaliser des contrôles de performance quant à l'utilisation des ressources publiques (article 16), la Cour a créé une division spéciale du contrôle de performance d'environ 25 agents qui a élaboré un plan d'activité. Jusqu'ici elle s'est essentiellement bornée à des travaux préparatoires et à quelques activités pilotes. On a signalé que la Cour a achevé la mise au point d'un manuel sur le contrôle de performance. La Cour a bénéficié d'une assistance technique pour la création d'une capacité de contrôle de performance, et des voyages d'étude ont également été réalisés. Dans son rapport sur l'année budgétaire 2002 la Cour a introduit une section comportant des commentaires sur les performances du système salarial dans les institutions publiques, un programme de financement de la recherche scientifique, la protection des monuments historiques et la gestion financière dans les entreprises publiques déficitaires²². La manière dont la Cour compte se servir des rapports annuels de performance – que les ministères sont obligés de soumettre en même temps que leurs rapports financiers annuels, conformément à la Loi sur les Finances publiques – est encore incertaine²³. Les rapports en question doivent comporter des informations sur la réalisation des objectifs ; ainsi ils peuvent être utiles pour les travaux de la Cour dans le domaine des audits de performance.

5.3. L'examen des résultats des audits par le Parlement

Le principal rapport d'audit est transmis au Parlement par le président de la Cour. Des rapports spéciaux supplémentaires peuvent se focaliser sur des domaines d'enquête particuliers et ils sont discutés dans les commissions parlementaires spécialisées. Il semble que les interactions avec les commissions parlementaires varient dans une certaine mesure selon les centres d'intérêt des membres qui y siègent. Il n'y a pas de débat en séance plénière pour les rapports spéciaux, mais le Parlement a la possibilité d'assurer le suivi de certaines questions en créant des commissions d'enquête. La Cour a un service des relations extérieures qui suit l'agenda parlementaire et coordonne les interventions des membres dans les discussions parlementaires. La Cour a semble-t-il renforcé en son sein la fonction « relations publiques » et élargi le recours aux conférences de presse pour attirer l'attention sur la sortie de ses rapports.

Le rapport principal est discuté dans les commissions budgétaires parlementaires. La Cour ne fait pas de rapport à l'intention d'une commission spécialisée dans les comptes publics, comme il en existe habituellement dans les pays qui suivent le modèle dit de l'*auditor general* (ou modèle « de Westminster ») ; les commissions budgétaires des deux chambres n'ont pas non plus de sous-commissions permanentes où un débat aurait lieu sur les constatations de l'audit, comme c'est le cas dans certains pays de la région²⁴. Le rapport fait l'objet d'un examen dans les commissions budgétaires, et c'est le seul rapport de la Cour qui donne lieu à une discussion officielle en séance plénière où les deux chambres siègent ensemble. Comme il est habituel dans le modèle dit de la cour des comptes, la Roumanie suit la tradition qui consiste à accorder une décharge en approuvant l'exécution du budget par la loi de règlement²⁵. Le but du principal rapport d'audit est de fournir au Parlement l'information qui lui est nécessaire pour émettre un vote.

Le débat parlementaire sur l'exécution du budget suscite infiniment moins d'intérêt que les discussions sur le projet de loi de finances, et l'approbation est en général obtenue rapidement. Le refus d'approuver l'exécution du budget serait interprété comme un vote de défiance à l'égard du gouvernement, mais cela ne s'est jamais produit depuis la démocratisation. Les débats parlementaires sur l'exécution du budget ont lieu à l'heure actuelle plus d'un an après la fin de l'année budgétaire concernée. Ce décalage explique peut-être pourquoi les débats sont largement formels et suscitent un intérêt restreint de la part des parlementaires, ce qui limite les possibilités qu'auraient les questions soulevées par les audits d'offrir des points de repère pour le contrôle parlementaire de la prochaine loi de finances. L'intérêt du Parlement pourrait cependant s'accroître à la longue dans la mesure où la dimension de la performance se renforçant dans les audits, il apparaîtrait alors important pour la Cour d'engager un dialogue avec le Parlement sur l'utilité et la présentation de ses contrôles de performance.

5.4. Conclusions

La Roumanie se lance dans un projet ambitieux en passant à la comptabilité basée sur les droits constatés. L'avis de l'équipe d'examineurs est qu'il faudrait réexaminer cette initiative et en ralentir le rythme pour adopter un calendrier plus réaliste, tout en accordant davantage d'attention aux processus de base et à l'automatisation du système actuel.

Le processus d'audit externe connaît actuellement des améliorations intéressantes. Le temps exigé par la Cour des Comptes pour préparer son principal rapport a été substantiellement réduit et la Cour est en train de se donner les moyens de contrôler les performances. A moyen terme, il est

souhaitable de raccourcir encore les délais de sortie des rapports d'audit, ce qui exigerait également plus de rapidité de la part du gouvernement dans la préparation du compte général de l'administration des finances.

L'intérêt manifesté par le Parlement à l'égard des résultats des audits n'est pas optimal. C'est une carence primordiale du processus de responsabilisation. Le Parlement pourrait envisager de constituer une commission permanente pour examiner les résultats en question. Un tel organisme servirait à organiser des auditions sur les constatations de la Cour des Comptes et à assurer le suivi des réponses du gouvernement.

6. Commentaires sur la transparence budgétaire en Roumanie

En général, la transparence du budget en Roumanie est assez bonne. Si on analyse le système du strict point de vue de la production des rapports et de la mise en place des processus, elle se situe probablement au dessus de la moyenne. En outre la tendance générale est positive. La Roumanie a fait de grands progrès en rendant le budget plus exhaustif, en produisant des données plus nombreuses et de meilleure qualité, et en améliorant les processus de garantie de qualité et de responsabilisation. La Roumanie dispose ainsi d'une bonne base juridique à partir de laquelle elle peut rendre le budget plus transparent. Les points figurant dans les lignes directrices ne doivent pas être considérés comme ayant tous un rang égal, et à ce titre la Roumanie reçoit des bonnes notes dans les catégories les plus importantes comme par exemple l'exhaustivité du budget, la disponibilité des données et le rôle du Parlement. D'une manière générale il reste vrai cependant que l'on pourrait améliorer chaque aspect de la transparence budgétaire et la qualité du processus, tout en ajoutant quelques indications budgétaires nouvelles. On trouvera ci-après une liste (non exhaustive) de quelques points précis susceptibles d'être améliorés :

- Le budget : Le Fonds de la santé et le Fonds social sont votés en même temps mais ils font l'objet de votes séparés. La Roumanie doit continuer à consolider tous ces fonds en un document budgétaire et un lieu de décision unique de façon à pouvoir effectuer l'ensemble des arbitrages budgétaires. Dans la présentation des données budgétaires, il faudrait ajouter une colonne qui montrerait ce que le budget de l'année précédente prévoyait pour l'année n°2 du CDMT et la dotation prévue pour cette même année dans le présent budget, avec une brève explication des écarts.
- Rapport en milieu d'année : Les lignes directrices préconisent un rapport complet en milieu d'année sur l'exécution du budget comportant une prévision révisée des résultats budgétaires pour l'année en cours et, si possible, pour le cadrage à moyen terme. Les hypothèses économiques

qui sous-tendent le budget doivent être réexaminées et les incidences résultant des changements apportées au budget doivent être indiquées.

- **Rapport de fin d'année :** Le rapport de fin d'année doit être préparé et vérifié par la Cour des Comptes dans des délais plus brefs ce qui permettrait de l'utiliser pendant l'élaboration du budget et son examen par le Parlement. Le rapport de fin d'année doit comporter des informations sur les performances non financières et une comparaison entre les objectifs et les résultats. Ce même rapport doit contenir une analyse approfondie des créances et engagements de l'État, des actifs non financiers, des obligations liées aux pensions des agents publics et des engagements conditionnels.
- **Engagements conditionnels :** Dans un système où il y a d'importants prêts extérieurs, des prêts garantis par l'État et des relations budgétaires explicites et implicites avec des entreprises publiques, il faut fournir davantage d'indications sur les engagements conditionnels.
- **Dépenses fiscales :** Les dépenses fiscales sont fonctionnellement équivalentes à des dépenses budgétaires et doivent être introduites dans le débat sur le budget annuel. Une brève description ou un tableau de ces dépenses pourrait figurer dans les documents accompagnant le budget.
- **Le rôle du Parlement :** Le projet de budget est transmis le 15 octobre au Parlement. Ce dernier a besoin de plus de temps et de plus de ressources pour examiner le budget. Les autorités pourraient envisager un processus plus formel en début d'année pour fixer le montant total des dépenses.

Tableau 2. La transparence budgétaire en Roumanie au regard des lignes directrices de l'OCDE

	Évaluation	Commentaires
1. Rapports budgétaires		
Budget	Oui pour l'essentiel	Le budget est plus exhaustif que dans le passé, mais une masse importante de crédits touchant la santé, la sécurité sociale et le chômage font l'objet d'un vote distinct du vote sur le budget annuel.
Rapport préalable au budget		
Rapports mensuels	Oui pour l'essentiel	
Rapport en milieu d'année		Il existe bien des rapports d'exécution mensuels et trimestriels, mais il n'y a pas de rapport exhaustif en milieu d'année – bien que certains secteurs importants comme les retraites et la santé donnent lieu à des rapports de milieu d'année.
Rapport de fin d'année	Oui, mais il reste des progrès à faire	Rapport de fin d'année publié mais avec retard.
Rapport préalable à des élections		
Rapport sur le long terme		
2. Indications particulières		
Hypothèses économiques	Oui pour l'essentiel	Qualité des hypothèses assurée par des facteurs extérieurs, nécessité de réfléchir à la façon dont les hypothèses seront élaborées à l'avenir.
Dépenses fiscales	Oui, mais il reste des progrès à faire	Il y a des analyses mais non exhaustives et non intégrées aux documents budgétaires.
Créances et engagements financiers	Oui, mais il reste des progrès à faire	Prévu à l'occasion de la mise en œuvre de la méthode des droits constatés; en 2004, première réévaluation des immobilisations depuis plusieurs années. Actuellement les indications figurent dans des états séparés rattachés aux bilans.
Actifs non financiers		
Obligations liées aux pensions des agents publics	Oui, mais il reste des progrès à faire	Prévu à l'occasion de la mise en œuvre de la méthode des droits constatés.
Engagements conditionnels	Oui, mais il reste des progrès à faire	Les garanties de l'État pour les prêts intérieurs et extérieurs sont présentées avec les comptes de la dette publique.
3. Sincérité, contrôle et responsabilité		
Mesures touchant la comptabilité	Oui, mais il reste des progrès à faire	
Audit et contrôle interne	Oui, mais il reste des progrès à faire	Le contrôle interne est efficace mais pas efficient; l'audit interne est nouveau et n'a pas atteint la masse critique.
Audit	Oui, mais il reste des progrès à faire	Le rapport d'audit de fin d'année pourrait être achevé dans de meilleurs délais; il est nécessaire d'avoir un meilleur suivi et de développer les contrôles de performance.
Examen parlementaire	Oui, mais il reste des progrès à faire	Le budget a récemment été approuvé dans les délais, mais le calendrier de l'examen parlementaire est serré.
Regard de la société civile	Oui, mais il reste des progrès à faire	Peu de participation de la société civile dans le processus budgétaire, le Conseil économique et social représente une participation institutionnalisée de la société civile.

Notes

1. Article 35 de la Loi sur les Finances publiques.
2. Article 138 de la Constitution de la Roumanie amendée en 2003.
3. Article 37 de la Loi sur les Finances publiques.
4. OCDE (2001), « Transparence budgétaire – les meilleurs pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, numéro 3, p. 8 : « Le projet de budget du gouvernement doit être soumis suffisamment à l'avance au Parlement de façon à ce que ce dernier puisse l'examiner comme il convient. Il ne faut en aucun cas qu'il soit présenté moins de trois mois avant le début de l'année budgétaire. Le budget doit être approuvé par le Parlement avant que l'année budgétaire ne commence. »
5. On peut avoir accès aux rapports des commissions par le site Internet de la Chambre des Députés, *www.cdep.ro*.
6. Article 64 de la Constitution roumaine et article 34 de la Loi sur les Finances publiques.
7. Article 17 de la Loi sur les Finances publiques.
8. Article 36 de la Loi sur les Finances publiques.
9. Guvernul României, Ministerul Finanțelor Publice, *Raport privind situația macroeconomică pentru anul 2004 și proiecția acesteia pe anii 2005-2007*.
10. Article 6 de la Loi sur les Finances publiques.
11. Jón R. Blöndal (2001), « La procédure budgétaire en Suède », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, numéro 1.
12. Le décret n° 1031/2003 du MFP établit les critères d'évaluation pour un contrôle financier préventif au niveau des institutions publiques et les modalités de leur intégration dans les structures de gestion, ainsi que le rôle du MFP dans ce processus.
13. OCDE (2001), *op. cit.*
14. Au tableau 2 on trouvera une évaluation complète des lignes directrices de l'OCDE sur la transparence pour ce qui concerne la Roumanie.
15. Voir le tableau 1 dans Jón R. Blöndal (2004), « Questions soulevées par la budgétisation sur la base des droits constatés », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 4, numéro 1.
16. Article 18 de la Loi sur l'Organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes.
17. Cour des Comptes, *Synthèse du rapport public de la Cour des Comptes de Roumanie pour 2002*.

18. La Roumanie est membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) dont la « Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques » réclame l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.
19. Article 56 de la Loi sur les Finances publiques.
20. Article 2 de la Loi sur l'Organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes.
21. Cour des Comptes de la République de Slovénie (2002), *La Surveillance des deniers publics*, p. 13.
22. Cour des Comptes, *Synthèse du rapport public de la Cour des Comptes de la Roumanie pour 2002*.
23. Article 56 de la Loi sur les Finances publiques.
24. Dans la République tchèque, par exemple, la Commission du budget de la Chambre des Députés a une sous-commission de l'audit.
25. Voir le rapport du National Audit Office du Royaume-Uni (2001), *State Audit in the European Union*.

Table des matières

Les agences : avantages et risques <i>par</i> Rob Laking	7
La procédure budgétaire en Roumanie <i>par</i> Michael Ruffner, Joachim Wehner <i>et</i> Matthias Witt	31
La procédure budgétaire en Slovénie <i>par</i> Dirk-Jan Kraan <i>et</i> Joachim Wehner	65
Exposé introductif à la réunion des Hauts responsables du budget des pays d'Europe centrale et orientale <i>par</i> Gerrit Zalm, ministre des Finances, Pays-Bas	115
L'exception néerlandaise <i>par</i> Dirk-Jan Kraan.....	121

Table des matières

Les agences : avantages et risques <i>par</i> Rob Laking	7
La procédure budgétaire en Roumanie <i>par</i> Michael Ruffner, Joachim Wehner <i>et</i> Matthias Witt	31
La procédure budgétaire en Slovénie <i>par</i> Dirk-Jan Kraan <i>et</i> Joachim Wehner	65
Exposé introductif à la réunion des Hauts responsables du budget des pays d'Europe centrale et orientale <i>par</i> Gerrit Zalm, ministre des Finances, Pays-Bas	115
L'exception néerlandaise <i>par</i> Dirk-Jan Kraan.....	121