

**LES RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS LEGISLATIF ET EXECUTIF
DANS LE DROIT BUDGETAIRE BRESILIEN**

Thèse pour le doctorat en droit
(Arrêté ministériel du 7 août 2006)

Présentée et soutenue publiquement le 6 décembre 2013

par

Camila MORAES BACETI

Membres du jury :

Directeur de recherche : **M. Michel BOUVIER**

Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Rapporteurs : **M. José Mauricio CONTI**

Professeur à l'Université de São Paulo

M. Franck WASERMAN

Professeur à l'Université du littoral Côte d'Opale

Suffragants : **Mme. Marie-Christine ESCLASSAN**

Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

M. Sébastien JEANNARD

Maître de conférences à l'Université de Poitiers

AVERTISSEMENT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

À mes parents, qui ont rendu possible mon rêve de faire un doctorat à la Sorbonne.

Au Professeur Michel Bouvier, directeur du Master droit et gestion des finances publiques de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Président de FONDAFIP, directeur de la Revue Française des Finances Publiques et du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques, pour sa disponibilité, ses encouragements et ses enseignements si précieux tout au long de ce travail.

Au Professeur Marie-Christine Esclassan, Secrétaire Générale de FONDAFIP, directrice du Master professionnel droit, administration et finances des collectivités territoriales et de la Revue Française de Finances Publiques et membre du Conseil d'administration du Groupement européen de recherches en finances publiques, pour ses encouragements et pour avoir toujours été une inspiration pour moi.

Au Professeur José Mauricio Conti, de l'Université de São Paulo, qui a été le responsable pour mes premières recherches dans le domaine des finances publiques et qui, même à distance, m'a beaucoup aidé dans la réalisation de ce travail.

À Monsieur Wagner Primo Figueiredo Junior, fonctionnaire de la Chambre des Députés du Brésil et ancien chef du bureau de conseil budgétaire de la Chambre des Députés, pour la gentillesse, l'accueil et l'aide qui m'ont été accordés lors de mes recherches au Parlement brésilien.

À Monsieur Philippe Genet, pour sa disponibilité et son soutien, ainsi que pour l'excellence du travail de relecture de cette thèse.

RESUME

Le budget est un instrument essentiel à la gestion publique, à travers lequel l'État peut mettre en place les politiques publiques et atteindre ses objectifs. La gestion du budget est orientée par le droit budgétaire, qui détermine, en outre, les compétences des pouvoirs législatif et exécutif dans les étapes du cycle budgétaire : la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle.

La distribution de compétences entre le gouvernement et le Parlement et les interactions entre ces acteurs vis-à-vis du budget déterminent le caractère plus ou moins démocratique du système politique de l'État. La participation du Parlement à la décision financière apparaît non seulement comme essentielle à la démocratie, mais aussi comme une garantie de plus de transparence et d'efficacité des finances publiques.

Le Brésil est un pays dont la démocratie a été consolidée récemment, à partir de la Constitution Fédérale de 1988. Depuis la promulgation de ce texte, le droit budgétaire a beaucoup évolué pour prendre en compte une plus grande participation du pouvoir législatif et adopter un modèle plus efficace de gestion publique. Toutefois, les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif restent toujours conflictuels, l'exécutif ayant tendance à se superposer au législatif, y compris et notamment, en ce qui concerne le budget de l'État.

L'objectif de cette thèse est donc d'analyser comment les pouvoirs législatif et exécutif interviennent au sein du cycle budgétaire et quelle est la nature des rapports entretenus entre Gouvernement et Parlement dans chaque étape de ce cycle, de façon à appréhender si le pouvoir exécutif domine vraiment la procédure budgétaire, comme il est souvent affirmé, et dans quelle mesure le pouvoir législatif contribue à la prédominance du pouvoir exécutif vis-à-vis du budget de l'État.

Descripteurs : Pouvoir législatif- pouvoir exécutif- droit budgétaire- budget de l'État- préparation- adoption- exécution- contrôle

ABSTRACT

Government budget is an essential tool for Public Administration, which needs to make good use of it in order to implement policies and achieve its objectives. Budget management is regulated by budget law, which also determines the roles of the Legislative and Executive branches in the stages of the budget cycle: preparation, approval, execution and control.

The distribution of powers between the government and the Parliament and the interactions between these actors vis-à-vis the budget may determine if a given political system is more or less democratic. The Parliament's involvement in financial decisions is not only essential to democracy, but also a guarantee of greater transparency and efficiency in public finances.

Brazil is a young democracy, one that has been consolidated only since the enactment of the Federal Constitution of 1988. From that moment on, Brazilian budget law has substantially evolved, the enhancement of the level of participation of the Legislature Power and the adoption of a more effective governance model being great examples. However, the relationship between the Legislative and Executive branches is still conflicting. The Executive branch has a tendency to overpower the legislature, especially when it comes to the government budget.

The aim of this thesis is to analyze how the Legislative and Executive Powers are involved in the budget cycle and what is the kind of relationship that is established between them in each stage of this cycle. These research questions are intended to shed some light on the often-stated argument that the Executive branch dominates the budget process and to assess to which extent is the Legislative Power responsible for such a dominance.

Keywords: Power-legislative-executive power right-budget state budget-preparation-adoption-do-check

PRINCIPALES ABREVIATIONS*

ADIn	Action Directe d'Inconstitutionnalité
Art.	Article
CF	Constitution Fédérale
CGU	Contrôle Général de l'Union
CMO	Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle
CPI	Commission Parlementaire d'Enquête
DRU	Désaffectation des Recettes de l'Union
LDO	Loi de Directives Budgétaires
LOA	Loi Budgétaire Annuelle
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
LRF	Loi de Responsabilité Financière
MP	Mesure Provisoire (législation d'urgence)
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
OP	Budget Participatif

* Nous avons choisi de maintenir les sigles en portugais, pour que le lecteur puisse facilement repérer ces éléments dans la Doctrine et la loi brésiliennes.

p.	Page
PEC	Proposition d'Amendement à la Constitution
PPA	Plan Pluriannuel
SOF	Secrétariat du budget fédéral
STF	Tribunal Suprême Fédéral (Cour Constitutionnelle)
STJ	Supérieur Tribunal de Justice
TCU	Cour des Comptes de l'Union (« Tribunal de Contas »)
TSE	Tribunal Supérieur Électoral

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE LA PREPARATION DES PROJETS DE LOI BUDGETAIRES PAR LE POUVOIR EXECUTIF ET L'ADOPTION DU BUDGET PAR LE POUVOIR LEGISLATIF	18
TITRE I LA PREPARATION DU BUDGET : UNE ACTIVITE ENTIEREMENT PLACEE A LA CHARGE DU POUVOIR EXECUTIF	22
CHAPITRE 1. LA DISTRIBUTION DES COMPETENCES FINANCIERES ENTRE LES POUVOIRS LEGISLATIF ET EXECUTIF ET LES CARACTERISTIQUES DU BUDGET DE L'ÉTAT BRÉSILIEN : PRINCIPES ET PROGRAMMATION BUDGETAIRE	24
CHAPITRE 2. LA PREPARATION DU BUDGET : UNE ACTIVITE ENTIEREMENT A LA CHARGE DU POUVOIR EXECUTIF	81
TITRE II L'ADOPTION DES LOIS BUDGETAIRES : UNE AFFAIRE DU POUVOIR LEGISLATIF SUBISSANT BEAUCOUP D'INFLUENCE DU POUVOIR EXECUTIF	128
CHAPITRE 1. LES PRINCIPAUX ACTEURS AU CONGRES NATIONAL ET LEUR PARTICIPATION A LA PROCEDURE LEGISLATIVE	131
CHAPITRE 2. LE DROIT D'AMENDEMENT PARLEMENTAIRE ET LA PROCEDURE D'ADOPTION DU BUDGET AU SEIN DU CONGRES NATIONAL	173
DEUXIEME PARTIE L'EXECUTION DU BUDGET PAR LE POUVOIR EXECUTIF ET LE CONTROLE INTERNE ET EXTERNE DES FINANCES PUBLIQUES	223
TITRE I. L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	228
UNE PROCEDURE LARGEMENT DOMINEE PAR LE POUVOIR EXECUTIF	228
CHAPITRE 1. LA COMPETENCE DU POUVOIR EXECUTIF POUR EXECUTER LE BUDGET ET L'INTERVENTION DU POUVOIR JUDICIAIRE DANS CETTE ETAPE.....	230
CHAPITRE 2. LA PARTICIPATION DU POUVOIR LEGISLATIF A L'ETAPE D'EXECUTION BUDGETAIRE	290
TITRE II.....	333
LE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES : UNE ACTIVITE NEGLIGEE PAR LE POUVOIR LEGISLATIF	333
CHAPITRE 1. LE CONTROLE INTERNE REALISE AU SEIN DE CHAQUE POUVOIR	336
CHAPITRE 2. LE CONTROLE EXTERNE EXERCE PAR LA COUR DES COMPTES ET LE POUVOIR LEGISLATIF	389
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	443
BIBLIOGRAPHIE	451

INTRODUCTION GENERALE

Finances publiques, démocratie et rôle du pouvoir législatif

La relation existant entre la démocratie et les finances publiques est irréfutable. La façon par laquelle un pays organise ses finances publiques a un impact direct sur le caractère plus ou moins démocratique de son système politique, puisque « *dans tout régime démocratique, le problème de la détermination des choix financiers est au cœur de la problématique du pouvoir* »¹. Or, comme le rappelle Michel Bouvier², c'est justement à travers la revendication et l'affirmation de leurs prérogatives financières que les Parlements, notamment en Grande-Bretagne et en France, ont conquis leur statut politique. Ainsi, l'autorité du Parlement ne sera effective que si le pouvoir législatif est en mesure de participer à la décision financière, en autorisant le pouvoir exécutif à lever l'impôt et à employer ces recettes au bénéfice de l'intérêt général, ainsi qu'en contrôlant la mise en œuvre de ces actions. En effet, les finances publiques sont étroitement liées à la politique, puisqu'elles « *constituent le noyau dur et la substance des pouvoirs politiques, elles en déterminent la puissance et l'évolution. Plus largement encore, elles sont à la source des directions qui sont prises en matière économique et sociale parce qu'elles expriment des choix de société.* »³.

Par conséquent, dans la construction d'un État démocratique, il est fondamental de garantir la représentation du peuple à travers le pouvoir législatif, mais aussi, et notamment, d'assurer que ce pouvoir soit investi des compétences financières suffisantes pour éviter toute dérive du pouvoir exécutif. En effet, le Parlement doit disposer d'instruments suffisants pour exercer un contrepoids au pouvoir exécutif, en intervenant en amont et en

1 BOUVIER, Michel. *Du centre à la périphérie : les nouvelles figures de la constitutionnalisation du droit public financier* in Cinquantième anniversaire de la Constitution française, ouvrage sous la direction de B. Mathieu. Paris : Dalloz, 200, p. 475.

2 *Ibidem*.

La relation entre démocratie et finances publiques a été rappelée, également, par Alain Lambert : « Quelques aspects me semblent être sous-jacents à la question des finances publiques face à la crise d'aujourd'hui, et au cœur d'une grande question politique de notre temps. Il s'agit de celle de la relation lourde entre les finances publiques et la démocratie. Peut-être trouvera-t-on ce rapprochement audacieux. Néanmoins les historiens savent parfaitement que les grandes crises de régime sont nées des situations insolubles de leurs finances publiques (...) ». Allocution au colloque de Bercy, du 4 mars 2009. Publié dans la Revue Française de Finances Publiques n° 108 - Octobre 2009, p. 85.

3 BOUVIER, Michel. *Les ambiguïtés fatales du droit public financier*. Éditorial. Revue Française de Finances Publiques, n° 122, avril 2013. Paris : LGDJ, p. VIII.

aval de la décision financière.

Au regard de ses compétences financières, le Parlement doit être en mesure non seulement de contribuer à l'équilibre des pouvoirs, mais aussi de garantir la transparence et l'efficacité des finances publiques. Sur ce point, Barry Anderson⁴ reconnaît que le Parlement joue un rôle fondamental dans l'accroissement de la transparence budgétaire, en agissant comme une influence externe qui amène le pouvoir exécutif à rendre compte de son action. Selon Anderson, « *le pouvoir exécutif ne travaillera que rarement pour améliorer tout seul la transparence et la responsabilité sans aucun type d'influence externe qui l'encourage à le faire* »⁵. Sur ce point, l'auteur souligne « *le succès que certains pays ont expérimenté en augmentant la participation du Parlement au sein de la procédure budgétaire, comme une source de cette influence externe* »⁶. Le pouvoir législatif apparaît donc comme une influence externe au Gouvernement, capable de l'amener à adopter des pratiques plus transparentes et à rendre compte de son action, non seulement devant le Parlement, mais aussi devant les citoyens.

En ce qui concerne le rôle du Parlement au regard de l'efficacité de la dépense publique, Allen Schick observe que « *les Parlements peuvent participer au mouvement actuel d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics en ouvrant des crédits en fonction des attentes et des résultats. Un Parlement qui récompense ou ignore les mauvais résultats obtiendra de mauvais résultats* »⁷. Par conséquent, les Parlements devraient revendiquer de « *meilleures informations sur les performances, recourir aux indicateurs de performance lorsqu'ils autorisent des crédits et préciser à l'avance les résultats attendus des organismes publics* »⁸. Cette démarche du Parlement vers une plus grande efficacité et performance de la dépense publique a déjà été initiée en France : la promulgation de la loi organique relative aux lois de finances -LOLF- adoptée à l'initiative du pouvoir législatif élargit son rôle par rapport à l'efficacité de la dépense publique et par

4 ANDERSON, Barry. *The Changing Role of Parliament in the Budget Process*; OECD Journal on Budgeting; Volume 2009/1.

5 *Ibid.*, p. 2, traduction libre.

6 *Ibidem*, traduction libre.

7 SCHICK, Allen. *Les Parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire ?* Actes du colloque « Processus budgétaire : vers un nouveau rôle du Parlement », organisé par le Sénat français et l'OCDE, le 24 et 25 janvier 2001, au Sénat à Paris, p. 38.

8 *Ibidem*.

rapport à la vérification des résultats à travers les indicateurs de performance⁹.

Enfin, les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans le domaine financier sont en mesure de rendre plus effective la démocratie, ainsi que d'améliorer le niveau d'efficacité dans l'emploi des ressources publiques.

Pour ce faire, le pouvoir législatif peut intervenir de différentes manières. Allen Schick¹⁰ constate l'existence de deux types d'intervention du Parlement : discipliner les finances publiques par des contraintes budgétaires ou élargir son rôle vis-à-vis des décisions sur les recettes et les dépenses. Dans le premier cas, le Parlement prend la responsabilité des valeurs totales présentes dans le budget, tandis que dans la deuxième hypothèse le législatif agit par la présentation au Gouvernement d'amendements qui, dans la plupart des cas, réduisent les recettes et augmentent les dépenses. À ce stade, il peut s'établir un rapport conflictuel ou un rapport coopératif entre les pouvoirs législatif et exécutif : « *Dans certains pays, la nouvelle responsabilité du budget global dont est investi le Parlement lui confèrera une plus grande indépendance dans le domaine de la politique budgétaire ; dans d'autres, le Parlement se comportera davantage comme un partenaire que comme un adversaire* »¹¹.

De l'analyse des situations dans différents pays, il ressort que la probabilité de rencontrer un rapport conflictuel entre les pouvoirs est plus élevée dans les pays qui adoptent un système de gouvernement présidentiel, tandis qu'en présence d'un gouvernement parlementaire, la tendance majoritaire est l'existence d'un rapport coopératif. Toutefois, « *d'autres variables comme le système de partis pourraient intervenir pour inciter à la coopération au sein des gouvernements où le pouvoir est formellement divisé et susciter des fictions dans les pays où le pouvoir est formellement partagé* »¹².

La tendance observée dans les pays de l'OCDE est l'élargissement des compétences du pouvoir législatif en matière budgétaire depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Une étude de l'OCDE de 1998 a montré que, dans plus de la moitié des pays enquêtés, les

9 Voir: BARILARI, André ; BOUVIER, Michel. *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*. 3^{ème} édition. Paris : LGDJ, 2010 et MORDACQ, Frank. *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*. 3^{ème} édition. Paris : LGDJ, 2006.

10 SCHICK, Allen. *Les Parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire ?* Actes du colloque « Processus budgétaire : vers un nouveau rôle du Parlement », organisé par le Sénat français et l'OCDE, le 24 et 25 janvier 2001, au Sénat à Paris, p. 21.

11 *Ibidem*.

12 *Ibidem*.

Parlements jouaient un rôle budgétaire plus important que dans la décennie précédente. Cet élargissement s'est fait par l'institution de commissions auxquelles sont attribuées des fonctions législatives et de surveillance, par l'augmentation des informations budgétaires présentées par le Gouvernement au Parlement et par l'accroissement de l'audit réalisé par des auditeurs faisant partie du pouvoir législatif ou par des auditeurs indépendants qui surveillent la conformité et l'efficacité des dépenses publiques. Néanmoins, selon Allen Schick, « *renforcer les capacités institutionnelles ne garantit pas en soi que les parlementaires adopteront une position indépendante à l'égard du budget. Pour ce faire, il faut aussi qu'ils aient la capacité politique de rejeter les éléments essentiels du budget présenté par le gouvernement* »¹³.

Au Brésil, l'élargissement des compétences budgétaires du pouvoir législatif est intervenu postérieurement, à l'occasion de la redémocratisation du pays, consacrée par la Constitution de 1988.

Le droit budgétaire : un droit à construire au Brésil

Les dispositions de la Constitution Fédérale de 1988 disciplinant la distribution des compétences budgétaires entre les pouvoirs, font partie de l'ensemble des normes qui composent le droit budgétaire brésilien. Le droit budgétaire, ainsi que le droit public financier en général, est une discipline peu connue dont l'importance finit par être très souvent négligée, d'autant plus que les finances publiques souffrent d'un manque de clarté quant à leur statut de discipline juridique ou économique.

Michel Bouvier¹⁴ dénonce le quiproquo sur lequel repose le droit public financier et plus généralement les finances publiques, en rappelant ses origines et la difficulté de concilier les composantes juridique et économique de la matière pour construire une discipline indépendante.

Il faut rappeler ici que les principes posés par la Déclaration des droits de l'homme et

¹³ *Ibid.*, p. 22.

¹⁴ BOUVIER, Michel. *Les ambiguïtés fatales du droit public financier*. Éditorial. Revue Française de Finances Publiques, n° 122, avril 2013. Paris : LGDJ, p. VII ; BOUVIER, Michel. *Crise des finances publiques et refondation de l'État*. In : Revue française de finances publiques, n° Spécial Hors série, Paris, 2010.

du citoyen de 1789 traitant des ressources de l'État et du contrôle des deniers publics, sont à l'origine d'un droit budgétaire, comptable et fiscal, qui s'est progressivement développé au XIX^e siècle¹⁵. À partir de là, le corpus de normes financières étoffées a commencé à être étudié et enseigné. Ainsi, les finances publiques ont été introduites à l'École libre des sciences politiques en 1870, quasiment dès sa création, alors que ce n'est qu'en 1889 que la matière est entrée dans les facultés de droit. Le cours de « législation financière » a, lui, été rendu obligatoire en 1924/1925¹⁶.

Selon le Professeur Bouvier¹⁷, l'attribution d'une place aux finances publiques au sein des facultés de droit a vraisemblablement masqué la tension entre la composante juridique et la composante économique de la matière, tension déjà présente depuis le XIX^e siècle. En outre, le développement de l'économie en tant que science autonome, avec ses propres facultés « *n'a pas pour autant conduit les juristes à s'interroger sur ce qui pouvait faire la spécificité du droit public financier* »¹⁸. De même, « *les ouvrages de Science et législation financière, qu'ils soient écrits par des juristes ou par des économistes, ne feront finalement que masquer une confusion et l'incapacité des uns et des autres de constituer une discipline indépendante, autrement dit de réunir la science financière longtemps enseignée par les économistes et la législation financière, affaire des juristes* »¹⁹.

Cette confusion entre les aspects économiques et juridiques des finances publiques a été aggravée par « *l'abandon de l'appellation 'législation financière' ou plus encore par le refus de s'approprier celle de 'droit public financier' et se retrouver ainsi aux côtés du droit administratif, du droit constitutionnel, etc.* »²⁰. Par ailleurs, le devenir de cette matière a toujours été lié au contexte économique²¹. Ainsi, après leur montée en puissance à l'époque keynésienne²², les finances publiques ont été confrontées à la crise de l'État-providence, de

15 JEAN-ANTOINE, Benoît. *Les normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours*. Paris : LGDJ, 2010.

16 BOUVIER, Michel. *Les ambiguïtés fatales du droit public financier*. Éditorial. *Revue Française de Finances Publiques*, n° 122, avril 2013. Paris : LGDJ, p. VI.

17 *Ibidem*.

18 *Ibidem*.

19 *Ibidem*.

20 *Ibid.*, p. VII.

21 WASERMAN, Franck. *Les doctrines financières publiques en France au XIX^{ème} siècle*. Paris: LGDJ, 2012.

22 Cette montée en puissance n'a pas pour autant entraîné une diminution de l'ambiguïté existant entre les composantes économique et juridique, vu que « *l'État et ses finances étaient présents dans tous les secteurs de la société* », « *il semblait nul besoin d'approfondir leur spécificité juridique ou économique* ». BOUVIER, Michel. *Les ambiguïtés fatales du droit public financier*. Éditorial. *Revue Française de Finances Publiques*, n°

sorte que le droit financier public a dû s'adapter aux changements du contexte économique, notamment la diminution du rôle de l'État au profit d'une plus grande participation du secteur privé²³.

Or, les finances publiques ont toujours joué un rôle essentiel au sein de l'État et de la société. Pourtant, le caractère essentiel de ce rôle ne s'est pas reflété sur le développement des finances publiques comme discipline. Sur ce point, le Professeur Bouvier critique « *l'éparpillement de ses multiples composantes au sein d'autres champs disciplinaires* »²⁴, tout en faisant valoir que les finances publiques sont un domaine fortement interdisciplinaire, raison pour laquelle les tentatives d'isoler les aspects juridiques, économiques ou gestionnaires ne sont pas pertinentes²⁵.

Au Brésil, l'étude des finances publiques comme discipline juridique est très peu développée. Le « droit financier »²⁶, comme discipline autonome, n'est enseigné que dans une minorité de facultés de droit, alors que les finances publiques sont plus largement traitées en cursus d'économie. De plus, tandis qu'en France l'introduction des cours de « législation financière » au sein des facultés de droit date de 1924/1925, au Brésil, le « droit financier » n'a été introduit parmi les disciplines de base des facultés de droit qu'en 1972 par le biais de la Résolution n° 03 du Conseil Fédéral de l'Éducation²⁷.

En outre, alors que l'étude du droit fiscal est fortement répandue- la fiscalité est perçue comme une matière essentielle- le développement du droit public financier n'est pas encore achevé. Cela nous semble, pour autant, incohérent, étant donnée la grande importance attribuée à la question du recouvrement des impôts et du traitement des citoyens comme contribuables, qui n'est pas en accord avec la moindre attention prêtée à la façon

122, avril 2013. Paris : LGDJ,., p. VI.

23 *Ibid.*, p. VII.

24 *Ibid.*, p. VIII.

25 *Ibid.*, p. VII.

26 « Droit financier » (« direito financeiro ») est la dénomination la plus courante pour désigner l'approche juridique des finances publiques. Cf. : OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo, RT: 2011 et CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo, RT : 2011.

À notre avis, la meilleure dénomination serait « Droit financier public » (« Direito financeiro público »), pour éviter toute confusion avec le droit financier privé.

27 Auparavant, « la discipline existait uniquement comme partie des programmes de sciences des finances, adoptés aux facultés de droit, c'est-à-dire, comme une discipline liée à l'examen spéculatif de l'activité financière de l'État (...) » MELO, Ari Kardec de. *O ensino do direito econômico nos cursos jurídicos*.

Universidade Federal de Santa Catarina. Disponible sur

periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/16371/14955, consulté le 26 juin 2013, p. 25-26.

dont sont gérées les ressources de l'État issues de ces impôts. Autrement dit, une grande attention est portée au paiement des impôts, tandis que la destination de leur produit ne semble pas attirer l'attention des juristes.

De même, la dimension pluridisciplinaire des finances publiques semble également ignorée, puisqu'elles ne sont abordées que d'un point de vue strictement technique, notamment à partir de la pratique vérifiée au sein du gouvernement. Ainsi, les connaissances en matière de finances publiques finissent par être restreintes aux économistes et techniciens ; leur présence très faible au sein des débats académiques a pour conséquence de limiter l'analyse critique des institutions et des pratiques mises en place pour gérer les deniers publics.

Selon Michel Bouvier, l'aspect juridique des finances publiques apparaît dans un premier temps comme une garantie de « *régularité des opérations budgétaires que d'efficacité de la gestion* »²⁸. En France, ce n'est que récemment que les « *pratiques empruntées au management privé ont été adaptées à la gestion publique* »²⁹, en produisant « *une sorte de révolution* »³⁰ par rapport à la conception antérieure. Ainsi, le droit public financier est aussi appelé à tenir compte de l'évolution de la gestion publique vers une approche orientée par le résultat. Au Brésil, même si cette évolution n'est pas encore achevée, il est essentiel que le cadre juridique en vigueur puisse s'adapter aux changements de gestion, sans pour autant remettre en cause le contrôle nécessaire pour assurer la bonne application des ressources de l'État. Le droit public financier devrait donc être en mesure de contribuer à la mise en œuvre de cette nouvelle approche des finances publiques.

À ce stade, l'étude juridique du budget de l'État apparaît comme un outil d'identification des changements nécessaires à l'amélioration de l'efficacité des finances publiques. Le concept de « droit budgétaire », la branche du droit public financier³¹ qui s'intéresse aux enjeux juridiques du budget de l'État, manque encore de précision, tant au sein de l'ordre juridique brésilien que français. Dans notre étude, nous appréhenderons le concept de droit budgétaire comme l'étude de l'ensemble des normes qui orientent la

28 BOUVIER, Michel. *Les ambiguïtés fatales du droit public financier*. Éditorial. Revue Française de Finances Publiques, n° 122, avril 2013. Paris : LGDJ, p. V.

29 *Ibidem*.

30 *Ibidem*.

31 Les autres branches sont le droit fiscal et la comptabilité publique.

préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle du budget de l'État. Nous tiendrons aussi compte de la dimension politique du droit budgétaire afin d'analyser la distribution des compétences financières et les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif lors de chaque étape du cycle budgétaire.

La distribution des compétences et les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif vis-à-vis du cycle budgétaire

La répartition des compétences financières entre les pouvoirs législatif et exécutif est prévue par la Constitution brésilienne de 1988. Appelée « Constitution citoyenne », elle représente la redémocratisation du pays, puisqu'elle a été promulguée après la dictature militaire. En effet, au cours de cette période, le pouvoir politique était extrêmement concentré par le pouvoir exécutif qui imposait ses décisions au pouvoir législatif, allant jusqu'à déterminer la fermeture du Congrès National pendant certaines périodes³². Dans son rôle de consolidation de la redémocratisation, la Constitution Fédérale de 1988 a donc augmenté sensiblement les compétences du pouvoir législatif, y compris dans les domaines budgétaire et financier.

Ainsi, le pouvoir législatif participe désormais à la décision financière. Cette participation se vérifie notamment dans les étapes d'adoption des lois de finances et de contrôle de l'exécution budgétaire et de l'activité financière du pouvoir exécutif. Le Parlement intervient aussi, mais dans une moindre mesure, sur l'étape d'exécution du budget de l'État, en autorisant le pouvoir exécutif à réaliser certaines dépenses non-prévues dans la loi budgétaire annuelle par le biais du vote des crédits additionnels.

En effet, la participation du pouvoir législatif s'inscrit dans un cycle budgétaire composé de quatre étapes principales : la préparation de la proposition de loi de finances,

³² Selon ce que rappelle la Professeure d'histoire Denise ROLLEMBERG, la fermeture du Congrès National pour une période indéterminée selon la volonté du Président de la République a été prévue par l'Acte Institutionnel n° 5 (« AI 5 »), l'instrument employé par la dictature pour limiter les droits et garanties fondamentales et soumettre encore plus le Parlement au Gouvernement. Après cet Acte du 13 décembre 1968, le Congrès National a été fermé et plusieurs parlementaires ont été déchus de leur mandat. Le Parlement est resté fermé jusqu'en octobre 1969. ROLLEMBERG, Denise. *A ditadura civil-militar em tempo de radicalização e barbárie (1968-1974)*. In : *A ditadura civil-militar em tempo de radicalizações e barbárie. 1968-1974.* MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (org.). *Democracia e ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2006, pp. 141-152.

l'adoption de la loi de finances, l'exécution du budget de l'État et le contrôle de l'exécution budgétaire et des comptes publics. Au Brésil, ces étapes sont très séparées, la distribution des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif est fortement encadrée.

La première étape, la préparation de la proposition de loi de finances, relève de la compétence du pouvoir exécutif. Il s'agit d'un choix logique, dès lors que l'exécutif est le pouvoir chargé de l'administration publique, à laquelle appartiennent les organes responsables du recouvrement des impôts et de la prestation des services publics. En fonction des objectifs et des politiques publiques prioritaires, ce pouvoir est donc en mesure de calculer la recette estimée et d'en prévoir la destination. Cette étape du cycle budgétaire peut être considérée comme appartenant quasi exclusivement au pouvoir exécutif, puisqu'il n'existe pas au Brésil de mécanisme de concertation préalable entre les pouvoirs publics au regard du budget, comme le débat d'orientation des finances publiques en France³³.

L'étape suivante, l'adoption de la loi de finances, revient, par excellence, au pouvoir législatif, titulaire de la compétence pour débattre, voter et adopter les lois. Bien que cette compétence du pouvoir législatif pour adopter le budget soit incontestable, les pouvoirs détenus par le Parlement lors de cette étape d'adoption peuvent varier énormément selon le système de gouvernement et le contexte politique. La simple prérogative d'adopter la loi de finances ne suffit pas à assurer une participation effective du pouvoir législatif à cette étape du cycle budgétaire car ce pouvoir pourrait se limiter à confirmer les décisions prises par le pouvoir exécutif, comme c'était le cas au Brésil avant la Constitution Fédérale de 1988. Ainsi, une des questions principales qui émerge dans cette étape est le droit d'amendement parlementaire. Ce droit est accordé au Parlement brésilien sous certaines conditions et, comme nous allons le voir tout au long de cette thèse, son exercice est à l'origine de plusieurs conflits entre les pouvoirs législatif et exécutif. A l'instar de la phase de

³³ Le débat d'orientation des finances publiques a été institué par l'article 48 de la LOLF. Il s'agit de la discussion du budget de l'État entre les pouvoirs législatif et exécutif, avant la présentation du projet de loi de finances par le pouvoir exécutif. C'est un mécanisme important de concertation qui peut éviter des conflits entre les pouvoirs au moment de l'adoption du budget de l'État. Selon BOUVIER, ESCLASSAN et LASSALE : « (...) l'organisation d'un tel débat n'est pas exempte de préoccupations politiques : associer le Parlement aux choix qui sont faits, c'est aussi d'une certaine façon tenter de prévenir ou de désamorcer à l'avance une contestation qui pourrait se manifester lors de la discussion de la loi de finances. On peut également estimer que le débat d'orientation des finances publiques s'inscrit dans un processus ininterrompu de décision qui intègre préparation et adoption et atténue la séparation voulue par les textes, en matière budgétaire, entre exécutif et législatif. » BOUVIER, Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*. 12^{ème} édition. Paris : LGDJ, 2013, p. 325.

préparation du budget, cette étape comporte aussi une séparation rigide vis-à-vis des autres étapes, ainsi qu'entre les rôles exercés par chaque pouvoir. Cependant, l'adoption du budget peut subir l'influence du pouvoir exécutif qui dispose de certains mécanismes d'intervention sur les travaux législatifs.

La troisième étape du cycle budgétaire est le moment où les recettes sont perçues et les dépenses réalisées, c'est-à-dire l'exécution du budget de l'État. Ces activités relèvent du domaine de compétence du pouvoir exécutif, qui les met en œuvre au travers de ses organes de recouvrement et des ordonnateurs de la dépense. Il s'agit là encore, à l'instar de la préparation du budget, d'une étape où la participation du pouvoir législatif est assez réduite. Le Parlement intervient uniquement en autorisant la réalisation des dépenses non prévues à la loi de finances de l'année, par le biais des lois d'ouverture de crédits additionnels. Toutefois, même à cet égard, le pouvoir exécutif finit par employer des instruments disponibles pour ouvrir de nouveaux crédits sans avoir à obtenir l'autorisation du pouvoir législatif.

Enfin, la dernière étape du cycle budgétaire est le contrôle. Le partage des compétences pour sa mise en œuvre dépend du type de contrôle à mener. Le droit budgétaire brésilien sépare le contrôle en deux types, en fonction du critère de l'appartenance ou non du contrôleur à l'entité contrôlée : il s'agit des contrôle interne et externe. Le contrôle interne est celui réalisé à l'intérieur de chaque pouvoir, par ses propres moyens, fondé notamment sur l'organisation hiérarchique de l'administration publique. En revanche, le contrôle externe est exercé par un pouvoir sur un autre, et plus spécifiquement par le pouvoir législatif assisté de la Cour des comptes (« tribunal de contas »). Cette fonction de contrôle attribuée au pouvoir législatif est fondamentale à l'État démocratique, d'autant plus qu'elle peut s'avérer capable de rééquilibrer les pouvoirs. Le contrôle peut permettre au pouvoir législatif de compenser la prédominance du pouvoir exécutif lors des autres étapes du cycle budgétaire. Cela dépend toutefois de la volonté politique du Parlement qui n'est pas toujours orientée vers le contrôle.

Une analyse plus approfondie de ces quatre étapes du cycle budgétaire permettra d'appréhender comment se déroulent les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans le droit budgétaire brésilien. Le caractère très séparé des fonctions exercées par chacun de ces pouvoirs et des étapes du cycle budgétaire permet de prévoir des rapports très peu

coopératifs. De même, le système politique présidentiel et la multitude de partis politiques contribuent également à la qualité des rapports entre Parlement et gouvernement. Dans ce scénario, le Président de la République doit former, au Congrès National, une base de soutien afin d'assurer la gouvernabilité. Pour ce faire, le Président attribue des avantages aux partis politiques qui le soutiennent, telles que les nominations aux postes ministériels et la priorité lors de l'exécution des amendements parlementaires. Par conséquent, des échanges politiques peu clairs sont très souvent présents et les rapports entre les pouvoirs apparaissent conflictuels.

À tout cela vient s'ajouter un budget de l'État très rigide qui ne laisse pas beaucoup de marge à la décision du pouvoir législatif, puisque la destination des recettes budgétaires est largement déterminée par la Constitution et la loi. Ces normes juridiques créent des dépenses obligatoires, telles que les dépenses de personnel et de sécurité sociale, et vont jusqu'à l'affectation des recettes de certains prélèvements obligatoires à des finalités précises.

L'affectation croissante des recettes budgétaires peut être comprise comme la conséquence d'une méfiance institutionnelle de chaque pouvoir vis-à-vis de l'autre, ainsi qu'à l'égard des formations futures du gouvernement et du Parlement. L'adoption d'une loi ou d'un amendement à la Constitution apparaît donc comme une façon de s'assurer que le gouvernement destinera toujours une partie significative des recettes à une certaine catégorie de dépenses, par exemple à l'éducation. Certes, ces affectations peuvent privilégier des domaines prioritaires et renforcer certains droits, notamment dans une démocratie récente. Toutefois, la conséquente rigidité du budget de l'État peut remettre en cause l'efficacité de la dépense publique et la capacité d'investissement du gouvernement, puisqu'elle ne tient pas compte des changements potentiels de la société, susceptibles de bouleverser le montant des ressources nécessaires pour mener une politique publique de qualité, ainsi que le changement des priorités face à de nouveaux besoins des citoyens. Enfin, la rigidité du budget ne tient pas compte du dynamisme et de la complexité de la société actuelle. Par ailleurs, le fait que la plupart des dépenses du budget de l'État ne puissent pas être librement allouées a aussi pour conséquence une opposition plus acharnée entre les pouvoirs législatif et exécutif pour décider de la destination des dépenses de libre allocation, ainsi que, comme nous allons le voir, la création des mécanismes controversés de désaffectation de recettes.

La prédominance du pouvoir exécutif et la complicité du pouvoir législatif

Au regard de la répartition des compétences au sein de chaque étape du cycle budgétaire et des rapports conflictuels entre les pouvoirs législatif et exécutif, il convient de s'interroger sur la possibilité pour un pouvoir de se superposer à l'autre. Comme nous allons le voir tout au long de cette étude, le pouvoir exécutif, compétent pour préparer et exécuter le budget, finit par exercer une prédominance sur le pouvoir législatif ; ceci d'autant plus que le Président de la République emploie, très souvent de façon détournée, les pouvoirs de légiférer dont il dispose, ainsi que sa capacité d'influencer la procédure législative au sein du Congrès National.

Pour cette raison, la Doctrine, les hommes politiques³⁴ et les médias considèrent généralement que le Parlement brésilien est largement contrôlé par le Président de la République. Ce contrôle du Président sur le Parlement s'effectuerait sur les budgets et les finances publiques mais aussi dans d'autres domaines, le pouvoir exécutif étant toujours en mesure de faire adopter les mesures qui l'intéressent, voire de créer lui-même des lois via ses pouvoirs législatifs d'urgence. À cet égard, le pouvoir législatif ne disposerait pas des mécanismes nécessaires pour lutter contre l'influence du pouvoir exécutif et pour réaffirmer ses compétences et ses prérogatives.

La prédominance du pouvoir exécutif est évoquée pour sa capacité à obtenir l'adoption des projets de loi dans son intérêt³⁵, ainsi qu'en raison du « *large contrôle du pouvoir exécutif sur la définition des priorités budgétaires, notamment à l'étape d'exécution du budget, en employant des mécanismes qui le permettent de s'éloigner des prévisions contenues dans la pièce budgétaire approuvée par le pouvoir législatif* »³⁶.

Par ailleurs, le système national de prise de décision politique est également présenté comme étant à l'origine de la prépondérance de l'exécutif. Ce système « *se caractérise par un degré élevé de délégation de pouvoirs : du législatif à l'exécutif, d'une part, et à l'intérieur du Congrès National, des parlementaires aux leaders des partis politiques*

34 Nous avons pu constater, lors de nos entretiens avec des parlementaires, que le discours des politiques va toujours dans le sens de l'évocation d'une influence quasiment irrésistible du Président de la République sur le Congrès National.

35 DALLAVERDE, Aleksandra Katia. *A titularidade exercida pelo poder executivo sobre a gestão das finanças públicas e o desequilíbrio causado no quadro da separação de poderes*. Mémoire. São Paulo : Université de São Paulo, 2008, p. 177.

36 *Ibid.*, p. 65.

(*d'autre part*)»³⁷. De même, les règles constitutionnelles qui confèrent au gouvernement un pouvoir significatif de contrôle de l'agenda du Parlement sont aussi évoquées pour expliquer la prédominance de l'exécutif. C'est le cas de l'initiative des lois sur les principaux domaines de l'action de l'État, notamment son budget, la fiscalité et la possibilité de solliciter l'urgence pour l'appréciation de ses projets de loi. De plus, l'attribution des pouvoirs législatifs au Président de la République, à travers la promulgation des normes d'urgence appelées « mesures provisoires », ont pour effet de modifier unilatéralement le statu quo, de façon à rendre plus difficile leur rejet postérieur par le pouvoir législatif. Toutes ces prérogatives permettraient au gouvernement non seulement de déterminer l'agenda du Parlement, mais aussi d'influencer les résultats des travaux législatifs³⁸.

Or, bien que la prédominance du pouvoir exécutif soit affirmée par la Doctrine et par les politiques comme un fait inéluctable, il convient de s'interroger sur le rôle exercé par le pouvoir législatif dans ce scénario, de façon à appréhender dans quelle mesure le Parlement lui-même ne contribue pas à renforcer les prérogatives du pouvoir exécutif. Il est important de prendre en compte l'argument selon lequel « *dans les régimes présidentielistes forts, la tentation, pour ne pas dire la tendance, du pouvoir législatif à reculer, intentionnellement ou par inertie, dans l'exercice de ses prérogatives, est fréquente* »³⁹.

Au Brésil, un des exemples de ce recul du pouvoir législatif concerne justement les normes d'urgence promulguées par le pouvoir exécutif, vues par certains comme un mécanisme d'affirmation du pouvoir du Président sur le Parlement sans toutefois prendre en compte l'inertie de ce dernier face à ce mécanisme. Sur ce point, il peut apparaître que « *il fait certainement partie de la stratégie des courants politiques représentés au Congrès National, de s'abstenir de délibérer, durant un laps de temps déterminé, sur un certain nombre d'actes de l'Exécutif. Cet élément, à la fois institutionnel et informel, des relations Législatif-Exécutif est constant depuis 1988. C'est là tout le problème de la fonction de*

37 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana Luzia. *Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC*. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 11(2): 49-62, out. 1999, p. 52.

38 *Ibidem*.

39 MARTINS, Estevão de Rezende. *Présidence forte - Parlement faible : les chocs et les alliances entre exécutif et législatif au Brésil depuis 1946*. Actes du 57^e congrès de la CIHAE : Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Âge à nos jours. Disponible sur

http://www.parlements.org/publications/congres_CIHAE_2006_Estevao_de_Rezende_Martins.pdf, consulté le 26 juin 2013, p. 990.

contrôle et de surveillance du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, en régime présidentieliste »⁴⁰.

Le fait que le pouvoir législatif confère un traitement privilégié aux propositions issues du pouvoir exécutif est également évoqué pour montrer dans quelle mesure le Parlement contribue à la prédominance du gouvernement dans la prise de décision. Ainsi, quelques études ont montré que « *le législatif a eu un comportement plutôt coopératif que conflictuel vis-à-vis des initiatives présidentielles. Sous tout angle d'analyse, il apparaît que les initiatives présidentielles ont reçu un traitement privilégié* »⁴¹. Selon des études empiriques et des textes légaux, l'hypothèse de blocage des décisions du pouvoir exécutif par le Congrès National ne se vérifie pas, d'autant plus que la Constitution Fédérale de 1988 a maintenu plusieurs des pouvoirs législatifs attribués au Président de la République par le régime militaire⁴². En effet, le Parlement ne pose pas d'obstacle à l'action du gouvernement, puisque « *cette possibilité a été et est toujours supprimée par les parlementaires eux-mêmes* »⁴³.

Enfin, il est important de tenir compte des intérêts qui peuvent motiver l'action des parlementaires -et aussi du pouvoir exécutif- sur le cycle budgétaire. Sur ce point, Allen Schick observe que « *Lorsqu'ils s'occupent de budgets et d'autres questions, les Parlements connaissent une tension entre l'intérêt personnel des membres qui est de promouvoir leurs carrières ou d'apporter des avantages à leurs électeurs et l'intérêt collectif de l'institution qui est de produire des textes législatifs solides et cohérents* »⁴⁴. Cette tension opposerait donc une tendance individuelle à favoriser la hausse des dépenses et une obligation institutionnelle de privilégier des montants globaux prudents vis-à-vis des recettes et dépenses. Selon Schick, « *De nombreuses variables influencent la manière dont les parlementaires résolvent ces pressions contradictoires, notamment la discipline des partis, le système électoral, les règles budgétaires et les relations entre le gouvernement et le*

40 *Ibid.*, p. 990.

41 FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional*. In : Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 29, 1995, p. 35. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

42 LIMONGI, Fernando ; FIGUEIREDO, Argelina. *Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo*. p. 5. DADOS – Revista de Ciências Sociais.

43 FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional*. In : Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 29, 1995, pp. 175-200.

44 *Ibidem*.

Parlement »⁴⁵.

Au regard de toutes les théories qui cherchent à expliquer la qualité des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif vis-à-vis du budget de l'État brésilien, l'objectif de notre étude est d'analyser l'ensemble du cycle budgétaire, afin de tenir compte des particularités et des interactions existant entre ces deux pouvoirs dans chaque étape qui le compose.

Toutefois, afin de limiter son étendue et de pouvoir réaliser une analyse plus ciblée et plus complète du cycle budgétaire, cette étude portera sur le budget de l'Union, c'est-à-dire du gouvernement fédéral brésilien, sans aborder les budgets des états fédérés. De même, la problématique du fédéralisme fiscal ne sera pas traitée, en raison de son extension et de sa complexité. Cette problématique sera, toutefois, évoquée de façon ponctuelle, à l'appui de l'analyse de certains aspects du budget de l'Union. Par ailleurs, notre analyse se concentrera sur le budget général de l'Union, de sorte que les parties du budget concernant la sécurité sociale et les entreprises publiques ne seront évoquées que lorsque cela apparaît nécessaire pour la cohérence et l'ampleur de l'étude.

Afin de pouvoir aborder l'ensemble du cycle budgétaire, notre étude suivra l'ordre de déroulement de ce cycle. Ainsi, dans un premier temps nous nous intéresserons aux étapes qui conduisent à la formation du budget de l'État, c'est-à-dire la préparation et l'adoption des lois de finances (Première partie). Dans un deuxième temps, nous aborderons la mise en œuvre de ces lois de finances et les moyens employés pour vérifier la conformité et les résultats de cette mise en œuvre, en analysant les étapes d'exécution et de contrôle du budget (Deuxième partie).

45 SCHICK, Allen. *Les Parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire ?* Actes du colloque « Processus budgétaire : vers un nouveau rôle du Parlement », organisé par le Sénat français et l'OCDE, le 24 et 25 janvier 2001, au Sénat à Paris.

Il rajoute également que « *Du fait que ces variables diffèrent selon les pays, la façon dont le Parlement traite les questions budgétaires diffère également. Les Parlements du type Westminster résolvent généralement les tensions entre les différentes parties du budget et l'enveloppe globale en limitant sévèrement le pouvoir des parlementaires de modifier le budget du gouvernement ; les Parlements du type Congrès laissent en général à leurs membres une grande latitude pour réviser le budget et prendre leurs propres décisions concernant les recettes et les dépenses. Les Parlements européens se situent généralement entre ces deux extrêmes ; ils permettent aux parlementaires de modifier le budget mais limitent les changements qu'il est possible d'apporter à l'enveloppe globale.* » *Ibid.*, p. 22.

PREMIERE PARTIE

LA PREPARATION DES PROJETS DE LOI BUDGETAIRES PAR LE POUVOIR EXECUTIF ET L'ADOPTION DU BUDGET PAR LE POUVOIR LEGISLATIF

La procédure d'élaboration du budget de l'État est insérée dans un cycle, qui compte avec la participation des pouvoirs exécutif et législatif, selon les compétences attribuées à chacun de ces pouvoirs par l'ensemble du droit budgétaire et, plus particulièrement, par la Constitution Fédérale. En effet, la Constitution Fédérale de 1988 prévoit une distribution des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif vis-à-vis du cycle budgétaire, en adoptant une approche plus démocratique qui élargit les compétences du pouvoir législatif, en opposition aux textes des constitutions antérieures au sein desquels les pouvoirs étaient concentrés sur l'exécutif.

La première étape du cycle budgétaire est la préparation du budget de l'État. Il s'agit d'une étape très importante, car c'est à ce moment que le gouvernement fait ses choix par rapport à la politique économique et fiscale à adopter, ainsi que les politiques publiques qui seront menées pendant l'exercice financier suivant. Ainsi, le Pouvoir Exécutif, responsable de la préparation des textes des lois budgétaires, doit tenir compte de plusieurs facteurs, tels que les variables macroéconomiques, les projections de recettes et les principaux problèmes qui frappent le pays afin de pouvoir choisir les politiques publiques prioritaires.

Dans l'étape de préparation du budget de l'État, le gouvernement réalise aussi la programmation budgétaire pluriannuelle. L'instrument choisi pour mettre en œuvre cette programmation au Brésil est le plan pluriannuel. Ce plan fait partie du système de lois de finances composé de trois lois: le plan pluriannuel, la loi de directives budgétaires et la loi budgétaire annuelle. Ainsi, le plan pluriannuel doit prévoir la programmation des finances publiques valable pour quatre ans, en présentant les priorités du gouvernement et les programmes thématiques, de façon à établir un lien entre les buts de long terme et la loi budgétaire annuelle. En revanche, la loi de directives budgétaires prévoit les priorités, les objectifs et les cibles de résultat financier, en orientant l'élaboration de la loi budgétaire annuelle, qui contient le budget annuel lui-même.

Au-delà de son aspect de programmation budgétaire, ce système de lois de finances composé de trois lois permet aussi une plus grande participation du pouvoir législatif, puisque chacune de ces lois est soumise au vote du Parlement. De plus, le budget annuel doit être en conformité avec le plan pluriannuel et la loi de directives budgétaires, ce qui peut

avoir pour effet de limiter la marge de manœuvre du pouvoir exécutif, tenu d'observer les priorités et les normes votées par le Parlement. Cet effet dépend, toutefois, du niveau de précision de ces normes, puisqu'en général, les priorités sont établies de façon très large, ce qui finit par laisser une très grande liberté à la décision du pouvoir exécutif.

Par ailleurs, l'analyse de l'étape de préparation du budget montre que le budget de l'État brésilien est très rigide, face aux taux très élevés d'affectation des recettes budgétaires à des destinations spécifiques, précisées par la Constitution et la loi. La rigidité budgétaire est un symptôme de la méfiance institutionnelle des parlementaires à l'égard du gouvernement, le législateur déterminant à l'avance la destination des ressources budgétaires à certains domaines, tels que la santé et l'éducation. Le gouvernement répond à cette situation en cherchant à se procurer un élargissement de son choix discrétionnaire, par le biais d'un mécanisme de désaffectation des recettes. Ainsi, comme nous allons le voir, la rigidité budgétaire est une source de conflit entre les pouvoirs législatif et exécutif et fait preuve de la difficulté de trouver un consensus politique, qui puisse accroître la confiance entre le congrès national et le gouvernement.

Suite à la préparation de la proposition de budget de l'État, intervient la deuxième étape du cycle budgétaire. Il s'agit de l'adoption du budget par le législatif, le pouvoir doté de la légitimité pour représenter le peuple lors du vote des lois et du choix de l'allocation des ressources publiques. Cette procédure d'adoption est orientée par la Constitution et la loi, mais elle est aussi fortement influencée par les normes internes du pouvoir législatif, telles que les règlements internes de la Chambre des Députés et du Sénat. L'organe central de la procédure d'adoption des lois budgétaires est la commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle, instance chargée de l'analyse des lois budgétaires et des amendements proposés, qui a connu des évolutions significatives ces dernières décennies.

À l'occasion de l'étape d'adoption du budget de l'État, le pouvoir législatif exerce sa prérogative de modifier les lois budgétaires, à travers son droit d'amendement. Il s'agit d'un aspect essentiel de la participation du pouvoir législatif à l'adoption des lois de finances, qui permet à ce pouvoir non seulement de valider les décisions budgétaires prises par le pouvoir exécutif mais aussi d'y apporter des modifications, de façon à corriger les erreurs et déterminer la destination d'une partie des ressources. La réglementation du droit d'amendement parlementaire a subi des modifications importantes. Toutefois, son exercice

rencontre toujours des limitations et des critiques, d'autant plus qu'il finit par être la première préoccupation des parlementaires vis-à-vis du budget de l'État, ce qui empêche le législatif d'exercer un rôle plus global par rapport aux politiques publiques et aux résultats de l'action de l'État.

Il convient de souligner que cette définition des compétences de chaque pouvoir selon l'étape du cycle budgétaire, l'exécutif étant chargé de la préparation du budget, tandis que l'adoption relève du pouvoir législatif, ne tient pas compte de la complexité des rapports entre ces deux pouvoirs. Au moment de l'élaboration de la loi budgétaire annuelle, l'exécutif doit considérer la volonté du pouvoir législatif, exprimée à l'occasion du vote de la programmation budgétaire pluriannuelle. De même, le vote du budget de l'État, à l'instar des travaux législatifs en général, subit une influence considérable du pouvoir exécutif, notamment à travers les « pouvoirs d'agenda » du Président de la République, c'est-à-dire ses prérogatives d'influencer l'ordre d'appréciation des projets de loi au Parlement, ainsi qu'à travers le travail d'articulation politique des leaders du gouvernement au Congrès National.

L'analyse des rapports entre ces deux pouvoirs vis-à-vis du droit budgétaire doit donc nécessairement tenir compte des interactions existantes entre eux tout au long du cycle budgétaire, ainsi que des particularités rencontrées dans chaque étape et les conflits qui opposent très souvent les pouvoirs législatif et exécutif. Par ailleurs, cette analyse doit se faire de façon critique, en cherchant à identifier les distorsions existantes. Sur ce point, il est important d'identifier les mécanismes qui peuvent permettre à un pouvoir de se superposer à l'autre, en affectant l'équilibre qui doit exister entre eux et en portant atteinte à l'État démocratique. Il est important d'observer non seulement les normes qui orientent le cycle budgétaire, mais aussi -et notamment- la pratique, en cherchant à comprendre les usages et coutumes et les accords politiques, ainsi qu'être en mesure d'identifier les détournements qui peuvent exister.

Ainsi, l'analyse des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif vis-à-vis du cycle d'élaboration du budget de l'État brésilien suivra l'ordre des étapes qui composent ce cycle. D'abord sera présentée l'étape de préparation du budget, avec tous ses enjeux et particularités (Titre I). Ensuite, nous aborderons la procédure d'adoption de la loi budgétaire (Titre II).

TITRE I

LA PREPARATION DU BUDGET : UNE ACTIVITE ENTIEREMENT PLACEE A LA CHARGE DU POUVOIR EXECUTIF

La première étape du cycle budgétaire est la préparation du projet de loi budgétaire. Cette étape comprend plusieurs opérations, telles que l'estimation des recettes et les choix de l'allocation de ressources. Ces opérations reflètent les orientations du gouvernement sur la politique économique, fiscale et les projections de la croissance du pays, ainsi que les choix des politiques publiques, la maîtrise de la dépense et de l'endettement, et les investissements. Par conséquent, la compétence de préparation de la proposition de budget de l'État confère un pouvoir considérable au pouvoir exécutif, raison pour laquelle il convient de chercher dans quelle mesure les pouvoirs de l'État sont équilibrés, ou pas, au sein du cycle budgétaire.

Pour ce faire, il est essentiel de connaître la distribution des compétences financières prévue par la Constitution Fédérale. La Constitution Fédérale de 1988 a apporté des changements significatifs à la façon dont ces compétences étaient distribuées dans les constitutions antérieures. Il est donc important de procéder à une comparaison entre les différents textes, afin de tenir compte de l'évolution des compétences du pouvoir législatif et de la participation du Congrès National aux décisions financières publiques.

Par ailleurs, il est important de connaître les principes qui orientent le droit budgétaire brésilien, surtout leurs particularités vis-à-vis d'autres systèmes budgétaires, notamment le système français. L'observance de ces principes a une incidence sur les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, à l'instar du principe de transparence qui permet au pouvoir législatif d'avoir une meilleure compréhension de l'ensemble des documents budgétaires, de façon à mieux exercer ses prérogatives d'amendement et de contrôle du budget de l'État.

Au-delà de la distribution de compétences et des principes, un autre aspect du droit budgétaire brésilien qui a connu une évolution significative ces dernières années est la programmation budgétaire. La programmation pluriannuelle a été prévue par la Constitution Fédérale de 1988, qui a institué le plan pluriannuel contenant la programmation budgétaire pour une période de quatre ans. De plus, le budget par programmes a été mis en place au Brésil dans les années 2000, ce qui a apporté des changements significatifs à la logique traditionnelle du budget de l'État. Cette nouvelle architecture du budget a apporté plus de transparence à la présentation du budget, ce qui sans doute contribue à la participation du pouvoir législatif aux discussions budgétaires, ainsi qu'elle accroît l'accessibilité des finances publiques aux citoyens. Toutefois, d'autres aspects de cette réforme demeurent insuffisants, ce qui laisse des questionnements sur l'existence, ou pas, d'un vrai budget de résultats au Brésil.

Ainsi, dans un premier temps, il convient d'aborder la distribution des compétences entre les pouvoirs prévue par les différentes constitutions brésiliennes et les principes du droit budgétaire brésilien, pour ensuite analyser l'évolution apportée par la mise en place du budget par programmes au Brésil (Chapitre 1).

Ensuite, il faut s'interroger sur la procédure de préparation du budget de l'État, afin de comprendre son déroulement et connaître les acteurs responsables et le rôle qu'ils exercent dans chaque étape de préparation de la proposition budgétaire. Finalement, il faut tenir compte de la complexité de l'activité d'estimation des recettes, la plus controversée de l'étape de préparation du budget, puisque les calculs présentés par le pouvoir exécutif subissent chaque année des modifications au sein du pouvoir législatif. Cette situation est très souvent à l'origine des conflits entre les deux pouvoirs, le législatif accusant l'exécutif de sous-estimer les recettes pour avoir une marge de flexibilité lors de l'exécution budgétaire, alors que le gouvernement conteste la nouvelle estimation réalisée par le congrès national en la qualifiant d'irréelle et en argumentant qu'elle est réalisée uniquement pour augmenter le montant destiné aux amendements parlementaires au budget.

Il convient alors de s'intéresser à la question de la procédure de préparation du budget de l'État, ce qui comprend également la problématique de la nouvelle estimation des recettes réalisée par le pouvoir législatif (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. LA DISTRIBUTION DES COMPETENCES FINANCIERES ENTRE LES POUVOIRS LEGISLATIF ET EXECUTIF ET LES CARACTERISTIQUES DU BUDGET DE L'ÉTAT BRÉSILIEN : PRINCIPES ET PROGRAMMATION BUDGETAIRE

L'étape de préparation du budget de l'État, ainsi que toutes les autres étapes du cycle budgétaire, est orientée par une série de normes et principes juridiques. Ces normes prévoyaient la distribution des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif vis-à-vis des matières financières, y compris les attributions de chacun des pouvoirs par rapport au budget de l'État.

D'autre part, les principes budgétaires orientent la préparation du budget, en déterminant sa forme, à l'instar du principe d'unité selon lequel la loi budgétaire doit contenir le budget général, de la sécurité sociale et d'investissement des entreprises publiques. Ces principes concernent également les rapports entre les pouvoirs, ainsi, dans cet exemple du principe d'unité, l'unification des recettes et dépenses de l'Union, des organismes de sécurité sociale et des entreprises publiques dans la même pièce budgétaire renforce la participation et le contrôle du pouvoir législatif sur les finances publiques. Il en va de même pour le principe de transparence, qui détermine la façon dont le budget est présenté, en même temps qu'elle accroît la capacité du pouvoir législatif d'apprécier la proposition budgétaire et de contrôler l'activité financière publique.

Une autre question importante pour la préparation du budget de l'État est la programmation budgétaire. Au Brésil, cette programmation s'insère dans un cadre pluriannuel, posé par la loi du plan pluriannuel, qui retrace les priorités du gouvernement pour une période de quatre ans. Le plan pluriannuel fait partie du système de lois budgétaires composé de trois lois : le plan pluriannuel, la loi de directives budgétaires et la loi budgétaire annuelle. Ce système de trois lois est un atout pour la programmation budgétaire, mais aussi un instrument qui peut renforcer l'articulation entre les pouvoirs législatif et exécutif autour des priorités à incorporer à la loi budgétaire annuelle. En outre, à partir des années 2000, le plan pluriannuel a commencé à adopter l'organisation budgétaire

par programmes, y compris pour la loi budgétaire annuelle, ce qui a eu pour effet d'augmenter la lisibilité des dispositions budgétaires pour le Parlement. Le budget par programmes est un atout pour la transparence et la participation du pouvoir législatif à la décision financière, et cela constitue un premier pas vers un budget de résultats. Néanmoins, l'adoption d'un budget de résultats au Brésil a échoué pour une série de raisons qui seront abordées ci-dessous.

Ainsi, dans ce Chapitre 1 seront d'abord évoqués la distribution constitutionnelle des compétences financières des pouvoirs législatif et exécutif et les principes qui orientent le droit budgétaire brésilien (Section 1). Ensuite, il sera analysé la programmation budgétaire, en tenant compte des lois budgétaires qui la composent et de la mise en œuvre du budget de programme (Section 2).

SECTION 1. LA DISTRIBUTION CONSTITUTIONNELLE DES COMPETENCES VIS-A-VIS DU CYCLE BUDGETAIRE ET LES PRINCIPES DU DROIT BUDGETAIRE BRESILIEN

L'organisation des pouvoirs de l'État est prévue par la Constitution Fédérale de 1988, en son Titre IV. Chaque pouvoir est traité dans un chapitre, qui établit les modes d'investiture, les membres, les fonctions et les compétences. La Constitution Fédérale de 1988, appelée « Constitution citoyenne », approuvée après une période dictatoriale, répond au souci de redémocratiser le pays, raison pour laquelle le texte de cette Constitution élargit les compétences du pouvoir législatif dans plusieurs domaines. Le domaine des finances publiques est essentiel à l'équilibre des pouvoirs, car l'attribution de la compétence de décision financière à un seul pouvoir peut anéantir l'indépendance des autres. Ainsi, il est intéressant de regarder l'évolution de la distribution des compétences financières au fil des différentes constitutions brésiliennes, jusqu'à la Constitution actuelle qui promeut une distribution plus équilibrée de ces compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif (Section 1).

Les principes du droit budgétaire jouent un rôle également important dans la discipline de la préparation du budget de l'État, ainsi que dans les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif en général. Le droit budgétaire brésilien est orienté par les principes d'unité, d'universalité, d'annualité, de non affectation, de transparence, de flexibilité et d'équilibre. Parmi ces principes, nous nous intéresserons à ceux qui présentent des particularités vis-à-vis des systèmes budgétaires des autres pays, notamment du système français (Section 2).

I. L'évolution des compétences financières des pouvoirs législatif et exécutif au fil des constitutions

Afin de tenir compte son évolution, les compétences financières des pouvoirs législatif et exécutif seront abordées, premièrement en regard des Constitutions antérieures (A) et deuxièmement vis-à-vis de la Constitution actuelle, c'est-à-dire, la Constitution Fédérale de 1988 (B).

A. Les constitutions antérieures

La première Constitution du Brésil, la Constitution Impériale de 1824, prévoyait déjà l'attribution de quelques compétences financières au pouvoir législatif. L'article 15 présente les attributions de l'assemblée générale -l'organe législatif composé de la chambre des députés et des sénateurs- parmi lesquelles figurent la fixation annuelle des dépenses publiques, l'autorisation au gouvernement pour contracter des prêts, la définition des moyens convenables pour le paiement de la dette publique, ainsi que la régulation de l'administration des biens nationaux et leur aliénation, la création ou suppression des emplois publics et la fixation des salaires.

Par ailleurs, l'article 36 de la Constitution Impériale de 1824 place sous la compétence privative de la chambre des députés l'initiative des propositions sur les impôts et les recrutements à la fonction publique. L'élaboration du budget relève de la compétence du ministre d'état au trésor qui, suite à la réception des budgets relatifs aux dépenses des autres ministères, doit présenter à la chambre des députés, de façon annuelle, un bilan général des recettes et dépenses du trésor concernant l'année précédente, ainsi que le budget général de toutes les dépenses publiques de l'année suivante, en précisant aussi les valeurs des contributions et revenus publics⁴⁶.

De la même manière, la Constitution de 1891 prévoyait des compétences privatives du pouvoir législatif en son article 34, selon lequel la prévision de recette et la fixation de

⁴⁶ Article 172 de la Constitution impériale de 1824.

dépense pour chaque année, ainsi que la vérification comptes de chaque exercice, relevait de la compétence privative du Congrès national. En outre, le congrès est compétent, de façon privative, pour autoriser la réalisation des emprunts et des opérations de crédit, pour adopter des lois concernant la dette publique et établir les moyens pour son paiement et pour réguler le recouvrement et la distribution des revenus fédéraux.

Il n'y avait, dans cette Constitution, aucune mention de la participation du pouvoir exécutif à la formulation et à la présentation de la proposition du budget. En outre, pour tous les projets qui relevaient de la compétence de la chambre des députés, n'importe quel membre du pouvoir législatif pouvait en être à l'initiative selon les articles 29⁴⁷ et 36⁴⁸ de la Constitution de 1891.

La Constitution de 1934 marque le retour de la compétence du pouvoir exécutif pour présenter la proposition budgétaire. Dans le texte de cette Constitution, l'élaboration du budget faisait l'objet d'une session spécifique, dont l'article 50, §1, prévoyait l'obligation pour le Président de la République d'envoyer la proposition de budget à la chambre des députés dans le premier mois de la session législative ordinaire. Cet article interdisait au pouvoir législatif la concession de crédits illimités et détermine la prorogation du budget antérieur au cas où le budget n'est pas envoyé par le législatif à l'approbation finale du président de la république jusqu'au 3 novembre.

Cette Constitution de 1934, orientée par un esprit démocratique, attribuait au pouvoir législatif la compétence pour voter le budget, pour décider de la dette publique et sa forme de paiement, pour régler le recouvrement et la distribution de la recette, pour autoriser les émissions de monnaie et l'ouverture et les opérations de crédit⁴⁹. Finalement, il est attribué au ministre du trésor la compétence pour organiser la proposition générale du budget de la recette et de la dépense, en prenant en compte les informations dont il dispose et celles fournies par les autres ministères, ainsi que pour présenter au président de la

47 Art. 29. Il relève de la compétence de la chambre des députés l'initiative du décalage de la session législative et de toutes les lois concernant les impôts, l'armée de terre et la marine, la discussion des projets présentés par le pouvoir exécutif, et la déclaration de l'accueil ou pas de l'accusation contre le président de la république, selon l'article 53, et contre les ministres d'état dans les crimes connexes aux crimes du président de la république.

48 Art. 36. Sauf les exceptions de l'art.29, tous les projets peuvent avoir pour origine soit la chambre des députés soit le sénat, sans distinction, sous l'initiative de n'importe lequel de leurs membres.

49 Article 39 de la Constitution de 1934.

république le bilan des recettes et dépenses du dernier exercice, avec l'avis de la Cour des comptes, pour qu'il soit présenté à la chambre des députés⁵⁰.

La Constitution de 1937 reflétait le contexte politique, appelé « Estado novo » (État nouveau), une période autoritaire pendant laquelle l'initiative des projets de loi revenait, en principe, au Gouvernement, en interdisant expressément l'acceptation de projets ou d'amendements, issus des chambres législatives, qui traitaient de la fiscalité ou qui avaient pour conséquence une augmentation des dépenses⁵¹.

Par ailleurs, était également interdite la présentation de projets de loi par des membres du législatif de façon individuelle. Pour pouvoir présenter un projet de loi, il fallait réunir un tiers de la Chambre des députés ou du Conseil fédéral, l'équivalent du Sénat à l'époque⁵², et, dans le cas où l'exécutif présentait une proposition traitant le même sujet, cette proposition prévalait sur la proposition issue du pouvoir législatif⁵³. La Constitution de 1937 dédie une section à l'élaboration budgétaire. Selon l'article 67, il y avait un département administratif, organisé par décret du président de la république, chargé, parmi d'autres attributions, d'organiser, chaque année, selon les orientations du président de la république, la proposition budgétaire présentée à la chambre des députés, et fiscaliser l'exécution budgétaire, par délégation du président et selon ses orientations.

La chambre des députés dispose d'un délai de quarante-cinq jours pour voter le budget, à compter de la réception de la proposition du gouvernement, puis le conseil fédéral dispose d'un délai de vingt-cinq jours à compter de l'expiration du délai attribué à la chambre des députés. Ensuite la chambre des députés a quinze jours pour décider des amendements du conseil fédéral, selon les dispositions de l'article 71 de la Constitution. Finalement, l'article 72 détermine qu'au cas où les deux chambres ne finissent pas le vote du budget dans le délai imparti, le pouvoir exécutif publie le budget selon sa proposition originelle.

En pratique, les chambres législatives n'ont pas existé pendant la période de l'État nouveau, raison pour laquelle l'élaboration et la promulgation du budget étaient faites par le

50 Article 60 de la Constitution de 1934.

51 Article 64 de la Constitution de 1937.

52 § 1er de l'article 64 de la Constitution de 1937.

53 § 2ème de l'article 64 de la Constitution de 1937.

pouvoir exécutif.

Ensuite, la Constitution de 1946 attribuait, dans la section concernant les compétences du Président de la République⁵⁴, la présentation de la proposition de budget au parlement et autorisait le pouvoir législatif à proposer des amendements. Il relevait de la chambre des députés la compétence pour voter le budget, les impôts, décider sur la dette et autoriser les opérations de crédit⁵⁵.

La Constitution de 1947 contient une section au budget, la section VI, qui traite des principes budgétaire et des orientations pour l'élaboration de la proposition budgétaire, ainsi que du contrôle externe par la Cour des Comptes.

Ensuite, la Constitution de 1967 et l'amendement constitutionnel de 1969, issus d'une période dictatoriale, ont recentré les compétences budgétaires et financières autour du pouvoir exécutif, le pouvoir législatif se retrouvant vidé de ses compétences, d'autant plus qu'en pratique le congrès national était contrôlé par le pouvoir exécutif. La Constitution de 1967 prévoit, dans son article 46 que le congrès national est compétent pour décider sur toutes les matières relevant de la compétence de l'union, notamment les impôts, le recouvrement et la distribution des revenus, le budget, l'ouverture des opérations de crédits, la dette publique, les plan et programmes nationaux et régionaux et les budgets pluriannuels. Il en va de même pour le texte de l'amendement de 1969, qui prévoit, dans son article 43, les compétences du congrès national pour décider des impôts et du budget annuel et pluriannuel, ainsi que des opérations de crédit et de la dette publique. En ce qui concerne le Sénat⁵⁶, les deux textes ont limité ses compétences à l'autorisation sur la réalisation des opérations externes concernant les états fédérés, le district fédéral et les municipalités, ainsi que la

54 "Section II Des attributions du président de la république

Art. 87. Il revient à la compétence privative du président de la république :

(...)

XV-envoyer à la chambre des députés, dans les deux premiers mois de la session législative, la proposition de budget;

(...)"

55 Art. 65. Il relève de la compétence du congrès national, avec la sanction du président de la république :

I voter le budget;

II voter les impôts propres de l'union et réguler le recouvrement et la distribution des revenus ;

III statuer sur la dette publique fédérale et les moyens de la résoudre ;

IV créer et supprimer les postes de la fonction publique et fixer les salaires, toujours à travers une loi spéciale ;

(...)

56 Article 45 de la Constitution de 1967 et article 42 de l'amendement de 1969.

fixation des limites de la dette consolidée, et d'autres obligations émises par ces mêmes entités.

Il apparaît, également, sur les deux textes l'attribution de la compétence exclusive au président de la république de l'initiative des lois en matière financière⁵⁷ et la proposition du budget⁵⁸. Par ailleurs, la compétence du pouvoir législatif pour présenter des amendements à ces lois est extrêmement limitée, car les deux textes constitutionnels⁵⁹ prévoient l'inadmissibilité des amendements portant augmentation de la dépense prévue, soit dans les projets relevant soit de la compétence exclusive du président de la république, soit de la compétence de la chambre des députés, du sénat fédéral et des tribunaux pour ce qui concerne l'organisation des services administratifs fédéraux. Dans ce sens, la doctrine souligne que ces restrictions à l'action du pouvoir législatif étaient déjà prévues à l'amendement constitutionnel n. 17, du 26 novembre 1965, postérieurement au coup d'état de 1964 qui a introduit dans la procédure législative : « *une large compétence d'initiative exclusive du Président de la République, interdisant les amendements qui augmentent la dépense non prévue* »⁶⁰. En outre, cet amendement n° 17 « *a adopté la délibération abrégée des projets d'initiative du Président de la République, avec des délais de quarante-cinq jours pour les délibérations de la Chambre des Députés et du Sénat Fédéral ; a établi l'approbation automatique du projet d'initiative présidentielle, par dépassement du délai ; a prévu la délégation de pouvoirs aux commissions spéciales de la Chambre des Députés et du Sénat pour la discussion et le vote des projets de loi ; a créé, formellement, les lois complémentaires à la Constitution, en augmentant les actes de la procédure législative* »⁶¹.

La Constitution de 1967 et l'amendement de 1969 consacrent une section⁶² au budget, en établissant les principes et la procédure budgétaire. L'initiative des lois budgétaires est encore une fois attribuée au pouvoir exécutif, selon l'article 67 de la Constitution de 1967 et l'article 65 de l'amendement de 1969, qui limitent aussi le droit d'amendement. Ces articles déterminent que soient exclus de la délibération du congrès national les amendements

57 Article 60, I de la Constitution de 1967 et article 57, I de l'amendement de 1969.

58 Article 83, XVII de la Constitution de 1967 et article 81, XIX de l'amendement de 1969.

59 Paragraphe unique de l'article 60 de la Constitution de 1967 et paragraphe unique de l'article 57 de l'amendement constitutionnel de 1969.

60 HORTA, Raul Machado. *O processo legislativo nas constituições federais brasileiras*. In: Revista de Informação Legislativa, ano 26, n. 101, janvier/mars 1989, p. 14.

61 Amendement Constitutionnel de 1969.

61 *Ibidem*.

62 Section VI, dans les deux textes.

entraînant une augmentation de la dépense globale ou de chaque organe, projet ou programme ou visant la modification de son montant, nature ou objectif. Les projets de loi budgétaire ne peuvent subir des amendements que dans les commissions du pouvoir législatif, dont la décision sur les amendements sera définitive, sauf si un tiers des membres de la chambre des députés demandent un vote en plénière. Il est attribué, en outre, au pouvoir exécutif, la faculté de modifier le projet de loi, pourvu que la partie concernée n'ait pas encore été votée.

Enfin, les deux textes⁶³ déterminent l'envoi du projet de loi budgétaire par le président de la république à la chambre des députés jusqu'à cinq mois avant le début de l'exercice financier suivant et disposent qu'au cas où le pouvoir législatif ne le rend pas sa décision dans le délai de quatre mois, à compter de sa réception, l'exécutif promulguera le projet comme loi. La chambre des députés dispose d'un délai de soixante jours, tandis que le délai imparti au sénat est de trente jours, puis le projet doit retourner à la chambre des députés pour l'appréciation des amendements proposés par le sénat. Le non-respect de ces délais implique que le projet ou les amendements de l'autre chambre soient réputés approuvés.

Voici démontrée la prédominance du pouvoir exécutif, en raison de l'annihilation de l'opposition, au travers des cassations des mandats et de l'exil des leaders politiques, ainsi que par le biais des mécanismes de contrôle de l'action du pouvoir législatif. Ces mécanismes peuvent être divisés entre formels et informels⁶⁴, les mécanismes formels sont liés aux changements dans les structures, procédures et juridictions, tandis que les mécanismes informels concernent la manipulation stratégique des mesures formelles et l'emploi des ressources politiques et économiques significatives, qui étaient monopolisées par le pouvoir exécutif⁶⁵.

La plupart des mécanismes formels ont été mise en place sous le prétexte de conférer plus de célérité et d'efficacité à l'action du pouvoir législatif, alors qu'en pratique ces mécanismes servaient à limiter -voire annuler- cette action. C'est le cas de l'obligation imposée aux membres du parti de voter en accord avec l'orientation du leader, ou encore la

63 Article 68 de la Constitution de 1967 et article 66 de l'amendement de 1969.

64 BAAKLINI, Abdo I. *O congresso e o sistema político no Brasil*. Traduction vers le portugais par Beatriz Lacerda. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 60.

65 *Ibid.*, p. 60-63.

possibilité donnée au leader de voter pour les membres du parti. La création même de la Commission mixte du budget est vue comme une façon de contrôler les travaux législatifs, en réduisant les délais et en interdisant les modifications à la proposition budgétaire du pouvoir exécutif. Dans ce contexte, les convocations pour délibérations conjointes des deux chambres étaient très fréquentes, ainsi que la réduction des délais pour l'analyse des projets de loi et la présentation de projets de loi de délibération urgente, qui étaient réputés approuvés en l'absence de délibération⁶⁶.

Il en allait de même pour la limitation à une durée de deux ans non renouvelable, des mandats des parlementaires appartenant au groupe parlementaire dirigeant, sous justification de la promotion de la démocratie et la dépolitisation des procédures, alors qu'en réalité il s'agissait d'un moyen de plus pour contrôler le pouvoir législatif. En outre, l'exécutif faisait usage des mesures d'exception, tels que l'état de défense et l'état de siège, pour mettre en congé le congrès national, lui retirer son pouvoir de modifier le budget, suspendre les droits et garanties fondamentales, parmi d'autres mesures extrêmement autoritaires⁶⁷.

Finalement, en ce qui concerne les mécanismes informels de contrôle exercé sur le pouvoir législatif par l'exécutif, on peut évoquer la manipulation des élections des leaders au parlement, ainsi que des membres du groupe parlementaire dirigeant, notamment leurs présidents, et les présidents des commissions permanentes, pour qu'ils fussent toujours ceux qui soutenaient le gouvernement. Pour ce faire, le mécanisme informel le plus remarquable était la manipulation de la législation électorale, au travers des changements dans cette législation lors de chaque élection, de façon à assurer la victoire du gouvernement dictatorial⁶⁸.

Cette période dictatoriale prenant finalement fin, le Brésil a pu voter une Constitution démocratique, dite « Constitution citoyenne », qui a élargi les compétences du pouvoir législatif, y compris les compétences budgétaires et financières, de façon à conférer à ce pouvoir une participation effective à la procédure budgétaire.

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ *Ibidem.*

B. La Constitution de 1988 et l'élargissement des compétences du pouvoir législatif

La Constitution Fédérale de 1988 prévoit, dans son article 48, qu'il relève de la compétence du congrès national, avec la sanction du président de la république, de décider sur toutes les matières de compétence de l'union, notamment, parmi d'autres, le système fiscal, le recouvrement et la distribution des revenus, ainsi que le plan pluriannuel, les directives budgétaires, le budget annuel, les opérations de crédit et la dette publique.

Pouvoir Législatif



Congrès National à Brasília (photo prise par l'auteur)

Congrès National

(art. 44 à 47 de la Constitution) :

- **Chambre des députés** : mandat de 4 ans, élection au suffrage universel, système de vote proportionnel, le nombre de députés de chaque état fédéré et du district fédéral varie selon la population → total : 513 députés.
- **Sénat** : mandat de 8 ans, élection au suffrage universel, vote majoritaire, même nombre de sénateurs pour chaque état fédéral et pour le district fédéral → total : 81 sénateurs.

Dans le bâtiment du Congrès National, conçu par le fameux architecte brésilien Oscar Niemeyer, la partie correspondant à la chambre des députés est surmontée d'une coupole concave, ce qui traduit le caractère ouvert de cette chambre, où se trouvent les représentants du peuple, issus des couches sociales les plus variées, en reflétant le pluralisme de la société brésilienne. D'un autre côté, la partie destinée au sénat possède une coupole convexe, qui reflète le fait que le sénat est un organe fermé, plus élitiste, dédié à la représentation des états fédérés.

Encadré n°1 : principales caractéristiques du pouvoir législatif brésilien

Selon l'article 84 de la Constitution, l'initiative des lois budgétaires appartient au pouvoir exécutif qui doit envoyer au congrès national le plan pluriannuel, le projet de loi de directives budgétaire et les propositions de budget prévues dans la Constitution. L'alinéa XXIV de l'article 84 pose la compétence du pouvoir exécutif pour présenter, annuellement, au congrès national les comptes relatifs au budget précédent, dans les soixante jours après l'ouverture de la session législative. Au cas où le président ne présente pas ces comptes dans ce délai, la chambre des députés est compétente, de façon privative, pour réaliser un contrôle des comptes sur pièces et sur place, selon l'article 51, II, de la Constitution.

Pouvoir Exécutif



Palais du Planalto, siège du gouvernement (photo : Wikimedia Commons)

Système présidentiel

Président(e) de la République élu(e) au suffrage universel majoritaire pour une période de quatre ans, réélection possible une fois (art. 76, 77, 82 et 14, §5 de la Constitution Fédérale de 1988)

Encadré n°2 : caractéristiques générales du pouvoir exécutif brésilien

Par ailleurs, dans la section II du chapitre II, qui traite du budget, la Constitution détermine qu'il faut une autorisation du pouvoir législatif pour : l'utilisation des ressources

pour lesquelles une dépense n'est pas prévue, selon l'article 166, §8, l'ouverture de crédits spéciaux ou supplémentaires⁶⁹, l'utilisation de ressources des budgets fiscal et de la sécurité sociale⁷⁰ pour combler le déficit des entreprises publiques, fondations et fonds publics⁷¹; la transposition, le remaniement ou le transfert d'une ressource d'une catégorie à l'autre⁷², ainsi que l'institution des fonds de toute nature⁷³.

Il revient au Sénat d'autoriser les opérations externes de nature financière, d'intérêt de l'union, des états fédérés, du district fédéral, des territoires et des municipalités⁷⁴, ainsi que de fixer, par proposition du Président de la République, des limites globales pour le montant de la dette consolidée de ces mêmes entités⁷⁵. Le Sénat dispose aussi, sur les limites globales et les conditions des opérations de crédit externe et interne, de toutes les entités de la fédération, ainsi que des autres entités contrôlées par le pouvoir public fédéral⁷⁶, ainsi que sur les limites et les conditions pour la concession de la garantie de l'union dans des opérations de crédit⁷⁷ et sur les limites globales et les conditions pour le montant de la dette mobilière des états fédérés, du district fédéral et des municipalités⁷⁸.

Par ailleurs, les compétences du Sénat, établies par l'article 52 de la Constitution, ont été également élargies, de sorte que l'autorisation du Sénat est nécessaire pour la réalisation des opérations de crédit et pour la concession des garanties par l'ensemble des états fédérés, des municipalités et de l'union, qui auparavant se trouvaient à l'abri de ce contrôle exercé par le Sénat.

La Constitution de 1988 a aussi redessiné le rôle de la Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle (CMO), qui acquiert une très grande importance dans le vote des projets de loi concernant le plan pluriannuel, de la loi des directives budgétaires et du budget annuel. Les attributions de cette commission ont été fixées par le §1de l'article

69 Art. 167, V de la Constitution de 1988.

70 Il faut souligner qu'au Brésil, contrairement à ce qui se passe en France, le budget de la sécurité sociale fait partie du budget de l'État, qui consolide toutes les recettes et toutes les dépenses.

71 Art. 167, VIII, CF 88.

72 Art. 167, VI, CF 88.

73 Art. 167, IX, CF 88.

74 Art. 52, V de la Constitution Fédérale de 1988.

75 Art. 52, VI, CF 1988.

76 Art. 52, VII, CF 88.

77 Art. 52, VIII, CF 88.

78 Art. 52, IX, CF 88.

166 de la Constitution, qui pose qu'une commission mixte permanente de sénateurs et députés examine et émette des avis sur les projets de lois budgétaires, sur les plans et les programmes nationaux, régionaux et sectoriels, ainsi que l'exercice du suivi et du contrôle budgétaire. Cette commission exerce un rôle très important en matière d'amendement parlementaire, comme il sera abordé dans le chapitre I de la deuxième partie.

La Constitution fédérale de 1988 renforce, également, l'action du pouvoir législatif par rapport au contrôle financier public, en prévoyant, dans une section⁷⁹ consacrée au contrôle comptable, financier et budgétaire, le contrôle externe des finances publiques exercé par le pouvoir législatif avec l'appui de la Cour des comptes⁸⁰.

Dans ce sens, selon Figueiredo et Limongi⁸¹ la conquête la plus importante pour le pouvoir législatif, prévue par la Constitution de 1988, est la redéfinition de la participation de ce pouvoir à la procédure budgétaire et dans le contrôle des finances publiques, le gouvernement dictatorial ayant restreint au maximum ces compétences. Selon les auteurs, parmi les nouvelles attributions du congrès national il faut souligner la plus grande ampleur des budgets publics qui doivent être soumis à l'appréciation du législatif, son droit d'amendement au budget, le renforcement des tribunaux de comptes, dont le choix des membres est plus en lien avec le pouvoir législatif. Les auteurs évoquent⁸², encore, d'autres mesures moins importantes de renforcement du congrès national, comme la réduction de la majorité nécessaire pour révoquer un veto présidentiel, qui est passé de deux tiers à une majorité absolue⁸³.

De la même façon, Osvaldo Maldonado Sanches⁸⁴ souligne que la Constitution Fédérale de 1988 a apporté des changements qui, à son avis, rendent possible une plus grande participation du pouvoir législatif dans la formulation des politiques publiques, notamment à travers le budget de l'État. Selon cet auteur, les principaux changements concernent l'institution des lois de directrices budgétaires ; le caractère structuré des lois budgétaires annuelles, qui comportent les budgets généraux, de la sécurité sociale et

79 Section XI, du chapitre I du titre IV. Articles 70 à 75 de la Constitution fédérale de 1988.

80 Voir le Titre II de la Deuxième partie de cette thèse.

81 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 42.

82 *Ibidem*.

83 La majorité absolue correspond au numéro entier subséquent à la moitié des votants.

84 SANCHES, Osvaldo Maldonado. *A participação do poder legislativo na análise e na aprovação do orçamento*. In: Revista de Informação Legislativa, ano 33, n. 131, Brasília: julho/setembro- 1996, p. 59-77.

d'investissement des entreprises publiques ; la commission mixte des plans, budgets publics et du contrôle et la nouvelle procédure d'élaboration et modification des budgets publics. Il évoque, également, le renforcement du pouvoir législatif dans son pouvoir de convoquer des autorités publiques, solliciter des informations et réaliser des audiences publiques, ainsi qu'aux pouvoirs spéciaux d'investigation des commissions parlementaires d'enquête et aux prérogatives de suivre et fiscaliser les dépenses publiques et d'amender les propositions en matière budgétaire. Toutefois, l'auteur reconnaît aussi que l'application de plusieurs de ces instruments reste problématique, ce qui finit par limiter l'effectivité de la participation du pouvoir législatif aux procédures de formulation des politiques publiques.

L'élargissement du rôle du pouvoir législatif apparaît donc, opéré par la Constitution de 1988. Toutefois, il faut observer la présence de quelques éléments de la période dictatoriale qui ont été maintenus au sein de la nouvelle Constitution, tels que les pouvoirs législatifs attribués au président de la république⁸⁵, qui peut promulguer des normes ayant force de la loi, dites « mesures provisoires ».

Comme nous allons le voir tout au long de cette thèse, le seul fait que la Constitution prévoit une participation active du pouvoir législatif et cherche à assurer un équilibre entre les pouvoirs, ne suffit pas pour garantir qu'il y ait en pratique une harmonie entre les pouvoirs exécutif et législatif, ni que les prérogatives de ce dernier soient toujours respectées.

II. Les principes du budget de l'État brésilien

Afin de tenir compte de la procédure de préparation du budget de l'État, il est important de connaître les principes du droit budgétaire qui déterminent le mode de présentation des lois budgétaires. En droit brésilien, ces principes revêtent quelques particularités qui doivent être prises en compte pour mieux comprendre l'ensemble du cycle budgétaire (A).

85 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 43.

A. Les particularités des principes budgétaires brésiliens

Les principes budgétaires brésiliens qui présentent des spécificités vis-à-vis du système budgétaire français sont l'unité (1), l'universalité (2), la transparence (3), la flexibilité (4) et l'équilibre avec la constitutionnalisation de la règle d'or (5).

1. L'unité

Le principe d'unité budgétaire détermine que *« tous les revenus et les recettes doivent être inclus dans un seul budget, ce qui n'empêche pas qu'il soit formé par plusieurs documents, qu'ils soient à la fin structurés dans un seul budget pour l'approbation du pouvoir législatif »*⁸⁶. La pièce budgétaire soumise au vote du Parlement doit, donc, être unique, comprenant toutes les dépenses et les recettes, c'est-à-dire qu'il interdit l'existence de budgets séparés. L'intérêt majeur de ce principe est de *« simplifier la démonstration des recettes et des dépenses, en rendant plus claire sa composition et en évitant les incertitudes propres de la diversité des comptes »*⁸⁷, puisque *« l'inexistence de l'unité dans le budget amènerait à une infinité de démonstrations qui, par leur extension, empêcheraient l'observation et la compréhension du budget, des comptes qui leur composent et de la situation financière de l'État »*⁸⁸.

L'article 165, § 5 de la Constitution Fédérale de 1988 a renforcé le principe de l'unité, en déterminant que la loi budgétaire annuelle doit contenir: *« I- le budget général relatif aux pouvoirs de l'Union, leurs fonds, organes et entités de l'administration directe et indirecte, y compris les fondations instituées et maintenues par le pouvoir public; II- le budget d'investissement des entreprises dans lesquelles l'Union, directement ou indirectement, détient la majorité du capital social avec droit de vote; III- le budget de la sécurité sociale, y compris toutes les entités et les organes y affectés, de l'administration directe ou indirecte,*

86 CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir de seus princípios*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo, RT : 2011, p. 84.

87 *Ibidem*.

88 CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir de seus princípios*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo, RT : 2011, p. 84.

ainsi que les fonds et les fondations institués et maintenus par le pouvoir public ». Ces dispositions ont donc conféré une nouvelle dimension au principe d'unité en promouvant la consolidation, dans un même document, des budgets relatifs aux trois grands domaines d'action de l'État. Par conséquent, toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Union doivent être soumises à l'appréciation du Parlement sous la forme du projet de loi budgétaire annuelle.

L'inclusion de ce principe dans la Constitution Fédérale de 1988 possède une signification très particulière en face de la situation politique, budgétaire et économique de la période précédente. La situation économique était marquée par une inflation extrêmement élevée et un manque de contrôle des aspects fondamentaux de l'économie nationale, tels que la monnaie et l'endettement public. En revanche, concernant la politique, le Brésil a connu une période dictatoriale qui a duré de 1964 à 1985, pendant laquelle tout le pouvoir était concentré sur l'exécutif, sans qu'il n'y ait aucune participation ni aucun contrôle du pouvoir législatif ou des citoyens sur les finances publiques. Finalement, la situation budgétaire était représentée par une multiplicité de budgets publics⁸⁹.

Cette multiplicité de budgets de l'Union, vérifiée entre les décennies de 1970 et 1980, a été particulièrement stimulée par certaines mesures prises à l'époque. C'est le cas de l'utilisation d'un compte de mouvement à la Banque du Brésil, initialement destiné à enregistrer des paiements et des entrées relatifs aux services rendus à la Banque Centrale brésilienne⁹⁰, comme une source illimitée d'argent pour faire face aux prêts et financements obtenus par le gouvernement. Ce compte était placé en dehors du budget de l'Union, ce qui portait atteinte au principe de l'unité budgétaire et contribuait fortement à l'instabilité économique⁹¹.

89 LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A unificação dos orçamentos públicos pela Constituição de 1988*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo : RT, 2011.

90 La Banque Centrale, créée en 1964, est l'autorité chargée d'exécuter la politique monétaire du pays. Néanmoins, dans la période suivant sa création, la Banque Centrale n'avait pas assez de moyens pour réaliser cette tâche, de sorte que la Banque du Brésil a continué à servir comme une sorte d'autorité monétaire complémentaire. Cf. : LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A unificação dos orçamentos públicos pela Constituição de 1988*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 190-191.

91 LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A unificação dos orçamentos públicos pela Constituição de 1988*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 191.

En outre, un deuxième mécanisme ayant pour conséquence de démultiplier les budgets publics a été institué par la loi complémentaire n.12/1971. Cette loi avait pour but de réglementer les opérations relatives aux titres du trésor, destinées à l'amortissement des prêts et non comprises dans le budget annuel, selon l'article 69 de la Constitution de 1967, avec l'amendement de 1969. L'article premier de cette loi complémentaire n.12/1971 a autorisé la réalisation des opérations de crédit liées au placement et au rachat de titres du trésor indépendamment de l'estimation et de l'inscription au budget annuel des recettes et dépenses correspondantes. Ces opérations relatives aux titres du trésor ont atteint un volume significatif et l'émission de ces titres a été employée pour certaines dépenses de promotion du développement et d'autres opérations conduites par les autorités monétaires. Une autre conséquence de la promulgation de la loi complémentaire est la concentration encore plus importante des pouvoirs budgétaires par le pouvoir exécutif, de sorte que des groupes de pression ont recouru à ce pouvoir afin d'obtenir la libération de ressources non prévues au budget de l'État⁹².

La Constitution de 1988 est, donc, venue rétablir le principe d'unité budgétaire, afin d'en finir avec la multiplicité budgétaire et de rendre possible le contrôle de la dépense publique et de l'endettement. Sur ce point, il convient de rappeler que la Constitution de 1967, avec l'amendement constitutionnel de 1969, prévoyait quand même le principe d'unité budgétaire⁹³, toutefois en posant des exceptions en ce qui concerne les entités qui ne reçoivent pas de subventions issues du budget et les organes de l'administration indirecte qui reçoivent des dotations globales dans le but de préserver leur autonomie, selon le paragraphe premier de l'article 62. Il reste démontré, alors, que la Constitution de 1988 a conféré une nouvelle dimension au principe d'unité budgétaire, notamment en prévoyant la consolidation des budgets généraux, de la sécurité sociale et de l'investissement des entreprises publiques⁹⁴, de façon à éviter la démultiplication des dépenses budgétaires et accroître le contrôle sur la dépense publique et l'endettement. À ce stade, il devient possible de procéder à la vérification de la situation réelle des finances publiques et la recherche d'un véritable équilibre budgétaire, alors qu'avec les budgets multiples, l'équilibre produit était artificiel,

92 *Ibid.*, p. 192.

93 «Art.62. Le budget annuel comprendra obligatoirement les dépenses et les recettes relatives à tous les pouvoirs, organes et fonds, tantôt de l'administration directe tantôt de l'indirecte, exclues uniquement les entités qui ne reçoivent pas des subventions ou des transferts à compte du budget. »

94 Le budget d'investissement des entreprises publiques comprend uniquement les dépenses d'investissement, ne prévoyant donc pas de dépenses de fonctionnement.

en ne concernant que le budget principal⁹⁵. Du point de vue politique, l'unité budgétaire renforce les prérogatives du pouvoir législatif, en lui conférant la possibilité d'apprécier l'ensemble des recettes et des dépenses publiques, ainsi qu'en rendant les comptes publics plus fidèles et lisibles, ce qui contribue à l'effectivité du contrôle de l'activité financière de l'État.

Finalement, il convient de souligner que l'existence de trois lois de finances, le plan pluriannuel, la loi de directives budgétaires et la loi budgétaire annuelle⁹⁶, ayant le caractère d'instruments de programmation budgétaire, ne porte pas atteinte au principe d'unité budgétaire⁹⁷. En revanche, la question des crédits additionnels, ouverts au cours de l'exercice pour faire face aux dépenses imprévues, est très souvent évoquée comme une atteinte au principe de l'unité⁹⁸. Certes, les crédits additionnels sont souvent utilisés de façon abusive, de façon à créer des dépenses parallèles au budget de l'État. Néanmoins, comme nous allons lors de l'analyse de l'exécution du budget, l'ouverture de ces crédits sont encadrée par la loi et la Constitution, et doit être autorisée par le pouvoir législatif, sauf pour le cas des crédits extraordinaires, limités à certains cas exceptionnels, qui peuvent être ouverts sans autorisation du parlement. Donc, ce qui peut porter atteinte au principe de l'unité budgétaire est l'usage abusif des crédits additionnels, et non pas simplement son existence.

2. L'universalité

Au Brésil, contrairement à la France, le principe d'universalité n'est pas défini à partir de deux composantes, la non compensation et la non affectation, ce dernier principe étant posé de façon autonome en droit budgétaire brésilien. Par conséquent, au Brésil, le principe d'universalité est vu uniquement du point de vue de la non compensation, en étant, toutefois, très souvent décrit de façon assez similaire au principe d'unité⁹⁹. Selon Regis

95 LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A unificação dos orçamentos públicos pela Constituição de 1988*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 197.

96 Ces lois seront abordées à la Section suivante.

97 CONTI, José Mauricio; *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP, 2006, p. 74.

98 CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir de seus princípios*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo, RT : 2011, p. 87.

99 Selon BOUVIER, ESCLASSAN et LASSALE: "*Unité et universalité budgétaires sont parfois difficiles à distinguer. Le risque de confusion est excusable, puisque toutes deux exigent que toutes les dépenses et*

Fernandes de Oliveira, « *le principe d'universalité signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être prévues à la loi budgétaire* »¹⁰⁰. Cet auteur évoque, alors, l'article 165, § 5 de la Constitution Fédérale de 1988, pour argumenter que la Constitution a donné un nouveau contenu au principe de l'universalité, en disposant qu'aucune recette ou dépense ne peut être exclu du budget de l'État¹⁰¹.

Pour une meilleure distinction entre les principes d'unité et d'universalité, la doctrine française évoque le contenu de ces principes, étant donné que les deux répondent à une préoccupation similaire, c'est-à-dire de faire figurer au sein du même budget de l'État toutes les dépenses et toutes les recettes de l'État. Selon Bouvier, Esclassan et Lassale, alors que la règle d'unité a pour but de réunir « *toutes les recettes et les dépenses de l'État* dans un seul document budgétaire »¹⁰², la règle de l'universalité « *est plus subtile, car elle vise le contenu même de l'autorisation parlementaire* »¹⁰³. Par conséquent, en France, le principe d'universalité budgétaire se matérialise en deux exigences : l'absence de contraction entre les recettes et les dépenses, autrement dit le principe de non-compensation, et l'absence de corrélation entre certaines dépenses et certaines recettes, c'est-à-dire le principe de non-affectation¹⁰⁴.

Au Brésil, étant donné que le principe de non-affectation est vu comme autonome, le principe d'universalité à son tour, quand il n'est pas confondu avec celui d'unité, est appréhendé uniquement dans son aspect de non-compensation. Dans ce sens, « *le principe de l'universalité ou de l'intégralité consiste dans l'idée que toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État doivent figurer dans la loi budgétaire et, encore, par sa valeur brute, c'est-à-dire, sans qu'il y ait de compensation entre ces recettes et ces dépenses* »¹⁰⁵. Ce principe a été posé par la loi 4.320/64, dont l'article 2 dispose que « *La loi du budget contiendra la discrimination de la recette et de la dépense de façon à rendre évidente la*

toutes les recettes de l'État figurent dans un même budget» (Finances Publiques. 12^{ème} édition. Paris: LGDJ, 2013, p. 314).

100 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo, RT: 2011, p. 383.

101 *Ibidem*.

102 BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques*. 12^{ème} édition. Paris: LGDJ, 2013, p. 314, souligné par les auteurs.

103 *Ibidem*, souligné par les auteurs.

104 *Ibidem*.

105 CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir de seus princípios*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo, RT : 2011, p. 90-91.

politique économique financière et le programme de travail du gouvernement, observés les principes d'unité, universalité et annualité ». En outre, l'article 6 de cette même loi prévoit le principe de non-compensation, en déterminant que « *toutes les recettes et toutes les dépenses figureront à la loi de budget par leurs valeurs totaux, interdites toutes déductions* ».

Il apparaît, donc, que le principe d'universalité budgétaire est bien présent dans le droit budgétaire brésilien, notamment en ce qui concerne la non-compensation entre recettes et dépenses au sein des budgets publics. Ce principe est important pour conférer plus de « *transparence, clarté et organisation au budget, au-delà de fournir les conditions pour l'équilibre financier et pour le contrôle de la part du Parlement et des citoyens* »¹⁰⁶, puisque la compensation et la confusion entre recettes et dépenses empêcheraient le Parlement, les organes de contrôle et les citoyens de connaître la situation réelle du budget de l'État, car les montants de chacune de ces rubriques seraient faussés par la compensation, ce qui pourrait cacher une situation de déséquilibre budgétaire et financier.

Finalement, il convient de souligner la manière dont doivent être comptabilisées, vis-à-vis du principe d'universalité, les recettes transférées aux autres entités de la fédération. La question qui se pose est de savoir si ces recettes doivent être enregistrées au budget de l'entité qui leur transfère par leur montant net, c'est-à-dire décompté le montant à être transféré à l'autre entité décentralisée, en figurant comme recette uniquement dans le budget de cette entité, ou bien figurer dans son montant brut, le montant à être transféré figurant également sur la rubrique des dépenses. La réponse fournie par la loi 4.320/1964, dans son article 6, § 1er, va dans le sens de déterminer que les recettes qu'une entité publique doit transférer à une autre soient incluses comme dépense dans le budget de l'entité qui doit réaliser le transfert, ainsi que comme recette dans le budget de l'entité qui doit les recevoir¹⁰⁷. Cette question est importante en raison des nombreux transferts réalisés par l'Union aux états fédérés et municipalités et par les états fédérés vers les municipalités.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 91.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 93-94.

3. La transparence

Tandis qu'en France la loi organique du 1er août 2001 a prévu un principe de sincérité budgétaire, le droit budgétaire brésilien a privilégié un principe de transparence. Ces deux principes ne sont pas, pour autant, très éloignés ; à propos du choix du principe de sincérité, Bouvier, Esclassan et Lassale argumentent que : « *Peut-être, d'ailleurs, eût-on pu préférer le terme de transparence à celui de sincérité, mais cette dénomination a sans doute été délibérément choisie pour souligner le contenu éthique qu'implique une bonne 'gouvernance'* »¹⁰⁸. Le principe de sincérité en droit français reflète un changement de paradigme, à travers lequel deux cultures différentes s'engagent dans un processus d'interpénétration, c'est-à-dire la culture du secteur public et celle de l'entreprise. Ce processus entraîne une tension entre deux logiques : politique et juridique, toutes deux ayant pour but d'assurer la bonne application des impôts consentis par le contribuable, de sorte que le principe de sincérité doit intégrer ces deux cultures, tout en assurant la fin des manœuvres employées pour cacher la réalité financière et comptable. Le principe de sincérité doit, par conséquent, s'appliquer aux budgets ainsi qu'aux comptes de l'État, ces dernières devant répondre à la triple exigence de régularité, sincérité et refléter fidèlement son patrimoine¹⁰⁹.

En revanche, en droit budgétaire brésilien, le principe de transparence trouve son premier fondement avec la Constitution Fédérale de 1988. Même si le texte de la Constitution ne prévoit pas directement ce principe, il en lance les bases, en posant le principe de la publicité à l'administration publique. L'article 37 de la Constitution Fédérale dispose que « *l'administration publique directe et indirecte de tous les pouvoirs de l'Union, des États, du District Fédéral et des Municipalités obéira aux principes de légalité, impersonnalité, moralité, publicité et efficacité* ». Le principe de la publicité est, donc, bien entendu, applicable à l'activité financière de l'État.

Le principe de la transparence budgétaire peut être considéré comme originaire de ce principe de publicité, sans pour autant se limiter à cette dimension de divulgation de l'activité de l'État. La transparence est un « *concept plus large que la publicité, puisqu'une information peut être publique, mais ne pas être pertinente, fiable, opportune et*

108 BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques*. 12^{ème} édition. Paris: LGDJ, 2013, p. 333-334.

109 *Ibid.*, p. 333-336.

compréhensible »¹¹⁰. Par ailleurs, il faut souligner que le principe de transparence budgétaire est fondamental pour une participation populaire plus effective et pour l'accroissement du contrôle social. Par conséquent, « *plus que de garantir le respect des normes légales, les initiatives de transparence de l'administration publique constituent une politique de gestion responsable qui bénéficie à l'exercice de la citoyenneté par la population* »¹¹¹.

La loi complémentaire n.100, de 2000, appelée loi de responsabilité financière, est venue poser le principe de transparence, appliqué de façon spécifique aux finances publiques. Le premier article de cette loi dispose, dans son paragraphe premier, que « *la responsabilité dans la gestion financière présuppose une action planifiée et transparente (...)* ». En outre, la loi de responsabilité financière dédie son chapitre 9 à la transparence et au contrôle, la première section de ce chapitre abordant la transparence financière. Dans cette section, l'article 48 détermine les instruments de la transparence dans la gestion financière, que sont les plans, les budgets et les lois de directives budgétaires, les présentations des comptes publics et l'avis préalable¹¹², le rapport résumé de l'exécution budgétaire¹¹³ et le rapport de gestion fiscale¹¹⁴, ainsi que les versions simplifiées de ces documents. L'article 48 prévoit, également, que ces documents doivent être largement diffusés y compris par le biais des ressources électroniques accessibles au public.

110 PLATT NETO, Orion Augusto Platt Neto; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. *Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. In: Contabilidade Vista & Revista, Vol. 18, No 1 (2007), p. 2, traduction libre.

111 *Ibidem*, traduction libre.

112 L'avis préalable est « *un document qui contient l'analyse technique et, a posteriori, formelle, faite par la cour des comptes de l'Union, par la cour des comptes de l'état fédéré ou par la cour des comptes de la municipalité sur certains aspects des comptes présentés par les chefs des Pouvoirs Exécutifs Fédéraux, de l'État fédéral ou Municipal, cette analyse orientera le pouvoir législatif lors du jugement de ces comptes* »

(ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. In Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, octobre- novembre- décembre 2010, v. 77 — n. 4 — ano XXVIII, p. 55, traduction libre)

L'avis préalable, ainsi que le rôle des tribunaux de comptes et le contrôle externe, sera abordé de façon plus approfondie lors du Chapitre 2 de la Deuxième partie de cette thèse.

113 Le rapport résumé de l'exécution budgétaire est prévu au § 3^o de l'article 165 de la Constitution Fédérale, ainsi qu'à l'article 52 de la LRF. Cet article détermine que le rapport résumé sur l'exécution budgétaire de tous les pouvoirs, doit être présenté jusqu'à 30 jours après la clôture de chaque bimestre et doit contenir le bilan budgétaire et les *enregistrements* de l'exécution des recettes, selon des catégories et des classifications spécifiques, ainsi que d'autres documents prévus par les paragraphes 1er et 2 de l'article 52.

114 Le rapport de gestion fiscale est prévu aux articles 54 et 55 de la loi de responsabilité financière. L'article 54 détermine que ce rapport doit être émis à la fin de chaque quadrimestre, signé par les chefs de chaque pouvoir. En revanche l'article 55 dispose sur le contenu de ces rapports, en y déterminant l'inclusion des comparaisons entre les limites posées par la LRF et les montants vérifiés des dépenses de personnel, de la dette, des garanties concédées, des opérations de crédit, ainsi que les mesures destinées à être adoptées dans le cas de dépassement de ces limites.

Au-delà de ces documents, le paragraphe unique de l'article 48 de la LRF prévoit d'autres manières de promouvoir la transparence financière. C'est le fait de stimuler la participation populaire et la réalisation des audiences publiques pendant les procédures d'élaboration et de discussion des plans, des lois budgétaires et des budgets. De même, le paragraphe unique évoque la publication, de façon accessible, des informations détaillées sur l'exécution budgétaire à travers des ressources électroniques et l'adoption d'un système intégré d'administration financière et de contrôle, respectant les standards minima de qualité posés par le pouvoir exécutif de l'Union.

Le rôle de la loi de responsabilité financière dans la promotion de la transparence au Brésil a été reconnu par l'OCDE¹¹⁵, qui souligne la ressemblance de cette loi aux lois de responsabilité financière existantes dans plusieurs pays de l'OCDE, tels que l'Australie, la Nouvelle Zélande et le Royaume Uni. Un autre aspect important du principe budgétaire de la transparence, appliqué à la présentation du budget, est l'obligation de faire figurer à la loi budgétaire des informations concernant les renoncements à recettes, appelées en Espagne les dépenses fiscales¹¹⁶. « *La CF 88 a donné une grande importance au principe de la clarté ou de la transparence. Elle détermine, dans l'article 165, § 6, que le projet de loi budgétaire sera accompagné d'un démonstratif régionalisé de l'effet, sur les recettes et les dépenses, qui découle des exemptions, amnisties, allègements, subventions et bénéfices de nature financière, fiscale et de crédit, cette mesure est complétée par le contrôle interne et externe de l'application des subventions et des renoncements à recettes (art. 70).* »¹¹⁷.

Le principe de la transparence et ses effets sur la présentation du budget contribuent également à la réalisation de l'équilibre budgétaire. L'inclusion à la loi budgétaire de toute sorte de dépenses, même celles réalisées de façon indirecte à travers les avantages fiscaux, permet d'appréhender la situation réelle des finances publiques, ainsi que d'évaluer les effets

115 OECD (2012), OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 111.

116 Selon le rapport d'information n. 553 du Sénat français, élaboré par M. Philippe MARINI: « **Les dépenses fiscales seraient définies comme les allègements poursuivant un objectif incitatif ou de redistribution en faveur des ménages à faibles revenus ou concernant des domaines d'activité ou produits spécifiques** (autrement dit, les « mesures catégorielles »), ce qui, de fait, correspond bien (à quelques exceptions près) à ce que le Gouvernement considère aujourd'hui en France comme des dépenses fiscales. » (p. 87, souligné par l'auteur).

117 TORRES, Ricardo Lobo. *O Princípio da Transparência no Direito Financeiro*. Disponible sur : <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Consulté le 1er décembre 2012, p. 9, traduction libre.

des politiques fiscales sur le développement, l'économie et l'emploi, en les confrontant avec les impacts financier des mesures fiscales¹¹⁸.

Un nouveau texte, la loi n. 12.527, du 18 novembre 2011, est venu renforcer la transparence du secteur public brésilien. Cette loi, appelée loi d'accès à l'information, régleme l'article 5, XXXIII, de la Constitution Fédérale de 1988, qui dispose que « *tous ont droit de recevoir des organes publics des information d'intérêt privé, ou d'intérêt collectif ou général, qui seront fournies dans le délai de la loi, (...) à l'exception de celles dont le secret est indispensable à la sécurité de la société et de l'État* ». De même, cette loi régleme le numéro II du paragraphe 3 de l'article 37 de la Constitution, qui détermine que la loi doit discipliner les modes de participation de l'usager à l'administration publique directe et indirecte, notamment l'accès des usagers à des archives de l'administration et aux informations à propos des actes du gouvernement. L'article 3 de cette loi dispose que les procédures prévues ont pour but d'assurer le droit fondamental d'accès à l'information et doivent être exécutées en conformité avec les principes fondamentaux de l'administration publique ainsi qu'à la promotion et au développement d'une culture de transparence de l'administration publique.

En ce qui concerne les finances publiques et le budget de l'État, la loi d'accès à l'information contient des dispositions très importantes. Selon son article 7, l'accès à l'information comprend le droit d'obtenir les informations concernant l'administration du patrimoine public, l'emploi des ressources publiques, les marchés publics et contrats administratifs¹¹⁹, ainsi que l'implémentation, le suivi et les résultats des programmes, projets et actions des organes et entités publics, et les cibles et indicateurs proposés¹²⁰. L'obligation de rendre disponible les informations comprend également les résultats des audits, inspections, prestations et vérifications de comptes, réalisés par les organes de contrôle interne et externe, y compris les comptes relatifs à des exercices précédents.

Le Décret n. 7.724, du 16 mai 2012, réglemant l'accès à l'information, est allé plus loin dans la promotion de la transparence, y compris en ce qui concerne les finances publiques et le budget de l'État. L'article 7 de ce Décret impose à tous les organes et aux

118 *Ibidem*.

119 Article 7, VI de la loi 12.527.

120 Article 7, VII, a.

entités faisant partie de l'administration publique, le devoir de promouvoir, indépendamment des sollicitations, la divulgation des informations d'intérêt collectif général sur leurs sites internet. Ces informations comprennent les programmes, projets, actions, travaux et activités, avec l'indication de l'unité responsable, ainsi que les principales cibles et les résultats, et, le cas échéant, les indicateurs de résultat et d'impact¹²¹. Par ailleurs, les organes de l'administration publique doivent fournir des données sur les transferts de ressources financières et présenter le détail de l'exécution budgétaire et financière¹²². Finalement, il faut aborder une disposition qui a créé une certaine polémique au Brésil. Il s'agit du numéro VI de l'article 7, qui prévoit la divulgation des informations concernant les rémunérations des fonctionnaires, de façon individualisée. En privilégiant la transparence de l'administration publique au détriment de la vie privée et de la confidentialité des informations des fonctionnaires, ces dispositions du Décret 7.724 ont rencontré l'opposition de certaines catégories de fonctionnaires, toutefois, la transparence a prévalu, les dispositions du Décret étant très importantes, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'administration publique par les citoyens et la lutte contre la corruption.

L'OCDE¹²³ rappelle les instruments de transparence budgétaire adoptés au Brésil. elle évoque d'abord, la publication par le gouvernement fédéral des rapports annuels complets d'exécution budgétaire. Ensuite, l'OCDE souligne l'existence d'un portail Internet d'informations sur l'exécution budgétaire¹²⁴, accessible librement par tous les citoyens. Ce site internet, appelé « Portal da Transparência » (« Portail de la Transparence »), créé en novembre 2004 fournit de l'information gratuite et en temps réel sur l'exécution du budget, ce qui permet la surveillance des programmes du gouvernement fédéral par les citoyens. Les données sont extraites automatiquement des systèmes d'information de l'administration publique fédérale, sans qu'il soit nécessaire que les organisations publiques ne réalisent d'action pour les publier. Depuis mai 2010, les recettes et dépenses sont actualisées tous les jours sur le portail, dont l'utilisation par les citoyens a augmenté de 700.000 visites par mois à 2,3 millions de visites par mois¹²⁵. L'OCDE souligne l'importance d'un tel instrument qui

121 Article 7, § 3, II du Décret n. 7.724.

122 Article 7, § 3, III et IV du Décret n. 7.724.

123 123 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 113.

124 <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>, consulté le 11 juillet 2013.

125 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 113.

n'est, d'ailleurs, pas présent dans la plupart de ses pays membres, et qui a été reconnu internationalement comme une des meilleures pratiques de transparence et de lutte contre la corruption à la 2^e Conférence des Parties du Traité des Nations Unies contre la corruption¹²⁶.

Au-delà de cet instrument mis en place par le gouvernement fédéral, le pouvoir législatif dispose également des portails de promotion de la transparence budgétaire. La chambre des députés maintient le portail « Fiscalize »¹²⁷ (« Surveillance »), tandis que le portail « SIGA Brasil »¹²⁸ (« Suit Brésil ») est tenu par le Sénat. La différence principale entre ces deux sites internet et le portail de la transparence est la possibilité offerte par ce dernier de lancer une recherche par modalité de dépense et d'accéder aux informations sur le bénéficiaire des ressources¹²⁹.

Le développement de ces instruments de transparence budgétaire au Brésil a été fondamental pour que le Brésil atteigne de bons résultats lors des évaluations internationales du niveau de transparence du budget des différents pays. Ainsi, lors de la dernière enquête sur le budget ouvert réalisée par la *International Budget Partnership* (IBP)¹³⁰, en 2012, le Brésil a été classé douzième parmi une centaine de pays, devant des pays comme l'Allemagne et l'Espagne. Ayant obtenu la note 73, le Brésil a été classé parmi les pays qui fournissent des informations budgétaires significatives aux citoyens¹³¹. Toutefois, pour que le pays puisse atteindre le premier rang de la transparence budgétaire, certains aspects sont encore à améliorer. C'est le cas de la présentation, au sein des documents budgétaires, des actifs -financiers et non financiers- détenus par le gouvernement, de la mise en place des indicateurs de performance, la présentation d'un rapport d'évaluation de l'exécution budgétaire au milieu de l'année et d'une participation accrue des citoyens au cours de toutes les étapes du processus budgétaire¹³².

126 *Ibidem*.

127 <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/fiscalize/municipios>, consulté le 11 juillet 2013.

128 <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>, consulté le 11 juillet 2013.

129 129 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 116-117.

130 International Budget Partnership, Open Budget Survey Data Explorer:

<http://survey.internationalbudget.org/#timeline>, consulté le 12 juillet 2013.

131 International Budget Partnership, Rapport de l'Enquête sur le Budget Ouvert 2012, p. 13.

132 International Budget Partnership, Rapport et base de données de l'Enquête sur le Budget Ouvert 2012, disponibles sur <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>, consulté le 12 juillet 2013.

Le principe de la transparence comprend, donc, plusieurs dimensions : la présentation du budget de l'État et des autres documents liés, la possibilité de suivre l'exécution budgétaire, la fiabilité des comptes publics et le droit d'accès à l'information. Depuis la promulgation de la Constitution Fédérale de 1988 et notamment avec la promulgation de la loi de responsabilité financière, en 2000, le Brésil a beaucoup avancé pour promouvoir la transparence budgétaire, même s'il reste encore des aspects à améliorer.

4. La flexibilité

Il s'agit d'un principe spécifique de l'étape d'exécution budgétaire. Il est fondé sur la nécessité d'adapter l'exécution budgétaire aux besoins qui apparaissent à cette étape et qui n'ont pas pu être prévus lors de l'élaboration et de l'adoption du budget.

José Afonso da Silva¹³³ souligne le rapport entre la flexibilité budgétaire, le plan et le budget de programme. L'auteur détecte, cependant, des difficultés pour assurer la flexibilité budgétaire : *“(...) Néanmoins, quelques difficultés existent pour son application, étant donné que l'autorisation légale de dépenses et de programmes empêche la modification du budget en cours d'exécution, y compris pour l'adapter aux situations d'urgence. Ce ne pourrait être fait qu'au travers d'une loi, de sorte que le principe de flexibilité est subordonné, en grande mesure, à celui de la légalité, ce qui entraîne, en vérité, l'inexistence du principe de flexibilité. »*

En dépit de la critique, l'auteur voit une tendance à admettre une plus grande flexibilité au sein du système budgétaire, pour que le budget puisse s'adapter aux situations imprévues¹³⁴. Ce principe est très peu abordé dans la littérature, toutefois, il acquiert une importance significative, y compris en ce qui concerne les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, puisque la flexibilité entraîne le besoin de rendre compatible ce qui a été voté par le parlement- la volonté du législateur- avec les changements qui se montrent nécessaire au cours de l'exécution.

Le pouvoir exécutif dispose de plusieurs mécanismes de flexibilité mis à sa

133 SILVA, Jose Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*, São Paulo: RT, 1972, p. 112/113.

134 *Ibidem*.

disposition. Ces mécanismes sont les crédits additionnels, la marge de remaniement, le contingentement et la réserve de contingence¹³⁵. Contrairement au système budgétaire français, la flexibilité ne se réalise pas au travers des lois de finances rectificatives¹³⁶, puisqu'au Brésil il n'y a qu'une seule loi budgétaire annuelle pour chaque exercice financier, les crédits additionnels étant approuvés par d'autres instruments et des lois qui ne sont pas des lois de finances. En revanche, comme il sera analysé plus tard, l'usage des mécanismes de flexibilité, fait par le pouvoir exécutif, finit par être détourné, ce qui remet en cause les compétences du pouvoir législatif.

Par ailleurs, la question de la flexibilité apparaît non seulement par rapport à l'exécution budgétaire, mais aussi en ce qui concerne l'élaboration du budget, puisque l'existence d'une majorité de dépenses obligatoires finit par réduire la capacité d'investissement du gouvernement, ce manque de flexibilité entraînant la création de mécanismes comme la désaffectation des recettes de l'union- DRU, que nous allons aborder à la section suivante.

135 Voir le Chapitre 2, du Titre I de la Deuxième Partie.

136 « *Les lois de finances rectificatives*. Elles corrigent les prévisions, et modifient le contenu des autorisations initiales données au Parlement. En pratique, le vote d'une ou de plusieurs lois de finances rectificatives en cours d'année signifie que l'autorisation budgétaire est, au moins partiellement, fragmentée, et qu'elle se transforme parfois en simple ratification *a posteriori* des décisions financières d'ordre gouvernemental. » (BOUVIER, Michel ; ESCLASSAN, Marie-Christine ; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques*. 12^{ème} édition. Paris: LGDJ, 2013, p 285).

5. Le principe d'équilibre et la constitutionnalisation de la règle d'or

Le principe d'équilibre budgétaire n'est pas expressément prévu à la Constitution fédérale de 1988, contrairement aux constitutions antérieures, qui disposaient de ce principe. Dans ce sens la Constitution de 1967 déterminait que « *le montant de la dépense autorisée dans chaque exercice financier ne pourra pas être supérieure au total des recettes estimées pour la même période* »¹³⁷. Cette norme a été supprimée par l'amendement constitutionnel de 1969.

En revanche, ce principe figure dans la loi complémentaire n. 100 de 2000, appelée loi de responsabilité financière (LRF), dont un des principaux objectifs est de promouvoir l'équilibre entre recettes et dépenses, en prévoyant des limitations à l'endettement et plus de transparence et de contrôle des finances publiques. La LRF a été promulguée dans un contexte de stabilisation de l'économie, initié en 1994 par l'adoption du « Plan real »¹³⁸, après plusieurs années de forte inflation. Suite à cette stabilisation économique, apparaît le vrai scénario de l'endettement des entités publiques, « *puisque les comptes publics n'ont plus pu être ajustés avec des retards dans les paiements ou réajustements au-dessous de l'inflation et le résultat a été la visible détérioration des finances publiques des entités subnationales* »¹³⁹. Face à cette situation, l'Union a créé des mécanismes de contrôle et d'intervention sur les administrations et les finances des entités décentralisées, une des principales actions ayant été le rachat de la dette des états fédérés et des municipalités, afin de la consolider et de la financer directement, ce qui a été fait à travers la loi 9.496/97 qui a institué le programme d'ajustement financier, l'étape préalable à la loi de responsabilité financière¹⁴⁰.

Cette loi de responsabilité financière a été promulguée le 4 mai 2000 et ses objectifs sont prévus à l'article 1^{er} : « *Art. 1^{er}. Cette loi complémentaire établit des normes des*

¹³⁷ Article 66.

¹³⁸ Il s'agit d'un plan de stabilisation économique, au sein duquel ont été prises différentes mesures de lutte contre l'inflation. Au sein de ce plan, la monnaie adoptée par le Brésil a changé, en devenant le « Réal », adopté jusqu'à nos jours.

¹³⁹ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira. V Journée italo-hispano-brésilienne de Droit Constitutionnel, sur *La Costituzione Alla Prova Della Crisi Finanziaria Mondiale* – réalisée le 14 et 15 septembre 2012, à Brindisi-Lecce, Italie, p. 7.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 9.

finances publiques orientées vers la responsabilité dans la gestion financière, ayant pour fondement le Chapitre II du Titre VI de la Constitution.

§ 1^{er} La responsabilité dans la gestion financière présuppose l'action planifiée et transparente, en prévenant les risques et en corrigeant les détournements capables d'affecter l'équilibre des comptes publics, par le biais de l'accomplissement des cibles de résultats entre les recettes et les dépenses et l'obéissance à des limites et conditions en ce qui concerne les renoncations à recettes, la génération de dépenses de personnel, de sécurité sociale et autres, la dette consolidée et mobilière, les opérations de crédits, y compris par anticipation de recettes, la concession de garantie et l'inscription en restes à payer ».

L'objectif d'équilibrer le budget de l'État apparaît de façon très claire dans cet article de la loi de responsabilité financière, qui est un des cadres pour la soutenabilité des finances publiques, en ayant fait naître la responsabilité dans la gestion financière au Brésil¹⁴¹. Comme loi complémentaire nationale, elle est applicable à toutes les entités de la fédération, c'est-à-dire l'Union (ou l'État fédéral), les états fédérés et les municipalités. Sur ce point, il est important d'observer que cette loi pose des limites à l'endettement de l'Union et des entités décentralisées, ainsi que les mesures à prendre dans le cas où ces limites sont dépassées¹⁴². La loi pose, également, des plafonds pour les dépenses de personnel¹⁴³ et des conditions pour la concession des renoncations à recettes¹⁴⁴ et pour la création ou l'augmentation des dépenses¹⁴⁵.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² L'article 31 de la loi complémentaire 100, de 2000, détermine que si la dette consolidée (obligations dont l'exécution dépasse un exercice financier) dépasse le plafond au bout d'un quadrimestre, elle doit être reconduite jusqu'à la fin des trois quadrimestres subséquents, en réduisant l'excès d'au moins 25% dans le premier. Les mesures prévues pour combattre cet endettement sont l'interdiction de réaliser des opérations de crédit et l'obtention d'un excédent primaire, à travers des mesures telles que la limitation d'engagement. Si l'endettement persiste, l'entité ne pourra plus recevoir des transferts volontaires de ressources de l'Union ou de l'état fédéré.

¹⁴³ L'article 19 de la LRF détermine que la dépense totale de personnel, dans chaque période de calcul, ne pourra pas excéder les pourcentages de la recette courante liquide de 50% pour l'union, 60% pour les états et 60% pour les municipalités.

¹⁴⁴ Les renoncations à recettes, ou dépenses fiscales selon la terminologie française, subissent un contrôle plus important après la promulgation de la LRF. L'article 14 pose les conditions pour la concession ou l'augmentation des avantages de nature fiscale et détermine la réalisation d'une estimation de leur impacte financier et budgétaire.

¹⁴⁵ L'article 16 de la loi de responsabilité financière exige, pour la création ou l'augmentation des dépenses, la présentation d'une estimation de l'impact financier et budgétaire, ainsi que d'une attestation de l'ordonnateur de la dépense en déclarant la compatibilité de ces dépenses avec les trois lois budgétaires.

Par ailleurs, la loi de responsabilité financière attribue à une loi annuelle la fonction de recherche d'équilibre entre les recettes et les dépenses¹⁴⁶. Il s'agit de la loi de directives budgétaires¹⁴⁷, prévue à l'article 165, §2 de la Constitution Fédérale de 1988, dont l'objectif est de poser les bases pour la loi de finances de l'année correspondante. La LRF détermine, en outre, dans son article 4, § 1er, que la loi de directives budgétaires doit contenir une annexe des objectifs financiers, dans lequel sont établies « *les objectifs annuels, en valeurs courantes et constantes, relatives aux recettes, dépenses, résultat nominal et primaire et montant de la dette publique, pour l'exercice correspondant et pour les deux exercices suivants* ». Le résultat primaire comprend le résultat du recouvrement moins les dépenses, sauf les dépenses d'amortissement, intérêts et charges de la dette, en représentant l'économie produite pour réduire l'endettement. D'autre part le résultat nominal est le résultat des recettes, y compris les intérêts reçus auprès du système financier, moins les dépenses, parmi lesquelles figurent les dépenses liées à la dette, de façon à tenir compte du besoin de financement du secteur public¹⁴⁸.

Toutefois, même si la Constitution de 1988 ne prévoit pas expressément le principe d'équilibre budgétaire, il fait partie de son texte dit « règle d'or classique ». Selon ce que nous rappelle Michel Bouvier, la règle d'or classique, à l'instar de la règle prévue au *Code for Fiscal Stability*, adopté au Royaume Uni en 1997, consiste en ce que « *les dépenses de fonctionnement doivent être strictement couvertes par des recettes fiscales et cela sur l'ensemble du cycle économique* »¹⁴⁹. La règle d'or classique se retrouve au sein de l'article 167, III, de la Constitution Fédérale de 1988:

« Art. 167. Sont interdits:

III – la réalisation d'opérations de crédit qui excèdent le montant des dépenses de capital, sauf celles autorisées à travers les crédits supplémentaires ou spéciaux ayant une finalité spécifique, approuvée par le pouvoir législatif par majorité absolue. »

146 Article 4, I, a, de la LRF.

147 La loi de directives budgétaires, LDO, sera traitée à la Section 2 (II).

148 Ministère du plan, du budget et de la gestion :

<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=51&sub=131&sec=8>. Consulté le 1er novembre 2012.

149 BOUVIER, Michel. *La « règle d'or » des finances publiques a-t-elle un avenir?* In: Revue française de finances publiques, n. 117, Paris, février 2012, p. 143.

La Constitution prévoit, en outre, d'autres mécanismes de contrôle et des sanctions à l'endettement excessif des entités décentralisées. La compétence pour autoriser les opérations de crédit externe et les limites d'endettement de l'Union, des états fédérés et des municipalités est attribuée au Sénat fédéral, ainsi que la compétence pour poser les limites globales et conditions pour la prestation de garantie par l'Union aux prêts internes et externes. En cas de défaut de paiement de la dette consolidée par les entités décentralisées pour une période supérieure à deux ans, l'article 34, V, a, prévoit le mécanisme d'intervention fédéral, c'est-à-dire la prise de contrôle, par l'Union fédérale, du gouvernement de l'entité débitrice¹⁵⁰. Ce mécanisme n'a, pour autant, jamais été employé, quoique plusieurs gouvernements locaux aient déjà suspendu le paiement de leurs dettes pour plus de deux ans¹⁵¹.

Il apparaît donc que la Constitution brésilienne a privilégié une approche d'équilibre et de soutenabilité des finances publiques au détriment d'un équilibre budgétaire purement mathématique et comptable. Ce concept de soutenabilité des finances publiques est plus large que l'équilibre budgétaire, qui en fait partie, de sorte que pour sa compréhension « *il faut analyser le type de recette, de dépense et de crédit impliqués dans le budget respectif, ainsi que la période de temps sous l'analyse. Il ne faut pas analyser que les recettes versus les dépenses. Il est essentiel dans ce compte d'analyser, parmi d'autres éléments, les opérations de crédit et leur mode de paiement, les renonciations fiscales, etc.* »¹⁵². En ce qui concerne la « règle d'or », le Brésil a choisi la règle classique, sans poser une règle chiffrée, comme l'ont fait le Royaume Uni¹⁵³, la Suède¹⁵⁴ et l'Allemagne¹⁵⁵. La Constitution

150 Il s'agit d'un mécanisme d'exception également prévu à l'encontre des situations d'atteinte à l'intégrité nationale, au libre exercice des pouvoirs de la République, aux principes constitutionnels, parmi d'autres.

151 SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. *Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira*. V Journée italo-hispano-brésilienne de Droit Constitutionnel, sur *La Costituzione Alla Prova Della Crisi Finanziaria Mondiale* – réalisée le 14 et 15 septembre 2012, à Brindisi-Lecce, Italie, p. 9.

152 *Ibid.*, p. 18.

153 Le Royaume Uni prévoyait dans son *Code for Fiscal Stability* une règle d'or classique complétée par une limitation de la dette publique nette à 40% du PIB, ces règles ont subi l'impact de la crise économique de 2008, en étant suspendues (BOUVIER, Michel. *La « règle d'or » des finances publiques a-t-elle un avenir?* In: Revue française de finances publiques, n. 117, Paris, février 2012, p. 143; JEAN-ANTOINE, Benoît. La règle d'équilibre ou « règle d'or », approche comparée. In: Revue française de finances publiques, n. 117, Paris, février 2012, p. 58-59).

154 La Suède a posé deux règles : un plafond triennal pour les dépenses et l'obligation de dégager un excédent de 1% du PIB sur l'ensemble du cycle économique. Ces mesures ont été affectées par la crise et, en 2008, un Conseil Budgétaire a été mis en place pour renforcer les règles et vérifier son effectivité (JEAN-ANTOINE, Benoît. La règle d'équilibre ou « règle d'or », approche comparée. In: Revue française de finances publiques, n. 117, Paris, février 2012, p. 58-59).

155 L'Allemagne a introduit une règle chiffrée dans sa Constitution, déterminant que le déficit structurel ne peut

brésilienne adopte, donc, une solution plus souple, en remettant à la loi de directives budgétaires, votée chaque année par le Parlement, la fonction de prévoir les cibles de résultat fiscal.

Cette solution n'est pas, pour autant, à l'abri des critiques, notamment vis-à-vis du caractère figé de la classification des dépenses, qui ne tient pas compte de leurs spécificités. Certaines dépenses, souvent classées comme courantes, représentent des investissements « *qui ne se matérialisent pas sur des biens de capital, mais sur des valeurs intangibles, telles que l'éducation, l'entraînement, la capacité technologique, prévention de maladies, etc.* »¹⁵⁶. Il s'agit de la même critique posée en France par rapport à ce que l'on nomme les « *dépenses d'avenir* » ; selon Michel Bouvier, « *on ne devrait plus admettre aujourd'hui que certaines dépenses d'avenir comme la recherche ou l'éducation, par conséquent indispensables au développement du pays dans le futur, ne soient pas considérées comme des investissements à part entière et ce pour leur totalité (investissement et fonctionnement). Ranger les dépenses de recherche et développement dans la catégorie des consommations intermédiaires paraît anachronique* »

157

dépasser 0,35% du PIB à partir de 2016 et que le budget des *Länder* doit être équilibré jusqu'en 2020 (JEAN-ANTOINE, Benoît. La règle d'équilibre ou « règle d'or », approche comparée. In: Revue française de finances publiques, n. 117, Paris, février 2012, p. 58-59).

156 SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. *Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira*. V Journée italo-hispano-brésilienne de Droit Constitutionnel, sur *La Costituzione Alla Prova Della Crisi Finanziaria Mondiale* – réalisée le 14 et 15 septembre 2012, à Brindisi-Lecce, Italie, p. 20.

157 BOUVIER, Michel. *La « règle d'or » des finances publiques a-t-elle un avenir?* In: Revue française de finances publiques, n. 117, Paris, février 2012, p. 141.

SECTION 2. LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE PLURIANNUELLE ET L'ÉVOLUTION VERS UN BUDGET DE PROGRAMME

Au-delà des principes et de la distribution des compétences financières entre les pouvoirs législatif et exécutif, une autre question qui apparaît lors de l'étape de préparation du budget de l'État est la programmation budgétaire. Il s'agit d'une approche pluriannuelle du budget de l'État, à travers la loi du plan pluriannuel, qui cherche à augmenter l'efficacité de l'action gouvernementale à travers une programmation de moyen terme, ce qui peut contribuer aussi à la participation du pouvoir législatif à la définition des buts et des cibles à poursuivre (I).

La programmation budgétaire est complétée par deux autres lois, la loi de directives budgétaires et la loi budgétaire annuelle. Il s'agit des lois qui mettent en place, respectivement, les priorités et les cibles financières pour l'exercice financier suivant et le budget annuel lui-même (II).

I. La programmation pluriannuelle

Le budget de l'État brésilien est élaboré dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. Le besoin de mettre en œuvre cette programmation pluriannuelle apparaît dans la mesure où le budget annuel n'est plus suffisant pour tenir compte des complexités de la société et de l'action gouvernementale. L'intervention de l'État sur l'ordre économique et social a attribué un nouveau rôle au budget de l'État, désormais vu comme un instrument de programmation économique et de planification de l'action gouvernementale¹⁵⁸. Les budgets annuels sont très peu adaptés à l'exercice de ce rôle, la période d'un an s'avérant trop courte pour permettre de considérer tous ces instruments de programmation et planification et d'évaluer leurs effets attendus, ainsi que de maîtriser les politiques fiscales et le déficit. Le

158 SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1972, p. 46.

mécanisme choisi par le droit budgétaire brésilien pour mettre en place cette programmation pluriannuelle est le plan pluriannuel (A).

Le plan pluriannuel est, en outre, l'instrument choisi pour la mise en œuvre d'un budget par programmes, en incorporant des éléments de la nouvelle gestion publique pour évoluer d'un budget de moyens vers un budget de résultats. Ainsi, à partir des années 2000 le budget de l'État brésilien a connu un changement dans sa logique et son architecture, en adoptant le budget de programme (B).

A. Le plan pluriannuel comme outil de programmation budgétaire

L'origine du plan pluriannuel peut être retrouvée à l'article 23 de la loi 4320/64, selon lequel « *Les recettes et les dépenses de capital seront objet d'un Cadre de Ressources et d'Application de Capital, approuvé par décret du Pouvoir Exécutif, pour une période d'au moins trois ans* »¹⁵⁹. Pendant la période dictatoriale, ont été créés les deux plans nationaux de développement, pour les années 1972-1974 et 1975-1979, qui comprenaient des questions d'intégration nationale, d'industrie de base et des projets énergétiques, « *les deux étant clairement plus centrés sur une planification économique que sur une planification de l'activité financière de l'État* »¹⁶⁰.

Ce n'est qu'avec la Constitution Fédérale de 1988 qu'a été prévue cette planification de l'activité financière de l'État. La Constitution a institué le plan pluriannuel, en lui attribuant la fonction de déterminer les priorités du gouvernement pour une période de quatre ans. Ce plan doit être présenté à l'Assemblée Nationale jusqu'au 31 août de la première année de mandat du Président de la République. La Constitution dispose, dans le paragraphe 1^{er} de l'article 165 : « *La loi qui institue le plan pluriannuel établira, d'une façon*

159 CONTI, José Mauricio. O Plano Pluriannual- PPA. In: *Tratado de Direito Financeiro*. MARTINS, Ives Gandra (org.). À paraître. Il est intéressant d'observer que l'auteur fait référence à des expériences de planification antérieures à la loi 4.320, que nous n'allons pas traiter sur l'espace réduit de cette thèse.

160 *Ibidem*.

régionalisée, les directives, les objectifs et les buts de l'administration publique fédérale pour les dépenses de capital et les autres dépenses qui en découlent et pour les dépenses relatives aux programmes de durée continue ». Donc, le PPA établit un lien entre les buts de long terme et la loi budgétaire annuelle. Ce plan doit contenir les programmes thématiques, en organisant l'agenda du gouvernement selon les thèmes des politiques publiques, de façon à orienter l'action gouvernementale. Par ailleurs, le PPA doit retracer les objectifs, en précisant les situations qui doivent être changées par l'implémentation d'un ensemble d'initiatives et la stratégie à mener¹⁶¹. Il est important de souligner, enfin, que la Constitution Fédérale interdit, dans son article 167, § 1, la réalisation de tout investissement, dont l'exécution dépasse un exercice financier, qui ne soit pas prévu au sein du plan pluriannuel ou qui n'ait pas fait l'objet d'une loi autorisant son inclusion, sous peine de poursuite du chef du pouvoir exécutif par crime de responsabilité^{162 163}.

Les plans pluriannuels brésiliens peuvent être comparés aux lois de programmation des finances publiques françaises¹⁶⁴, les deux ayant pour but de discipliner les finances publiques à moyen terme. Toutefois quelques différences fondamentales apparaissent : au Brésil le plan pluriannuel a le caractère d'une loi de finances, devant respecter la procédure spéciale d'approbation de ces lois, alors qu'en France la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques est une loi ordinaire¹⁶⁵ ; de même, la loi pluriannuelle française est

161 BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Secretaria de planejamento e investimentos estratégicos. Orientações para a elaboração do plano plurianual 2012-2015. Brasília, 8 avril 2011. Disponible sur http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf, consulté le 14 juillet 2013, p. 11.

162 GARCIA, Ronaldo Coutinho (2001), *Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto Para Discussão No 776, Brasília, janvier 2001, p. 6. CONTI, José Mauricio. O Plano Plurianual- PPA. In: MARTINS, Ives Gandra. *Tratado de Direito Financeiro*. A paraître.

163 Il ne s'agit pas vraiment d'un crime, mais d'un comportement politique prévu comme une infraction et sanctionné par la perte du mandat et, le cas échéant, l'inéligibilité et l'interdiction d'exercer la fonction publique. Source : Sénat Fédéral: <http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/crime-de-responsabilidade>, consulté le 1er février 2013.

L'article 85 de la Constitution Fédérale prévoit les actes du Président de la République qui sont considérés comme des crimes de responsabilité. Le régime juridique de ces infractions commises par le Président de la République est également prévu par la loi n. 1079 du 10 avril 1950, qui définit les crimes de responsabilité et régleme la procédure de jugement.

164 Ces lois sont prévues à l'article 34 de la Constitution française, dans sa rédaction déterminée par la loi de révision constitutionnelle n. 2008-724, du 23 juillet 2008, qui dispose que : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. »

165 BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques*. 12^{ème} édition. Paris: LGDJ, 2013, p. 331.

dépourvue de toute force obligatoire¹⁶⁶, tandis qu'au Brésil le plan pluriannuel oriente l'élaboration des lois de finances annuelles, qui doivent forcément garder leur compatibilité avec ce plan. En outre, les objectifs principaux de ces deux instruments de programmation pluriannuelle ne sont pas identiques. Alors que la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques s'inscrit, en France, « *dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* »¹⁶⁷, ayant un rôle de maîtrise des dépenses publiques et du déficit¹⁶⁸, le plan pluriannuel brésilien a été conçu comme un instrument de planification de l'action publique, ainsi que comme mécanisme qui sert à expliciter au pouvoir législatif les préférences et les priorités du pouvoir exécutif¹⁶⁹, sans comprendre expressément le but d'équilibre des comptes publics.

Une autre différence importante concerne les acteurs publics à qui s'appliquent les dispositions des lois de finances pluriannuelles, le plan pluriannuel brésilien comprend les finances de l'Union, de la sécurité sociale et le budget d'investissement des entreprises publiques, alors qu'en France les dépenses des collectivités territoriales sont aussi concernées par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques¹⁷⁰. Cette différence s'explique dans la mesure où le Brésil est une République fédérative, chaque entité de la fédération (l'Union, les états fédérés et les municipalités) étant dotée d'autonomie financière et de la compétence pour réaliser elle-même le recouvrement des impôts propres et pour voter son propre budget, c'est-à-dire pour adopter les trois lois qui le composent : le plan pluriannuel, la loi de directives budgétaires et la loi budgétaire annuelle. Il convient de souligner, toutefois, que le budget de l'Union -et par conséquent le plan pluriannuel- comprend des transferts de ressources et des actions destinées à être menées dans les états fédérés et les municipalités.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ Article 34 de la Constitution française, dans sa rédaction déterminée par la loi de révision constitutionnelle n. 2008-724, du 23 juillet 2008.

¹⁶⁸ Au-delà de ce rôle de pilotage et de maîtrise des dépenses publiques, BOUVIER, ESCLASSAN et LASSALE soulignent l'importance des lois de programmation pluriannuelle pour promouvoir la culture gestionnaire et « *l'osmose qui est en train de se produire entre politique et gestion (...)* ». BOUVIER, p. 332.

¹⁶⁹ GARCIA, Ronaldo Coutinho, *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003* (IPEA), Texto Para Discussão No 726, Brasília, mai 2000, p. 7. Cet auteur souligne la position du législateur constituant qui cherche à rendre les compétences du pouvoir législatif qui avaient été supprimées pendant la période dictatoriale, d'où le souci de soumettre à l'appréciation du parlement toutes les priorités et tous les investissements prévus par le pouvoir exécutif.

¹⁷⁰ « La LPFP décline des objectifs pour chacun des acteurs de la dépense publique qui seront partie prenante de cet effort de consolidation des comptes publics : l'État, mais aussi les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales. » Source : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/approfondir/la-programmation-pluriannuelle-des-finances-publiques.html>, Consulté le 20 janvier 2013.

Il convient de souligner que le plan pluriannuel ne remet pas en cause le principe d'annualité budgétaire. Ce principe, qui reflète la périodicité du budget qui doit être mis à jour tous les ans, est relativisé par l'existence d'une programmation pluriannuelle instituée au travers du plan pluriannuel. Toutefois, l'existence de ce plan n'exclut pas le caractère annuel du budget lui-même, puisque l'autorisation législative des recettes et dépenses se renouvelle chaque année, en permettant au pouvoir législatif d'analyser tous les ans l'ensemble des recettes et des dépenses faisant partie du projet de loi budgétaire. Le principe d'annualité est donc important pour garantir une participation périodique et constante du pouvoir législatif à l'approbation du budget de l'État, ainsi que pour permettre d'adapter les prévisions financières pour l'année à venir.

En revanche, selon Regis Fernandes de Oliveira, « *on ne peut plus traiter l'annualité comme principe* »¹⁷¹. Cet auteur défend que le principe de l'annualité est à présent « *dépassé, parce qu'à côté du budget annuel il y a le pluriannuel, appelé 'plan', dans la Constitution Fédérale (art. 165, I). En outre, dans le budget annuel il y a d'autres budgets (fiscal, d'investissement, de la sécurité sociale)* »¹⁷².

Même si la planification budgétaire pluriannuelle, réalisée par le biais du plan pluriannuel, réalise un aménagement au principe d'annualité, il paraît exagéré d'en déclarer la fin. La loi budgétaire annuelle, portant les recettes et les dépenses budgétaires pour chaque exercice financier, comme l'indique son nom lui-même, est élaborée, votée et exécutée sur l'espace d'une année civile. En outre, la loi budgétaire annuelle est le mécanisme par lequel les objectifs prévus par le plan pluriannuel sont mis en place. Sur ce point, Jose Augusto Moreira de Carvalho argumente que « *le principe d'annualité n'est pas écarté, dans aucune circonstance, par le budget pluriannuel, d'autant plus que les prévisions contenues ne sont mises en œuvre que par le biais de chaque budget annuel* »¹⁷³.

De même, en France, la loi de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a institué les lois de programmation budgétaire des finances publiques. Ces lois établissent une programmation triennale des finances de l'État et contribuent à la recherche et au maintien de l'équilibre des comptes publics. Néanmoins, en ce qui concerne le principe d'annualité

171 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo, RT: 2011, p. 384.

172 *Ibid.*, p. 383-384.

173 CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir de seus princípios*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo, RT : 2011, p. 84.

budgétaire, la doctrine argumente que la programmation triennale « *ne fait pas l'objet d'une décision législative globale qui remettrait en cause le principe d'annualité budgétaire* »¹⁷⁴. Dans ce contexte, il est important de souligner que la loi de programmation budgétaire pluriannuelle « *est élaborée par les services du ministère du budget dans le cadre de la préparation du budget* »¹⁷⁵ et que « *seules les prévisions concernant la première année continuent de faire l'objet d'un vote au Parlement dans le cadre de l'adoption de la loi de finances* »¹⁷⁶. Finalement, il est important de savoir que la loi de programmation ne comprend pas les recettes de l'État¹⁷⁷.

Dans un rapport commandé par le Ministère du Plan à la Banque Mondiale, trois particularités du plan pluriannuel brésilien ont été soulignées, le caractérisant comme « *un exercice plus ambitieux que tout autre observé dans le monde actuel* »¹⁷⁸. Ces particularités sont la présence d'environ 380 programmes, auxquels chaque élément du budget de l'État doit être attribué, la double fonction des programmes en tant qu'unités de rationalisation des politiques publiques (ex-ante) et de base administrative pour la budgétisation, la gestion et le contrôle (ex-post), et le fait qu'à l'origine les programmes n'ont pas été conçus pour être alignés avec les structures bureaucratiques existantes.

Ainsi, la définition du contenu du plan pluriannuel brésilien finit par connaître des controverses. Depuis les débats constitutifs qui ont précédé la promulgation de la Constitution Fédérale de 1988, il apparaît des différences d'interprétation de son contenu et son étendue. L'idée initiale étant d'intégrer les plans et les budgets, cet instrument devait comprendre initialement uniquement les investissements, ensuite les dépenses qui en découlent et finalement ont été incluses toutes les dépenses de capital et de durée continue. L'interprétation de ces dispositions constitutionnelles, dans la plupart des cas, finit par transformer le plan pluriannuel en « *une sorte de budget, exhaustif et détaillé, en l'éloignant de ce qu'on attend d'un plan stratégique, sélectif et concentré sur les priorités*

174 BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques*. 12^{ème} édition. Paris : LGDJ, 2013, p. 330.

175 *Ibidem*.

176 *Ibidem*.

177 *Ibidem*.

178 MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006, p. 39, traduction libre.

gouvernementales, qui effectivement permette de coordonner l'action du Gouvernement »¹⁷⁹.

Or, face à la prédominance de cette interprétation, l'effectivité du plan pluriannuel en tant que mécanisme de programmation est redoutée. La transformation de ce plan dans une sorte de grand budget est vue comme préjudicielle à son effectivité, car cet instrument ne sert plus à déterminer les priorités et la stratégie de l'action gouvernementale. Au contraire, l'élargissement excessif du PPA laisse une marge significative au gouvernement pour définir quelles actions seront menées chaque année. En procédant à une analyse du contenu des plans pluriannuels correspondants aux périodes de 2000 à 2003 et de 2004 à 2007, Osvaldo Maldonado Sanches conclut que ces plans ont comporté un nombre très élevé d'actions et de programmes, qui « *représentent davantage des 'menus' (des parapluies d'options pour toute action que l'on souhaite réaliser) que des 'choix' judicieux* »¹⁸⁰. Cet auteur réalise aussi une comparaison entre les plans pluriannuels des années 2000-2003 et 2004-2007 avec le PPA approuvé pour la période de 1993 à 1995 : ce plan contient uniquement 5 « grandes priorités », détaillées à travers 6 « stratégies de développement » et de 23 « priorités », au-delà de 294 « projets prioritaires » associés aux grandes priorités ; alors que le plan pluriannuel de la période 2000-2003 contient 28 « directives stratégiques » et 5 « agendas » avec « 53 « directives », en détaillant 390 « programmes » et environ 4.400 « actions » et le plan de la période 2004-2007 comprend 3 « méga-objectifs » et 30 « défis » avec 379 « directives », 374 « programmes » et environ 4.300 « actions ».

La difficulté de délimiter les priorités du gouvernement a fait aussi l'objet de critiques dans un rapport préparé à la demande du Ministère du Plan, du budget et de la gestion¹⁸¹. Selon ce rapport, une des plus grandes faiblesses du PPA, ainsi que de l'ensemble du système brésilien de programmation et budgétisation, est la « *difficulté de clarifier les priorités du gouvernement et d'assurer l'exécution financière -d'autant moins l'exécution physique- des programmes désignés comme des priorités gouvernementales. La difficulté d'assurer les flux financiers nécessaires aux programmes prioritaires est due au degré*

179 FARIA, Rodrigo Oliveira de. *PPA versus orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento*. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011. Dans le même sens, voir aussi : SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Alguns imperativos da reforma orçamentária*. Boletim de desenvolvimento fiscal, n. 05, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), juin 2007.

180 SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Alguns imperativos da reforma orçamentária*. Boletim de desenvolvimento fiscal, n. 05, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), juin 2007. p. 4, traduction libre.

181 MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006.

extrêmement élevé de rigidité budgétaire consacrée par la Constitution et les autres lois qui assurent le financement de certains programmes et politiques spécifiques »¹⁸². En fonction de cette rigidité budgétaire, il devient nécessaire de fournir une définition plus précise des priorités, ainsi que la destination des ressources à un petit groupe de programmes et projets les plus importants. Toutefois, « depuis le début, le gouvernement a eu du mal à choisir un groupe assez petit de priorités et de programmes, en étant donc souvent dans l'impossibilité de garantir le financement pour chacun d'entre eux ». ¹⁸³ Une autre faiblesse identifiée concerne le fait que le PPA n'exerce pas beaucoup d'influence sur la budgétisation et la solution des problèmes rencontrés lors de l'exécution budgétaire, l'allocation de ressources budgétaires étant plus influencée par d'autres mécanismes en dehors du PPA, notamment l'affectation, par la loi ou la Constitution, de ressources à certaines dépenses et la destination de ressources par le biais des amendements parlementaires ¹⁸⁴.

L'universalité du PPA est critiquée également en raison de l'application uniforme de son contenu et de son format à tous les ministères, sans tenir compte des particularités et du caractère prioritaire ou pas de chaque ministère. Sur ce point, l'étude suggère de rendre le PPA plus sélectif, « en revenant vers la direction du modèle du PPA de 1996-1999, à travers la limitation stratégique du PPA aux programmes prioritaires pour lesquels les agences centrales, tels que le Ministère du Plan, ont tendance à chercher l'amélioration de la performance, sans dépasser sa capacité de gérer le processus » ¹⁸⁵. Pour ce faire, selon l'étude, le Ministère du Plan pourrait fournir un « traitement préférentiel aux programmes prioritaires lors de la priorisation budgétaire. Ainsi, les ministères qui ont un rôle stratégique, étant encore à la fin de la file d'attente des ressources budgétaires (par exemple, le ministère de l'infrastructure) seraient des candidats possibles pour un tel traitement. » ¹⁸⁶.

L'application uniforme du format du PPA à tous les ministères serait aussi à l'origine d'une certaine résistance au modèle du budget par programmes, « les secteurs ayant résisté à ce format en vue de préserver la flexibilité budgétaire (par exemple en essayant de définir

¹⁸² MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006, p. 4, traduction libre.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 52, traduction libre.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 11, traduction libre.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

*comme un programme un parapluie d'actions, de façon à présenter le 'programme' comme une simple unité de classification budgétaire et d'appropriation au lieu d'une unité de gestion) et/ou pour préserver leurs structures organisationnelles existantes, que ce soit par conservatisme ou parce que la logique du programme ne fonctionne pas de la même façon que la logique d'organisation »*¹⁸⁷. Cette structure du plan pluriannuel, organisée par programmes, sera abordée de façon plus détaillée à la partie suivante, qui traitera de l'architecture du budget de l'État brésilien et analysera l'efficacité du budget par programmes au Brésil.

B. L'architecture du budget brésilien : vers un budget de programme

Dans les années 2000, le Brésil a connu des changements importants dans la gestion financière publique, notamment à travers l'adoption du budget de programme. Il s'agit de la conséquence d'une évolution qui a commencé par la promulgation de la Constitution Fédérale de 1988 (1) et qui a apporté des résultats très positifs, tels que l'augmentation de la transparence budgétaire (2). Il s'agit aussi d'un premier pas vers l'implémentation d'un budget orienté vers les résultats, en substitution au traditionnel budget de moyens qui existait au Brésil. Néanmoins, la mise en place du budget de résultats reste inachevée, en grande mesure en raison de la faiblesse des indicateurs de performance et la conséquente insuffisance des évaluations des résultats (3).

1. L'origine et l'évolution du budget par programmes au Brésil

À partir du modèle du plan pluriannuel apporté par le texte de la Constitution

¹⁸⁷ MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006, p. 11, traduction libre.

Fédérale de 1988, le Brésil a connu une évolution dans la présentation des budgets publics, qui a culminé avec la consolidation d'une architecture budgétaire fondé sur les programmes. Cette évolution a été marquée par la promulgation de la loi fédérale 7800, du 10 juillet 1989, portant loi de directives budgétaires pour l'année 1990, qui a changé les classifications de la dépense publique, en établissant que les dépenses seront désormais discriminées par catégorie de programmation¹⁸⁸, en devant indiquer le budget auquel la dépense appartient, ainsi que sa nature, selon la classification prévue entre dépenses courantes¹⁸⁹ et dépenses de capital¹⁹⁰. Plus tard, en 1997, il a été créé un groupe de travail interministériel ayant pour but d'analyser la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle prévue par la Constitution et de proposer des améliorations au régime du plan pluriannuel, de façon à le rendre plus efficace¹⁹¹. Ce groupe a présenté plusieurs recommandations, telles que l'adoption du programme comme unité fondamentale d'organisation du PPA et instrument d'intégration de ce plan avec le budget, l'exclusion des catégories de sous-programme, sous-projet et sous-activité, la définition des programmes à partir d'un problème particulier, identifié de façon précise et associé aux produits finaux nécessaires et à la quantification des cibles et des coûts, le suivi de l'exécution et l'évaluation des résultats au travers des indicateurs préalablement définis¹⁹².

En prenant en compte les suggestions présentées par le groupe de travail, le Décret n. 2829, du 29 octobre 1998, a été promulgué, modifiant les règles pour l'élaboration et l'exécution du plan pluriannuel et des budgets de l'Union, en consolidant le programme¹⁹³

188 Article 42 de la loi fédérale 7800, du 10 juillet 1989, LDO pour l'année 1990. Le paragraphe 6 de cet article détermine que « *les catégories de programmation traitées au caput de cet article seront identifiées par sous-projets ou sous-activités, lesquels seront intégrés par titre et descriptif qui caractérise les cibles respectives ou l'action publique attendue* ».

189 « Personnel et charges sociales, intérêts et charges de la dette et d'autres dépenses courantes » (Article 42, II)

190 « Investissement, inversions financières, amortissement de la dette et d'autres dépenses de capital » (Article 42, II).

191 CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. *A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil*. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 25; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jun/déc. 2002, p. 10.

192 GARCIA, Ronaldo Coutinho, *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*(IPEA), Texto Para Discussão No 726, Brasília, mai 2000, p. 19-20. Cet auteur critique fortement l'absence d'une méthodologie et d'une définition des « problèmes » qui doivent être considérés afin de définir le contenu des programmes et les indicateurs, en évoquant la complexité des problèmes sociaux, qui peuvent avoir plusieurs solutions dont le choix est largement appuyé sur des convictions et des valeurs (p. 25).

193 L'article 1^{er} de cette loi dispose que « *pour l'élaboration et l'exécution du plan pluriannuel 2000-2003 et des budgets de l'Union, à partir de l'exercice financier de l'année 2000, toute action finale du Gouvernement Fédéral devra être structurée par programmes orientés vers la consécution des objectifs stratégiques définis pour la période du plan.* ». L'action finale est définie par le paragraphe unique comme « *celle qui proportionne un bien ou un service pour faire face aux demandes de la société* ».

comme la structure fondamentale du budget de l'État et en déterminant, dans son article 2^e, que chaque programme doit contenir son objectif, l'organe responsable, la valeur globale, le délai de conclusion, la source de financement, l'indicateur qui quantifie la situation que le programme a pour but de modifier, les cibles correspondant aux biens et services nécessaires pour atteindre l'objectif, les actions nécessaires à la réalisation de l'objectif et qui n'intègrent pas le budget général de l'Union, la régionalisation des cibles par état fédéré. Une autre norme importante, édictée dans cette même période, est l'instruction administrative n. 42 du Ministère du Budget et de la Gestion -MOG¹⁹⁴, qui apporte les définitions des éléments du budget de l'État, tels que les fonctions, sous-fonctions, programmes, projets, activités et opérations spéciales. Cette instruction, dans son article 2, *a*, définit le programme comme « *l'instrument d'organisation de l'action gouvernementale qui a pour but de concrétiser les objectifs attendus, en étant mesuré par des indicateurs établis par le plan pluriannuel* ».

À partir de ce cadre normatif, le plan pluriannuel pour la période comprise entre les années 2000 et 2003 a été le premier à mettre en œuvre la présentation par programmes. Pour ce faire, le Secrétariat du budget fédéral (SOF¹⁹⁵) a édicté l'instruction administrative n. 51, du 16 novembre 1998, en décidant de réaliser un nouvel inventaire de tous les projets et activités faisant partie du projet de loi budgétaire pour l'année 1999. Cet inventaire comprenait toutes les actions en cours et était organisé selon la logique des programmes, en ayant pour but de créer une base de données des actions menées dans le cadre du PPA 1996-1999, capable de réduire les difficultés à redessiner l'action publique à partir du modèle des programmes et de servir de référence à l'élaboration des programmes du nouveau plan pluriannuel¹⁹⁶. Ce point de départ a été critiqué en raison de son caractère récapitulatif, les actions passées ayant été prises en compte pour la définition des programmes futurs, au lieu de profiter de l'opportunité pour établir une méthodologie innovante, étant donné que les actions antérieures « *pourraient contaminer la nouvelle proposition avec la force de la tradition. Cela pourrait ne pas se produire si l'inventaire avait été précédé d'un développement intensif des capacités des fonctionnaires responsables, en leur permettant d'incorporer, effectivement, les concepts, la logique, les techniques et la forme du nouveau*

194 Sigle en portugais pour « Ministério do Orçamento e Gestão », postérieurement appelé Ministère du Plan, du Budget et de la Gestion (« Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão »).

195 Sigle en portugais pour « Secretaria do Orçamento Federal ».

196 GARCIA, Ronaldo Coutinho, *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*(IPEA), Texto Para Discussão No 726, Brasília, mai 2000, p. 24.

modèle, ce qui n'a pas été fait. »¹⁹⁷. Ainsi, l'idéal aurait été de ne pas réaliser l'inventaire des projets et des activités, « *le plus intéressant aurait été d'aller vers un budget de base zéro, soit vis-à-vis du contenu des projets et activités, soit des dotations, en calibrant l'étendu des objectifs (quantité de produits) en fonction de la disponibilité financière globale* »¹⁹⁸.

Malgré ces faiblesses, le plan pluriannuel de la période 2000-2003 a été, donc, le premier à adopter l'organisation par programmes. Ce plan a été aussi le premier à être préparé après la promulgation de la loi complémentaire n. 100 de 2000, dite loi de responsabilité financière, dont le but était de discipliner les finances publiques, à travers notamment la maîtrise de la dépense publique et le maintien d'un excédent primaire. Le PPA 2000-2003 contient environ 390 programmes, qui composent ce qui a été nommé le « *Plano Avança Brasil* »¹⁹⁹, dont 54 programmes et projets ont été choisis comme prioritaires²⁰⁰, notamment dans les domaines de l'énergie, de l'infrastructure, de l'éducation, du développement des régions et de la santé. Pour chaque programme ont été établis des indicateurs, tels que le « *taux de traitement avec gestion intégré des résidus solides* », le « *taux d'incorporation des technologies en télécommunications développées* » et le « *taux des postes de travail créés pour chaque personne formée* »²⁰¹. Les plans pluriannuels, ainsi que les lois budgétaires, qui ont suivi le PPA 2000-2003 ont adopté la même architecture, organisée par programmes avec les indicateurs respectifs.

2. Le budget de programme comme outil en faveur de la transparence

L'organisation du plan pluriannuel et du budget de l'État par programmes contribue au respect du principe de la transparence, posé par la loi de responsabilité financière. La définition des programmes à partir des objectifs clairs, cherchant à répondre à des problèmes concrets et organisés autour des priorités stratégiques, permet un accès et une

197 *Ibidem*, traduction libre.

198 *Ibid.*, p. 25, traduction libre.

199 Plan avancez Brésil.

200 Source : Ministère du Plan, du Budget et de la Gestion :

<http://www.abrasil.gov.br/anexos/estrategicos/index.htm>, consulté le 8 janvier 2013.

201 Plan pluriannuel de la période 2000-2003, Annexe I.

compréhension plus larges de l'action gouvernementale et de l'emploi de l'argent public. Cet atout du budget de programme est largement reconnu : « *Premièrement, la plupart des observateurs sont d'accord que le format par programme a conféré une plus grande transparence, et, au moins en théorie, une plus grande clarté des buts, à travers la définition explicite des objectifs et les indicateurs de performance* »²⁰².

Par ailleurs, le budget de programme a pour effet d'augmenter l'effectivité du contrôle mené par les organes de contrôle interne et externe, ce qui contribue sans doute à la transparence. « *La CGU et la TCU utilisent de façon substantielle les programmes pour sélectionner les domaines cibles pour l'audit, tandis que le Système Présidentiel des Objectifs (Casa Civil) a sélectionné des priorités en employant les programmes du PPA comme unité fondamentale de mesure. Cela démontre, prima facie, que les programmes peuvent bien fonctionner en tant qu'unités* »²⁰³. En outre, les organes du contrôle externe peuvent suivre l'exécution budgétaire par programme, en accédant à des informations quantitatives raisonnablement détaillées sur chaque programme. Ainsi, la Cour des comptes de l'Union est en mesure d'émettre des recommandations aux ministres, leur demandant d'améliorer leur programme et la gestion du ministère, selon les faiblesses identifiées lors de l'audit mené par la TCU²⁰⁴.

La TCU a souvent critiqué et défendu la réduction des programmes « parapluie », c'est-à-dire les programmes trop larges qui laissent une marge de manœuvre considérable aux ministères. Toutefois, cet organe du contrôle externe reconnaît que le format par programmes contribue au contrôle, notamment à travers l'amélioration de la qualité des données liées aux programmes. En revanche, en ce qui concerne le pouvoir législatif, les citoyens et les médias, il est très peu évident qu'ils aient profité de cette plus grande clarté à la présentation des activités gouvernementales²⁰⁵. Si le budget de programmes tel qu'il a été mis en place au Brésil contribue à la transparence et au contrôle, il n'est pas pourtant vrai que les évaluations des programmes soient efficaces, raison pour laquelle la mise en œuvre d'un véritable budget de résultats ne s'est pas vérifiée.

202 MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006, p. 5, traduction libre.

203 *Ibid.*, p. 13, traduction libre.

204 *Ibid.*, p. 8, traduction libre.

205 *Ibid.*, p. 14, traduction libre.

3. L'insuffisance des évaluations et l'échec du budget de résultats

Le budget de programmes brésilien est, en théorie, également un budget de résultats, dans la mesure où le plan pluriannuel pose des objectifs et leur attribue des indicateurs de performance. Toutefois, le modèle théorique rencontre des contraintes significatives dans la pratique, notamment en ce qui concerne les évaluations et leur influence sur les allocations budgétaires. Or, la présence des indicateurs perd tout son intérêt si à la fin de l'exercice financier il n'est pas possible de mesurer l'accomplissement des objectifs et des cibles désignés, si les programmes ne sont pas tous pourvus d'indicateurs ou encore si le résultat des évaluations n'exerce pas d'influence sur les choix budgétaires. Ces circonstances contribuent au manque d'intérêt et d'implication du pouvoir législatif lors du contrôle des résultats, ce pouvoir étant très souvent concentré exclusivement sur les allocations budgétaires, notamment la destination des ressources publiques vers leur région d'origine à travers les amendements parlementaires.

L'inexistence d'un vrai budget de résultats a été constatée par plusieurs études²⁰⁶, ainsi que lors des entretiens que nous avons réalisés avec plusieurs fonctionnaires et membres du gouvernement et du pouvoir législatif. Nous avons pu constater que l'évaluation des résultats et la performance ne sont pas au cœur des préoccupations des acteurs impliqués dans la procédure budgétaire, le contrôle de l'emploi de l'argent public étant essentiellement porté sur la régularité de la dépense. Ainsi, les évaluations du PPA ne sont pas menées de façon complète et effective, étant très souvent inutiles à l'amélioration de la qualité de la dépense publique. Cela est dû, en grande partie, au fait que « *les indicateurs du PPA ne sont pas réalistes et mesurables. Les managers ne fournissent pas d'indicateurs quantitatifs/qualitatifs importants, notamment parce qu'ils ont des systèmes de gestion*

²⁰⁶ Comme cela a été résumé par CAVALCANTE : « *Dans l'expérience brésilienne, des recherches récentes (BIRD, 2006 ; CAVALCANTE, 2007) démontrent que même si le nouveau dessin du Plan Pluriannuel présente formellement des éléments du budget de performance, les améliorations de la qualité et de l'efficacité d'allocation des programmes gouvernementaux ont été résiduelles. La mesure de la performance est explicite dans la structure du PPA, néanmoins, elle est non seulement négligée pendant l'évaluation du Plan, mais aussi elle a très peu d'importance lors de la prise de décisions* ». In: CAVALCANTE, Pedro Luiz. *Orçamento por desempenho: uma análise comparativa do modelo de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos*. II Congresso Consad de Gestão Pública- Painel 31: Qualidade do gasto público. Brasília, 7 mai 2009, p. 16.

*pauvres et qu'il y a très peu d'effort pour chercher des informations directement auprès des municipalités*²⁰⁷ (...) »²⁰⁸.

Les évaluations sont réalisées, chaque année, à partir des questionnaires d'auto-évaluation remplis par les gestionnaires de programme. Les questions sont en général fermées ou à choix multiple, le questionnaire étant standardisé et applicable à tous les ministères²⁰⁹. Les réponses des gestionnaires expriment dans la plupart des cas leur jugement subjectif, qui doit, toutefois, être complété par des données d'exécution financière et physique, qui ne sont, néanmoins, pas toujours présentées ou de façon incomplète²¹⁰. En revanche, une bonne pratique a été identifiée au sein de certains ministères, méritant d'être répandue et encouragée. Il s'agit d'engager un organisme externe pour mener des évaluations des programmes, en rajoutant leurs résultats aux auto-évaluations réalisées au sein du ministère²¹¹. Au-delà de cette évaluation des programmes, chaque ministère réalise également une évaluation sectorielle, à travers une procédure semblable, en répondant à un questionnaire, ensuite le Ministère du Plan, du Budget et de la Gestion élabore l'évaluation globale du PPA.

L'insuffisance des évaluations et la défaillance de la gestion orientée vers la performance sont aussi dues au fait que le PPA ait été introduit dans un environnement qui

207 Une partie considérable des programmes prévus au budget de l'Union est exécutée au niveau local.

208 MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006, p. 48, traduction libre.

209 Selon CALMON et GUSSO, « *L'équipe du Ministère du Plan, responsable de la méthodologie proposée, reconnaît que l'option pour un instrument standardisé peut amener à une certaine perte de la qualité des réponses par l'inadéquation des questions à quelques programmes spécifiques.* » (CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. *A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil*. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 25; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jun/déc. 2002, p. 19, traduction libre).

210 MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006. Dans le même sens CALMON et GUSSO : « En analysant les rapport d'évaluation préparés par les gestionnaires de programmes, sont perceptibles les difficultés pour répondre à plusieurs questions, plus particulièrement celles liées aux résultats des programmes. Dans beaucoup de cas, ces informations ne sont pas disponibles, soit face à l'inadéquation des indicateurs proposés, soit en raison de l'exigence d'une mesure annuelle qui ne peut pas être atteinte. Dans ces situations, les gestionnaires présentent des informations sur l'étendue des cibles de quelques produits comme réponse à la question sur les résultat, sans préciser le rapport entre les produits et le résultat attendu, ce qui appauvrit fortement l'aspect évaluatif. » (CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. *A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil*. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 25; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jun/déc. 2002, p. 19, traduction libre).

211 MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006, p. 39, traduction libre.

n'était pas tout à fait favorable à la culture de la performance. Les réformes administratives nécessaires n'ont pas été mises en place, et le développement des capacités et la préparation des fonctionnaires ont été négligés²¹². L'application du même modèle de programmes à tous les ministères et l'utilisation du même questionnaire d'évaluation sans tenir compte des particularités de chaque ministère sont aussi un facteur limitatif de l'efficacité du budget de programmes. En outre, « *le ministère du plan n'a pas été capable d'utiliser l'information collectée pour aider les ministères à résoudre leurs problèmes ou à améliorer l'administration publique, ce qui dépasse largement son mandat ou sa capacité politique* »²¹³. Par ailleurs, il faut souligner l'absence d'une responsabilisation par les résultats, « *le mauvais résultat observé lors de l'implémentation des programmes n'étant pas accompagné de mesures correctives ou d'une pression pour une meilleure performance, ce qui reflète une défaillance de la méthodologie adoptée* »²¹⁴.

En ce qui concerne l'utilisation des résultats des évaluations par le pouvoir législatif, le rapport annuel d'évaluation reçu chaque année du pouvoir exécutif est vu plutôt comme une formalité bureaucratique, son contenu n'étant pas pris en compte lors des décisions du parlement²¹⁵. Une autre question qui peut mettre en question l'efficacité du budget de programmes brésilien est le fait que les ressources sont allouées aux programmes et aux actions ayant par fondement le budget de l'année précédente, la plupart des dépenses étant tout simplement répliquées d'une année à l'autre, au lieu de répartir à zéro et déterminer, de façon indépendante, toutes les dépenses nécessaires à la réalisation des programmes. Enfin, depuis la mise en place du budget par programmes en 2000, il a été vérifié un déclin du soutien politique au plan pluriannuel, ce qui peut être la conséquence de l'échec manifeste du PPA à contribuer à la performance gouvernementale²¹⁶.

212 GARCIA a rapporté l'insuffisance des sessions de formation dispensées aux fonctionnaires : « *La décision adoptée, néanmoins, a été de faire une sensibilisation et une formation de très courte durée (8 heures), comprenant l'annonce de la proposition méthodologique et de la réalisation de quelques exercices de fixation* ». GARCIA, Ronaldo Coutinho, *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003* (IPEA), Texto Para Discussão No 726, Brasília, mai 2000, p. 36, traduction libre.

213 MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006, p. 53, traduction libre.

214 CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. *A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil*. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 25; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jun/déc. 2002, p. 32, traduction libre.

215 *Ibidem*.

216 MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within*

L'amélioration du budget de programme et sa transformation en un véritable budget de résultats sont les objectifs affichés par un projet de loi en cours d'appréciation au Congrès National. Il s'agit du projet de loi n. 248, de 2009, dit « loi de qualité financière-LQF », dont l'objectif principal est d'accroître l'efficacité de la dépense publique de façon à assurer l'équilibre fiscal, en répondant au souci de chercher l'équilibre budgétaire et la réduction de la dette publique. En outre, le projet de loi n. 248 introduit le concept de gestion par les résultats, qui s'est inspiré du budget de programme et de la gestion par la performance, en disciplinant les mécanismes du plan pluriannuel. Malgré sa bonne intention, ce projet de loi de qualité fiscale n'est pas considéré comme une bonne solution aux défauts du modèle actuel de budget de programmes, car incapable de promouvoir une véritable culture de la performance et un budget de résultats. L'opinion exprimée par les différents acteurs intervenant sur le budget de l'État brésilien²¹⁷ est très critique vis-à-vis de cette loi, notamment en argumentant qu'elle crée encore plus de contrôles de régularité de la dépense publique, au lieu de concéder davantage de flexibilité et de responsabilisation par les résultats. En outre, il est assez clair que l'adoption de ce projet de loi ne constitue pas une priorité au sein des pouvoirs législatif et exécutif, cette question ne faisant pas partie de sujets considérés comme urgents pour le pays et étant placée plutôt à côté des réformes qui ne font jamais l'objet d'un consensus, telle que la réforme de la fiscalité.

II. La loi de directives budgétaires et la loi budgétaire annuelle

La programmation prévue par le plan pluriannuel est traduite en budget annuel à travers la loi de directives budgétaires (A) et la loi budgétaire annuelle (B).

the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?. Washington: World Bank, 2006, p. 53, traduction libre.

²¹⁷ Selon les constats de l'auteur lors des entretiens menés avec des fonctionnaires et des hommes politiques intervenant sur le budget de l'Union.

A. La loi de directives budgétaires : une loi cadre pour orienter la préparation de la loi budgétaire annuelle

La loi de directives budgétaires (LDO²¹⁸) est l'instrument prévu par la Constitution Fédérale pour faire le lien entre le plan pluriannuel et le budget de l'État annuel. Cette loi doit établir les buts et les priorités pour l'application du plan pluriannuel dans le prochain exercice financier, ainsi qu'orienter l'élaboration de la loi budgétaire annuelle. La LDO intervient également, sur les changements dans la législation fiscale et établit la politique d'application des agences financières pour le développement économique²¹⁹. Cette loi doit traiter aussi de l'équilibre entre les recettes et les dépenses et imposer des limitations aux engagements. Par ailleurs, le projet de loi de directives budgétaires doit être accompagné de l'annexe des cibles fiscales, selon les dispositions de la loi de responsabilité financière. Il s'agit, donc, d'une loi-cadre, qui pose les principes généraux et oriente la préparation de la loi budgétaire annuelle.

Le rôle de la loi de directives budgétaires a été accru par la loi complémentaire n. 100, de 2000, la loi de responsabilité financière, qui lui a attribué la fonction de déterminer les cibles fiscales, fixer des critères pour la limitation d'engagement et de mouvements financiers, publier l'évaluation financière et actuarielle du régime général de retraites et des régimes propres des fonctionnaires civils et militaires, évaluer financièrement le fond d'appui aux travailleurs et les projections de long terme des bénéficiaires d'assistance sociale, déterminer la marge de croissance des dépenses obligatoires de caractère continu et l'évaluation des risques fiscaux.

Ainsi, selon l'article 4 paragraphe premier de la loi de responsabilité financière, la loi de directives budgétaires doit contenir une annexe des cibles de résultat fiscal, fixées pour l'exercice financier auquel correspondent la LDO et pour les deux exercices suivants. Ces cibles de résultat fiscal contiennent les objectifs du gouvernement en termes de recouvrement et des dépenses, en prévoyant l'excédent attendu par le gouvernement. Le Professeur José Mauricio Conti considère que la fixation de ces objectifs pour une période

²¹⁸ Sigle en portugais pour « Lei de Diretrizes Orçamentárias ».

²¹⁹ Article 165, §2 Constitution Fédérale de 1988.

de trois ans est « une avancée de la législation en matière de programmation, en fixant le système de 'programmation glissante' de l'action gouvernementale, de sorte que les modifications et les adaptations sont faites de façon graduelle et formelle, en maintenant la sécurité juridique et la confiabilité du système »²²⁰. (Camila, sommes-nous OK sur la définition de "confiabilité" : résultats égaux ou semblables dans des applications répétitives orchestrées même par des investigateurs différents ?)

Néanmoins, la LDO est critiquée par quelques juristes brésiliens, qui la considèrent non-essentielle et inadaptée au système politique brésilien. C'est le cas de Ricardo Lobo Torres²²¹, qui critique très fortement cette loi, en affirmant qu'avec le temps elle a acquis un caractère rhétorique, apportant plus de distorsions que d'avantages. Ce juriste souligne qu'il s'agit d'un principe typique des pays de régime parlementaire qui a été transposé au Brésil, mais ne pouvant pas s'adapter facilement au système présidentiel brésilien. Il affirme, en outre, que l'élargissement des compétences du pouvoir législatif est préjudiciable et artificiel, puisque l'élaboration des lois budgétaires ressort de la compétence du président de la république. Par ailleurs, il argumente que la LDO entraîne un retard dans l'envoi du projet de loi budgétaire annuelle et son approbation, car l'élaboration de la loi budgétaire annuelle n'intervient qu'au deuxième semestre, suite à l'approbation de la LDO, ce qui justifierait les retards observés dans l'approbation des budgets de plusieurs exercices financiers.

Malgré ces critiques, il faut observer que la loi de directives budgétaires, joue un rôle essentiel au sein de la procédure budgétaire brésilienne, à tous les niveaux de l'administration publique. En l'absence de la loi complémentaire, prévue au paragraphe 9 de l'article 165 de la Constitution, qui devrait régler l'exercice financier, les délais, l'élaboration et l'organisation du plan pluriannuel de la loi de directives budgétaires et de la loi budgétaire annuelle, la loi de directives budgétaires finit par combler cette lacune, avec la loi 4.320/64, à laquelle il a été attribué le statut de loi complémentaire. Dans ce sens, la LDO apporte, chaque année, plusieurs normes disciplinant l'élaboration des lois budgétaires, y compris les matières appartenant au domaine de la loi complémentaire. Un exemple de cette fonction exercée par la loi de directives budgétaires est la prévision de la solution à adopter si le

220 CONTI, José Mauricio. *LDO é instrumento eficiente para a administração pública*. Consultor Jurídico, 9 avril 2013, disponible sur: <http://www.conjur.com.br/2013-abr-09/contas-vista-ldo-instrumento-util-gestao-administracao-publica>, consulté le 13 juillet 2013.

221 TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário- Volume V: O Orçamento na Constituição*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro : Renovar, 2000, p. 70-71.

budget n'est pas approuvé avant le début de l'exercice financier²²².

Oswaldo Maldonado Sanches²²³, dans un article sur la participation du pouvoir législatif à l'approbation du budget, souligne l'importance de la LDO, qui n'est pas très bien comprise : « *La LDO correspond, sans doute, à la plus grande conquête dans le champ de la budgétisation gouvernementale qui a été posée par la nouvelle Constitution. Un tel instrument possède une grande étendue dans la défense de la société contre des gouvernements autoritaires et du gouvernement lui-même contre la technocratie de la machine étatique, même si son potentiel n'a pas été entièrement compris et si cette loi a souffert de quelques violations dans les premières années de son utilisation.* »

L'auteur affirme, également, que la LDO est plus importante que la loi budgétaire annuelle elle-même, en raison de sa fonction de formulation des politiques publiques, qui doivent être seulement traduites en chiffres lors de l'approbation de la LOA. Selon lui, la loi de directives budgétaires devrait être sélective au lieu d'être exhaustive, indiquant quelles actions seront prioritaires et devrait recevoir plus d'attention et ne pas seulement énumérer toutes les actions typiques de la puissance publique²²⁴.

Par ailleurs, la LDO est importante pour l'harmonisation des rapports financiers entre les pouvoirs en ce qui concerne l'élaboration de la loi budgétaire annuelle : « *Dans ce sens, il appartient à la loi de directives budgétaires d'établir des limites aux propositions budgétaires destinées à être envoyées par les pouvoirs judiciaire et législatif, ainsi que par le ministère public et les défenseurs publics. De son côté, l'amendement constitutionnel n° 45, de 2004, a cherché à résoudre les éventuels impasses autour de cette question, en autorisant l'exécutif à faire les ajustements nécessaires pour finaliser la proposition budgétaire, y compris dans l'hypothèse d'omission des autres pouvoirs ou d'envoi d'informations en désaccord avec la loi de directives budgétaires.*»²²⁵.

Donc, dans son rôle de discipline de la procédure d'élaboration de la loi budgétaire annuelle et d'harmonisation du budget des pouvoirs, ainsi que l'importance qui lui a été

222 Sur le problème de la non approbation du budget, voir le Titre II, Chapitre 2, Section 2, II, B.

223 SANCHES, Oswaldo Maldonado. *A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do Orçamento*. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, a 33 n. 131 jul./set. 1996 ; traduction libre.

224 *Ibidem*.

225 PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Desafios para a adoção do orçamento impositivo*. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado. São Paulo, n. 61-62, jan./dez. 2005, p.1-334 ; traduction libre.

attribuée par la loi de responsabilité financière, nous pouvons conclure que la loi de directives budgétaires est un outil essentiel à la procédure budgétaire, ne pouvant -et ne devant- pas être supprimé, à moins qu'intervienne un changement de l'ensemble du droit budgétaire, à travers l'approbation d'une loi complémentaire sur les lois de finances.

B. La loi budgétaire annuelle

Finalement, c'est la loi budgétaire annuelle -LOA- qui organise le budget annuel lui-même, en tenant compte des priorités et cibles prévues par le plan pluriannuel et la loi de directives budgétaires. La LOA doit contenir le budget général concernant les pouvoirs de l'union et tous les organes et entités de l'administration directe et indirecte, ainsi que le budget d'investissement des entreprises publiques et le budget de la sécurité sociale²²⁶. La Constitution pose aussi comme objectif de la loi budgétaire annuelle la réduction des inégalités interrégionales²²⁷, c'est-à-dire la promotion du développement des régions les plus défavorisées, de façon à rendre plus équitable la distribution de la richesse et le niveau socio-économique de la population. À l'instar du plan pluriannuel et de la loi de directives budgétaires, une loi budgétaire annuelle propre est adoptée par chacune des entités décentralisées, c'est-à-dire par l'Union, les états fédérés et les municipalités.

Face à la logique du système des trois lois de finances (PPA, LDO et LOA), la loi budgétaire annuelle doit garder sa compatibilité avec le plan pluriannuel et la loi de directives budgétaires. Ainsi, les objectifs d'excédent primaire, les priorités et les orientations de l'élaboration de la LOA prévus par la LDO doivent être observés lors de l'élaboration du budget annuel²²⁸. De même, les priorités et le cadre des programmes et des

226 Article 165, §5 de la Constitution fédérale.

227 Article 165, §7 de la Constitution.

228 Selon Regis Fernandes de Oliveira : « *Le projet [de LOA] envoyé au Congrès National (Assemblées législatives et Chambres Municipales et du District Fédéral) contiendra, en annexe, 'un démonstratif de la compatibilité de la programmation des budgets avec les objectifs et cibles faisant partie du document ' (art. 5, I, de la loi complémentaire 101/2000) qui fait partie de la loi de directives budgétaires, l'Annexe des Cibles Fiscales. La règle générale prévaut ici, c'est-à-dire, que la loi budgétaire annuelle doit garder sa comptabilité avec la LDO. Ainsi, si l'Annexe des Cibles fait partie de cette loi, comme il est déterminé par le §1er de l'art. 4, la loi annuelle doit contenir un annexe compatible. Si dans la première, il y a un excédent de*

investissements pluriannuels prévus par le PPA doivent être pris en compte lors de l'élaboration et l'adoption du budget annuel, en s'interdisant la prévision d'un investissement qui dépasse un exercice financier n'ayant pas été prévu par le plan pluriannuel ou autorisé par la loi. « *Le budget annuel n'admet que des normes valables pour le même exercice, sauf celles qui font déjà partie du plan pluriannuel. Comme il y a l'exigence que la loi budgétaire annuelle garde la syntonie et la compatibilité avec le plan pluriannuel et avec la loi de directives budgétaires, il ne peut y avoir aucune prévision d'investissement d'une durée supérieure à un exercice financier* »²²⁹.

Étant donné que le Brésil adopte un budget de programmes, même si, comme il été démontré à la sous-partie précédente, il ne s'agit pas d'un véritable budget de résultats, les allocations des dépenses du budget annuel sont réalisées selon la classification par programmes. Cette classification apporte plus de transparence au budget et aux prévisions de dépenses, en associant ces dépenses à des programmes et des objectifs précis²³⁰. Néanmoins, l'utilisation de la classification par programmes comme base de l'allocation de ressources au sein du budget annuel peut stimuler les ministères à mettre plusieurs programmes à l'intérieur d'un même programme plus large. Le but de cette manœuvre est d'obtenir plus de flexibilité pendant l'exécution budgétaire, n raison de la possibilité de réallocation de ressources à l'intérieur d'un même programme²³¹.

5%, la deuxième obéira à cette détermination. Il ne peut pas y avoir de divergence entre les deux textes ». (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo, RT: 2011, p. 394, traduction libre).

229 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo, RT: 2011, p. 394-395, traduction libre

230 « Du côté positif, le format du PPA par programmes et son adoption comme structure de l'appropriation budgétaire ont accru de façon significative la transparence. Désormais les entités de contrôle externe comme le Congrès et la TCU [Cour des comptes] peuvent suivre l'exécution par programme, et des informations qualitatives raisonnablement détaillée sur chaque programme (au-delà de son titre) sont disponibles pour ceux qui désirent comprendre ce que chacun fait ». (MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006, p. 8, traduction libre).

231 MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006, p. 8, traduction libre)

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Les compétences financières du pouvoir législatif ont été élargies par la Constitution Fédérale de 1988. Elle prévoit des principes budgétaires particuliers, tels que le principe d'unité, qui détermine l'unification des budgets général, de la sécurité sociale et des entreprises publiques dans un seul document. A cela s'ajoutent le principe d'universalité (au Brésil ce principe a un sens proche), le principe d'unité, de transparence, de flexibilité et d'équilibre, à travers la constitutionnalisation de la règle d'or. Ces principes contribuent à la participation du pouvoir législatif au cycle budgétaire ; ils orientent les procédures et déterminent une présentation plus lisible du budget.

La Constitution de 1988 a également consolidé la programmation budgétaire pluriannuelle qui est composée de trois lois – le plan pluriannuel, la loi de directives budgétaires et la loi budgétaire annuelle. L'articulation entre ces trois lois permet une plus grande participation du pouvoir législatif, puisqu'au moment de la préparation du budget annuel, le pouvoir exécutif est tenu de respecter la programmation pluriannuelle et les priorités votées au Parlement. En outre, ce système de trois lois a permis de mettre en place, depuis la fin des années 90, un budget de programme, théoriquement orienté vers les résultats. Même si, en raison de l'insuffisance des évaluations de performance, la mise en œuvre d'un budget de résultats n'a pas encore abouti, la mise en place d'un budget de programme a apporté davantage de transparence à la présentation du budget brésilien.

Ainsi, lors de l'étape de préparation des projets de loi de finances, le pouvoir exécutif doit observer la présentation du budget par programmes et les principes posés par la Constitution Fédérale de 1988.

CHAPITRE 2. LA PREPARATION DU BUDGET : UNE ACTIVITE ENTIEREMENT A LA CHARGE DU POUVOIR EXECUTIF

L'étape de la préparation du budget de l'État est d'une grande importance dans la définition des politiques macroéconomiques et fiscales à adopter, ainsi que le choix des investissements et des politiques publiques qui seront réalisés par l'État. Même si ces choix peuvent subir des changements à l'étape suivante, c'est-à-dire à travers l'action du pouvoir législatif au moment de l'adoption du budget, la compétence de préparation du budget confère un pouvoir très significatif à son titulaire, le pouvoir exécutif. Pour cette raison, il est important de savoir comment se déroule la procédure de préparation des lois budgétaires et quels sont les différents organes responsables de cette préparation. Par ailleurs, il peut apparaître des conflits entre les pouvoirs exécutif et législatif dans la préparation de la proposition de budget de l'État, notamment dans l'estimation des recettes réalisée par le pouvoir exécutif, souvent contestée par le congrès national, qui procède chaque année à une nouvelle estimation qui fait également l'objet de critiques de la part du gouvernement.

En outre, de l'observation de l'étape de préparation du budget au Brésil, il ressort quelques éléments très particuliers, qui sont absents des systèmes budgétaires de la plupart des autres pays. Sur ce point, le budget de l'Union Fédérale brésilienne a connu les dernières années un mécanisme très particulier de désaffectation de recettes, dite « désaffectation des recettes de l'Union- DRU », qui cherche à conférer plus de flexibilité à l'allocation de ressources par le pouvoir exécutif. Par ailleurs, un autre mécanisme particulier du droit budgétaire brésilien, mais cette fois ci au niveau local, est le budget participatif. Du fait du transfert directement au peuple d'une partie du pouvoir de décision qui appartenait aux pouvoirs exécutif et législatif, le budget participatif a bouleversé la logique de l'initiative et des décisions budgétaires, en plaçant le citoyen au cœur de la procédure budgétaire, ce qui réveille leur conscience politique et accroît le contrôle social sur les finances publiques.

Dans ce chapitre, nous nous intéresserons donc à la question de la préparation du budget de l'État, en tenant compte de la procédure d'élaboration des lois budgétaires par le

pouvoir exécutif (Section 1), pour ensuite aborder les particularités rencontrées lors de l'élaboration du budget au Brésil (Section 2).

SECTION 1. L'ELABORATION DU BUDGET PAR LE POUVOIR EXECUTIF

Afin de mieux appréhender les enjeux de l'étape d'élaboration budgétaire, nous décrirons, premièrement, les caractéristiques principales de l'étape de préparation du budget, en tenant compte de la procédure et des acteurs (I). Deuxièmement, nous aborderons la problématique de l'estimation des recettes qui figurent dans le budget de l'État. Cette activité est fondamentale dans cette étape de préparation et oppose souvent les pouvoirs exécutif et législatif, les deux pouvoirs n'étant jamais d'accord sur les chiffres et le mode de calcul (II).

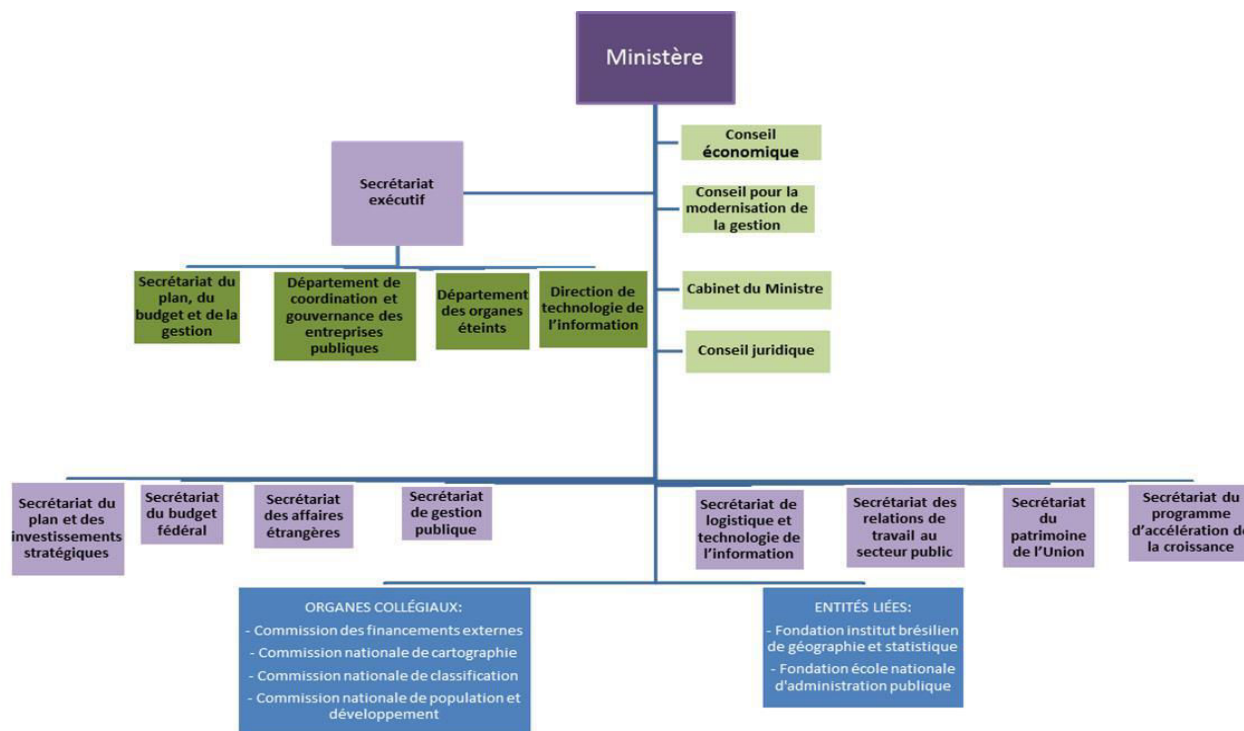
I. La procédure de préparation du budget

La procédure de préparation du budget de l'État par le pouvoir exécutif sera abordée premièrement du point de vue organique (A), pour ensuite connaître les étapes de cette préparation (B).

A. Les organes du pouvoir exécutif chargés de la préparation du budget au sein du pouvoir exécutif

Étant donné que, selon l'article 61, § 1er, *b*, de la Constitution Fédérale, l'initiative des lois budgétaires relève du pouvoir exécutif, la préparation des propositions budgétaires est également attribuée à ce pouvoir. Dans ce contexte, le ministère du plan, du budget et de la gestion est l'organe de coordination du système de planification et de budgétisation du

gouvernement fédéral, ce système étant composé par les organes sectoriels de planification et budget au sein de chaque ministère. Le ministère du plan -MP- est composé de plusieurs organes, selon le schéma suivant :



Selon le Décret n° 7.799, du 12 septembre 2012.

Source : Ministère du Plan, du Budget et de la Gestion²³²

Parmi ces organes, celui qui exerce un rôle central dans l'élaboration du budget est le secrétariat du budget fédéral -SOF²³³. Les compétences de cet organe sont prévues à l'article 17 de l'annexe I du décret n. 7063, du 13 janvier 2010, réglementant l'article 8 de la loi 10.180, de 2001²³⁴ et comprennent la coordination, consolidation et supervision de l'élaboration des lois budgétaires, l'établissement des règles nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre des budgets fédéraux sous sa responsabilité, le suivi de l'exécution budgétaire, la détermination des classifications budgétaires de la recette et de la dépense, etc. Ces missions présupposent une constante articulation entre les agents impliqués dans l'élaboration des propositions budgétaires sectorielles des différentes instances de

²³² http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Imagens/institucional/121001_organograma2012.pdf, consulté le 10 mars 2013.

²³³ Sigle en portugais pour « Secretaria de Orçamento Federal ».

²³⁴ Cette loi définit les systèmes de planification et de budgétisation fédérale, l'administration financière fédérale, la comptabilité fédérale et le contrôle interne du pouvoir exécutif. L'article 8 énumère les compétences des organes responsables pour le budget.

l'administration publiques fédérale et des autres pouvoirs de l'union.

Au-delà de l'organe central, la SOF, l'élaboration budgétaire est aussi réalisée par les organes sectoriels et les unités budgétaires. Les organes sectoriels coordonnent le processus décisionnaire au niveau sous-sectoriel, c'est-à-dire par rapport aux unités budgétaires. Ses attributions sont l'établissement des directives sectorielles pour l'élaboration et les altérations budgétaires, la définition et la divulgation des instructions, normes et procédures à observer au sein de l'organe lors du processus d'élaboration et d'altération budgétaire, l'évaluation de l'adéquation de la structure programmatique, la coordination de la procédure de mise à jour et perfectionnement des informations faisant partie du répertoire de programmes et d'actions. Par ailleurs, il revient à l'organe sectoriel de fixer les référentiels monétaires pour la présentation des propositions budgétaires et des limitations d'engagement des unités budgétaires, selon les priorités sectorielles, ainsi que l'analyse et la validation des propositions budgétaires de ses unités budgétaires et la consolidation de la proposition budgétaire de l'organe²³⁵.

Ces organes sectoriels sont divisés par unités budgétaires, qui jouent un rôle de coordination de la procédure d'élaboration budgétaire dans son champ d'action, en articulant le travail avec leurs unités administratives. Les unités budgétaires sont responsables par la présentation de la programmation budgétaire détaillée par programme, action et sous-titre. Il s'agit, donc, du niveau plus détaillé de la programmation budgétaire, qui sera consolidé au sein de chaque organe sectoriel. Les attributions des unités budgétaires sont semblables à celles des organes sectoriels, telles que l'établissement des directrices au sein de chaque unité pour l'élaboration de la proposition et des altérations budgétaires, la réalisation d'études d'adéquation de la structure budgétaire, la formalisation de la proposition, la mise à jour des informations budgétaires, la fixation des référentiels monétaires et l'analyse et la validation des propositions budgétaires des unités administratives, de façon à les consolider et formaliser²³⁶.

235 BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Secretaria do orçamento federal. *Manual técnico do orçamento- MTO 2013*. Brasília, 2012, p. 13-14.

236 *Ibid.*, p. 14.

B. La procédure d'élaboration

L'élaboration budgétaire est réalisée par étapes, chacune d'entre elles étant attribués à certains organes du pouvoir exécutif, notamment le Secrétariat du budget fédéral -SOF, les organes sectoriels et les unités budgétaires, ainsi que le Ministère du Trésor et la Présidence de la République. Ces étapes comprennent l'émission des directives qui doivent être suivies par tous les organes lors de l'élaboration budgétaire, ainsi que les évaluations macroéconomiques et la détermination de la structure du budget par programmes. Le déroulement de la procédure d'élaboration du budget de l'Union, avec les organes responsables respectifs et le produit de leur action, est décrit dans le tableau suivant :

Étapes	Responsables	Produit
Planification de la procédure d'élaboration	- SOF	- Définition de la stratégie de la procédure d'élaboration - Étapes, produits, agents responsables et leurs rôles - Méthodologie de projection des recettes et dépenses - Instructions pour les propositions sectorielles
Définition des macro-directives	- SOF - Bureau de conseil économique/ ministère du plan, du budget et de la gestion- MP - Organes sectoriels - Ministère du trésor - Maison civile/ présidence de	- Directives pour l'élaboration de la LOA: LDO – Paramètres macroéconomiques - Cibles fiscales - Risques fiscaux - Objectifs des politiques monétaires, de crédit et de change

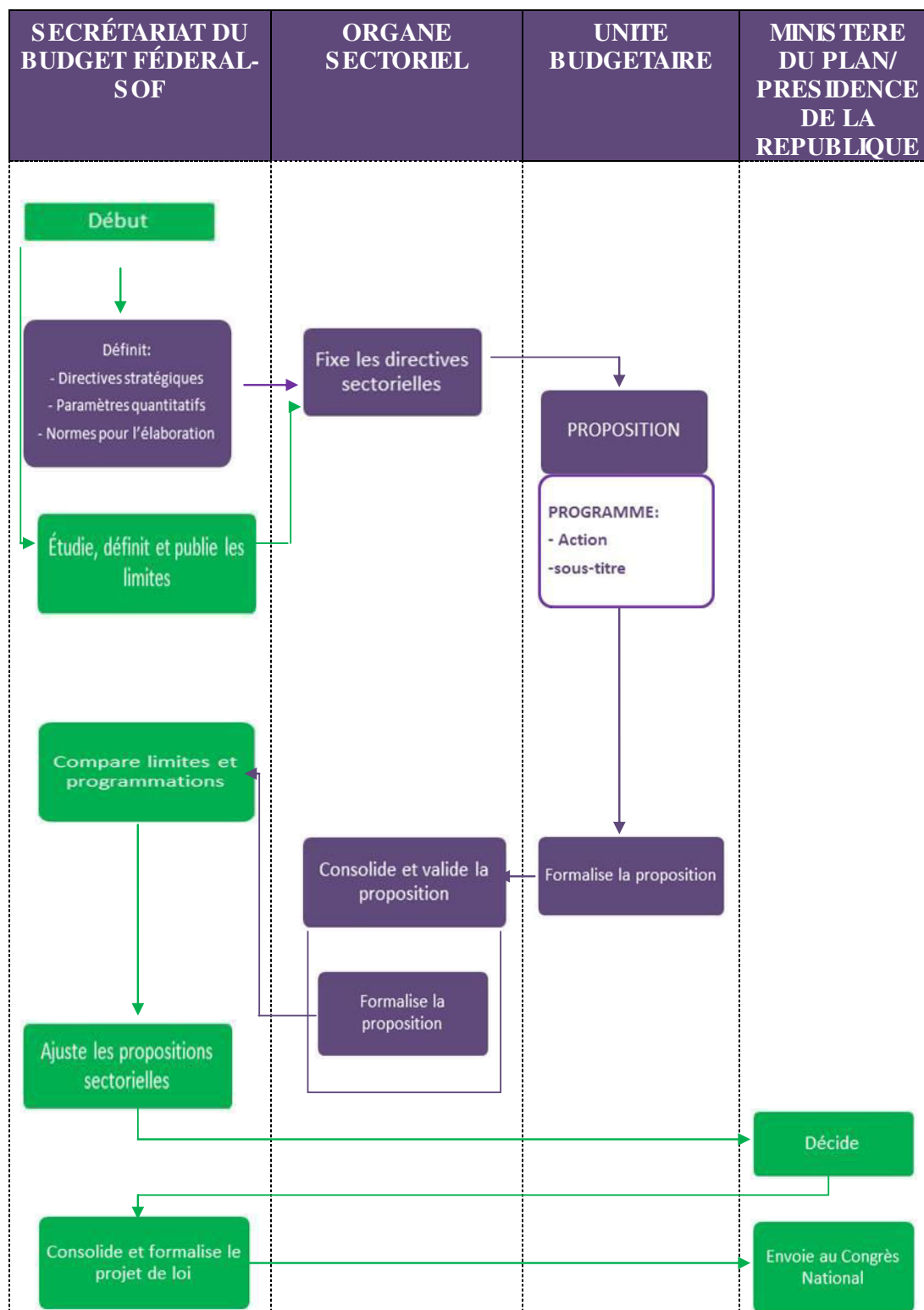
Étapes	Responsables	Produit
	la république	- Démonstration de l'estimation de la marge de croissance des dépenses obligatoires continues
Révision de la structure des programmes	- SOF, SPI et DEST237 - Organes sectoriels - Unités budgétaires	- Structure des programmes du budget
Évaluation de la nécessité de financement du gouvernement central- NFGC	- SOF - Bureau de conseil économique/MP - Organes sectoriels - Ministère du trésor - Chambre civile/ présidence de la république	- Estimation des recettes et des dépenses composant la NFGC, pour la proposition budgétaire
Étude, définition et divulgation des limites aux propositions sectorielles	- SOF - MP - Chambre civile/ présidence de la république	- Référentiel monétaire pour la présentation de la proposition budgétaire des organes sectoriels
Captation des propositions sectorielles	- Unités budgétaires - Organes sectoriels	- Proposition budgétaire des organes sectoriels
Analyse et ajustements des propositions sectorielles	- SOF	- Proposition budgétaire analysée, ajustée et définie
Fermeture, adaptation et consolidation de la	- SOF - MP	- Proposition budgétaire approuvée par le ministère du

Étapes	Responsables	Produit
proposition budgétaire	- Chambre civile/ présidence de la république	plan et par la présidence de la république, consolidée, compatible avec la Constitution, le PPA, la LDO et la LRF
Élaboration et formalisation du message présidentiel et du projet de loi budgétaire	- SOF et DEST - Bureau de conseil économique/ MP - Organes sectoriels - Chambre civile/ présidence de la république	- Message présidentiel, texte et annexes du plan pluriannuel, élaborés et rendus au congrès national
Élaboration et formalisation des informations complémentaires au projet de loi budgétaire	- SOF et DEST - Équipe économique - Organes sectoriels - Chambre civile/ présidence de la république	- Informations complémentaires au projet de loi budgétaire, élaborées et rendues au congrès national

Source : Ministère du plan, du budget et de la gestion. Secrétariat du budget fédéral - SOF238.

La séquence des actions au sein de la procédure d'élaboration se déroule selon le schéma suivant :

PROCÉDURE D'ÉLABORATION



Source : Ministère du Plan, du Budget et de la Gestion. Secrétariat du Budget Fédéral. Manual Técnico do Orçamento 2013. Brasília, 2012, p. 73, traduction libre.

II. La problématique de l'estimation des recettes : les recettes estimées par le pouvoir exécutif, réestimées chaque année par le pouvoir législatif

Étant donné que la proposition de budget relève du pouvoir exécutif, ce dernier dispose également de la prérogative d'estimer, au sein du budget, les recettes à recouvrer pendant l'exercice financier suivant (A). Il s'agit d'une prérogative très importante, puisque ces estimations influent directement sur l'autorisation des dépenses budgétaires, de sorte qu'un éventuel excès de recouvrement puisse conférer plus de flexibilité dans l'allocation de ressources. Pour cette raison, afin de rééquilibrer les poids du gouvernement et du parlement vis-à-vis de la détermination des recettes budgétaires, le pouvoir législatif est compétent pour réestimer ces recettes (B). Cette réestimation atteint des montants très significatifs, et peut mettre en conflit les pouvoirs législatif et exécutif, car chacun d'entre eux se méfie des estimations présentés par l'autre pouvoir, argumentant qu'elles sont artificielles, construites pour mieux répondre aux intérêts du pouvoir.

A. L'estimation des recettes faite par le Pouvoir Exécutif

L'estimation des recettes est une prérogative très importante, qui exige une action responsable du pouvoir exécutif, puisque des recettes surestimées et non réalisées entraînent une réduction des dépenses, à l'exception des dépenses obligatoires ; tandis qu'une sous-estimation entraînera un excédent de recettes qui pourra être utilisé par le biais de l'ouverture des crédits supplémentaires ou spéciaux, dont l'autorisation législative figure, en général, dans la loi budgétaire elle-même. Par conséquent, la pratique de la sous-estimation des recettes confère à l'exécutif une flexibilité additionnelle pour l'exécution du budget.

La loi de responsabilité financière²³⁹ a posé des critères pour la réalisation de l'estimation des recettes, en déterminant que les prévisions doivent observer les normes

239 Article 12 de la loi complémentaire n° 101, de 2001- loi de responsabilité financière .

techniques et légales, ainsi que prendre en compte des facteurs tels que la variation des indices des prix et de la croissance économique. En outre, les prévisions de recette doivent être accompagnées d'une présentation de son évolution dans les trois dernières années et de la projection pour les deux années suivantes et doit présenter la méthode de calcul utilisée.

La réestimation des recettes par le pouvoir législatif n'est autorisée par la loi de responsabilité financière qu'en cas d'erreur ou d'omission d'ordre technique ou légale, dûment démontrées.

La loi détermine aussi l'envoi par le pouvoir exécutif de cette estimation de recettes aux autres pouvoirs et au Ministère public, au moins 30 jours avant la fin du délai pour l'envoi de leurs propositions budgétaires. Par ailleurs, dans le délai de 30 jours à compter de la publication du budget, le pouvoir exécutif doit discriminer les recettes prévues par des prévisions bimensuelles de recouvrement, avec la détermination, le cas échéant, des mesures de lutte contre la fraude fiscale²⁴⁰. Ces critères pour réaliser l'estimation de recettes avaient déjà été posés par la loi n° 4.320/64²⁴¹ ; toutefois la LRF est venue augmenter les exigences en déterminant que les estimations doivent être accompagnées d'une méthode de calcul, dont la présentation doit être très détaillée, ainsi que des points de départ utilisés pour arriver à l'estimation, de façon à fournir au pouvoir législatif des informations utiles lors de la vérification des estimations.

Le choix de la méthode à employer n'est pas évident, étant donnée la multitude de critères qui peuvent varier selon le type de recette concernée. Par ailleurs, il est essentiel de considérer toutes les variables qui peuvent influencer le calcul du niveau de recettes attendu, telles que les dérogations fiscales, l'évasion et les fraudes fiscales, l'effort de recouvrement, qui peuvent varier en fonction de plusieurs facteurs. En outre, la Résolution n. 1 de 2006 du Congrès national, ainsi que la LRF, déterminent que la méthode à employer pour l'estimation

²⁴⁰ Article 13 de la loi de responsabilité financière .

²⁴¹ Art. 29. Il appartient aux organes de comptabilité ou de recouvrement d'organiser des démonstrations mensuelles de la recette recouvrée, selon leur nature, pour servir de fondement aux estimations de recette, au sein de la proposition budgétaire.

Paragraphe unique. Quand il y a un organe central de budget, ces démonstrations lui seront envoyées chaque mois.

Art. 30. L'estimation de la recette aura par fondement les démonstrations auxquelles fait référence l'article précédent, du recouvrement des trois derniers exercices, ainsi qu'aux circonstances d'ordre conjoncturel et d'autres qui peuvent affecter la productivité de la source de recette.

de recettes doit être établie par la loi des directives budgétaires.

La loi de directives budgétaires -LDO- pour l'année 2012 prévoit, dans son article 90, que les effets des propositions de changement des lois relatives aux impôts et aux contributions peuvent être pris en compte lors de l'estimation des recettes du projet de loi budgétaire pour 2012. Cette disposition comprend aussi les désaffectations de recettes²⁴² qui font l'objet d'une proposition d'amendement constitutionnel, d'un projet de loi ou d'une mesure provisoire, en cours d'appréciation au congrès national.

Dans ce sens, selon la LDO, le projet de loi budgétaire pour 2012 doit contenir l'identification des propositions de changement de la législation et la variation attendue pour la recette en raison de chacune de ces propositions, ainsi que l'identification de la dépense conditionnée à ces changements de la loi. Si ces propositions ne sont pas approuvées ou subissent une approbation partielle, dans les 60 jours qui suivent la publication de la loi budgétaire, de façon à empêcher le recouvrement intégral des recettes attendues, interviendra l'annulation des dotations correspondantes. Cette annulation sera réalisée par décret du pouvoir exécutif, selon les proportions établies par la loi de directives budgétaires, fixées par rapport au type de dotation à annuler ou réduire.

Par ailleurs, la loi de directives budgétaires pour 2012 permet, avant l'annulation des dotations, la substitution de ces sources conditionnées de recettes par l'excès de recouvrement d'autres sources, y compris les opérations de crédit ou l'excédent financier vérifié dans le bilan patrimonial de l'exercice précédent. Pour faire face aux programmes concernés par l'annulation des dotations, le pouvoir exécutif emploiera le mécanisme des crédits supplémentaires²⁴³. Il convient de souligner que l'estimation de recettes doit aussi prendre en compte l'importance des renoncations aux recettes²⁴⁴ découlant des projets de loi présentés par le pouvoir exécutif et qui sont en cours d'appréciation par le congrès.

Lors de l'estimation de recettes par le pouvoir exécutif, les hypothèses économiques sont établies par le ministère du trésor, notamment par l'organe responsable pour le recouvrement, la « recette fédérale », en collaboration avec le ministère du plan, du budget

242 Voir la Section 2 du Chapitre 2 du Titre I de la première partie, concernant la désaffectation des recettes d'union- DRU.

243 Il s'agit de l'ouverture de crédits additionnels au cours de l'exercice financier. Le sujet des crédits additionnels sera abordé dans le Titre I de la Deuxième partie.

244 L'équivalent des « dépenses fiscales » en France.

et de la gestion, et la banque centrale. Ces hypothèses doivent refléter les attentes du marché par rapport aux variables essentielles des secteurs monétaires réels et externes. La banque centrale est responsable du recueil et de la publication chaque mois de ces variables, notamment les données fournies par environ 80 banques nationales et étrangères, ainsi que par des institutions de recherche et des organisations internationales²⁴⁵. Ces prévisions économiques sont confrontées à des données brutes originaires des marchés à terme, en procédant à l'alignement des projections officielles avec les prévisions du marché par rapport à certaines variables essentielles, de façon à augmenter la crédibilité du budget. Par ailleurs, le ministère du trésor élabore aussi un document explicatif précisant les projections sur les recettes fiscales et leurs liens avec les variables macroéconomiques. Le ministère de la sécurité sociale estime ses recettes et dépenses de façon indépendante, même s'il se fonde sur le modèle employé par le ministère du trésor²⁴⁶.

Finalement, les annexes de la loi de directives budgétaires contiennent des observations sur la sensibilité des prévisions budgétaires aux variables macroéconomiques, à l'instar des taux de change et d'intérêt, ainsi que la méthodologie employée pour prévoir les recettes budgétaires et présentée avec le budget. Le congrès national s'appuie sur cette méthodologie pour essayer d'identifier des erreurs et omissions afin de justifier la réalisation de la réestimation des recettes.

L'action d'estimer des recettes comprend, donc, la prise en compte de plusieurs facteurs qui ont de l'influence sur les recettes, ainsi que des intérêts politiques et administratifs, notamment vis-à-vis de la recherche de l'équilibre budgétaire ; ceci rend la procédure très complexe²⁴⁷, d'autant plus que le congrès national réestime toujours les recettes budgétaires, de façon à en élever le montant.

245 BLÖNDAL, Jón R.; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Jens Kromann. *La budgétisation au Brésil*. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 3, n° 1, p. 125.

246 BLÖNDAL, Jón R.; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Jens Kromann. *La budgétisation au Brésil*. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 3, n° 1, p. 125.

247 *Ibid.*, p. 125.

B. La réestimation des recettes réalisées par le Pouvoir Législatif

L'estimation des recettes s'avère être un instrument important pour la gestion fiscale et budgétaire, puisqu'elle fournit au gestionnaire une notion des ressources dont il dispose pour faire face aux dépenses votées, cette question étant aussi strictement liée à l'équilibre budgétaire. Il s'agit, en outre, d'un élément de la transparence budgétaire, caractéristique essentielle de la bonne gouvernance financière publique, qui rend possible le contrôle tant du Parlement que de la population.

C'est pourquoi cet aspect du droit budgétaire ne peut pas échapper à l'appréciation du Parlement. Cette appréciation se fait par les amendements parlementaires, selon l'article 166, §3, III, *a* de la Constitution qui ouvre la possibilité d'amendement lié à la correction d'erreurs et d'omissions. En outre, le §1 de l'article 12 de la Loi de responsabilité financière dispose que « la réestimation de la recette par le pouvoir législatif ne sera admise que s'il est démontré l'existence d'erreur ou d'omission d'ordre technique ou légale ».

Le rôle du congrès national dans l'estimation des recettes budgétaires est, donc, en principe, réduit. Toutefois, cette hypothèse finit par être largement utilisée par le pouvoir législatif, qui, chaque année, réestime les recettes budgétaires en augmentant le montant de ces recettes, qui seront employées pour faire face notamment aux amendements parlementaires au budget. Pour ce faire, les parlementaires doivent suivre la procédure prévue à la résolution n° 1, de 2006, du congrès national. Cette résolution²⁴⁸ prévoit la création d'un comité d'évaluation de la recette, auquel il appartient d'accompagner l'évolution du recouvrement des recettes, d'analyser l'estimation de recettes contenue dans les projets de loi budgétaire et d'analyser les informations fournies par la Cour des comptes de l'union concernant le recouvrement et les renonciations aux recettes. Par ailleurs, le paragraphe unique de l'article 23 détermine que le Comité réalisera, tous les deux mois, des réunions d'évaluation de leurs rapports avec les représentants du pouvoir exécutif responsables pour la prévision et le suivi de l'estimation des recettes.

La procédure d'évaluation de recette par le congrès national se déroule au sein de la

248 Article 23 de La Résolution n° 1, de 2006-CN.

commission mixte du budget et relève de la compétence du rapporteur de la recette²⁴⁹, choisi parmi les membres de cette commission. Le rapporteur doit élaborer un rapport de la recette, qui sera voté avant la présentation du rapport préliminaire de la loi budgétaire²⁵⁰. En outre, dans le délai de dix jours à compter du vote du dernier rapport sectoriel, le rapporteur de la recette peut proposer une mise à jour de la recette approuvée, constatée par une évaluation du comité d'évaluation de la recette, si une révision des paramètres et de la loi fiscale est intervenue. Les ressources issues de cette mise à jour de l'estimation de recettes seront employées pour faire face aux amendements collectifs.

Les recettes estimées par le pouvoir législatif, y compris celles qui proposent la réduction de cette estimation en raison de l'approbation d'un projet de loi²⁵¹, peuvent faire l'objet d'amendements à la recette. Selon l'article 32 de la résolution n° 1 de 2006, les parlementaires peuvent présenter des amendements de renonce à la recette, découlant d'un projet de loi de l'initiative du congrès national, en cours d'appréciation dans une des deux chambres, dès que la proposition a reçu un avis favorable sur la compatibilité et l'adéquation budgétaire et financière. Cet amendement ne sera admis que si les ressources nécessaire pour compenser la renonce de recette sont indiquées. Le rapport de la recette doit être élaboré avec la participation du comité d'évaluation de la recette et la méthodologie pour son estimation doit être établie à la loi de directives budgétaires²⁵².

De plus, selon l'article 34 de la Résolution n. 1, l'analyse de la recette doit prendre en compte : la conjoncture macroéconomique, l'endettement et son impact sur les finances publiques, l'évolution du recouvrement et son estimation dans le projet, en relevant la méthode et les paramètres utilisés, l'évaluation séparée des recettes propres des entités de l'administration indirecte, notamment celles appartenant aux agences régulatrices, le démonstratif des recettes estimées, en faisant la comparaison avec l'estimation présenté par l'exécutif, classées selon leur nature et leur source, le montant des éventuelles ressources additionnelles issues de la réestimation de recettes, le respect des normes constitutionnelles et légales concernant la recette, notamment par rapport à la compatibilité du projet avec la loi du plan pluriannuel, la loi de directives budgétaires et la loi de responsabilité financière .

249 Article 30 de la résolution n°1, de 2006- CN

250 Comme nous allons le voir dans le Titre II de cette première partie, le rapport préliminaire, élaboré par le rapporteur général du budget, pose les critères et les conditions pour la présentation des amendements parlementaires.

251 Article 31 de la résolution.

252 Article 33 de la résolution.

Enfin, il faut souligner que le rapport de la recette ne pourra pas proposer l'annulation, partielle ou totale, des dotations faisant partie du projet envoyé par le pouvoir exécutif.

Donc, cette résolution a ouvert aux parlementaires la possibilité de présenter des amendements à la recette face au constat d'une erreur de prévision de la part du pouvoir exécutif. D'une part, il s'agit d'une importante amplification de la participation du pouvoir législatif à la procédure budgétaire qui a le mérite de conférer plus de transparence à l'estimation des recettes, alors que d'autre part l'usage de cette prérogative pour assurer des ressources ayant pour but le financement des amendements parlementaires est critiqué.

Selon un rapport de l'OCDE²⁵³, les conclusions du pouvoir législatif concernant le montant de recettes peuvent être regardées comme de nature plutôt politique, au lieu d'être le résultat d'une analyse purement technique des hypothèses économiques prévues par le gouvernement. Dans ce contexte : « *A la difficulté de choisir entre le financement de propositions alternatives (par réallocation des fonds) on privilégie un processus plus facile d'augmentation de ressources pour les financer.* »²⁵⁴.

Encore selon l'OCDE, cette situation est en grande mesure due au fait que le congrès national a très peu d'influence sur les décisions sur les dépenses, prises au cours de l'année, puisque, comme nous allons le voir²⁵⁵, l'exécutif emploie des mécanismes de flexibilité budgétaire que finissent par bouleverser les décisions prises par le parlement. À ce stade « *demander au Congrès d'adopter les hypothèses économiques les plus prudentes revient à lui demander d'abandonner une partie de ses pouvoirs décisionnels en matière d'attribution de ressources supplémentaires qui peuvent se présenter au cours de l'année.* »²⁵⁶, puisque dans le cas où le budget est approuvé selon les estimations du pouvoir exécutif, l'excès de recouvrement sera librement employé par ce pouvoir, par le biais des crédits additionnels.

Face à ce constat, le rapport de l'OCDE²⁵⁷ propose la mise en place d'une révision budgétaire mi-annuelle, qui consoliderait l'ensemble des modifications au budget, en attribuant au congrès national un rôle plus égal à celui de l'exécutif au cours de l'année, car

253 BLÖNDAL, Jón R.; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Jens Kromann. *La budgétisation au Brésil*. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 3, n° 1, p. 132-133.

254 BLÖNDAL, Jón R.; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Jens Kromann. *La budgétisation au Brésil*. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 3, n° 1, p. 132-133

255 Voir le Chapitre 2 du Titre I de la Deuxième partie.

256 BLÖNDAL, Jón R.; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Jens Kromann. *La budgétisation au Brésil*. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 3, n° 1, p. 132-133.

257 *Ibidem*.

d'après certains observateurs, ce changement pourrait entraîner l'adoption d'hypothèses plus prudentes par le pouvoir législatif lors de la réestimation des recettes.

Il s'agit d'une proposition raisonnable, ayant le potentiel d'améliorer le système budgétaire, toutefois son utilisation rencontrerait des obstacles considérables. D'abord en raison de l'absence d'une volonté politique de changer les mécanismes budgétaires existants et ensuite face à la difficulté de rendre l'action du parlement plus dynamique et plus rapide, sans pour autant perdre son caractère démocratique. Nous savons que les décisions relevant du pouvoir législatif souffrent d'un manque de dynamisme dû à son caractère collégial regroupant différents parties et intérêts, ainsi que de l'organisation des travaux législatifs, qui confère la priorité à certains centres d'intérêt du pouvoir exécutif et de la majorité parlementaire. Donc, une révision budgétaire au milieu de l'année risque de perdre son efficacité, d'autant plus qu'elle coïnciderait avec le vote de la loi de directives budgétaires²⁵⁸.

Le manque de volonté politique pour procéder à un changement est, en grande mesure, dû au fait que la fixation de la recette occupe une place centrale du jeu politique de la prise décision budgétaire. En sachant que le pouvoir législatif augmentera la prévision de la recette, le pouvoir exécutif a tendance à envoyer au congrès une prévision sous-estimée, afin d'éviter qu'à l'occurrence de la réestimation de recettes par le congrès national les objectifs d'excédent primaire prévus par la loi de directives budgétaire ne soient méconnus. De plus, le pouvoir exécutif évoque cette réestimation comme justification politique pour le gel de la libération de ressources au début de l'année -l'exécutif évoque le fait que les recettes sont surestimées pour procéder, chaque année, au contingentement²⁵⁹ des ressources²⁶⁰.

Par contre, en réalité, ce qui arrive tous les ans c'est un excès de recouvrement, dépassant toutes les prévisions, y compris celle réalisée par le pouvoir législatif. Dans ce sens, le tableau suivant, fait la comparaison entre la proposition de l'exécutif dans les projets de loi budgétaire annuelle des années 2004 à 2007 et les valeurs arrêtées par le pouvoir législatif et le montant effectivement recouvré :

258 Le projet de loi de directives budgétaires doit être présenté par le pouvoir exécutif jusqu'au 15 avril et voté par le pouvoir législatif jusqu'au 30 juin.

259 Sur le contingentement, voir le Chapitre 2 du Titre I de la Deuxième partie.

260 MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro : planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. In: Cadernos de Finanças Públicas, n.9, p. 57-102. Brasília, décembre 2009, p. 70.

		Recettes en milliards de reais	Projet/ réalisé	Loi/ réalisé
2004	Projet	342	96.00%	97.00%
	Loi	347		
	Réalisé	357		
2005	Projet	388	94.00%	98.00%
	Loi	404		
	Réalisé	411		
2006	Projet	440	97.00%	100.10%
	Loi	456		
	Réalisé	455		
2007	Projet	502	97.00%	99.00%
	Loi	514		
	Réalisé	518		

Source : MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro : planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público²⁶¹.

On observe, donc, que la recette fixée par le pouvoir exécutif reste toujours en

²⁶¹ In: Cadernos de Finanças Públicas, n.9, p. 57-102. Brasília, décembre 2009.

dessous de ce qui est effectivement recouvré. En effet, la réestimation de recettes réalisée par le congrès national n'est pas au-dessus du montant de recettes perçues, à l'exception de l'année 2006.

Par conséquent, nous ne pouvons pas affirmer que le pouvoir législatif fait des réestimations irréelles de la recette, d'autant plus qu'elles se fondent sur des paramètres techniques fournis par le pouvoir exécutif. Au-delà du fait que la prévision du pouvoir législatif est réalisée dans un moment postérieur -où l'inflation et le recouvrement réalisé peuvent être plus élevés-, ce qui semble arriver c'est le jeu que nous avons décrit : sachant que le législatif augmentera la prévision de recettes, l'exécutif les sous-estime. Face à ce constat nous pouvons nous demander si le pouvoir législatif continuerait à réestimer les recettes si l'exécutif adoptait une prévision plus élevée, ce qui, à notre avis, arriverait, car les parlementaires auront toujours intérêt à chercher plus de ressources pour leurs amendements au budget.

Les parlementaires utilisent les ressources issues des réestimations pour augmenter les dépenses d'investissement. Le tableau numéro 2 montre l'augmentation vérifiée dans les investissements prévus au sein du budget au cours de son appréciation par le congrès national :

Montants en milliards de reais

		Investissements	Autres dépenses courantes sauf transferts aux états fédérés et municipalités
2004	Projet	7.8	182
	Loi	12.4	181
	Exécuté	10.9	184
2005	Projet	11.5	206

		Investissements	Autres dépenses courantes sauf transferts aux états fédérés et municipalités
	Loi	21.4	209
	Exécuté	17.3	217
2006	Projet	14.3	236
	Loi	21.2	245
	Exécuté	19.6	246
2007	Projet	16.2	274
	Loi	27.3	277
	Exécuté (*)	8.3	241

(*) Jusqu'en novembre 2007.

Source : MENDES, Marcos José. *Sistema Orçamentário Brasileiro : planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*²⁶².

Selon cette logique, l'exécutif envoie sa proposition de budget prévoyant moins de dépenses d'investissement en attendant que le législatif procède à une augmentation dans ce type de dépense. Ensuite, comme nous allons le voir, lors de l'exécution du budget, le gouvernement gèle les dépenses, de sorte qu'à la fin le volume d'exécution des

262 MENDES, Marcos José. *Sistema Orçamentário Brasileiro : planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. In: *Cadernos de Finanças Públicas*, n.9, p. 57-102. Brasília, décembre 2009.

investissements se retrouve au milieu -entre la proposition de l'exécutif et le budget approuvé par le législatif, selon le tableau n° 2. Enfin, un autre constat qui ressort de ce tableau est la variation des investissements selon le cycle électoral, les investissements étant moins importants dans le premier mandat et plus élevés dans le dernier, comme c'est le cas des années 2003 et 2006²⁶³.

SECTION 2. LES PARTICULARITES RENCONTREES LORS DE L'ELABORATION DU BUDGET BRESILIEN

L'étape de préparation du budget de l'État présente des caractéristiques très particulières, face à la présence de mécanismes qui ont été créés au Brésil. C'est le cas de la désaffectation des recettes de l'union (I) et du budget participatif (II).

I. La désaffectation des recettes de l'union – DRU : un outil de flexibilisation du choix d'allocation de ressources par le pouvoir exécutif

Pour mieux comprendre les mécanismes de désaffectation des recettes de l'union, il est essentiel de connaître le contexte dans lequel ils ont été mis en place, c'est-à-dire une situation d'extrême rigidité budgétaire (A). Il est, en outre, important d'aborder les critiques dirigées contre ce mécanisme (B), qui le considèrent comme un moyen de réduire l'apport de ressources à des domaines essentiels, tandis que, très souvent, elles ne tiennent pas compte du problème majeur, qui est la rigidité budgétaire, l'affectation de recettes n'étant pas capable de garantir la qualité et l'effectivité de la dépense publique.

²⁶³ *Ibidem*.

A. Une réponse à la rigidité dans la fixation des dépenses

La désaffectation des recettes de l'union -DRU, à l'instar de ces prédécesseurs, le fond social d'émergence -FSE- et le fond de stabilisation fiscale -FSF, est un mécanisme qui cherche à conférer plus de flexibilité à l'allocation de ressources du budget de l'union, en retirant l'obligation de destiner un pourcentage de recettes à des dépenses spécifiques.

Comme nous avons vu à la Section 1, le principe de non-affectation comporte des exceptions importantes, telles que l'affectation de ressources au financement de l'éducation et de la santé. Par ailleurs, les dépenses obligatoires prévues à la loi et la Constitution, par exemple les dépenses de personnel et le financement de la sécurité sociale, contribuent à accroître le niveau d'affectation des recettes. Dans ce contexte, la doctrine souligne la limitation apportée au choix discrétionnaire du pouvoir exécutif, en soulignant que « *Le choix discrétionnaire en question est un des facteurs qui détermine, dans le régime présidentiel brésilien, la grande force que le pouvoir exécutif détient, en le faisant -de façon adéquate ou pas- se superposer aux autres pouvoirs.* »²⁶⁴. Pour cette raison, il y a une tendance à créer des normes juridiques qui réduisent le choix discrétionnaire du pouvoir exécutif, ce qui entraîne une ambiguïté, puisque « *d'un côté il est reconnu que le pouvoir exécutif doit posséder une large marge de choix en ce qui concerne la proposition des dépenses à soumettre à l'appréciation du pouvoir législatif. D'un autre côté, toutefois, comme une façon de chercher à rééquilibrer les rapports entre les pouvoirs, a été créé le mécanisme d'affectation de recettes à la réalisation de certaines dépenses, en réduisant la marge discrétionnaire de l'État.* »²⁶⁵.

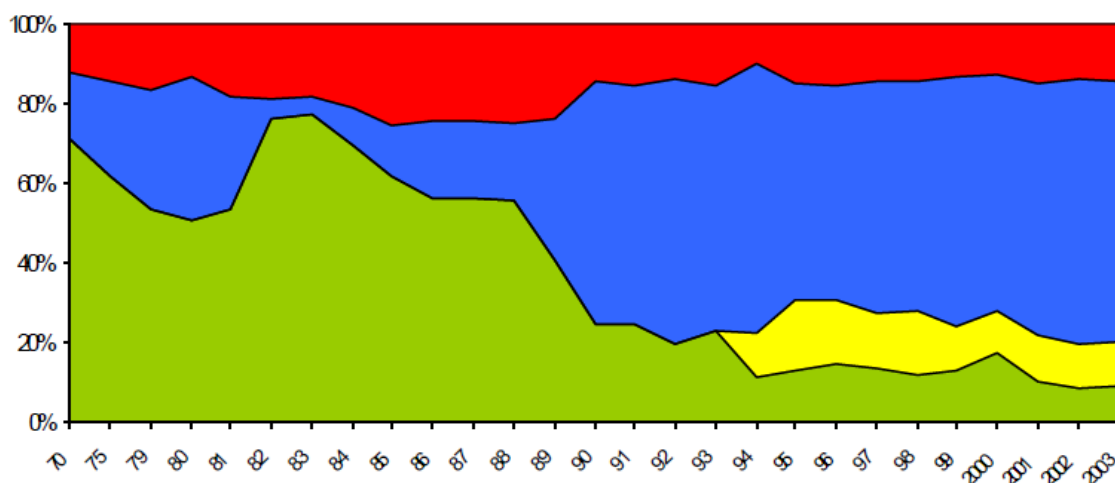
Les mécanismes d'affectation de recettes sont la distribution obligatoire du produit des impôts aux états fédérés et aux municipalités, l'affectation de ressources aux dépenses de santé et d'éducation, la réalisation des activités de l'administration fiscale, la prestation de garantie aux opérations par anticipation de recette et au paiement des dettes à l'Union, la

²⁶⁴ CATAPANI, Marcio Ferro. *A discricionariedade do poder executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária anual*. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 248, traduction libre. Au sujet des affectations budgétaires et de la rigidité budgétaire voir aussi : GIACOMONI, James. *Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária*. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 248, traduction libre.

destination obligatoire aux fond d'éradication de la pauvreté et d'autres fonds spéciaux, les contributions affectées notamment au domaine de la sécurité sociale et les dépenses obligatoires, c'est-à-dire les dépenses prévues à la loi ou aux actes administratifs, ou bien dans un sens plus large toutes les dépenses indispensables au fonctionnement de l'administration publique²⁶⁶. À ce stade, il est intéressant d'étudier le graphique suivant, représentant l'évolution de l'affectation des recettes du budget de l'union:

Composition des recettes budgétaires



Année

Observation : seules les recettes du trésor ont été considérées, sans compter les titres publics et les privatisations



Source : Ministère du plan, du budget et de la gestion²⁶⁷.

²⁶⁶ CATAPANI, Marcio Ferro. *A discricionariedade do poder executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária anual*. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 252-260.

²⁶⁷ BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Secretaria de orçamento federal- SOF. *Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal*. Brasília, février 2003, p. 6.

En outre, selon des données du ministère du plan²⁶⁸, datant de 2011, le pourcentage des recettes affectées a atteint le chiffre de 82%, allant jusqu'à 89% si on considère aussi les dépenses obligatoires. Par conséquent, les recettes désaffectées qui, en 2002 représentaient 19,4% du total des recettes, n'atteignent que 11% en 2011.

On observe, donc, une diminution significative des recettes désaffectées, notamment à partir de la période comprise entre 1988 et 1994²⁶⁹. Cette diminution s'explique, en grande mesure, par la promulgation de la Constitution fédérale de 1988, qui prévoit toute une série d'affectations de recettes, et par les lois qui l'ont suivie. Parmi les affectations prévues au moment de la promulgation de la Constitution²⁷⁰ figurent la destination de 18% des recettes des impôts au maintien et au développement de l'enseignement²⁷¹, l'affectation des contributions sociales prévues à l'article 195 de la Constitution au financement de la sécurité sociale et les transferts des ressources aux états fédérés et municipalités, selon le modèle fédéral adopté.

En ce qui concerne les affectations créées après la Constitution de 1988, on peut souligner l'ancienne contribution sur les mouvements financiers -CPMF, créé en 1996²⁷² et supprimée en 2007, dont les ressources étaient entièrement destinées au financement de la santé, ainsi que la contribution d'intervention sur le domaine économique -CIDE- sur les carburants²⁷³, dont les recettes sont destinées au financement des programmes d'infrastructure et de transport, au paiement des subventions aux prix des carburants et au financement des projets environnementaux liés à l'industrie du pétrole et du gaz²⁷⁴.

À ce stade, la hausse de l'affectation budgétaire est en partie due à l'augmentation de la participation des contributions par rapport à la recette totale²⁷⁵. Cette augmentation peut s'appréhender aussi par l'analyse de la destination des ressources affectées, selon le

268 Présentation de la ministre du plan, du budget et de la gestion sur la DRU. Disponible sur http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacoes/2011/111011_apresentacao_da_PEC_DRU.pdf, accès le 8 mai 2012.

269 BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Secretaria de orçamento federal- SOF. *Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal*. Brasília, février 2003, p. 7.

270 *Ibidem*.

271 Article 212 de la Constitution fédérale de 1988.

272 Loi 9.311, du 24 octobre 1996. Avant il y avait un impôt sur les mouvements financiers, créé en 1993.

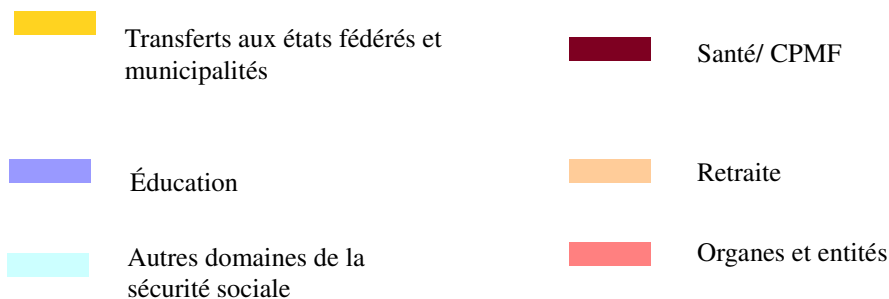
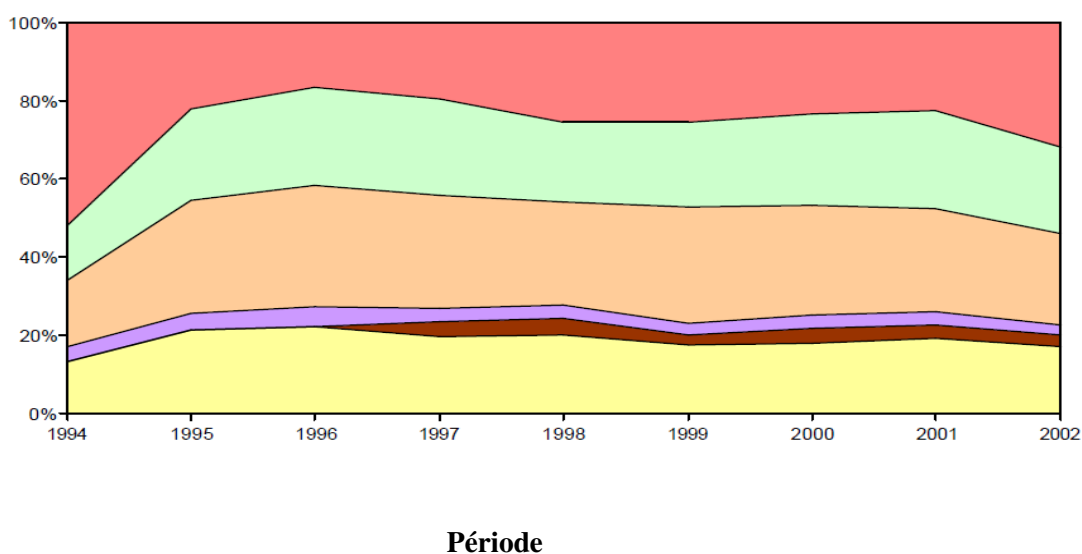
273 Amendement constitutionnel n. 33/01.

274 BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Secretaria de orçamento federal- SOF. *Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal*. Brasília, février 2003, p. 8.

275 *Ibid.*, p. 9.

graphique suivant :

Recettes affectées par domaine



Source : Ministère du plan²⁷⁶

Il y a eu, donc, à partir de 1995, une hausse significative de la participation des recettes liées à la sécurité sociale-santé, retraite et autres domaines de la sécurité sociale, au détriment des autres organes et entités bénéficiant des ressources affectées, tels que les états fédérés et les municipalités. En pourcentage, la partie de la sécurité sociale est passé de

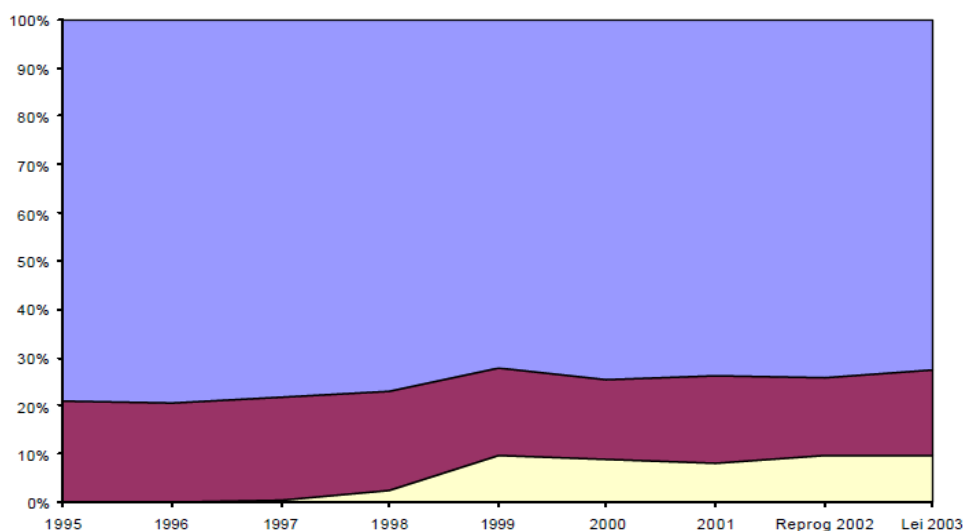
²⁷⁶ *Ibid.*, p. 10.

31,1% en 1994 à 46,2% en 2002²⁷⁷.

Au-delà des recettes affectées, les dépenses obligatoires, un autre facteur qui entraîne la réduction du pouvoir décisionnaire des acteurs publics, est l'augmentation constante des dépenses d'exécution obligatoire, telles que les dépenses de personnel et les charges sociales. Ainsi, une partie significative des recettes désaffectées, environ 55%, est destinée à faire face aux dépenses obligatoires, ce qui réduit considérablement la capacité du gouvernement de mener une politique fiscale capable de répondre aux besoins conjoncturels²⁷⁸.

Dans ce contexte, il faut considérer aussi la question d'excédent primaire²⁷⁹, la politique fiscale de maintien d'un niveau minimum d'excédent réduisant encore plus la marge de manœuvre du gouvernement, comme nous pouvons l'observer dans le graphique suivant :

Évolution de la rigidité budgétaire



Excédant primaire Dépenses discrétionnaires Dépenses obligatoires

Source : Ministère du plan²⁸⁰

²⁷⁷ *Ibid.*, p.10.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 12.

²⁷⁹ Excédent budgétaire avant le remboursement de la dette.

²⁸⁰ BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Secretaria de orçamento federal- SOF.

Face à cette situation de rigidité budgétaire, ont été créés, au travers des amendements constitutionnels ²⁸¹ les mécanismes de désaffectation de recettes. Ces mécanismes sont le fond social d'urgence -FSE, le fond de stabilisation fiscal -FEF- et la désaffectation des recettes de l'union- DRU, qui rendent possible la libre allocation d'une partie de ressources recouvrées par l'union.

Il est important de rappeler que le premier de ces mécanismes a été créé en fonction de la conjoncture pendant laquelle on cherchait la stabilisation économique à partir de la mise en place du « plan réel », ce qui révélait le besoin d'adopter un instrument permettant de remplacer les recettes inflationnistes, de consolider la politique économique et de rendre possible la réalisation des actions prioritaires du gouvernement. Face à la difficulté de réaliser une vraie réforme fiscale, la solution choisie a été de créer, en 1994, le fond social d'urgence²⁸².

Par ailleurs, il faut souligner que cette libre allocation ne signifie pas l'absence d'autorisation législative à la dépense, mais seulement le choix discrétionnaire de l'application de ces ressources lors de l'élaboration des lois budgétaires, qui seront par la suite soumises au vote du congrès national, tel qu'il arrive avec la part de dépenses discrétionnaires qui existait déjà au budget.

Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal. Brasília, février 2003, p. 12.

²⁸¹ Malgré les exigences posées pour l'approbation des amendements constitutionnels (majorité qualifiée de 3/5 des parlementaires de chaque chambre -article 60 de la Constitution), ces modifications sont très fréquentes, de sorte que nous comptons, en mai 2012, 70 amendements constitutionnels depuis 1988.

²⁸² BRASIL. Câmara dos deputados. Consultoria de orçamento e fiscalização financeira. Nota técnica n. 18/2011: *A efetiva desvinculação de receitas da União (DRU) na elaboração do projeto de lei orçamentária para 2012, no orçamento da seguridade social e em outras áreas.* Elaborée par les consultants Claudio Riyudi Tanno et Túlio Cambraia. Disponible sur http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt_18_2011, consulté le 15 mai 2012, p. 4.

	FSE	FEF	DRU
Prévision légale	Amendement constitutionnel n° 1, de 1994	Amendement constitutionnel n° 10, de 1996 Amendement constitutionnel n° 17, de 1997 (prorogation)	Amendement constitutionnel n° 27, de 2000 Amendement constitutionnel n° 42, de 2003 (prorogation) Amendement constitutionnel n° 56, de 2007 (prorogation) Amendement constitutionnel n° 59, de 2009 (exclusion des recettes affectées à l'enseignement) Amendement constitutionnel n° 68, de 2011 (prorogation)
Durée	1994 à 1995	1996 à 1999	2000 à 2003 2003 à 2007 2007 à 2011 2011 à 2015
Recettes concernées	- l'impôt sur le revenu retenu à la source sur les paiements effectués par l'union ; - la majoration découlant de la hausse des taux d'imposition	- l'impôt sur le revenu retenu à la source sur les paiements effectués par l'union ; - la majoration découlant de la hausse des taux d'imposition	- 20% du recouvrement des impôts et contributions sociales de l'union, déjà institués ou qui seront créés dans la période concernée, y compris ces additionnels et

	FSE	FEF	DRU
	des impôts sur les opérations financières, la propriété rurale et le revenu et des contributions sur le profit - 20% du recouvrement de tous les autres impôts et contributions de l'union	des impôts sur les opérations financières et le revenu et de la contribution sur le profit - 20% du recouvrement de tous les autres impôts et contributions de l'union	ajouts légaux
Exceptions	La désaffectation n'atteint pas les recettes destinées aux transferts constitutionnels, aux états fédérés et municipalités, ni les recettes découlant de la contribution du salaire éducation ²⁸³ et du PIS-PASEP ²⁸⁴ .	La désaffectation n'atteint pas les recettes destinées aux transferts constitutionnels, aux états fédérés et municipalités, ni les recettes découlant de la contribution du salaire éducation et du PIS-PASEP.	Les recettes destinées aux transferts aux états fédérés et aux municipalités, au secteur productif des régions nord, nord-est et centre-ouest et la contribution du salaire éducation. Les recettes affectées à l'enseignement, dont la désaffectation a été progressivement

283 Contribution sociale payée par les entreprises et les entités-publiques et privées faisant partie du régime général de la sécurité sociale et destinée au financement des programmes, projets et actions concernant l'éducation basique.

284 Programme d'intégration sociale-programme de formation du patrimoine des fonctionnaires publics. Il s'agit d'une contribution payée par les personnes morales et destinée au financement de quelques avantages aux travailleurs.

	FSE	FEF	DRU
			réduite jusqu'à son annulation en 2011.

B. Une solution controversée

Malgré tous les justificatifs présentés par le gouvernement, notamment l'évocation de cette rigidité budgétaire, la désaffectation des recettes de l'union fait l'objet de nombreuses critiques, vis-à-vis de la diminution des recettes destinées à la réalisation des droits sociaux, à laquelle sont constitutionnellement affectées les ressources de plusieurs impôts et contributions.

Dans ce contexte, la constitutionnalité de la DRU est contestée. Fernando Facury Scaff, dans un article sur le sujet²⁸⁵, vérifie que la désaffectation des recettes a été effectivement menée par le gouvernement fédéral et argumente que le fait de retirer des ressources que la Constitution destinait de façon obligatoire à des finalités spécifiques, telles que l'éducation, la santé, la sécurité sociale, parmi d'autres semblables, qui sont au centre des droits sociaux, porte atteinte à la Constitution Fédérale et à l'effectivité de ces droits sociaux.

L'auteur souligne, en outre, le fait que les mécanismes de désaffectation de recettes n'ont pas fait l'objet d'une contestation devant le Tribunal Suprême Fédéral -STF²⁸⁶ qu'une seule fois. C'était lors de la prorogation du fond social d'urgence, par la création du fond de stabilisation économique, l'action directe d'inconstitutionnalité insistant sur le caractère rétroactif du FSE²⁸⁷ et n'évoquant pas la « violation des droits de l'homme en raison de

285 SCAFF, Fernando Facury. *Direitos humanos e a desvinculação de receitas da União- DRU*. In: Octávio Campos Fischer. (Org.). *Tributos e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Dialética, 2004.

286 L'équivalent brésilien du conseil constitutionnel français, cet organe n'est pas, toutefois, une cour constitutionnelle proprement dite, puisqu'il fonctionne aussi en grande mesure comme tribunal de dernière instance.

287 Action directe d'inconstitutionnalité -ADIn n. 1420-MC/ DF, dont le jugement a été le suivant : "Action directe d'inconstitutionnalité. Mesure de précaution. 2. Fond social d'urgence. 3. Inconstitutionnalité des contenus aux articles 71, §2° et 72, III et V de l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires - ADCT de la Constitution Fédérale de 1988, avec la rédaction introduite par l'amendement constitutionnel n° 10 de 04/01/1996. 4. Contrôle de constitutionnalité d'amendement à la Constitution, face à l'art. 60, de la Constitution. Compétence du Tribunal Suprême Fédéral (art. 102, I, a). Clauses immuables. 5. Les art. 71, 72 et 73 ont été ajoutés à l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires de 1988 par l'amendement constitutionnel n°1, du 1^{er} mars 1994. 6. L'amendement

l'exclusion de ces recettes du budget affecté de l'union, pour conférer plus de 'flexibilité' à sa gestion, ou encore, pour pouvoir réduire les droits sociaux au bénéfice du paiement des intérêts, charges et amortissement de la dette »²⁸⁸.

Encore selon Fernando Facury Scaff²⁸⁹, l'union n'est pas autorisée par la Constitution à procéder à cette désaffectation puisque le principe de non-affectation aurait pour conséquence de rendre obligatoire l'affectation des dépenses ne découlant pas des impôts, de façon à rendre obligatoire l'affectation de toutes les recettes des contributions. Il défend, en outre, que la flexibilisation du budget aurait pu se faire en prévoyant une désaffectation dans les lois ordinaires ou d'autres normes, qui rendent possible l'utilisation d'éventuels surplus de recettes.

L'auteur souligne aussi²⁹⁰ le fait que les besoins du gouvernement, les raisons d'état, ne peuvent pas être évoqués pour justifier des atteintes à la Constitution. Dans ce sens, l'auteur cite une décision du Tribunal Suprême Fédéral²⁹¹, selon laquelle les raisons d'état ne peuvent pas être relevées pour rendre légitime le non-respect de la Constitution, sous peine de menacer les libertés publiques et la suprématie de l'ordre constitutionnel. Selon le ministre rapporteur de cette décision : « *La défense de la Constitution ne s'expose pas, ni ne doit s'exposer, à n'importe quel jugement d'opportunité ou de convenance, encore moins à*

constitutionnel n° 10/1996 qui a changé les articles 71 et 72 de l'ADCT, prorogeant la vigueur du fond social d'émergence dans la période du 1^{er} janvier 1996 au 30 juin 1997. 7. L'auteur de l'action argumente qu'étant expiré le délai de vigueur du fond social d'émergence au 31.12.1995, l'amendement constitutionnel n° 10, du 4.3.2006 ne pouvait pas rétroagir dans ses effets, le 1^{er} janvier 1996, puisque cette situation porterait atteinte au droit acquis des états fédérés, du district fédéral et des municipalités en ce qui concerne leur participation au fond auquel fait référence l'article 159, I, de la Constitution et à l'incidence de l'art. 160 de la Constitution, dans la période du 1^{er} janvier jusqu'à l'entrée en vigueur de l'amendement constitutionnel n. 10, du 4.3.1996. 8. L'auteur n'évoque pas, de façon spécifique, une atteinte à aucun des alinéas de l'article 60 de la Constitution, en soutenant l'atteinte à l'article 5, XXXVI, face à la disposition des articles 159 et 160 de la Constitution. En effet, ces fondements pourraient découler, par conséquent, de l'atteinte à l'article 60, I et IV, de la Constitution ce qui n'est pas, toutefois, soulevé. 9. Même si on peut, en principe, admettre la relevance juridique de la discussion, il est vrai, cependant, qu'il n'est pas pertinent de reconnaître ici, le *periculum in mora*, puisque rien n'a été démontré en principe concernant des préjudices irréparables aux états, districts fédéraux et municipalités si l'action est fondée. Il faut remarquer, sur ce point, que l'amendement de révision n° 1, qui a introduit à l'ADCT les articles 71, 72 et 73 sur le fond social d'émergence, est entré en vigueur en mars 1994, prenant ces effets, aussi à partir de janvier de cette année. 10. Mesure de précaution rejetée. »

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 1420 MC/DF Min. Neri da Silveira, jugée Le 17/05/1996)

288 SCAFF, Fernando Facury. *Direitos humanos e a desvinculação de receitas da União- DRU*. In: Octávio Campos Fischer. (Org.). *Tributos e Direitos Fundamentais*. São Paulo: 2004, p. 77.

289 *Ibid.*, p.77.

290 SCAFF, Fernando Facury. *Direitos humanos e a desvinculação de receitas da União- DRU*. In: Octávio Campos Fischer. (Org.). *Tributos e Direitos Fundamentais*. São Paulo: 2004, p. 77-78.

291 Action directe d'inconstitutionnalité ADI 2010- MC/DF, rapporteur ministre Celso de Mello. Cette décision provisoire a été proférée le 30/09//1999, l'action ayant postérieurement perdu l'objet.

des évaluations discrétionnaires fondées sur des raisons de pragmatisme gouvernemental ». Face à ces arguments, M. Scaff conclut à l'inconstitutionnalité des mécanismes de désaffectation des recettes de l'union, en défendant que cette question soit soumise au Tribunal Suprême Fédéral.

Malgré la consistance et la cohérence de cette argumentation, il faut regarder les autres visions sur cette question. À ce stade, le bureau de conseil budgétaire de la chambre des députés a préparé une note technique contenant une analyse très précise de la désaffectation des recettes dans le projet de loi budgétaire pour 2012²⁹², en tenant compte de la question de la rigidité budgétaire et de l'impact de la désaffectation sur le budget de la sécurité sociale, le budget général et les dépenses obligatoires.

Selon la note technique, étant donné que la quasi-totalité des recettes est affectée ou destinée au paiement des dépenses obligatoires, il reste très peu de ressources pour l'exécution des politiques publiques et pour faire face aux crises. Compte tenu de cette situation, ainsi que des particularités de chaque exercice fiscal, la DRU a apporté plus de flexibilité à l'élaboration et l'exécution du budget, en ajoutant des ressources de libre allocation, notamment en ce qui concerne la réalisation des investissements visant la croissance économique, ainsi que plus d'efficacité dans la gestion des ressources publiques, en corrigeant les distorsions dans l'allocation de ressources découlant de l'excès d'affectations. La DRU a rendu possible, en outre, le transfert de ressources des contributions sociales vers le budget général, si le budget de la sécurité sociale est excédentaire, comme c'est arrivé en 2008, la réallocation de ressources pour le financement des programmes prioritaires de l'union, sans augmenter son endettement et l'exécution des politiques fiscales réduisant la dette publique à travers l'obtention de résultats primaires plus élevés²⁹³.

292 BRASIL. Câmara dos deputados. Consultoria de orçamento e fiscalização financeira. Nota técnica n. 18/2011: *A efetiva desvinculação de receitas da União (DRU) na elaboração do projeto de lei orçamentária para 2012, no orçamento da seguridade social e em outras áreas*. Elaborée par les consultants Claudio Riyudi Tanno et Túlio Cambraia. Disponible sur http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt_18_2011, consulté le 15 mai 2012.

293 BRASIL. Câmara dos deputados. Consultoria de orçamento e fiscalização financeira. Nota técnica n. 18/2011: *A efetiva desvinculação de receitas da União (DRU) na elaboração do projeto de lei orçamentária para 2012, no orçamento da seguridade social e em outras áreas*. Elaborée par les consultants Claudio Riyudi Tanno et Túlio Cambraia. Disponible sur http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt_18_2011, consulté le 15 mai 2012, p.4-5.

Les consultants de la chambre des députés argumentent aussi que la DRU garantit la stabilité économique, notamment face à des scénarios de crise comme ce qui a été projeté pour 2012 en raison de la crise financière internationale²⁹⁴.

Par ailleurs, la note technique du bureau de conseil de la chambre des députés contient une analyse détaillée de l'impact de la DRU sur chaque type de dépense obligatoire. En ce qui concerne la sécurité sociale, pendant quelques années, jusqu'en 2008, la DRU a eu pour effet le transfert de ressources du budget de la sécurité sociale vers le budget général, puisque le montant retiré du budget de la sécurité sociale en fonction de la DRU était plus important que le montant transféré du budget général pour faire face au besoin de financement de la sécurité sociale. Cela veut dire que s'il n'y avait pas la DRU, le budget de la sécurité sociale serait, jusqu'en 2008, excédentaire, tandis qu'à partir de 2009 le budget de la sécurité sociale présente un déficit, de sorte qu'il a fallu des ressources du budget général pour le combler²⁹⁵.

En outre, la question de la réduction des ressources destinées à la santé, la retraite et l'assistance sociale est aussi abordée²⁹⁶. La plupart des dépenses réalisées dans ces domaines sont obligatoires, par conséquent, non susceptibles de réduction. Donc, même si la DRU retire une part des recettes de la sécurité sociale, il y a aura des transferts à partir du budget général pour faire face au volume de dépenses obligatoires. La différence essentielle est que ces ressources ne sont pas affectées, de sorte que la DRU ne retire pas de ressources de la sécurité sociale, mais les distribue différemment au sein des actions du budget de la sécurité sociale.

Dans ce contexte, les dépenses de santé suivent la règle prévue à la Constitution fédérale, selon laquelle l'union doit destiner aux actions et services de santé au moins le montant calculé l'année précédente, corrigé de la variation du produit interne brut. Dès lors, ce calcul ne subit pas d'influence en fonction de la désaffectation des recettes de l'union. Il en va de même pour les dépenses d'assistance sociale et de la branche retraite, définies par la loi et liées à la concession des bénéficiaires, dont le paiement est obligatoire dès que les conditions sont remplies par les citoyens²⁹⁷.

294 *Ibid.*, p. 5.

295 *Ibid.*, p. 5-6.

296 *Ibid.*, p. 7.

Ibid., p. 7-8.

Enfin, les dépenses d'éducation ont été progressivement exclues de l'incidence de la DRU depuis l'amendement constitutionnel n° 59 de 2009, de sorte que, à partir de 2011, la désaffectation des recettes de l'union n'intervient pas sur le pourcentage de la recette des impôts constitutionnellement destiné à l'éducation.

Une autre analyse des données budgétaires est présentée par Marcos Jose Mendes²⁹⁸. En observant l'application des ressources dans des domaines tels que la santé, l'éducation et la sécurité sociale, l'auteur conclut que la désaffectation des recettes de l'union n'entraîne pas forcément une diminution des ressources destinés à la réalisation des droits sociaux. Par ailleurs, l'auteur souligne le fait que la DRU existe, en grande mesure, pour compenser le déséquilibre occasionné par la constante augmentation de la pression fiscale par la création - ou la hausse- des contributions, puisque l'union privilégie ce type de recette qui ne fait pas l'objet de transferts aux entités de la fédération.

Confrontées aux données budgétaires et à l'incidence pratique de la désaffectation des recettes de l'union sur les dépenses obligatoires, les critiques envers ces mécanismes perdent beaucoup de leur force. À ce stade, si la destination de ressources prévue par la Constitution continue d'être observée, il n'y aura pas d'inconstitutionnalité.

Par ailleurs, il faut considérer le fait que la simple affectation de ressources n'entraîne pas forcément l'effectivité des droits sociaux, puisque cette effectivité dépend de la qualité de la dépense et des résultats obtenus. La seule garantie d'affectation de recettes ne suffit pas pour assurer que les citoyens auront accès à des politiques publiques bien structurées, présentant des résultats satisfaisants et comportant les choix d'application de ressources les plus rationnels. Sur ce point, il convient de rappeler, en outre, que même s'agissant des politiques publiques essentielles -comme l'éducation et la santé- il faut que les dépenses soient optimisées, de façon à apporter les meilleurs résultats aux moindres coûts, le volume de dépenses budgétaires n'étant pas un indicateur de la qualité du service public.

Dans ce sens, Marcos Jose Mendes²⁹⁹ indique que la construction d'un système budgétaire axé sur la qualité de la dépense ne serait possible qu'à la suite de la réduction de la rigidité budgétaire, au travers des mesures de flexibilisation des dépenses obligatoires et

298 MENDES, Marcos José. *Sistema Orçamentário Brasileiro : planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. In: Cadernos de Finanças Públicas, n.9, p. 57-102. Brasília, décembre 2009, p. 98-100.

299 *Ibid.*, p. 101.

quasi-obligatoires. Selon l'auteur, à partir de ce changement, il serait possible d'avoir un système dans lequel l'exécutif et le législatif agissent de façon coopérative, tantôt à l'estimation de recettes, tantôt à l'allocation des dépenses.

En effet, la mise en place des affectations s'avère être un mécanisme très confortable pour le pouvoir législatif, car les parlementaires peuvent montrer à leurs électeurs qu'ils ont agi pour la défense des droits sociaux, même si par la suite le contrôle de l'application des ressources et des résultats obtenus³⁰⁰ est délaissé par le pouvoir législatif.

Dans ce contexte, il faut souligner que la rigidité budgétaire peut s'avérer préjudiciable à la gestion publique, en réduisant de façon significative les choix d'allocation de ressources et la capacité d'investissement. Ainsi, parmi les principaux inconvénients de l'affectation de recettes émergent « *a) la réduction de la liberté et de la flexibilité dans la programmation des ressources, b) les difficultés politiques pour revoir les normes prévoyant l'affectation et c) très souvent, apparaît l'inefficacité de la gestion des domaines protégés par l'affectation de recettes en raison de l'obligation de dépenser* »³⁰¹. Par conséquent, ce dont il fallait discuter précisément n'est pas la désaffectation de recettes, mais l'excès d'affectation qui, en dernier ressort, compromet l'efficacité du budget de l'union. Néanmoins, il s'agit d'une situation très difficile à changer, la fameuse réforme fiscale étant -comme toutes les réformes, d'ailleurs- un sujet toujours tabou et qui rencontre plusieurs obstacles, sa réalisation étant très loin d'aboutir.

Enfin, ce que l'on vérifie au Brésil par rapports aux affectations de recettes budgétaires, c'est la situation de méfiance institutionnelle qui perdure entre les pouvoirs législatif et exécutif. Le congrès veut toujours encadrer l'action du gouvernement, en figeant certaines questions dans la loi -ou même dans la Constitution³⁰²- afin de ne pas laisser de marge de décision à l'exécutif. Cette réalité est bien présente dans le cas de la désaffectation des recettes de l'union, le législatif étant le responsable pour instituer les affectations, tandis que l'exécutif doit lutter pour obtenir une certaine flexibilité.

300 Comme nous allons le voir dans le Titre II de la Deuxième partie, le contrôle finit par être seulement formel et le parlement ne s'intéresse pas beaucoup à ses fonctions de contrôle.

301 GIACOMONI, James. *Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária*. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 340, traduction libre.

302 La Constitution fédérale de 1988 est analytique, une partie significative de ses 250 articles apportant des dispositions qui n'ont pas le caractère de norme matériellement constitutionnelle.

II. Le budget participatif comme un mécanisme de démocratisation des budgets locaux

La pratique du budget participatif vient bouleverser la répartition classique des pouvoirs, tel qu'elle a été exposée précédemment. Le processus de participation populaire rend possible le rééquilibrage des pouvoirs au sein des municipalités et confère une plus grande légitimité aux gouvernements locaux vis-à-vis de la population.

Son implantation n'a pas été sans conflit, puisqu'au départ le pouvoir législatif regardait l'institution du budget participatif comme une menace à l'exercice de ses compétences constitutionnelles en matière budgétaire. Néanmoins, son implantation a été réussie et a apporté plus de démocratie aux budgets locaux (A), ce qui est démontré par l'analyse des expériences des villes qui ont implanté le budget participatif (B).

A. Un instrument démocratique au profit des budgets municipaux

Le budget participatif (OP) consiste à attribuer à la population, une partie du pouvoir de décision sur la destination des ressources des budgets des municipalités. Cette expérience a été mise en place pour la première fois en 1988, dans la ville de Porto Alegre, située dans l'état fédéré de Rio Grande do Sul.

La naissance du budget participatif est liée à l'accroissement de l'importance des villes modernes, selon Tarso Genro, un des principaux théoriciens du budget participatif : « *Une telle situation découle non seulement du processus de globalisation économique, qui a réduit la force des états nationaux, mais aussi de la surcharge de problèmes supportés par les villes face à l'urbanisation croissante des 30 dernières années. Les gouvernements locaux sont obligés, alors, de faire face à une multitude de questions et leurs gestionnaires*

se trouvent sous une pression de plus en plus intense. »³⁰³

Par ailleurs, l'implantation du budget participatif cherche à faire face à la demande des nouvelles institutions, qui peuvent apporter des nouvelles modalités de citoyenneté politique, de façon à privilégier un autre modèle de démocratie en confiant plus de légitimité à l'État. Genro argumente dans ce sens : « *L'idéal démocratique traditionnel ne s'est pas occupé de constituer des formes effectives de 'participation égale' ou au moins 'plus égale', dans les décisions publiques. Il s'agit d'un défi auquel nous devons répondre. En vérité, la réalité du monde moderne et la grande exclusion sociale entraînée par des régimes tant démocratiques qu'autoritaires sont reflétées dans le besoin de changement de ce concept. Pour, principalement, chercher un concept de démocratie dans lequel la conquête du gouvernement, par le vote populaire, n'épuise pas la participation de la société, mais, au contraire, permet d'initier un autre processus, en générant deux sortes de pouvoir démocratique : un, originaire du vote, l'autre originaire des institutions directes de participation. Il s'agirait d'une méthode de décision et, en même temps, de génération des contrôles sur l'État et son gouvernement, en créant des institutions capables de mener des politiques avec un degré de plus en plus élevé d'acceptation et de légitimité sociale »³⁰⁴.*

Pour la mise en place du budget participatif, il faut un ensemble de règles établies par le Pouvoir exécutif qui organisera les procédures et les mécanismes de participation. Par ailleurs, il est essentiel que l'exécutif soit impliqué dans la mission de promotion des décisions prises par la population, sinon la participation populaire risque de perdre son sens et d'être discréditée par les citoyens. Malgré les spécificités qui se vérifient dans chaque cas de figure, le budget participatif est une politique coordonnée par les gouvernements, ce qui peut apporter des difficultés, selon la critique de Celina Souza: « *Des problèmes encore plus complexes apparaissent quand la participation découle, comme dans le cas de l'OP, d'un programme conduit par le gouvernement, c'est-à-dire, une politique qui vient 'd'en haut' »³⁰⁵.*

Toutefois, cet auteur reconnaît que, malgré les conflits, l'OP permet la participation de la société organisée dans le pouvoir local.

303 GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo e a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Fundação Percecu Abramo, 1997, p. 9, traduction libre.

304 *Ibid.*, p. 9, traduction libre.

305 SOUZA, Celina. *Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo. São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade, v. 15, n. 4, out.-dez. 2001, p. 84-97, traduction libre.

La décentralisation est un autre élément essentiel pour la réussite des budgets participatifs. Au Brésil, démocratisation et décentralisation ont avancé ensemble, la décentralisation étant vue comme une façon de rapprocher le gouvernement des citoyens, faisant en sorte de concilier les demandes individuelles et collectives, et de développer la bonne gouvernance locale. Même si la décentralisation est critiquée, notamment par rapport à la compétition qui peut exister entre les collectivités pour attirer les investissements, on voit que c'est au niveau local que peuvent être instituées les pratiques de participation populaire, le budget participatif n'étant pas la seule, puisque deux autres instruments de participation ont été institués : les Conseils de Politiques, mis en place dans le cadre des lois organiques de la santé (LOS) et de l'assistance sociale (LOAS) et les Plans Directeurs Municipaux, plans d'urbanisme institués par le Statut des Villes et votés par la population.

Il apparaît que le succès des mécanismes de participation populaire découle de l'articulation entre la configuration institutionnelle, l'organisation de la société civile et la volonté politique d'implémenter les instruments participatifs.

Le budget participatif est aussi interprété de diverses manières par la doctrine. Dans un article sur ce thème³⁰⁶, Celina Souza synthétise les différentes visions de l'OP et les divise en quatre blocs : gestion, éducation, politique et changement social. Chacun de ces blocs comporte aussi des subdivisions :

Dans le champ de la gestion, il y a de conceptions de l'OP comme : a) gestion urbaine avec les pauvres, b) mécanisme de gestion conjointe de ressources publiques par des décisions partagées sur l'allocation des ressources budgétaires, c) modèle de gestion urbaine plutôt qu'une politique publique et d) processus de gestion fiscale sociale.

En ce qui concerne l'éducation, le budget participatif peut être vu comme un processus éducatif qui implique tous les acteurs locaux importants : maire, bureaucrates, assemblée législative locale, mouvements sociaux, ainsi que les institutions dans lesquelles ces acteurs travaillent.

À l'égard de la politique, les visions sont très diversifiées. L'OP est considéré comme : a) une politique publique par laquelle ceux qui ont le pouvoir le cèdent aux groupes défavorisés, b) une façon de radicaliser la démocratie et le résultat d'une grande volonté

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 89-90.

politique, permettant la construction d'une culture politique qui augmente la prise de conscience de la citoyenneté et améliore le niveau de vie de la population, c) une des formes courantes de globalisation contraire au pouvoir dominant, d) une façon de combiner démocratie représentative avec participation et e) un instrument pour surmonter les limites de la démocratie représentative à travers les mécanismes qui élargissent la mobilisation de la société civile au-delà du corporatisme et de la simple consultation³⁰⁷. Il y a encore une vision divergente défendue par Dias³⁰⁸, qui a argumenté dans sa thèse, que le budget participatif est un moyen pour que l'exécutif se superpose au législatif.

Par ailleurs, il y a la vision de l'OP comme outil pour accroître la transparence, l'*accountability* et la crédibilité des gouvernements et de ses acteurs. Le budget participatif est aussi souvent vu comme une manière de lutter contre le clientélisme, l'autoritarisme et le patrimonialisme. Malgré les nombreuses divergences, la doctrine arrive à une conclusion commune : le OP a, tout au long des années, changé la vie politique dans les villes concernées, surtout à Porto Alegre et Belo Horizonte.

Enfin, s'agissant des changements sociaux, les auteurs concluent que l'OP permet : a) une distribution plus juste des ressources dans une société fortement inégalitaire, b) un instrument innovant pour la reconstruction de la vie publique, c) un nouveau rapport entre le pouvoir public local, les organisations populaires et le reste de la société, afin de répondre aux demandes des segments les plus pauvres de la population, d) le renforcement de l'associativité urbaine et du rapport entre les associations de la communauté et les habitants des districts et e) une façon plus juste de décider de l'allocation de ressources.

Encore selon la synthèse de Celina Souza, la plupart des auteurs ont reconnu que le budget participatif reflète les priorités des pauvres. C'est la thèse de l'« *empowerment* »³⁰⁹ des pauvres, qui serait promu par le budget participatif. Il s'agit de défendre que par le biais du budget participatif, les pauvres ont la possibilité d'assumer une partie de la prise de décisions, de façon à faire valoir leurs revendications. Cependant il n'est pas très clair que l'OP ait reflété les besoins des citoyens qui n'y participent pas, notamment les plus pauvres, puisqu'en général les priorités des plus pauvres sont liées à la survie, aux besoins les plus

307 *Ibidem*.

308 DIAS, M.R. *Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2000.

309 Le concept d'« *empowerment* » signifie la prise du pouvoir, ou d'une partie du pouvoir, par un groupe social traditionnellement écarté de ce pouvoir, surtout des prises de décisions et de la capacité de les influencer.

basiques, tandis que ce sont les citoyens dont les revenus dépassent un salaire minimum qui vont demander des infrastructures et des services publics.

Malgré cet écart lié aux revenus, l'expérience de l'OP a atteint un objectif tout à fait remarquable, qui est la réallocation des ressources dans les régions plus défavorisées qui sont restées longtemps en dehors du champ d'action du gouvernement ; auparavant, la seule manière pour les habitants de ces régions d'attirer des investissements était de se lier à un candidat pendant la période électorale, ce qui ne leur créait pas de droits et favorisait des pratiques clientélistes. Par ailleurs, ces régions abandonnées à leur propre sort risquent de se faire contrôler par des bandes criminelles qui exercent un pouvoir parallèle. La thèse de l' « *empowerment* » peut donc être complétée, ou même remplacée, par celle de la compensation de la négligence historique vis-à-vis des régions plus défavorisées, ce qui renforce la présence du gouvernement dans des régions qui se retrouvaient en dehors de son champ d'action.

Une des questions les plus sensibles par rapport au budget participatif est la menace potentielle que peut constituer la participation populaire vis-à-vis du rôle des bureaucrates, de l'exécutif local et des élus locaux. La question est particulièrement sensible entre les délégués du OP et les élus locaux, puisque la compétence constitutionnelle de voter le budget relève du pouvoir législatif. La frontière entre ces deux mécanismes de représentation est loin d'être clairement délimitée. En ce qui concerne le rapport entre les acteurs du budget participatif et l'exécutif local, la doctrine est unanime pour affirmer que le gouvernement local joue un rôle décisif dans le budget participatif, même si les acteurs le contestent.

Selon l'observation de Leonardo Avritzer: « *Il n'y a pas de doute que les dessins du « bas vers le haut » comme l'OP sont le plus fortement démocratisants et distributifs. D'abord on peut observer que l'OP est le dessin participatif le plus démocratisant par sa capacité à changer le rapport entre l'État et la société, en incluant la population dans la délibération sur les priorités budgétaires. Mais, il a été possible d'observer encore que l'OP est le dessin participatif le plus vulnérable à la volonté de la société politique* »³¹⁰.

310 AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. In: Revue OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, n° 1, Junho, 2008, p.43-64.

Comme preuve du succès de cette initiative du budget participatif, on peut mentionner la réélection des gouverneurs qui ont assumé ce compromis, ainsi que la continuité de la pratique. Même si on constate des changements constants dans son mode d'organisation, sa procédure et son fonctionnement, ces changements sont plutôt issus d'un processus d'apprentissage et de développement qui ne s'est pas arrêté face aux difficultés. L'acceptation populaire se manifeste par l'appui des mouvements sociaux et par le résultat des recherches d'opinion.

Étant donné le succès de l'expérience initiale de la ville de Porto Alegre, ajouté à des conditions favorables telles que l'autonomie municipale institutionnalisée par la Constitution Fédérale de 1988, l'augmentation des recettes et la décentralisation politico-administrative, l'innovation lancée par cette ville atteint une visibilité nationale, de sorte que ces pratiques de participation populaire se sont étendues à plusieurs capitales des états fédérés, aussi bien celles administrées par le Parti des Travailleurs (PT), comme c'est le cas de Vitória, Brasília, Belém et Belo Horizonte, que d'autres gouvernées par des partis politiques de tendances différentes, comme Salvador et Recife. Il est intéressant de regarder comment s'est passée l'implantation et le développement du budget participatif dans quelques villes.

B. Quelques exemples de son implantation

Le fait que la pratique de l'OP ait commencé dans la ville de Porto Alegre est dû à quelques facteurs particuliers présents dans cette ville, tels que la présence d'un pouvoir exécutif de gauche (du parti des travailleurs -PT) qui a lancé les bases du projet, la présence d'une société civile organisée, qui était déjà prête à participer aux décisions publiques et la persistance de la volonté politique d'implémenter la politique participative. Il y a aussi le facteur de l'augmentation des recettes municipales, qui a contribué à la montée en puissance des politiques participatives. Cette augmentation était due d'abord à l'ouverture politique et à la réforme fiscale portée par la Constitution de 1988, qui a conféré plus de ressources aux municipalités ; toutefois, un facteur aussi important a été l'ajustement fiscal mis en place par quelques municipalités, qui ont augmenté leurs recettes avant même l'achèvement complet de la réforme fiscale, intervenue en 1993. Cela a été le cas des villes de Porto Alegre et Belo

Horizonte, qui présentent des meilleurs indicateurs économiques et sociaux.

À la fin de la gestion 1993- 1996, on est arrivé à une certaine stabilité du processus, due à la volonté politique de changer une structure administrative qui n'était pas bien préparée pour traiter un nouveau cadre institutionnel comme l'OP, et qui a surmonté les obstacles pour inaugurer une politique nouvelle. Les changements réalisés en 1994 se sont reflétés sur la stabilité atteinte dans les années 1996 et 1997.

En 1998, le budget participatif a connu une nouvelle gestion, son cadre a changé : il y eut des changements de méthode, les travaux n'étaient plus rendus dans les délais et le plus grave a été le changement lié à la coordination de l'OP. À partir de 2000, celle-ci est passée au Secrétariat de Coordination du Gouvernement, ce changement étant justifié par le besoin de configurer le processus de discussion comme un aspect plus politique, mais aussi plus proche des communautés.

L'OP de l'année 2000 a connu des aménagements, la communauté n'a pas choisi des nouveaux travaux et la mairie a fait une renégociation des travaux des OP de 1997, 1998 et 1999. Ceci a entraîné un changement dans les règles de l'OP-2000, qui a eu seulement deux phases de discussion. Au-delà de ce désengagement progressif, la mairie a cherché à changer la configuration du OP, au détriment de la clarté des règles.

Malgré le maintien des niveaux de participation dans les OP des années 2001 et 2002, la pratique de l'OP a été interrompue à partir de l'année 2001, après le vote de l'OP-2002 et n'a été reprise qu'en 2005, cette interruption étant due notamment aux coûts d'implémentation du budget participatif. Aujourd'hui la mairie définit cette pratique comme prioritaire³¹¹:

« Tous les deux ans, la mairie de Vitória réalise le budget participatif (OP), un important instrument de démocratie et de participation populaire. L'OP est un processus dans lequel les habitants de la municipalité décident, conjointement avec le pouvoir public, les travaux et les services à réaliser par la mairie.

Selon les ressources du Budget Municipal, les demandes sont définies et composent la Loi du Budget Annuel (LOA), laquelle sera approuvée par la Chambre Municipale.

311 <http://www.vitoria.es.gov.br/seges.php?pagina=oquee> ; consulté le 1er avril 2010 ; traduction libre.

Le processus de discussion du budget participatif a lieu depuis 2005, après quelques années sans être réalisé. Il s'agit d'une politique prioritaire du gouvernement qui vise à la création et au renforcement des canaux de participation, au contrôle social et au suivi de la gestion municipale par les citoyens.

Le budget participatif 2010-2011 est élaboré en employant une nouvelle méthode, qui résulte de la maturation et de l'évaluation des processus déjà réalisés. Il y a deux espaces de discussion et de délibération sur les investissements municipaux : la discussion des priorités par régions et la discussion des priorités pour la ville. »

Le cas de la ville de São Paulo est particulier, puisque cette ville a toujours connu un manque de culture de la participation et a toujours été la moins participative, même si c'est là qu'est né le parti des travailleurs, la branche la plus influente du PT à São Paulo. Par conséquent, dans cette ville la société civile n'a pas eu, historiquement, la force pour demander des politiques participatives, tandis que la société politique n'a pas eu assez d'empathie avec la société civile pour adopter la participation comme politique gouvernementale.

Selon Leonardo Avritzer³¹², le Parti des Travailleurs a exercé deux fois le pouvoir exécutif de la ville de São Paulo et, les deux fois, n'a pas réussi à implémenter les politiques participatives. La première expérience, simultanément à l'implantation de l'OP à Porto Alegre, a rencontré des fortes résistances dues aux divisions internes du parti politique, de sorte que la proposition, déjà nommée budget participatif, n'a pas été approuvée par la Chambre Municipale.

Lors de la deuxième expérience, issue de l'élection de Marta Suplicy en 2000, l'OP a été placé parmi les politiques sectorielles et à partir de 2002, la ville de São Paulo a instauré la pratique du budget participatif avec les caractéristiques suivantes : 1) l'OP a suivi une logique semblable à celle de Porto Alegre, en réalisant des assemblées régionales et en élisant un conseil, 2) l'OP n'a pas eu l'appui de la majorité politique, en restant délégué à des groupes de gauche plus isolés, 3) contrairement au OP de Porto Alegre, l'OP de São Paulo n'a pas assumé de fonction de distribution des biens publics à la population plus défavorisée,

312 AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. In: Revue OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, n° 1, Junho, 2008, p.43-64 ; traduction libre.

puisqu'il y avait en même temps un programme de distribution des aides, qui a distribué beaucoup plus de ressources.

Donc, on peut conclure que l'implantation du OP dans la ville de São Paulo a rencontré des contraintes politiques, selon Avritzer : « *Les programmes sociaux les plus importants de la mairie ont eu des ressources beaucoup plus importantes à l'OP et n'ont pas été dotés de composante participative, tandis que l'OP n'a fonctionné correctement et avec peu de ressources que dans des régions qui avaient déjà la tradition participative. Au même moment, en raison des contraintes électorales, l'administration Marta Suplicy a réalisé des vastes coalitions politiques pour l'indication des administrateurs régionaux, dont quelques-uns étaient absolument en dehors du champ participatif et ont préjugé l'implantation des décisions de l'OP dans leurs régions.* »³¹³.

Ainsi, en comparant l'OP de São Paulo et ceux de Porto Alegre et de Belo Horizonte, cet auteur arrive à la conclusion qu'à São Paulo le budget participatif n'a pas trouvé l'appui nécessaire de l'administration, puisque l'implantation des pratiques participatives ne faisait pas partie des priorités du groupe politique le plus important. Cela confirme le rôle important joué par la volonté politique des gouverneurs dans le succès des pratiques participatives, ainsi que l'importance d'être en présence d'une société civile suffisamment organisée et participative.

Dans la ville de Porto Alegre, précurseur du budget participatif, on vérifie dans la première année une grande affluence de la population dans toutes les réunions plénières populaires de quartier. Mais, à cette occasion, « *tous voulaient tout en même temps* »³¹⁴, la population exigeait l'accomplissement des promesses électorales et la réalisation immédiate des travaux. Cependant le gouvernement n'avait pas assez de ressources pour faire face à toutes ces demandes, raison pour laquelle il fallait d'abord procéder à une réforme fiscale, ce qui fut fait à travers une négociation très compliquée avec l'assemblée législative locale, avec une intense participation des délégués du OP. La première grande réforme fiscale a réussi à augmenter les ressources propres de 25% de la recette totale en 1989 à environ 51% de la recette totale en 1996³¹⁵.

313 *Ibidem*.

314 GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo e a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre : Fundação Percecu Abramo, 1997 ; p. 24 ; traduction libre.

315 *Ibid.*, p. 25 ; traduction libre.

Malgré l'augmentation des ressources, les travaux n'ont pas pu commencer immédiatement, puisqu'il fallait d'abord solder les dossiers des gouvernements précédents. Par conséquent, la participation populaire a baissé, car la population s'est retrouvée déçue. Le gouvernement a, toutefois, maintenu ses engagements et a respecté les décisions prises par la population.

À partir de 1990, la deuxième année du gouvernement, le OP s'est développé, les décisions ont été exécutées de façon à renforcer l'image du OP face à la population.

Actuellement³¹⁶, la procédure de l'OP débute avec la réalisation de réunions préparatoires, à l'occasion desquelles la mairie rend compte de l'exercice précédent et présente le Plan d'Investissements et Services (PIS) pour l'année suivante. Les secrétariats municipaux suivent ces réunions et fournissent des éclaircissements sur les critères qui orientent le processus et la viabilité des demandes. Puis, aux mois d'avril et mai, sont organisées les Assemblées Régionales et Thématiques. Dans les 17 régions et dans les six divisions thématiques de l'OP, la population élit les priorités pour la municipalité, ainsi que leurs conseillers et définit le nombre de délégués de la ville qui participeront aux forums régionaux et aux groupes de discussions thématiques. À partir du cycle de l'OP 2007/2008 une région a été ajoutée, de sorte que leur nombre est passé de 16 à 17.

Les Forums des délégués sont responsables de la définition, selon l'ordre d'importance, des travaux et des services qui seront discutés dans la période de mai à juin et de l'analyse et de l'approbation du Plan d'Investissements et Services de leur Région ou Thématique.

Le cycle du budget participatif se répartit tout au long de l'année de la manière suivante : aux mois de mars et avril se réalisent les réunions préparatoires, fin avril, début mai sont réalisées les Assemblées Régionales et Thématiques, en mai/ juin/ juillet sont élus les délégués, ensuite en juillet est élaborée la matrice budgétaire, qui sera votée en août et septembre, en octobre et novembre le PIS est détaillé, en novembre et décembre sont discutées les altérations du règlement intérieur dans le forums régionaux et thématiques, et enfin en décembre et janvier le règlement intérieur est voté, conjointement avec les critères généraux, techniques et régionaux.

³¹⁶ Informations issues du site de la mairie de Porto Alegre : <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>, consulté le 20 mai 2010.

Les priorités thématiques des régions sont votées par la population, qui choisit quatre priorités parmi une liste de domaines d'action, qui sont : assainissement, logement, pavage, éducation, assistance sociale, santé, transport, sport, éclairage public, développement économique, fiscalité et tourisme, culture, environnement, jeunesse, accessibilité et mobilité urbaine, tourisme. À partir du vote de la population, des notes sont attribuées aux quatre premières priorités, ensuite sont additionnées toutes les priorités des 16 régions, de façon à obtenir les 3 premières priorités de la ville. Quand les régions donnent la priorité à des thèmes qui ne figurent pas parmi les 3 priorités globales de la ville, des ressources proportionnelles doivent être allouées aux quatre premières hiérarchisées dans la région, pour faire face à ces priorités.

Enfin, il convient de souligner que l'expérience du budget participatif de la ville de Porto Alegre n'a pas eu de reconnaissance dans la presse locale, qui a toujours jeté des regards méfiants sur cette pratique. Et son importance n'a été reconnue qu'à la suite de la réalisation par l'Organisation des Nations Unis (ONU) de la conférence Habitat II, qui a eu lieu à Istanbul en juin 1996 : le budget participatif y a été placé parmi les 22 meilleures pratiques de gestion publique dans l'Amérique Latine et parmi les 42 meilleures pratiques de gestion urbaine dans le monde.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La préparation du budget est une activité entièrement exercée par le pouvoir exécutif, notamment à travers le Ministère du plan, du budget et de la gestion. Il compte plusieurs organes dédiés au budget de l'État, comme le Secrétariat au budget fédéral, principal acteur de l'étape de préparation du budget.

Les principales questions qui apparaissent au moment de la préparation du budget concernent l'absence de mécanismes de concertation et la difficulté de trouver un consensus politique entre les pouvoirs législatif et exécutif. Cette difficulté se manifeste au regard de l'estimation de recettes budgétaires, la prévision réalisée par le pouvoir exécutif étant systématiquement réévaluée à la hausse par le pouvoir législatif, ce qui entraîne des conflits entre ces deux pouvoirs. De même, la rigidité budgétaire est conséquence de la méfiance entre les pouvoirs, le Parlement cherchant à assurer la destination de ressources à certains domaines, tels que la santé et l'éducation, indépendamment du contexte politique. La solution retenue face à cette rigidité, la désaffectation des recettes de l'Union (DRU) est très controversée et ne résout pas le problème global de la rigidité budgétaire ni de la difficulté de trouver un consensus entre les pouvoirs vis-à-vis de la dépense publique.

La difficulté de trouver un consensus politique et l'insuffisance des mécanismes de concertation entre les pouvoirs législatif et exécutif sont également prises en compte dans le prochain titre, à l'égard de l'étape d'adoption du budget.

CONCLUSION DU TITRE I

La distribution des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif en matière budgétaire a évolué tout au long des différentes constitutions brésiliennes. Ainsi, la Constitution Fédérale de 1988, qui consolide la redémocratisation du pays, a élargi les compétences du pouvoir législatif, de façon à lui assurer une plus grande participation à la décision financière. Malgré tout, l'étape de préparation du budget de l'État est placée entièrement sous la compétence du pouvoir exécutif. En l'absence d'un débat préalable assurant la participation des deux pouvoirs, l'exécutif dispose d'un pouvoir significatif de décision, dès lors qu'il estime les recettes, fixe les priorités de l'action publique et prévoit les dépenses. Cette prédominance du pouvoir législatif est, toutefois, quelque peu réduite en fonction de la programmation budgétaire pluriannuelle, soumise au vote du Parlement, et de la réestimation des recettes réalisée par le pouvoir législatif.

TITRE II

L'ADOPTION DES LOIS BUDGETAIRES : UNE AFFAIRE DU POUVOIR LEGISLATIF SUBISSANT BEAUCOUP D'INFLUENCE DU POUVOIR EXECUTIF

L'adoption du budget se déroule principalement au sein du pouvoir législatif, compétent pour apprécier et voter les prévisions de recette et l'autorisation de dépense. Néanmoins, les interactions avec le pouvoir exécutif sont bien présentes à cette étape aussi, notamment au travers des négociations entre les deux pouvoirs et de l'action des leaders au parlement. Sur ce point, il faut tenir compte du système de gouvernement adopté par le Brésil, c'est-à-dire un système présidentiel, marqué par la pluralité de partis politiques. En regard, le Président de la République doit s'appuyer sur des coalitions de partis politiques, d'abord pour gagner les élections et ensuite pour obtenir le soutien de la majorité du congrès national et assurer la gouvernabilité. Les rapports entretenus entre le Président de la République et cette base de soutien au Congrès National sont alors fondamentaux pour assurer l'adoption des propositions de loi d'intérêt du pouvoir exécutif, ainsi que l'adoption du budget de l'État.

Dans ce sens, l'articulation politique entre le gouvernement et sa base de soutien et entre le gouvernement et l'opposition se fait dans plusieurs instances du congrès national, par le biais de plusieurs acteurs. C'est le cas des commissions thématiques, des leaders du gouvernement et de l'opposition, des blocs et groupements parlementaires et aussi, bien entendu, des partis politiques. Tous ces acteurs exercent une influence sur la procédure législative en général, et tout particulièrement sur la procédure spécifique d'adoption des lois budgétaires, les intérêts financiers et économiques étant très souvent les plus difficiles à concilier, d'autant plus que la mise en place de la plupart des propositions législatives et des politiques publiques demandent des ressources publiques.

Par ailleurs, la compréhension de la procédure législative est également importante, soit par rapport à l'initiative des lois budgétaires, attribuée au pouvoir exécutif, soit en prenant en compte les interactions entre les pouvoirs lors de la détermination de l'agenda des travaux législatifs. Comme nous allons le voir, cet agenda subit beaucoup d'influence du pouvoir exécutif, notamment face aux pouvoirs législatifs attribués au président de la république et des régimes spéciaux d'appréciation des projets de loi. La prérogative du Président de la République de promulguer des normes d'urgence ayant la force de la loi, très souvent exercée, entraîne un bouleversement de la procédure législative, le pouvoir législatif devant apprécier ces normes dans un délai précis et avant toutes les autres propositions de loi, et il est très improbable qu'une norme d'urgence ayant déjà produit d'effets ne soit pas validée par le pouvoir législatif et convertie en loi. D'autre part, les régimes spéciaux d'appréciation des projets de loi sont également en mesure de changer l'agenda des travaux législatifs. Il s'agit des différents régimes d'urgence, dont l'application peut être demandée par le Président de la République, par la majorité des membres de la chambre des députés ou du sénat ou des leaders représentant cette majorité. Le chef du pouvoir exécutif est donc en mesure d'influencer l'ordre d'appréciation des projets de loi par sa propre action ou à travers les leaders du gouvernement au Congrès National.

En ce qui concerne le moment de l'adoption du budget, la compétence du pouvoir législatif n'est pas restreinte à l'approbation ou au rejet de la proposition présentée par le pouvoir exécutif. Au parlement revient aussi la réalisation des modifications à cette proposition, en exerçant son droit d'amendement. Il s'agit d'un aspect très important de l'étape d'adoption du budget de l'État, qui renforce la compétence du pouvoir législatif vis-à-vis du budget de l'État, en permettant que les parlementaires interviennent sur la destination d'une partie des recettes, ce qui peut bénéficier aux régions et aux municipalités qui avaient été délaissées par la proposition du pouvoir exécutif. Cette compétence de modifier la loi budgétaire rencontre, toutefois, des limitations dues à un usage abusif vérifié auparavant, les parlementaires ayant profité de ce mécanisme pour détourner des ressources publiques. Même si les limitations ont pu équilibrer l'exercice de ce droit, en posant des conditions spécifiques à l'admissibilité des amendements parlementaires, ce mécanisme reste controversé, notamment vis-à-vis des détournements de ressources qui sont toujours vérifiés, de l'usage de ces amendements comme moyen de chantage politique entre les pouvoirs et de la priorité absolue qui leur est conférée par les parlementaires au détriment de l'ensemble du

budget de l'État.

Enfin, il convient de s'intéresser au déroulement de la procédure d'adoption du budget de l'État au sein de la Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle, ainsi qu'en session plénière au Congrès National. Sur ce point, il convient de rappeler que l'instance décisive principale est la Commission mixte, où se déroulent toutes les négociations liées à la proposition budgétaire, la plénière du Congrès National exerçant plutôt le rôle de ratification des décisions prises au sein de la Commission.

Dans ce deuxième titre seront donc, tout d'abord, traitées les questions liées à l'activité législative du Congrès National et à l'influence exercée par le pouvoir exécutif (Chapitre I), pour ensuite aborder la question des amendements parlementaires et de la procédure d'adoption du budget de l'État brésilien (Chapitre II).

CHAPITRE 1. LES PRINCIPAUX ACTEURS AU CONGRES NATIONAL ET LEUR PARTICIPATION A LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Le pouvoir législatif est exercé par deux chambres qui comptent un nombre assez élevé de membres³¹⁷. Son activité doit, donc, être organisée de façon à permettre la participation des parlementaires, sans pour autant perdre de son efficacité. Idéalement, toutes les propositions législatives devraient être appréciées et discutées par tous les membres du pouvoir législatif. Néanmoins, cela finirait par rendre impossible la prise de décision collective, raison pour laquelle ce pouvoir s'organise autour des commissions thématiques, blocs et groupements partidaires, et s'articule au travers du travail des leaders et des rapporteurs. Cette organisation est notamment prévue au sein des règlements internes de chaque chambre, ainsi que par le règlement commun aux deux chambres.

L'articulation politique se fait à l'intérieur du pouvoir législatif, mais aussi par rapport au pouvoir exécutif. Dans ce contexte, certains acteurs au parlement sont chargés de mener cette articulation avec le pouvoir exécutif. Il s'agit notamment des leaders au parlement, qui représentent des partis politiques, des groupements des états fédérés et même le gouvernement, à travers la figure du leader du gouvernement au Congrès National. De même, certains fonctionnaires dans différents organes du pouvoir exécutif ont l'attribution de suivre l'activité législative et de participer au dialogue entre les deux pouvoirs. Cette articulation politique sert à assurer le maintien d'une base de soutien au gouvernement, essentielle à la gouvernabilité du pays dans un système présidentiel et multi-partidaire.

Par ailleurs, l'organisation des travaux législatifs, notamment les questions de l'ordre du jour et des propositions législatives prioritaires peut subir des influences du pouvoir exécutif. Le Président de la République est en mesure d'influencer les travaux législatifs avec ses pouvoirs législatifs d'urgence et la possibilité de déterminer l'appréciation urgente de certains projets de loi.

Aussi, pour mieux appréhender la participation du pouvoir législatif à l'étape d'adoption du budget de l'État, il est essentiel de comprendre l'organisation de ce pouvoir,

³¹⁷ Le Brésil compte actuellement 513 députés et 81 sénateurs.

notamment en mettant en évidence les acteurs qui participent au cycle budgétaire (Section 1). Par ailleurs, il est important de connaître les mécanismes dont dispose le pouvoir exécutif pour intervenir sur la procédure législative (Section 2).

SECTION 1 LES PRINCIPAUX ACTEURS AU SEIN DU POUVOIR LEGISLATIF

En face de l'organisation du pouvoir législatif en commissions thématiques, constituées à la chambre des députés, au sénat, ou bien de façon mixte, et par détermination de l'article 166, § 1er de la Constitution Fédérale de 1988, l'acteur essentiel du pouvoir législatif en matière budgétaire est la commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle (I). La plupart des décisions budgétaires sont prises par cette commission ; cependant, il faut considérer aussi l'influence des partis politiques et les formes par lesquelles ils s'articulent, constituant d'autres acteurs budgétaires importants (II).

I. La commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle : la principale instance de décision

La commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle est l'acteur principal du pouvoir législatif en ce qui concerne l'adoption des lois budgétaires et le contrôle de l'activité financière de l'État. Il faut, donc, bien connaître sa composition et ses compétences (A), afin de pouvoir étudier l'étape d'adoption du budget. En outre, il est également important d'analyser le rôle des membres responsables de la consolidation de la proposition budgétaire qui doit être voté par la commission, les rapporteurs du budget (B).

A. La composition et les compétences de la commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle

En vue de mieux présenter la commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle, nous aborderons sa composition (1) et ses compétences (2).

1. La composition de la commission

La commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle (CMO³¹⁸) est prévue à l'article 166, § 1^o, de la Constitution Fédérale de 1988. Cet article détermine que les lois budgétaires sont appréciées par les deux chambres du congrès national, selon le règlement interne commun à ces deux chambres. Cette Commission est prévue à la résolution n^o 1, de 2006-CN, et fait partie du règlement interne du congrès national commun aux deux chambres.

La CMO était composée par quarante-deux membres titulaires, dont trente députés et dix sénateurs, selon la prévision de la Résolution n. 1, de 2006. Les autres deux places étaient destinées à un Député et un Sénateur représentant les groupements minoritaires qui n'obtiennent pas le quotient nécessaire pour assurer leur participation au sein des commissions. Ces places étaient distribuées selon un système de rotation entre les groupements minoritaires, selon la norme de l'article 10-A du règlement commun du Congrès National. Il y avait, en outre, le même nombre de remplaçants.

Toutefois, dans l'année 2012, un nouveau parti politique a été créé, le parti social démocratique -PSD, regroupant plusieurs parlementaires élus sous d'autres sigles. En raison de sa création postérieure aux élections, ce parti n'avait pas de représentation au sein des commissions mixtes. Alors, suite à une intense campagne menée par ce parti³¹⁹, le Congrès

318 Sigle en portugais pour "Comissão mista de orçamento"- CMO.

319 Source : Agence de presse de la Chambre des Députés. *Comissão de Orçamento ganha quatro novas integrantes*. Publiée le 7 août 2012, disponible sur <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/423629-COMISSAO-DE-ORCAMENTO-GANHA->

National a approuvé une augmentation du nombre de membres des commissions. La Résolution n. 1, de 2012- CN, portant cette augmentation, dispose que jusqu'au 31 janvier 2015, le nombre de membres des commissions mixtes du Congrès National sera accru d'un dixième, afin de destiner ces places supplémentaires aux membres du PSD. Par conséquent, la Commission mixte du budget passe à quarante-six membres et le quorum minimum pour le vote passe à 18 députés et 7 sénateurs, au lieu de 16 députés et 6 sénateurs. Par contre, le quorum minimum exigé pour initier les réunions est maintenu : 6 députés et 2 sénateurs³²⁰.

Il revient au groupe parlementaire dirigeant de fixer la représentation des partis politiques et des blocs parlementaires à la commission, dans la première quinzaine du mois de février. Pour ce faire, il faut observer le critère de proportionnalité de la représentation des partis politiques³²¹. Ensuite, s'il reste encore des places, il faut prendre en compte les fractions du quotient obtenu par chaque parti³²², de la plus grande vers la plus petite, en distribuant les places aux partis ou blocs parlementaires. Finalement, s'il y a encore des places, elles seront distribuées, de préférence, aux blocs parlementaires qui ne sont pas encore représentés à la CMO, selon la proportionnalité. Cette proportionnalité dans la représentation des partis politiques doit être observée pendant toute la session législative.

La distribution des places étant définie, les leaders doivent, jusqu'au cinquième jour franc du mois de mars, indiquer au président du congrès national les membres titulaires et remplaçants, toujours en observant la proportionnalité précédemment calculée. L'indication des membres, titulaires ou remplaçants, qui ont intégré la commission antérieure en tant que titulaire ou remplaçants est interdite. Cette interdiction ne s'applique pas aux parlementaires réélus, de sorte qu'au début d'une nouvelle législature, le membre réélu pourra intégrer la CMO pour la deuxième année consécutive.

Si, ce délai écoulé, les leaders n'ont pas indiqué les membres, les places seront

[QUATRO-NOVOS-INTEGRANTES.html](#), consulté le 16 août 2012.

³²⁰ Source : Agence de communication de la Chambre des Députés. *Comissão de Orçamento ganha quatro novos integrantes*. Publiée le 7 août 2012, disponible sur

<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/423629-COMISSAO-DE-ORCAMENTO-GANHA-QUATRO-NOVOS-INTEGRANTES.html>, consulté le 16 août 2012.

³²¹ Article 6 de la résolution 1, de 2006-CN.

³²² Le quotient partidarista est une formule employée pour calculer la participation de chaque parti politique au Parlement, c'est-à-dire le nombre de sièges occupés par chaque parti politique à la Chambre des Députés. La formule est composée de la division du nombre de votes valables (exclus les votes blancs et nuls) obtenus par chaque parti, par le quotient électoral. Ce quotient est calculé en divisant le nombre total de votes valables par le nombre de sièges disponibles à la Chambre des Députés. (Source : Tribunal Superior Eleitoral : <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/quociente-partidario/>, consulté le 16 août 2012)

attribuées aux parlementaires les plus âgés, parmi ceux qui ont eu le nombre le plus grand de mandats, en observant la règle de la proportionnalité selon le parti³²³.

La représentation à la CMO appartient au parti politique ou bloc parlementaire, de sorte que le leader pourra demander au président du groupe parlementaire du congrès national, à tout moment, la substitution d'un membre titulaire ou remplaçant³²⁴.

Le membre titulaire qui ne participe pas, pendant la session législative, à trois réunions consécutives ou à six réunions alternées, sera exclu de la commission, sauf s'il est absent pour participer à une mission officielle ou pour raisons médicales. Dans le cas d'une exclusion, le président doit en informer le leader, qui procédera à la substitution. Le membre exclu ne pourra pas retourner à la CMO pour la même session législative³²⁵.

L'installation de la CMO et l'élection de son groupe parlementaire dirigeant auront lieu jusqu'au dernier mardi du mois de mars, au moment où se termine le mandat des membres de la commission précédente³²⁶. Aucun sujet ne sera étudié pendant la période comprise entre la fin du mandat des membres de la CMO et l'installation de la nouvelle composition de la commission³²⁷.

La CMO est dirigé par un président et trois vice-présidents, titulaires d'un mandat annuel, élus par les membres de la commission³²⁸. Les fonctions de président et de vice-président seront exercées, à chaque année, de façon alternée, par un sénateur et un député³²⁹.

2. Les compétences de la CMO

La Constitution Fédérale détermine qu'une commission mixte permanente de députés et sénateurs sera compétente pour examiner et émettre un avis sur les projets de loi concernant le plan pluriannuel, les directives budgétaires, le budget annuel et les crédits

323 Article, 7, § 2 de la résolution.

324 Article 8 de la résolution.

325 Article 9 de la résolution.

326 Article 10.

327 Article 11.

328 Article 12.

329 Article 13.

additionnels, ainsi que les comptes présentés chaque année par le président de la république. Cette commission doit aussi examiner et émettre un avis sur les plans et les programmes nationaux, régionaux et sectoriels prévus à la Constitution et exercer le suivi et le contrôle budgétaires.

Les compétences de la CMO sont aussi prévues par la résolution n° 1, de 2006-CN. Selon l'article 2 de cette résolution, il relève de la compétence de la CMO d'émettre son avis et délibérer, au-delà des hypothèses prévues à la Constitution, sur les documents appartenant au suivi et au contrôle de l'exécution budgétaire et financière et de la gestion fiscale.

Les documents essentiels à l'exercice de cette compétence sont les rapports de gestion fiscale, prévus à l'article 54³³⁰ de la loi complémentaire n° 101, de 2000- loi de responsabilité financière , les informations envoyées par la Cour des comptes de l'union relatives au contrôle des travaux et des services dans lesquels des irrégularités graves ont été identifiés et qui font partie de l'annexe à la loi budgétaire annuelle, les autres informations envoyées par la Cour des comptes ou par des organes ou des entités de l'administration fédérale, par le biais du congrès national.

En outre, la commission doit analyser et donner son avis sur les rapports concernant les actes de limitation d'engagement et des mouvements financiers, selon l'article 9³³¹ de la loi de responsabilité financière , et sur les autres rapports d'évaluation et de suivi de l'exécution budgétaire et financière.

330 Article 54. A la fin de chaque quadrimestre, les titulaires des pouvoirs et des organes traités à l'article 20 éditoront un rapport de gestion fiscale, signé par:

I- Le chef du pouvoir exécutif

II- Le président et les autres membres du groupe parlementaire dirigeant ou organe décisionnel équivalent, selon les règlements internes du pouvoir législatif;

III- Le président du tribunal et les autres membres du conseil d'administration ou organe décisionnel, selon les règlements internes du pouvoir judiciaire;

IV- Le chef du ministère public, de l'union et des états.

Paragraphe unique. Le rapport sera signé aussi par les autorités responsables par l'administration financière et par le contrôle interne, ainsi que par d'autres définies par acte propre de chaque pouvoir ou organe traité à l'article 20.

331 Article 90. Si on vérifie, au bout de deux mois, que la réalisation de la recette pourra ne pas comporter l'accomplissement des cibles de résultat primaire ou nominal établies à l'annexe des cibles fiscales, les pouvoirs et le ministère public promouvront dans les trente jours suivants, par acte propre et dans les montants nécessaires, la limitation d'engagement et des mouvements financiers, selon les critères fixés par la loi de directives budgétaires.

La CMO peut aussi être consultée à propos de l'estimation des coûts et de l'impact fiscal et budgétaire de l'approbation des projets de loi et des mesures provisoires en cours de traitement, avant le vote en session plénière. Cette consultation est importante pour assurer l'observance de l'article 17 de la loi de responsabilité financière, qui traite des dépenses obligatoires continues, c'est-à-dire les dépenses qui entraînent une obligation légale pour une période supérieure à deux exercices. Pour ces dépenses, l'article 17 exige qu'il soit démontré qu'elles n'auront pas d'impact sur l'accomplissement des cibles de résultat fiscal.

La résolution n° 1, de 2006-CN établit également des prérogatives pour assurer l'exercice des compétences attribuées à la commission mixte. Selon l'article 3 de la résolution, la CMO pourra déterminer auprès de la Cour des comptes de l'union la réalisation des contrôles, inspections et audits, ainsi que demander des informations sur le contrôle comptable, financier, budgétaire, opérationnel et patrimonial et sur les résultats des contrôles, audits et inspections réalisés.

Le même article attribue aussi les prérogatives pour demander des informations et des documents aux organes et entités fédérales, ainsi que pour réaliser des audiences publiques avec des représentants des organes et des entités publiques et de la société civile. La CMO peut aussi réaliser des inspections et diligences dans les organes de l'administration publique fédérale, des administrations des états fédérés et des municipalités et dans des entités privées qui reçoivent des ressources ou administrent des bien de l'union.

Enfin, la commission mixte du budget pourra aussi réaliser des audiences publiques pour le débat et l'amélioration des projets de loi budgétaire annuelle, de loi de directives budgétaires et de loi du plan pluriannuel, ainsi que pour le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire et financière³³².

Il faut souligner aussi le rôle essentiel que joue la commission mixte pour l'admissibilité des amendements parlementaires. Ces amendements font l'objet d'une analyse par la CMO, qui donne son avis et délibère sur les amendements avant qu'ils soient votés en session plénière.

332 Article 4 de la résolution n° 1, de 2006-CN.

B. Les rapporteurs du budget

Les rapporteurs du budget exercent une fonction essentielle pour l'approbation des lois budgétaires et des amendements parlementaires, ainsi que pour l'évaluation de l'estimation des recettes présentée par le pouvoir exécutif. C'est pourquoi il est fondamental de connaître son mode de désignation (1) et son rôle (2).

1. La nomination des rapporteurs

Différents rapporteurs travaillent au sein de la commission mixte du budget. Pour la loi budgétaire annuelle, il y a un rapporteur général, un rapporteur de la recette et les rapporteurs sectoriels, pour chaque branche thématique du budget. La même division thématique s'applique aux projets de plan pluriannuel et de loi de directives budgétaires, avec un rapporteur du plan pluriannuel et un rapporteur de la loi de directives budgétaires.

L'indication et la désignation des rapporteurs se fait selon les déterminations de l'article 16 de la résolution n° 1, de 2006-CN. Le rapporteur général et le rapporteur de la recette, qui travaillent sur le projet de loi budgétaire annuelle, ainsi que les rapporteurs du projet de loi de directives budgétaires et le rapporteur du projet de plan pluriannuel, sont indiqués par les leaders des partis politiques.

Le rapporteur du projet de loi portant sur le plan pluriannuel sera désigné, de façon alternée, parmi les représentants du sénat fédéral et de la chambre des députés. Les parlementaires appartenant au même parti politique ou bloc parlementaire du président de la commission mixte du budget ne sont pas éligibles.

Le rapporteur du projet de loi de directives budgétaires et le rapporteur général du projet de loi budgétaire annuelle ne peuvent pas appartenir à la même chambre que le président de la CMO, ni au même parti politique ou bloc parlementaire. Par conséquent, quand le président de la commission est un député les rapporteurs du PPA et de la LOA sont forcément des sénateurs. De même, quand le président est un sénateur, les rapporteurs de ces

projets de loi sont des députés. De la même façon, le rapporteur de la recette ne peut pas appartenir à la même chambre, ni au même parti politique ou bloc parlementaire que le rapporteur général du projet de loi budgétaire annuelle.

Les rapporteurs sectoriels sont choisis par les leaders des partis politiques, en observant le critère de proportionnalité des partis et des membres de chaque chambre à la CMO. Ces rapporteurs sont nommés parmi les membres des commissions permanentes concernant des domaines thématiques semblables ou parmi ceux qui ont une participation remarquable dans les politiques publiques concernées. Le critère de l'alternance est adopté pour le choix des rapporteurs sectoriels du projet de loi budgétaire annuelle, de sorte que ne soit pas désigné l'année suivante, pour le même domaine thématique, un rapporteur membre du même parti politique.

Par ailleurs, chaque parlementaire est limité à l'exercice d'une seule fonction de rapporteur pendant chaque législature. Cette limitation s'applique à toutes les fonctions de rapporteur, indépendamment du projet de loi concerné. Les remplaçants peuvent aussi être désignés rapporteurs. Tous les rapporteurs doivent être indiqués dans le délai de cinq jours après l'installation de la CMO.

Les domaines thématiques correspondant aux projets des lois budgétaires, sont au nombre de dix : infrastructure - santé - intégration nationale et environnement - éducation, culture, science et technologie et sport, planification et développement urbain, trésor, développement et tourisme - justice et défense - pouvoirs de l'État et représentation - agriculture et développement rural et travail - sécurité sociale et assistance sociale.

Parmi ces domaines thématiques, quatre des dix rapporteurs sectoriels seront toujours des sénateurs. La distribution entre le sénat et la chambre des députés dépendra de qui exerce la fonction de rapporteur général. Si le rapporteur général est un député, il revient au sénat le premier choix du domaine thématique, le choix suivant relevant de la chambre des députés et ainsi de suite, de manière alternée.

2. Le rôle des rapporteurs

Le rapporteur général doit présenter un rapport préliminaire qui établit les critères à observer pour la présentation des amendements parlementaires³³³ et l'élaboration du rapport du projet par le rapporteur général et les rapporteurs sectoriels³³⁴.

Le rapport préliminaire est composé de deux parties : une partie générale et une partie spéciale. La partie générale contient l'analyse : des cibles fiscales, en fonction des résultats primaires et nominaux implicites dans le projet, en faisant la comparaison avec les deux derniers exercices, de la conformité avec le plan pluriannuel et la loi de directives budgétaires, de l'observance des limites prévues par la loi de responsabilité financière, des dépenses prévues selon le domaine thématique, de la programmation budgétaire, comparée avec l'exécution de l'exercice antérieur et de ce qui a été autorisé pour l'exercice présent, d'autres questions importantes.

La partie spéciale doit contenir : les conditions, les restrictions et les limites à observer par les rapporteurs sectoriels et le rapporteur général, dans le remaniement et l'annulation des dotations faisant partie du projet, les éventuelles annulations préalables, effectuées dans les dotations contenues dans le projet, les propositions d'ajustement de la dépense en raison de l'approbation du rapport de la recette et de la réévaluation des dépenses obligatoires et de la réserve de contingence, les critères qui seront adoptés pour la distribution de la réserve de ressources.

Par ailleurs, la partie spéciale doit contenir aussi les compétences thématiques des rapporteurs sectoriels et du rapporteur général et la structure basique des rapports, les critères à observer pour la réduction des inégalités interrégionales, selon l'article 165, § 7³³⁵, de la Constitution, les orientations spécifiques pour la présentation des amendements³³⁶.

Le rapporteur général et les rapporteurs sectoriels doivent observer, à l'occasion de l'élaboration de leurs rapports, les limites et les critères fixés dans l'avis préliminaire. De leur côté, les rapporteurs sectoriels doivent débattre du projet au sein des commissions

333 La question des amendements parlementaires sera traitée dans le Chapitre 2 du Titre II de la Première Partie.

334 Article 51 de la résolution n° 1, de 2006-CN.

335 § 7°- Les budgets prévus dans cet articles, compatibles avec le plan pluriannuel, auront parmi leurs fonctions, celle de réduire les inégalités inter-régionales, selon le critère de la population.

336 Les orientations spécifiques pour les amendements seront traitées dans le Chapitre 2 du Titre II de la Première Partie.

permanentes, avant la présentation de leurs rapports, en observant les domaines thématiques correspondants. Ils peuvent inviter des membres de la société civile lors du débat³³⁷.

Les rapporteurs sectoriels ont l'obligation de présenter leurs rapports dans le délai imparti par le règlement interne. L'omission de présenter ces rapports peut entraîner leur destitution³³⁸. Dans ce cas, la programmation budgétaire du domaine thématique correspondant et les amendements présentés seront appréciés uniquement par le rapporteur général.

Les rapporteurs du projet doivent procéder à l'analyse des différents aspects, tels que la conformité avec la loi du plan pluriannuel et la loi des directrices budgétaires, ainsi qu'avec la loi de responsabilité financière. Par ailleurs, ils doivent analyser l'exécution budgétaire récente, les effets de l'approbation des crédits spéciaux, ainsi que d'autres questions qui ont un impact sur le projet. Les rapporteurs doivent, en outre, indiquer les sous-titres du projet qui traitent des dépenses destinées à des projets qui ont été considérés comme ayant des indices d'irrégularités graves par la Cour des comptes de l'union.

En vérité, le rôle le plus significatif des rapporteurs concerne les amendements parlementaires. Au-delà de l'élaboration des rapports, chaque rapporteur exerce un rôle très important de négociation avec le gouvernement et aussi avec les blocs parlementaires représentatifs des états fédérés.

Comme nous allons le voir dans le Chapitre 2 du Titre II de cette première partie, ces négociations se déroulent, notamment, autour de la distribution des ressources entre les différents amendements parlementaires, c'est-à-dire, du choix des programmes prioritaires. Le gouvernement cherche toujours à éviter que le législatif annule des dépenses faisant partie de son programme de gouvernement, tandis que les parlementaires essaient de garantir l'exécution de leurs amendements, ainsi que l'octroi des ressources dans leurs régions d'origine.

337 Article 62 de la résolution n° 1, de 2006-CN.

338 Article 64 de la résolution n° 1, de 2006-CN.

II. Les autres acteurs : les groupements parlementaires et les leaders au Congrès National

Au-delà de la commission mixte et des rapporteurs du budget, dont la participation au cycle budgétaire est la plus directe, il faut rappeler l'influence des partis politiques sur la dynamique du pouvoir législatif et bien entendu sur les questions budgétaires. Dans le système politique brésilien, ces partis politiques s'organisent en groupes et blocs parlementaires (A), de façon à avoir plus de voix et de participation. Au sein de chaque groupe ou bloc parlementaire, les leaders exercent un rôle de grande importance, y compris dans les rapports entre le législatif et l'exécutif (B).

A. Les groupes et les blocs parlementaires

Les parlementaires brésiliens s'organisent, au sein de la chambre des députés et aussi au Sénat, par le biais des groupements, qui s'articulent autour des partis politiques, de l'appui -ou pas- au gouvernement, ainsi que de la défense des intérêts en commun, tels que les intérêts des états fédérés, des régions et des groupes (producteurs ruraux, religieux, etc.).

En ce qui concerne l'organisation selon les partis politiques, on vérifie la formation des groupes de parlementaires appartenant au même parti. Ces groupes parlementaires sont prévus à l'article 9 du régime interne de la chambre des députés et 65 du régime interne du sénat fédéral. Comme nous allons voir dans la sous-partie suivante, chaque régime interne dispose sur l'indication des leaders des représentations des partis politiques.

Par ailleurs, les groupes parlementaires se réunissent et forment des blocs parlementaires. Il apparaît, donc, la distinction entre les groupes parlementaires, formés par chaque parti politique, et les blocs parlementaires, qui regroupent deux ou plusieurs partis. Dans ce contexte, se forment les blocs parlementaires de la majorité et de la minorité, selon l'importance de la représentation du bloc par rapport à l'ensemble du parlement.

La formation des blocs parlementaires est également prévue par les règlements internes. Selon le règlement interne du Sénat, les représentations des partis politiques

pourront constituer des blocs parlementaires et indiquer un leader, choisi parmi les leaders des groupes de partis. Pour que la formation d'un bloc soit admise, il faut que ce bloc parlementaire représente au moins un dixième de la composition du Sénat³³⁹. Le règlement interne du Sénat prévoit, en outre, dans son article 65, la formation de majorité et de la minorité parlementaire. La majorité est intégrée par le bloc ou groupe parlementaire qui correspond à la majorité absolue du Sénat. La majorité étant constituée, la minorité sera intégrée par le plus grand bloc parlementaire ou groupe d'opposition.

La constitution de la majorité et de la minorité doit être communiquée au groupe parlementaire dirigeant du sénat par les leaders de ces blocs ou des groupes parlementaires qui les forment.

Dans le cas où aucun bloc parlementaire ne constitue la majorité absolue, le règlement du Sénat attribue les fonctions de leader de la majorité au leader du bloc ou groupe parlementaire ayant le plus grand nombre de membres. Il en va de même pour la minorité, qui devra être représentée par le leader du groupe ou bloc de l'opposition venant juste après la majorité en nombre de membres.

Les principes posés par le règlement interne de la chambre des députés sont semblables³⁴⁰. Toutefois, à la chambre des députés, les blocs parlementaires doivent compter au moins trois centièmes des membres de la chambre ; dans le cas contraire, ils ne seront pas admis. Par conséquent, si la sortie d'un groupe entraîne la perte de ce *quorum* obligatoire, le bloc disparaît.

La durée de chaque bloc parlementaire à la chambre des députés se limite à une législature. Il est interdit au groupe parlementaire qui intégrait un bloc dissous de constituer ou en intégrer un autre pendant la même législature. En outre, il est également interdit aux groupes parlementaires d'intégrer plus d'un bloc parlementaire en même temps.

La formation des blocs majoritaires et minoritaires à la chambre des députés est prévue à l'article 13 de son règlement interne. Selon cet article, la majorité est constituée par le parti et bloc parlementaire intégré par la majorité absolue des membres de la chambre, tandis que la minorité est la représentation immédiatement inférieure, qui, par rapport au

339 Article 61 du régime interne du sénat.

340 Article 12 du règlement interne de la chambre des députés.

gouvernement, exprime une position diverse de celle de la majorité. Si aucune représentation n'atteint la majorité absolue, les fonctions réglementaires et constitutionnelles de la majorité seront assumées par le parti ou bloc parlementaire ayant le plus grand nombre de représentants.

Au-delà des groupes et blocs parlementaires exposés ci-dessus, on parle très souvent, notamment dans la presse, d'autres groupes parlementaires. C'est le cas des groupes des états fédérés qui ne sont pas prévus par les règlements internes et qui sont contraires au principe de la représentation populaire et des partis politiques, en confirmant l'hypothèse selon laquelle les députés défendent aussi les intérêts de leurs états³⁴¹.

Par ailleurs, il arrive très souvent que les parlementaires se réunissent autour d'intérêts en commun. Même si ces groupements thématiques ne sont pas prévus dans les règlements internes, ils exercent beaucoup d'influence au Parlement, raison pour laquelle ils finissent par être reconnus officiellement au sein de la chambre des députés, sous la dénomination de « fronts parlementaires »³⁴².

C'est le cas, par exemple, du groupe évangélique, qui réunit les parlementaires membres des différentes églises évangéliques et qui s'articule autour des intérêts de ces églises. L'existence d'un tel groupe n'est pas prévue dans les règlements internes et contrarie le principe de la représentation populaire par les partis politiques. Par ailleurs, l'action de ce groupe porte, très souvent, atteinte à la laïcité de l'état, d'autant plus qu'il exerce, actuellement, beaucoup d'influence sur le gouvernement, du fait du nombre significatif de ses membres et parce qu'il a soutenu la présidente lors de sa candidature.

Un autre groupe ou front, parlementaire qui exerce une influence très marquée sur la vie politique est le groupement « ruraliste »³⁴³. Ce groupe compte actuellement environ 120 parlementaires, selon une étude du département intersyndical d'assistance parlementaire, qui a considéré tous les parlementaires qui expriment clairement une position de défense des

341 SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2^{ème} édition. São Paulo : Malheiros, 2007, p. 93.

342 Les « fronts parlementaires » sont inscrits sur le site de la chambre des députés : <http://www.camara.gov.br/internet/deputado/frentes.asp>, consulté le 4 mars 2012.

343 Il s'agit des parlementaires qui défendent les intérêts des agriculteurs, notamment les grands propriétaires de terre. Très souvent ces parlementaires ont eux-mêmes de grandes propriétés rurales.

intérêts du groupement³⁴⁴.

Voici donc démontré l'influence significative exercée par les groupes parlementaires sur différentes questions. Évidemment, cette influence se manifeste aussi par rapports aux questions budgétaires.

B. Les leaders au parlement

Les groupements et les blocs parlementaires s'organisent et se font représenter par leurs leaders, choisis par élection au sein de chaque groupement (1). Investis de ce pouvoir de représentation, les leaders ont la légitimité nécessaire pour réaliser les différents rôles qui leur sont attribués (2). Dans ce contexte, une des fonctions principales des leaders est de mener les négociations avec leurs pairs, en établissant des accords qui influenceront les activités de la chambre des députés et du sénat, tel que l'ordre d'appréciation des propositions législatives. Ces négociations se déroulent, en général, à l'instance du collège de leaders (3). Enfin, la désignation des leaders du gouvernement et de l'opposition au sein de la commission mixte du budget (4) fait partie de la pratique congressiste.

1. Le choix des leaders

À la chambre des députés, les groupes et les blocs parlementaires peuvent choisir un leader si leur représentation équivaut au moins à un centième de la composition de la chambre³⁴⁵. Le choix du leader doit être communiqué au groupe parlementaire dirigeant de la chambre des députés au début de chaque législature, par le biais d'un document signé par la majorité absolue des membres du groupement parlementaire³⁴⁶.

Les leaders garderont leur fonction jusqu'à ce que leur groupement fasse une nouvelle nomination³⁴⁷. Chaque leader peut nommer des vice-leaders, en observant le nombre

344 Disponible sur <http://www.diap.org.br/index.php/eleicoes-2010/bancadas-suprapartidarias/ruralista>, consulté le 4 mars 2012.

345 Article 9 du règlement interne de la chambre des députés.

346 Article 9, § 2, du règlement interne de la chambre des députés.

347 Article 9, § 3, du règlement interne de la chambre des députés.

de députés du groupement, parmi lesquels il peut y avoir un premier vice-leader³⁴⁸. Les leaders et les vice-leaders ne peuvent pas faire partie du groupe parlementaire dirigeant de la chambre des députés³⁴⁹.

Les partis dont le groupe ne représente pas au moins un centième des membres de la chambre n'auront pas de leaders, mais pourront désigner un de leurs membres pour exprimer la position du parti lors du vote des propositions, ainsi que pour prendre la parole, une fois par semaine, pendant cinq minutes, au moment destiné aux communiqués des leaders³⁵⁰.

Les blocs parlementaires ont leurs propres leaders et les leaders des partis politiques regroupés dans un bloc perdent leurs attributions et prérogatives conférées par le règlement³⁵¹. Cette même disposition est prévue par le règlement interne du sénat fédéral, dans son article 62, § 2. Cet article prévoit que le leader d'un bloc parlementaire sera nommé parmi les leaders des partis politiques qui le composent.

Au Sénat³⁵², la nomination des leaders sera faite au début des première et troisième sessions législatives de chaque législature. Cette nomination sera communiquée au groupe parlementaire dirigeant par le biais d'un document souscrit par la majorité des membres du groupement parlementaire correspondant. Les leaders peuvent être substitués, à tout moment, avec l'accord de cette majorité.

La majorité et la minorité seront également représentées par des leaders et des vice-leaders, qui sont les leaders des blocs ou des groupements parlementaires qui les composent³⁵³. Le règlement commun du congrès national reconnaît les leaders des représentations des partis politiques de chaque chambre, constituées selon les règlements internes respectifs³⁵⁴.

Par ailleurs, le règlement commun prévoit l'existence d'un «leader du gouvernement»³⁵⁵. Il s'agit d'un parlementaire choisi par le président de la république pour défendre les intérêts du gouvernement au sein du parlement. Ce leader du gouvernement

348 Article 9, § 1er, du règlement interne de la chambre des députés.

349 Article 9, §5, du règlement interne de la chambre des députés.

350 Article 9, § 4, du règlement interne de la chambre des députés.

351 Article 12, §2, du règlement interne de la chambre des députés.

352 Article 65, §6, du règlement interne du sénat.

353 Article 65, §4, du règlement interne du sénat.

354 Article 4, du règlement commun du congrès national.

355 Article 4, §1er, du règlement interne commun du congrès national.

pourra indiquer cinq vice-leaders parmi les représentations des partis d'appui au gouvernement³⁵⁶.

Par contre les leaders des partis ayant les plus grands groupements au sénat et à la chambre des députés et qui s'opposent au gouvernement, pourront indiquer un parlementaire pour exercer la fonction de leader de la minorité au congrès national³⁵⁷. Cette indication sera annuelle et le leader sera un député ou un sénateur, de façon alternée³⁵⁸. Le leader de l'opposition peut aussi indiquer cinq vice-leaders³⁵⁹.

2. Le rôle des leaders

Les leaders exercent un rôle essentiel au parlement, notamment en ce qui concerne la procédure d'adoption des lois, y compris les lois budgétaires. D'abord parce qu'ils sont les porte-paroles de leurs groupements et l'intermédiaire entre ces groupements et les organes de la chambre des députés. Ensuite, en raison de leurs attributions dans la procédure législative, telles que la nomination des membres des commissions permanentes et d'autres attributions réglementaires³⁶⁰. Cette prérogative de nommer les membres des commissions est prévue par l'article 5 du règlement commun du congrès national, ainsi qu'à l'article 10, VI, du règlement interne de la chambre des députés et l'article 66 du règlement interne du sénat.

Au-delà d'indiquer les membres des commissions, les leaders peuvent intervenir, une seule fois, dans n'importe quelle session, par cinq minutes maximum, pour des communications urgentes³⁶¹. Les leaders ont aussi la possibilité de discuter un sujet ou envoyer le vote du groupement, de façon prioritaire et indépendante d'inscription

356 Article 4, §2, du règlement interne commun du congrès national.

357 Article 4, §3, du règlement commun.

358 Article 4, §4, du règlement commun.

359 Article 4, §5, du règlement commun.

360 SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2^{ème} édition. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 93.

361 Article 6 du règlement commun.

préalable³⁶².

Selon le règlement interne de la chambre des députés, dans son article 10, le leader a les prérogatives de prendre la parole, d'inscrire des membres de son groupe pour les occasions destinées aux communications parlementaires de participer, personnellement ou par les vices-leaders, à n'importe quelle commission dont il n'est pas membre, sans droit de vote, mais pouvant faire suivre le vote et demander sa vérification.

Il revient aussi aux leaders de transmettre à leurs groupes les politiques déterminées par son parti ou bloc parlementaire. Il s'agit d'une attribution importante puisque qu'elle interfère dans le processus législatif, en y apportant un contenu idéologique³⁶³.

Une autre attribution très importante des leaders est le suivi des votes de leurs partis politiques. Cette attribution est prévue par les règlements internes de la chambre des députés³⁶⁴ et du sénat³⁶⁵. Il s'agit de l'indication, par les leaders des groupes parlementaires, de la position du parti politique par rapport à la question à voter. Pour ce faire, à la chambre des députés, les leaders pourront prendre la parole pendant cinq minutes, en observant les limites de deux parlementaires favorables et deux parlementaires opposés à la mesure à voter. Les autres leaders pourront faire suivre le vote du parti en intervenant pendant une minute.

Au sénat, à la suite de l'annonce du vote d'une matière, les sénateurs peuvent prendre la parole pendant cinq minutes pour faire suivre le vote du parti, le nombre d'intervenants n'étant pas limité à quatre. Lors de l'indication de vote, les leaders peuvent soit prendre position, soit s'abstenir ou libérer leurs groupes. Dans ce cas, les membres du parti sont libres de leur choix. Cette question de l'indication du vote du parti par les leaders - et de l'observation ou pas de cette position par les membres du parti- est très importante dans la relation entre les pouvoirs législatif et exécutif.

Il est très souvent affirmé par la doctrine politique, fondée sur la forme de gouvernement et les lois électorales³⁶⁶, que les parlementaires n'auraient aucune discipline partidariaire, de sorte que leurs votes seraient, à plusieurs reprises, contraires à la position

362 Article 7 du règlement commun.

363 SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2^{ème} édition. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 93.

364 Article 192 du règlement interne de la chambre des députés.

365 Articles 308 à 310 du règlement interne du sénat.

366 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 12.

officielle du parti politique, les résultats des votes étant imprévisibles. Néanmoins, des études empiriques³⁶⁷ fondées sur les données relatives aux votes nominaux³⁶⁸, ainsi que la propre observation du contexte politique au sein du pouvoir législatif³⁶⁹, montrent une réalité différente. Le taux de discipline partidaira est assez élevé pour assurer que la plupart des votes se déroulent sans beaucoup de surprises, les indications des leaders étant suivies dans la majorité des cas³⁷⁰.

Par conséquent, on peut dire qu'en général les accords obtenus entre les leaders, et aussi les accords entre eux et le gouvernement, sont observés par les parlementaires. Ce contexte est essentiel au maintien de la coalition partidaira de soutien au gouvernement³⁷¹, qui ne pourrait pas survivre s'il n'y avait pas un minimum de cohésion au sein des partis politiques. Les leaders des partis membres de cette coalition jouent un rôle essentiel de négociation au sein de la coalition et avec les partis d'opposition, ainsi que pour favoriser la cohésion interne du parti, en vue d'assurer le vote et l'approbation des propositions jugées prioritaires par le gouvernement.

Du fait d'avoir été élus, les leaders des groupes parlementaires assurent leur légitimité devant les membres du parti. Entre autre, ils doivent chercher à écouter les positions des membres du parti et en tirer les bases de leur action.

Enfin, il faut souligner le rôle exercé par leaders pour discipliner la procédure

367 L'étude empirique la plus importante pour notre sujet est : FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro : FGV, 2001.

368 Les votes nominaux sont réalisés par la vérification du nombre effectif de votes, contrairement aux votes symboliques, où les parlementaires dissidents doivent montrer leur désapprobation.

369 Lors de l'élaboration de cette thèse, l'auteur a pu accompagner un peu le travail de la commission mixte du budget et réaliser des entretiens avec quelques parlementaires et fonctionnaires impliqués dans l'élaboration et le vote du budget.

370 Cf., dans ce sens, le constat de FIGUEIREDO et LIMONGI :

« En travaillant sur 221 votes nominaux, nous avons constaté que la discipline partidaira est beaucoup plus élevée que celle supposée par la littérature. Les partis comptent et la filiation partidaira est un excellent indicateur prédictif du vote du parlementaire. Si les partis brésiliens étaient de simples 'partis loués' qui réunissent des députés selon leur convenance, les indices d'unité partidaira ne seraient pas tellement élevés. La discipline vérifiée est suffisante pour rendre les votes prévisibles : 89% des résultats des votes nominaux peuvent être prévus quand on sait comment votent les leaders »

L'étude montre l'existence de cohésion partidaira et la prévisibilité des votes. Toutefois, nous croyons que ce n'est pas assez pour conclure par l'absence des 'partis loués', dont les positions varient selon les convenances ; il y a en effet des partis du centre qui s'alignent toujours par rapport au gouvernement en échange d'avantages.

371 Au sein de notre système présidentiel, le président de la république doit compter sur une coalition partidaira de soutien et s'assurer le soutien du parlement afin de pouvoir gouverner.

législative³⁷², en contrôlant le flux des travaux parlementaires. Individuellement, les parlementaires ont très peu d'influence sur ces travaux, puisque c'est l'action des leaders qui discipline les travaux de la plénière, le principal lieu de décision. Cette influence se fait, notamment, par l'approbation des sollicitations d'urgence dans l'appréciation de certaines matières. Selon les règlements internes de la chambre des députés³⁷³ et du Sénat³⁷⁴, l'urgence pourra être demandée par deux tiers des membres de la chambre ou par les leaders qui représentent ce chiffre. En général, cette demande d'urgence est décidée par les leaders lors des réunions du collège des leaders et, quand elle est soumise à la plénière, son approbation se fait par majorité simple et vote symbolique³⁷⁵.

3. Le collège des leaders

Le collège des leaders, composé par les leaders de la majorité, de la minorité, des partis, des blocs parlementaire et du gouvernement, est prévu par le règlement interne de la chambre des députés, dans son article 20. Le paragraphe premier de cet article prévoit que les leaders des partis politiques faisant partie d'un bloc parlementaire et le leader du gouvernement auront droit de prendre la parole au sein du collège, mais n'auront pas droit de vote. Les délibérations du collège des leaders seront, chaque fois que ce sera possible, prises à l'unanimité. En absence de consensus, les décisions seront prises selon le critère de la majorité absolue, les votes des leaders étant pondérés selon la représentativité de leurs groupes au congrès national.

Le collège des leaders est une instance de délibération dont l'objectif principal est de faire en sorte que les décisions du pouvoir législatif soient prises par consensus, en évitant les votes nominaux en plénière. Les votes nominaux sont caractérisés par la déclaration de vote de chaque parlementaire et la comptabilisation totale des votes, ce qui les rend plus difficiles et leur confère un coût politique plus élevé, notamment quand il s'agit des

372 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 29-30.

373 Article 154.

374 Article 338.

375 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p.30.

décisions plus polémiques affectant les droits de certains groupes sociaux³⁷⁶.

L'accord établi n'oblige pas les autres parlementaires, même si, comme nous l'avons vu, dans la plupart des cas les membres des partis suivent les leaders. Toutefois, l'existence d'un accord limite les discussions à propos du sujet à voter, les commissions et la session plénière finissant par tout simplement ratifier ce qui a été décidé³⁷⁷.

Cet organe collégial a un rôle important pour la détermination de l'ordre du jour des travaux législatifs. À la chambre des députés, la composition de l'ordre du jour est définie, de façon conjointe, par le groupe parlementaire dirigeant et les leaders³⁷⁸.

En même temps que l'action des leaders et du collège des leaders sert à rationaliser et à apporter plus de célérité aux travaux législatifs -en général lents et compliqués- le fait de limiter les discussions et la concentration de pouvoir entre les mains des leaders est, d'un autre côté, très critiqué, cette limitation portant atteinte à la fonction parlementaire de débat et d'oppositions d'idées, et ne devant s'appliquer qu'exceptionnellement³⁷⁹.

4. Les leaders à la commission mixte du budget

Il est important, par ailleurs, de souligner l'existence des leaders du gouvernement et de l'opposition, ainsi que des leaders représentant les groupes des états fédérés, au sein de la commission mixte du budget. Il s'agit d'un collège des représentants de leaders des partis politiques à la commission -CRLP- et d'un collège des coordonnateurs des groupes des états fédérés à la commission -CCBE. Le CRLP regroupe des leaders du gouvernement et de la minorité au congrès national, les leaders des partis politiques -à la chambre des députés et au sénat- représentés à la commission, ainsi que le groupe parlementaire dirigeant de la commission. D'autre côté, le CCBE est composé par les coordonnateurs des groupes des

376 *Ibid.*, p. 175.

377 ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público : a função de controle do Parlamento*. Thèse de doctorat. Université de São Paulo, 2009, p. 175.

378 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro : FGV, 2001, p. 28.

379 ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público : a função de controle do Parlamento*. Thèse de doctorat. Université de São Paulo, 2009, p. 175-177.

états fédérés, en général un ou deux coordonnateurs pour chaque état fédéré.

L'importance de ces collèges de leaders à la CMO est irréfutable. Les leaders participent aux négociations entre eux, avec le gouvernement et avec les rapporteurs du budget. Les accords établis par le biais de ces instances de dialogue sont importants pour assurer le maintien des priorités du gouvernement au budget, et en même temps pour garantir les amendements parlementaires souhaités, puisqu'il appartient de proposer aux groupes des états fédérés un certain nombre d'amendements.³⁸⁰

C. Les bureaux de conseil en matière budgétaire de la Chambre des Députés et du Sénat

Chaque chambre du Parlement brésilien dispose d'un organe de conseil en matière budgétaire, chargé d'assister les parlementaires sur les aspects techniques du budget. Ces organes exercent un rôle très important, dans la mesure où ils renforcent la capacité des députés et sénateurs à comprendre la procédure budgétaire et les enjeux économiques et financiers du budget. Ceci permet une meilleure participation du pouvoir législatif à la prise de décision financière et au contrôle du budget.

À la chambre des députés, l'organe qui assiste les parlementaires est le bureau de conseil de budget et contrôle financier (CONOF), dont les attributions sont prévues à l'alinéa V de l'article 262 du règlement interne de la chambre des députés. Ses attributions sont l'assistance en matière de budget, de contrôle et surveillance financière, le suivi des plans, programmes et projets qui intéressent la commission mixte du budget, ainsi que les commissions permanentes et les commissions parlementaires d'enquête. Au sein de la commission mixte du budget, ce bureau de conseil, en partenariat avec le Sénat, systématise et réalise la procédure technique et opérationnelle de la programmation du projet de plan pluriannuel, de la loi de directives budgétaires et de la loi budgétaire annuelle, ainsi que des amendements présentés. Le CONOF prépare aussi des notes techniques, afin de présenter aux parlementaires des éléments sur l'adéquation financière et budgétaire des projets de loi.

380 Voir le Chapitre 2 du Titre II de la Première Partie.

En ce qui concerne le contrôle, le bureau de conseil assiste les députés sur les aspects techniques de l'examen des comptes présentés annuellement par le Président de la République³⁸¹.

Le bureau de conseil des budgets, surveillance et contrôle du Sénat (CONORF) exerce ces mêmes activités, en assistant les sénateurs en matière de plans, budgets, surveillance et contrôle³⁸².

381 Source : site internet de la chambre des députés : <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof/atribuicoescoff.html>, consulté le 13 juillet 2013.

382 Source : site internet du Sénat : <http://www12.senado.gov.br/orcamento/glossario/consultoria-de-orcamentos-fiscalizacao-e-controle-do-senado-federal-conorf>, consulté le 13 juillet 2013.

SECTION 2. L'INFLUENCE DU POUVOIR EXECUTIF SUR LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Même si la procédure législative relève de la compétence du congrès national, le pouvoir exécutif détient quand même des compétences qui le placent en position d'intervenir sur cette procédure. Premièrement, l'initiative des lois budgétaires relève du pouvoir exécutif (I), responsable pour l'administration publique. Deuxièmement, la Constitution a attribué des pouvoirs législatifs au président de la république, et lui a conféré la possibilité de demander l'urgence dans l'appréciation de certains projets de loi, de façon à lui permettre de contrôler l'agenda des travaux législatifs (II).

I. L'initiative exclusive des lois budgétaires attribuée au pouvoir exécutif

Lors de l'analyse de l'étape d'adoption du budget, il faut aborder la question de l'initiative exclusive du pouvoir exécutif concernant les lois budgétaires. Cette initiative est, en outre, obligatoire (A), le président de la république étant susceptible de subir des sanctions graves s'il ne l'exerce pas. De la même façon, le non-respect de l'exclusivité de l'initiative, par exemple quand la proposition d'une loi budgétaire est prise par le pouvoir législatif, entraîne l'inconstitutionnalité de la loi (B).

A. Une initiative exclusive et obligatoire

L'initiative législative peut être définie comme « le pouvoir de choisir la matière et les intérêts à protéger par l'ordre juridique et est exercée à travers la présentation d'un projet de loi à l'organe législatif »³⁸³. Ce pouvoir peut être attribué à plusieurs titulaires, de façon concourante, ou à un titulaire déterminé, de façon exclusive, selon la matière.

383 SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo : RT, 1972, p. 276, traduction libre.

L'initiative concourante est prévue à l'article 61 de la Constitution fédérale de 1988, selon lequel l'initiative des lois complémentaires et ordinaires revient à tout membre ou commission de la chambre des députés, du sénat fédéral ou du congrès national, au président de la république, au Tribunal Suprême Fédéral, aux tribunaux supérieurs, au procureur général de la république et aux citoyens³⁸⁴.

D'autre coté, les sujets d'initiative réservée au président de la république sont prévus au paragraphe premier de l'article 61, qui dispose qu'il appartient à l'initiative personnelle du président les lois concernant les armées, la fonction publique au sein de l'administration directe et indirecte, l'organisation administrative et judiciaire, les matières fiscales et budgétaires et les services publics, l'organisation du ministère public de l'union et la création et extinction des ministères et organes de l'administration publique. Le pouvoir d'initiative en matière budgétaire est aussi prévu à l'article 165 de la Constitution. Cet article attribue l'initiative des projets de loi portant sur le budget au pouvoir exécutif.

Au-delà du caractère exclusif de l'initiative du pouvoir exécutif, il faut souligner aussi le caractère obligatoire de cette initiative. Dans ce sens, « nous avons l'*initiative obligatoire* quand la présentation du projet de loi ou de décret législatif à une des chambres n'a pas le caractère facultatif normalement lié au pouvoir d'initiative, mais découle d'une imposition constitutionnelle ou légale »³⁸⁵. La loi budgétaire est l'exemple typique de loi d'initiative obligatoire³⁸⁶, puisque la Constitution fédérale, à l'article 35, § 2, III, de l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires³⁸⁷, détermine que le président de la république doit envoyer le projet de loi budgétaire au congrès national jusqu'à quatre mois avant la clôture de l'exercice financier.

Il s'agit, donc, d'un devoir imposé au pouvoir exécutif, d'autant plus que l'omission dans l'envoi de la proposition budgétaire entraîne des conséquences graves pour le président de la république. L'article 85 de la Constitution traite des actes du président de la république caractérisés comme crimes de responsabilité, parmi lesquels figurent, à l'alinéa VI, les actes

384 L'initiative populaire, prévue au § 2 de l'article 61 de la Constitution, peut être exercée par la présentation à la chambre des députés d'un projet de loi signé par, au moins, 1% des électeurs du pays, présenté par au moins 5 états fédérés, avec 0,3% minimum des électeurs de chaque état fédéré.

385 SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo : RT, 1972, p. 278, traduction libre, souligné par l'auteur.

386 *Ibidem*.

387 Ces dispositions s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi complémentaire prévue à l'article 165, § 9, I et II, portant sur les lois budgétaires et la gestion financière.

contre la loi budgétaire. Ce concept étant beaucoup trop large, le paragraphe unique de l'article 85 remet la définition des crimes à la loi spéciale. Dans ce sens, la loi 1.079, de 1950, actée dans le nouvel ordre constitutionnel, prévoit, dans son article 10, alinéa 1, que l'omission de présenter au congrès national la proposition de budget est un crime de responsabilité du président de la république contre la loi budgétaire.

Même si la Constitution de 1988 a augmenté les pouvoirs du congrès national en matière budgétaire et fiscale, l'attribution de l'initiative des lois budgétaires au pouvoir exécutif, de façon privative, contribue, en quelque sorte, à la prédominance de ce pouvoir en matière budgétaire. Ce constat découle notamment de l'existence d'un calendrier pour l'appréciation des propositions, le moment de la présentation des projets pouvant être choisi³⁸⁸ de façon stratégique pour diminuer la marge de manœuvre du pouvoir législatif. Par ailleurs, le président de la république peut modifier son message envoyé au congrès tant que le projet n'a pas encore commencé à être voté³⁸⁹, ce qui intensifie l'incidence d'un comportement stratégique de la part du pouvoir exécutif³⁹⁰.

Selon Figueiredo et Limongi, étant donné que les lois de directives budgétaires prévoyaient l'exécution provisoire des dépenses budgétaires, à raison d'un douzième par mois, en cas de non approbation du budget, « *le législatif abandonne son principal pouvoir de négociation du budget. Les conséquences de la non approbation du budget deviennent très peu significatives. En effet, en employant ce mécanisme, l'exécutif peut éviter la participation du législatif à l'élaboration du budget* »³⁹¹. Les auteurs défendent, en outre, que, en dépit de la redémocratisation, il reste des « lignes de continuité » avec la période autoritaire, telles que l'organisation du pouvoir législatif prévue dans les règlements internes, qui n'a pas subi beaucoup de changements concernant le processus législatif, notamment par rapport au rôle centralisateur des leaders et l'envoi de plusieurs matières directement aux sessions plénières³⁹².

388 Il faut, toutefois, observer la limite temporelle prévue dans l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires. Ce qui arrive souvent c'est la présentation du projet par le pouvoir exécutif juste au moment de l'expiration du délai qui lui est impartit. Le même constat est présent dans : ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público : a função de controle do Parlamento*. Thèse de doctorat. Université de São Paulo, 2009, p. 209.

389 Article 166, §5, de la Constitution.

390 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 45.

391 *Ibidem*, traduction libre.

392 *Ibidem*.

Malgré la qualité de l'analyse des auteurs, il faut tenir compte de quelques considérations à propos de l'allégation du manque d'intérêt du pouvoir législatif à l'approbation du budget. En réalité, comme nous allons le voir dans le prochain chapitre vis-à-vis de la non-approbation du budget, l'exécution provisoire, autorisée par la LDO à raison d'un douzième par mois, comprend uniquement quelques dépenses, notamment les dépenses obligatoires et de fonctionnement, de sorte que si le budget n'est pas approuvé dans le délai imparti, il y a préjudice aux investissements, par conséquent aux dépenses prévues par les amendements parlementaires.

Donc, quoique l'initiative privative puisse conférer un rôle prédominant au pouvoir exécutif, nous ne pouvons pas exclure l'intérêt du pouvoir législatif dans l'approbation du budget³⁹³. Dans ce contexte, les deux pouvoirs finissent par être impliqués dans l'approbation des lois budgétaires et mènent des négociations intenses. D'un autre côté, il est vrai que le pouvoir législatif dispose d'un délai réduit pour apprécier le budget, cette difficulté pouvant être minimisée si le pouvoir exécutif arrive à envoyer son projet plus tôt, en n'attendant pas la quasi expiration du délai.

Finalement, il faut se demander si l'initiative privative du pouvoir exécutif n'est pas une conséquence naturelle de la position occupée par ce pouvoir au sein de l'administration publique. Dans ce sens, on doit se demander si le parlement, malgré son caractère plus démocratique et représentatif, serait un mesure de réaliser quelques choix sensibles qui se montrent nécessaires lors de la préparation du budget. Dans ce sens, le Professeur Jose Mauricio Conti estime que : « *Le pouvoir exécutif étant le responsable principal de la conduite de l'administration publique, ce pouvoir est compétent non seulement pour l'élaboration mais aussi pour l'exécution du budget de l'État, raison pour laquelle l'élaboration de la loi budgétaire a comme organe central, au niveau fédéral, le ministère du plan. En outre, les informations fondamentales pour l'élaboration et l'exécution du budget appartiennent aussi au pouvoir exécutif, comme c'est le cas du recouvrement, essentiellement concentré, au niveau fédéral, au niveau du ministère du trésor. Aussi, il est naturel et cohérent que l'élaboration de la proposition budgétaire relève de la compétence du pouvoir exécutif, en lui laissant, par conséquent, l'initiative législative de la matière* »³⁹⁴.

393 Cet intérêt s'est montré très clairement lors des entretiens que nous avons réalisés avec quelques parlementaires et acteurs impliqués en matière budgétaire.

394 CONTI, Jose Mauricio. *Iniciativa legislativa em matéria financeira*. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF,

B. Le défaut d'initiative entraînant le contrôle de constitutionnalité

La question de l'initiative acquiert beaucoup d'importance vis-à-vis du contrôle de constitutionnalité, le défaut d'initiative étant susceptible d'entraîner l'inconstitutionnalité formelle des lois. Ce défaut est spécialement censuré quand il s'agit du non-respect des règles d'initiative exclusive, qui a souvent été le fondement des déclarations d'inconstitutionnalité, en raison de l'usurpation d'une compétence constitutionnellement établie³⁹⁵.

Cette question a été largement discutée sous le régime de la Constitution de 1946, la question étant de savoir si la sanction du président de la république était en mesure d'entraîner la revalidation de la loi dont l'initiative n'a pas respecté les déterminations de la Constitution³⁹⁶. Pendant des années, la thèse la plus acceptée était pour la revalidation de la loi ayant un vice d'initiative, cette position étant inscrite dans une orientation de jurisprudence du Tribunal Suprême Fédéral³⁹⁷.

Il faut souligner que cette revalidation s'opérait uniquement pour les lois relevant de l'initiative exclusive du pouvoir exécutif, et n'était bien entendu pas applicable aux lois d'initiative exclusive du pouvoir judiciaire. Dans ce cas, la procédure valable de formation de la loi exige le concours de trois volontés, c'est-à-dire l'initiative du pouvoir judiciaire, l'approbation par le pouvoir législatif et la sanction par le président de la république³⁹⁸.

Cette théorie de la revalidation a subi plusieurs critiques de la part de la doctrine et a cessé d'être appliquée par le Tribunal Suprême Fédéral, qui a revu son orientation de jurisprudence sous la Constitution de 1967, avec l'amendement de 1969, selon l'arrêt suivant : « *Augmentation de la rémunération par un amendement au projet d'initiative du*

Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo : RT, 2011, p. 292, traduction libre.

395 SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2^{ème} édition. São Paulo : Malheiros, 2007, p. 346.

396 *Ibidem*.

397 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. "Súmula" (orientation de jurisprudence) n° 5 : "La sanction du projet revalide l'absence d'initiative du pouvoir exécutif".

398 SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo : Malheiros, 2007, p. 348.

gouverneur de l'état fédéré de Guanabara. La sanction ne revalide pas l'absence d'initiative vis-à-vis du dispositif de l'article 57, paragraphe unique, de la Constitution³⁹⁹, qui a modifié le droit antérieur. »⁴⁰⁰

Ensuite, avec la Constitution de 1988, cette nouvelle position a été consolidée, comme l'on l'observe dans l'arrêt suivant :

« Action directe d'inconstitutionnalité. Policier militaire. Régime juridique des fonctionnaires. Procédure législative. Instauration dépendante de l'initiative constitutionnellement réservée au chef du pouvoir exécutif. La loi de l'état fédéré issue de l'initiative parlementaire. Inconstitutionnalité formelle. Mesure d'urgence concédée.

Les principes qui orientent la procédure législative s'imposent aux états fédérés. Le modèle structuré de la procédure législative, tel que prévu par la Constitution de la république, s'impose comme un standard obligatoire pour les états membres. Précédents. Le non-respect de la prérogative d'initier la procédure législative, avec l'usurpation du pouvoir assujetti à la clause de réserve, entraînant un vice juridique de gravité incontestable, dont l'occurrence reflète une hypothèse typique d'inconstitutionnalité formelle (...). La sanction postérieure du chef du pouvoir exécutif n'a pas le pouvoir de remédier à ce défaut juridique. L'orientation de jurisprudence n° 5 n'est plus applicable en raison de la promulgation de la Constitution de 1988. Doctrine. Précédents. (...) »⁴⁰¹

Cette orientation jurisprudentielle a entraîné aussi l'inconstitutionnalité de quelques dispositifs faisant partie des constitutions des états fédérés n'ayant pas respecté l'exclusivité de l'initiative des lois, à l'instar de la décision suivante :

« ACTION DIRECTE D'INCONSTITUTIONNALITÉ. CONCESSION DE LA MESURE D'URGENCE.

399 « Ne seront pas admis des amendements portant augmentation de la dépense prévue :

a) dans les projets dont l'initiative relève de la compétence exclusive du président de la république ; ou
b) dans les projets concernant l'organisation des services administratifs de la chambre des députés, du sénat fédéral et des tribunaux fédéraux »

400 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Représentation 890-GB, rapporteur ministre Oswaldo Trigueiro, jugé le 27/03/1974, DJU 07/06/1974, RTJ 69-03/625.

401 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MC ADI 1.381-AL, rapporteur ministre Celso de Mello, jugé le 07/12/1995, DJU 06/06/2003).

(...) la Constitution de l'état prévoit les réajustements des salaires des fonctionnaires civils et militaires de l'administration directe et indirecte de l'état fédéré, au travers de l'application automatique d'un indice de prix. La Constitution fédérale apporte, comme le principe basique à observer par les constitutions des états fédérés, selon l'article 11 de l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires⁴⁰², l'initiative du pouvoir exécutif des lois augmentant la rémunération des fonctionnaires, (...), tout avantage ou devant, par ailleurs, être autorisée par la loi de directives budgétaires (...). »⁴⁰³

La question de la compétence exclusive pour l'initiative des lois concernant les budgets publics a été aussi analysée par le Tribunal de Justice de l'État fédéré de São Paulo, par rapport à l'ouverture des crédits supplémentaires, à l'occasion d'une action directe d'inconstitutionnalité (ADIn) n° 121.766.0/8⁴⁰⁴. Cette action a été proposée par le maire de la ville d'Itaí, qui cherchait la reconnaissance de l'inconstitutionnalité de la loi municipale n° 1366, du 18 mars 2005.

La loi municipale a autorisé la Direction de la Chambre Législative Municipale à ouvrir un crédit supplémentaire pour compléter la dotation budgétaire concernant la construction du bâtiment de la Chambre. La constitutionnalité de cette loi a été remise en cause, non seulement vis-à-vis de la Constitution Fédérale, mais aussi de la Constitution de l'État de São Paulo. La Constitution de l'État apporte, dans son article 47, alinéas XI et XVII, la compétence privative du Gouverneur de l'État pour déclencher le processus législatif selon la forme et les cas prévus par la Constitution de l'État et envoyer à l'Assemblée Législative les projets de loi relatifs au plan pluriannuel, les directives budgétaires, le budget annuel, la dette publique et les opérations de crédit. L'article 174 de la Constitution de l'État recopie l'article 165 de la Constitution Fédérale qui a attribué au pouvoir Exécutif l'initiative pour les lois budgétaires.

Le Tribunal de Justice de São Paulo a déclaré que la loi de la municipalité était

⁴⁰² Art. 11 Chaque assemblée législative, investie des pouvoirs constituants, élaborera la Constitution de l'état, dans le délai d'un an, à compter de la promulgation de la Constitution Fédérale, en observant les principes de cette Constitution.

Paragraphe unique. Promulguée la Constitution de l'état, il revient à la chambre municipale, dans le délai de soixante mois, de voter la loi organique, en deux tours de discussion et vote, en respectant les dispositions de la Constitution Fédérale et de la Constitution de l'état fédéré respectif.

⁴⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 541 MC / DF, rapporteur ministre Marco Aurelio Mello, jugé le 25/10/1991, DJ14-02-1992PP-01165 EMENTVOL-01649-01PP-00193 RTJ VOL-00140-01 PP-00026.

⁴⁰⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADIn n° 121.766/8, rapporteur juge Celso Limonge, jugé le 22 mars 2006.

entachée d'inconstitutionnalité. Le vote du rapporteur a réaffirmé le caractère exclusif de l'initiative d'ouverture des crédits supplémentaires, qui est uniquement de la compétence du pouvoir Exécutif. Pour ce faire, le rapporteur a évoqué l'extrait suivant, issu de l'ouvrage de Celso Ribeiro Bastos et Ives Gandra Martins : « *Le principe se justifie. Les chambres législatives ne sont pas préparées pour l'exercice des fonctions appartenant à l'administration. Ces chambres connaissent les questions administratives à distance, en exerçant d'un côté un rôle de contrôle et de l'autre la représentation populaire, mais en étant incapables de connaître des besoins quotidiens de l'administration, y compris en ce qui concerne les problèmes qui leur sont particuliers.* »⁴⁰⁵.

Par ailleurs, le rapporteur de ADIn, M. Limongi, argumente que la promulgation de la loi municipale attaquée a porté atteinte à l'indépendance des pouvoirs, ainsi que à l'article 176, alinéa V, de la Constitution de l'État -qui reproduit l'article 167, alinéa V, de la Constitution Fédérale- qui prévoit le besoin d'indication des ressources qui seraient employées pour l'ouverture des crédits supplémentaires.

En ce qui concerne la durée, les crédits supplémentaires auront leur durée limitée à l'exercice financier pendant lequel ils ont été ouverts, indépendamment du mois d'ouverture. S'il y a un solde de crédits supplémentaires, ce solde, ainsi que le solde des crédits budgétaires, seront considérés comme économie de ressources. La limitation de la durée à un exercice financier est justifiée par l'observance du principe de l'annualité budgétaire.

II. Le contrôle exercé par le pouvoir exécutif sur l'agenda des travaux législatifs

Au-delà de la maîtrise de l'exclusivité de l'initiative des lois budgétaires, le pouvoir exécutif détient, en outre, la compétence de promulguer des mesures ayant force de loi. Il s'agit de l'attribution des vrais « pouvoirs législatifs » au président de la république, ce qui,

⁴⁰⁵ BASTOS, C.R. et MARTINS, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1988, v. 6^o, t. II, p. 176- 7 ; traduction libre.

en face du besoin d'appréciation urgente de ces propositions par le pouvoir législatif, a pour effet de verrouiller l'ordre du jour des travaux législatifs (A). De plus, les sollicitations d'urgence qui peuvent être formulées par le président de la république et par les membres du congrès national contribuent aussi au contrôle de l'agenda des travaux législatifs par le pouvoir exécutif (B).

A. Les pouvoirs législatifs conférés au président de la république et leur effet de verrouillage de l'ordre du jour des travaux législatifs au congrès national

L'article 62⁴⁰⁶ de la Constitution Fédérale confère des pouvoirs législatifs considérables au président de la république, en l'autorisant à adopter des « mesures provisoires » ayant force de loi, en cas d'urgence. Cet article apporte, aussi, une liste des matières exclues du champ de compétence des mesures provisoires, telles que la nationalité et les droits politiques, le droit pénal et les procédures civiles et pénales, l'organisation du pouvoir judiciaire et du ministère public et les plans pluriannuels, les lois directrices budgétaires, le budget et les crédits additionnels et supplémentaires.

L'origine des mesures provisoires remonte au changement de la conception de l'État. Dès lors que l'on a admis que l'État avait une fonction sociale, cet État doit faire face aux besoins économiques, sociaux et culturels et son intervention doit être plus rapide. Ce contexte oppose l'urgence et la complexité des solutions économiques et sociales au système législatif classique, ce qui finit par entraîner un conflit entre les pouvoirs législatif et exécutif. Dans ce sens, l'exécutif s'impose comme le pouvoir intervenant, administrateur des ressources de l'État, tandis que le législatif est le pouvoir qui rend légale cette intervention. Toutefois, le pouvoir législatif est composé par des organes collégiaux énormes, ne permettant pas une prise de décision rapide, alors que l'exécutif, en tant qu'organe singulier, peut réagir plus rapidement, d'où la contradiction existant entre ces deux pouvoirs, qui finit

⁴⁰⁶ La rédaction de cet article a subi des changements significatifs à travers l'amendement constitutionnel n° 32, de 2001, ayant pour but d'empêcher l'usage abusif des mesures provisoires, très souvent vérifié, par exemple par le biais des rééditions des mesures provisoires rejetées par dépassement du délai.

par se répercuter sur le pouvoir judiciaire, appelé à résoudre des conflits politiques⁴⁰⁷.

Au Brésil, la constitutionnalisation des décrets ayant force de lois remonte à la Constitution de 1937 dans laquelle il y avait quatre types de décret-loi. Cette Constitution n'est jamais entrée totalement en vigueur, puisque le plébiscite exigé par son dernier article n'a pas été réalisé et la fonction législative a fini par être réalisée, dans cette période autoritaire dite « Estado Novo » (État nouveau), dans sa totalité par le Président Vargas qui a promulgué plusieurs codes et lois importants, tels que le Code du travail, le Code la procédure civile et le code pénal. Ensuite, la Constitution de 1946, une réaction libérale à l'autoritarisme, a aboli le décret-loi et a empêché l'adoption de la loi déléguée. La délégation législative par des lois-déléguées a été réadmise par l'acte additionnel de l'amendement du 2 septembre 1961 ; celui-ci a instauré le parlementarisme, le décret-loi n'étant restauré que par la dictature militaire au travers l'acte institutionnel n° 2, puis par la Constitution de 1967 et l'amendement de 1969 établissant les contours du décret-loi pour qu'il soit comparable aux mesures provisoires actuelles⁴⁰⁸.

Par ailleurs, en réalisant la comparaison entre les décrets-lois et les mesures provisoires, nous pouvons évoquer comme différences principales, le fait que le décret-loi entrait en vigueur immédiatement, le congrès national devant l'apprécier dans le délai de soixante jours ; à la fin de ce délai, la norme était automatiquement approuvée en cas de silence du congrès national, qui n'était pas en mesure de présenter des amendements. Par contre, en ce qui concerne la mesure provisoire, le congrès national peut amender le texte présenté par le président puisqu'il n'y a pas d'approbation tacite, l'absence de manifestation du parlement- dans le même délai de soixante jours -entraînant la perte d'effet de la mesure. Dans ce cas, il revient au congrès national de discipliner les effets produits, y compris par la déclaration de nullité de tous les actes produits à partir de l'édition de la mesure provisoire. Sur ce point, il faut observer qu'une telle déclaration aurait des implications politiques significatives pour le Parlement, qui se verra obligé de justifier ce choix devant les citoyens.

Même s'il y a des différences significatives, les mesures provisoires peuvent toujours être vues comme une continuité du pouvoir attribué au président d'éditer des décrets-lois, notamment en raison du fait que l'exécutif continue à ne pas dépendre du législatif pour que

407 BARROS, Sérgio Rezende de; *Medidas, provisórias?*, In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo - SP, n. 53, p. 67-82, jun. 2000.

408 *Ibidem*.

ces actes entrent en vigueur. Avant l'amendement constitutionnel n° 32, de 2001, l'intervention du congrès national devait être toujours réactive, d'autant plus que la réédition des mesures provisoires faisait partie de la réalité politique brésilienne⁴⁰⁹, l'exécutif ayant la possibilité d'éviter le quorum pour l'appréciation des mesures provisoires et les rééditer, ce qui ne différait pas trop de l'approbation par dépassement du délai⁴¹⁰.

En effet, l'usage des mesures provisoires a atteint des niveaux très critiquables. On peut citer, comme exemple, la mesure provisoire n° 2.088-35, du 27 décembre 2000, évoquée par Fábio Konder Comparato⁴¹¹ dans un article sur le sujet. Logiquement, cette mesure provisoire devrait être la 35^e réédition de la même mesure provisoire, c'est-à-dire qu'il devrait y avoir 34 mesures provisoires précédentes, possédant le même contenu. Toutefois, aucune mesure provisoire ne possède le numéro 2088, la mesure provisoire qui a servi de base à la rédaction du n° 2.088-35 a été celle du n° 1.964-34, signée le 21 décembre de 2000 et publiée le 22 décembre. Celle-ci a été une véritable réédition d'une même mesure provisoire, qui avait la numération séquentielle. Or, l'objet de la mesure provisoire n° 1.964-34 était de modifier la loi relative au trafic et à l'usage de substances stupéfiantes, ainsi que la loi qui traite du régime des fonctionnaires, à ce que la mesure provisoire n° 2.088-35 est venue ajouter des changements dans la loi de responsabilité administrative. On peut, donc, voir que la mesure provisoire n° 2.088-35 n'est pas la simple répétition de l'autre, mais une nouvelle mesure provisoire.

Dans son étude, le Professeur Comparato analyse la théorie américaine des « questions politiques » et la théorie française des « actes de gouvernement », très souvent évoquées au Brésil pour défendre la non-intervention du pouvoir judiciaire sur la question des mesures provisoires. De cette analyse, il conclut que les interprétations utilisées pour fonder cette non-intervention sont erronées et ne prennent pas en compte la véritable étendue

409 L'interprétation en faveur de la réédition des mesures provisoires a été battue lors de la réédition de la mesure provisoire n° 29, par le biais de la mesure provisoire n° 39, du 21 février 1989, versant sur un plan économique qui cherchait à combattre l'inflation. C'était la première réédition d'une mesure provisoire, donc, le congrès national a désigné une commission mixte, composée de trois députés et trois sénateurs, pour émettre un avis sur la constitutionnalité et la légalité de la réédition. Contrairement à ce qu'attendait le président du groupe parlementaire dirigeant, cet avis a accepté la réédition, en argumentant sur le caractère provisoire de la norme, la solution définitive pour le problème dépendant d'une loi complémentaire.

Ces faits sont décrits par FIGUEIREDO et LIMONGI, *op. cit.*, p. 138.

410 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro : FGV, 2001, p. 44.

411 COMPARATO, Fábio Konder; *A "questão política" nas medidas provisórias: um estudo de caso*; disponible sur : http://www.anpr.org.br/portal/components/com_anpronline/media/Artigo_questaopolitica.pdf, consulté le 4 juin 2010.

des théories française et américaine, qui ne doivent pas servir à justifier un abus de pouvoir de la part de l'exécutif. Selon cet auteur : « *Il a été déjà dit et répété plusieurs fois que la plus grande difficulté dans la technique argumentative, c'est de prouver ce qui est évident. (...) En politique, comme dans tout le reste, la réitération d'un abus finit par le faire entrer dans la normalité de la vie. C'est la situation qui se configure par rapport au pouvoir, attribué par la Constitution au Président de la République, d'éditer des mesures provisoires. Il s'agit, sous tous les aspects, d'une compétence exceptionnelle et non ordinaire. Mais la pratique brésilienne a fini par transformer l'abus manifeste en coutume pacifique et consacrée, sous le regard complaisant de l'organe judiciaire chargé de veiller à la conservation du système constitutionnel.* »⁴¹²

Face à ce contexte, où prévalait l'usage abusif des mesures provisoires, l'amendement constitutionnel n° 32, de 2001 a été approuvé, qui cherche à rationaliser l'emploi des mesures provisoires et à renforcer la participation du pouvoir législatif dans son appréciation. Cet amendement a limité les domaines susceptibles de faire l'objet d'une mesure provisoire, en prévoyant que les mesures entraînant l'institution ou la majoration des impôts ne produiront leurs effets que dans l'exercice financier suivant.

Par ailleurs, l'amendement n° 32 a discipliné la perte des effets des mesures provisoires qui n'ont pas été converties en loi dans le délai de soixante jours, avec une seule prorogation, la réédition, dans la même session législative ; des mesures provisoires rejetées ou dépourvues de validité par dépassement du délai devenant expressément interdite. Finalement, le texte constitutionnel détermine que la délibération du congrès national statuera tout d'abord sur l'admissibilité des mesures provisoires, selon les exigences constitutionnelles des matières urgentes. Cette analyse sera menée par une commission mixte de députés et sénateurs qui doivent émettre un avis sur l'admissibilité des mesures⁴¹³, avant leur appréciation, séparément, à la plénière de chaque chambre.

⁴¹² *Ibid.*, p. 10 ; traduction libre.

⁴¹³ Cette exigence d'un avis émis par une commission mixte a été appréciée par le suprême tribunal fédéral lors du jugement de l'action directe d'inconstitutionnalité -ADIn n° 4.029. Cette action contestait la constitutionnalité d'une loi de conversion d'une mesure provisoire, dont l'analyse par le congrès national a suivi la procédure prévue à l'article 6 de la Résolution n° 1, de 2002-CN, selon laquelle l'avis peut être émis par le rapporteur ou le rapporteur réviseur désigné, en session plénière à la chambre des députés. Le STF a décidé pour l'inconstitutionnalité *ex nunc* de cet article, en raison du non respect de la détermination constitutionnelle de l'émission d'un avis par une commission mixte. Donc, les effets de cette inconstitutionnalité ont été modulés, de façon à ne pas atteindre les mesures provisoires déjà converties en loi -y compris la loi faisant l'objet de l'action- qui sont, d'ailleurs, très nombreuses.

Néanmoins, les mesures provisoires peuvent toujours être regardées comme une arme importante dont dispose le pouvoir exécutif, d'autant plus que ces mesures ont le pouvoir de changer l'ordre juridique en vigueur, de sorte que le parlement doit choisir non plus entre le *statu quo* précédent et le produit du changement, mais entre le scénario produit par la mesure provisoire et une situation intermédiaire, dans laquelle la mesure aurait produit ses effets. Confrontés à cette situation, les parlementaires ont tendance à approuver la mesure provisoire, même s'ils auraient préféré rejeter ses dispositions si elles avaient été présentées dans un projet de loi⁴¹⁴.

Par ailleurs, l'attribution des pouvoirs législatifs au président de la république réduit son besoin de chercher l'appui et la coopération du pouvoir législatif. Les présidents ayant des pouvoirs législatifs significatifs ont davantage des chances d'imposer leur agenda de façon unilatérale. En outre, selon Figueiredo et Limongi⁴¹⁵, « *les pouvoirs législatifs présidentiels ne doivent pas être vus exclusivement comme des armes pour vaincre la résistance du législatif. Ils incident sur les préférences des parlementaires* », puisque les présidents pourvus de pouvoirs législatifs larges « *sont en mesure de contrôler l'agenda législatif, en induisant la coopération des parlementaires* »⁴¹⁶.

En outre, il convient de rappeler que, à plusieurs reprises, les parlementaires finissent par se prévaloir de cette profusion de mesures provisoires et de la plus grande célérité dans son appréciation pour faire insérer, par le biais des amendements, des matières étrangères à l'objet de ces normes. Au-delà de détourner l'usage des mesures provisoires déjà assez controversé- ce comportement entraîne une très grande confusion législative, de façon à rendre très difficile l'identification de l'objet de chaque norme⁴¹⁷.

Finalement, il faut aborder les effets que le grand volume de mesures provisoires entraîne sur l'agenda des travaux législatifs. Le paragraphe 6 de l'article 62 de la Constitution prévoit que si la mesure provisoire n'est pas appréciée dans les quarante-cinq jours qui suivent sa publication, elle entrera en régime d'urgence dans chaque chambre législative, de façon à reporter toutes les autres délibérations législatives de la chambre

414 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro : FGV, 2001, p. 26.

415 *Ibid.*, p. 26.

416 *Ibidem*, p. 26.

417 ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público : a função de controle do Parlamento*. Thèse de doctorat. Université de São Paulo, 2009, p. 44-45.

jusqu'à son vote.

Donc, l'édition de plusieurs mesures provisoires finit par verrouiller l'ordre du jour des travaux législatifs et empêcher l'appréciation des autres matières. Par conséquent, d'autres domaines, qui intéressent le pouvoir législatif, doivent attendre le vote des mesures provisoires, en perturbant le déroulement des travaux législatifs.

Face à cette situation, en 2009, le président de la chambre des députés a accepté une question d'ordre du député Regis Fernandes de Oliveira, qui demandait que le verrouillage de l'agenda des travaux législatifs pour le vote des mesures provisoires ne s'applique que pour les lois ordinaires ; en effet, les mesures provisoires ont le même statut de ces lois, le verrouillage n'ayant pas d'effets sur les lois complémentaires, les amendements à la Constitution et d'autres formes législatives. En outre, le président de la chambre des députés a déterminé que le verrouillage concerne uniquement les sessions ordinaires, en ne s'appliquant pas aux les sessions extraordinaires⁴¹⁸.

Cette décision a fait l'objet d'un recours devant le Tribunal Suprême Fédéral⁴¹⁹, formulé par un groupe de députés. Le rapporteur du recours, le ministre Celso de Mello, n'a pas concédé la mesure d'urgence, en considérant que la décision du président de la chambre des députés répondait à un souci de préserver les compétences législatives du parlement face à la prolifération des mesures provisoires et ses effets sur les travaux législatifs, qui finissent par compromettre l'effectivité du travail parlementaire et la séparation des pouvoirs, en permettant que l'exécutif se superpose au législatif.

Même si la question n'a pas encore été l'objet d'une décision définitive par le Tribunal Suprême Fédéral, elle peut indiquer un changement, une tentative des pouvoirs législatif et judiciaire de rééquilibrer les rapports entre les pouvoirs, en évitant la superposition du pouvoir exécutif, notamment dans la production législative.

L'influence du pouvoir exécutif sur la procédure législative reste donc évidente, ce pouvoir étant responsable à 85% de l'initiative des lois promulguées dans la période immédiatement postérieure à la Constitution de 1988⁴²⁰. Cette prépondérance du pouvoir

418 *Ibid.*, p. 42.

419 MS n. 27.931, jugé le 27 mars 2009.

420 Selon une étude menée par Figueiredo et Limongi, concernant la période de 1989-1994 (FIGUEIREDO, Angelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition.

exécutif découle de sa capacité à contrôler l'agenda du pouvoir législatif, en grande mesure issue des principes garantissant l'initiative exclusive du président de la république. Ces principes assurent la définition des délais d'appréciation des propositions législatives et placent l'exécutif dans une position stratégique pour exercer la pression sur le Parlement afin d'obtenir l'approbation de ses projets prioritaires⁴²¹.

Dans ce contexte, les lois budgétaires et les lois d'ouverture des crédits supplémentaires sont des exemples de lois assujetties à un calendrier spécial d'appréciation, duquel dépendent les actions du gouvernement. C'est la raison pour laquelle, à la fin de l'année, la pression exercée sur le pouvoir législatif est accrue, l'exécutif devant respecter les limites temporelles de l'exercice financier pour la réalisation des dépenses. Donc, « ces deux facteurs -l'importance des actions du gouvernement dépendant de l'approbation des ressources et des délais de l'exercice budgétaire- mettent dans les mains de l'exécutif des ressources essentielle qui lui permettent de garantir non seulement la priorité aux lois introduites par ce pouvoir, mais aussi des grandes chances d'approbation de la proposition initiale »⁴²².

Enfin, le législatif n'as pas une marge de manœuvre significative, puisque le rejet ou même le retard- dans l'appréciation d'un projet de l'exécutif, peut entraîner des préjudices pour les parlementaires eux-mêmes, auxquels serait laissée la charge d'expliquer aux citoyens pourquoi les ressources n'ont pas été destinées, par exemple, à un hôpital⁴²³. Donc, le congrès national a tendance à répondre rapidement aux demandes de crédits supplémentaires du pouvoir exécutif et les lois budgétaires ont un délai moyen d'appréciation de 56 jours, bien plus réduit que les autres lois. Ces faits, ajoutés à l'impact des mesures provisoires sur l'agenda des travaux législatifs, sont susceptibles d'entraîner la prédominance du pouvoir exécutif.

L'impact direct de la question des mesures provisoires sur le droit budgétaire est également fort et entraîne les mêmes enjeux. C'est le cas de l'ouverture des crédits extraordinaires par mesure provisoire, qui sera traitée dans la deuxième partie de cette thèse. Il est intéressant de noter, donc, que la question des mesures provisoires se pose comme un

Rio de Janeiro : FGV, 2001, p. 51)

421 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro : FGV, 2001, p. 51.

422 *Ibid.*, p. 52.

423 *Ibidem*.

point faible de déséquilibre du système de répartition des pouvoirs au Brésil, qui se reflète sur le droit budgétaire.

B. Les sollicitations d'urgence dans l'appréciation de certains projets de loi

Au-delà de la question des mesures provisoires, un autre facteur d'influence du pouvoir exécutif sur l'agenda des travaux législatifs est la présence très fréquente des sollicitations d'urgence ; elles ont pour conséquence la modification de l'ordre du jour des chambres du congrès national, de façon à conférer plus de célérité à l'appréciation de certaines matières, en général prioritaires aux yeux du pouvoir exécutif.

Afin d'assurer la célérité dans l'appréciation, le régime d'urgence dispense « *certaines exigences, délais et formalités réglementaires pour qu'une proposition soit tout de suite prise en compte jusqu'à la décision finale (RIDC 424, art. 152). Néanmoins, ne sont pas dispensables les exigences suivantes : publication et distribution de la proposition principale et, le cas échéant, des propositions accessoires, avis des commissions ou du rapporteur désigné et le quorum pour la délibération* »⁴²⁵. Ce régime peut être sollicité par le président de la république⁴²⁶ ou par une majorité des membres de la chambre des députés ou du sénat, ou des leaders représentant cette majorité. Dans le premier cas, il s'agit d'une urgence constitutionnellement déterminée, tandis que l'urgence demandée par les parlementaires est une urgence réglementaire⁴²⁷, prévue par les règlements internes de la chambre des députés et du sénat.

424 Règlement interne de la chambre des députés.

425 SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo : Malheiros, 2007, p. 275.

426 Article 64 de la Constitution :

« Art. 64. La discussion et le vote des projets d'initiative du président de la république, du Tribunal Suprême Fédéral et des tribunaux supérieurs seront appréciés premièrement à la chambre des députés.

§ 1er – Le président de la république pourra solliciter l'urgence dans l'appréciation des projets relevant de son initiative.

§ 2 – Si, dans le cas du § 1^o, la chambre des députés et le sénat fédéral ne se manifestent pas sur la proposition dans les quarante jours, toutes les autres délibérations législatives de chaque chambre seront reportées, à l'exception de celles ayant un délai constitutionnellement déterminé, jusqu'au vote de la proposition du président de la république. »

427 SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2^{ème} édition. São Paulo : Malheiros, 2007, p. 275.

Pendant la période autoritaire, le président de la république avait le pouvoir de solliciter un régime extraordinaire d'appréciation et le vote de ses projets de loi. Le président était en mesure de définir les délais d'appréciation à la fin desquels, en l'absence de manifestation du pouvoir législatif, les projets étaient automatiquement approuvés. La Constitution de 1988 est venue changer cette réalité, en supprimant cette approbation automatique des projets de loi proposés par le pouvoir exécutif. Toutefois, le président peut toujours formuler une demande d'urgence, de sorte que, si le projet de loi n'est pas analysé dans les 45 jours qui suivent sa présentation par le pouvoir exécutif, ce projet prévaut sur toutes les autres délibérations, qui seront reportées à l'exception des domaines ayant un délai constitutionnellement déterminé.

L'urgence réglementaire exige, à la chambre des députés, une sollicitation de deux tiers des membres du groupe parlementaire dirigeant, s'agissant d'un sujet relevant de sa compétence, d'un tiers des membres de la chambre des députés ou des leaders représentant cette chiffre ou encore de deux tiers des membres de la commission compétente pour intervenir sur le sujet⁴²⁸. Par contre, au Sénat⁴²⁹, s'agissant d'une matière qu'on prétend apprécier dans la deuxième session ordinaire subséquente à l'approbation de l'urgence, la demande peut être faite par deux tiers de la composition du sénat, ou par les leaders les représentant, ou par une commission ; tandis que pour inclure à l'ordre du jour un sujet n'ayant pas fait l'objet d'un avis, il faut que la demande soit signée par un quart des membres du sénat, ou par les leaders les représentant, ou par une commission.

Il faut souligner, en outre, l'existence de l'« urgence urgentissime ». Il s'agit d'une forme spéciale d'appréciation urgente, qui entraîne l'inclusion de la matière à l'ordre du jour pour qu'elle soit immédiatement discutée et votée, même si la session est déjà commencée. À la chambre des députés, l'urgence urgentissime est prévue à l'article 155 du règlement interne, selon lequel une matière urgente, d'intérêt national, peut être incluse automatiquement à l'ordre du jour et au vote immédiat, dès que ceci est demandé par la majorité absolue des députés- ou bien par les leaders représentant cette majorité- et approuvé par la majorité absolue des députés⁴³⁰. Au Sénat, l'urgence urgentissime peut être demandée par le groupe parlementaire dirigeant, la majorité des membres du sénat ou les leaders

428 Article 154 du règlement interne de la chambre des députés.

429 Article 336 du règlement interne du sénat.

430 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro : FGV, 2001, p. 47.

représentant cette majorité, quand il s'agit d'une matière relevant d'un danger sur la sécurité nationale ou la réponse à une calamité.

En général, la demande d'urgence est décidée au collège des leaders et approuvée en session plénière, à la majorité simple en vote symbolique. Les leaders détiennent, donc, un pouvoir irréfutable de contrôler l'agenda des travaux législatifs, à travers les sollicitations d'urgence. Dans ce contexte, l'approbation des sollicitations d'urgence et d'urgence urgentissime est très fréquente, la majorité des sujets approuvés ayant été soumise à ces régimes, ainsi que la plupart des thèmes faisant l'objet d'une sollicitation d'urgence ont été approuvés⁴³¹. En outre, les leaders du gouvernement sont en mesure d'exercer leur influence sur l'agenda législatif en faveur de l'accélération du vote des propositions d'intérêt du pouvoir exécutif, notamment quand le président reçoit l'appui d'une majorité parlementaire.

Dans ce sens, le collège des leaders peut être regardé, nonobstant les particularités, comme une continuité du vote des leaders existant pendant la période dictatoriale, quand le vote d'un leader d'un parti politique remplaçait celui de tous les membres de ce parti. La configuration des institutions est différente de la période autoritaire et de la période démocratique qui suit la Constitution de 1988 ; toutefois, le collège des leaders et l'ancien vote des leaders gardent une ressemblance : le fait qu'un groupe réduit de parlementaires soit en mesure d'influencer et de se superposer à l'ensemble des parlementaires⁴³².

Les sollicitations d'urgence ont des conséquences sur le travail des commissions parlementaires, puisque l'approbation de ces sollicitations entraîne, dans la plupart des cas, le projet sort de la commission pour être envoyée à l'appréciation des parlementaires réunis en session plénière. Si la demande d'urgence est approuvée et la commission thématique correspondante n'a pas encore émis son avis et n'est pas en mesure de le faire à la session, elle peut solliciter un délai de deux sessions pour élaborer l'avis. À la fin de ce délai, le projet de loi sera inclus à l'ordre du jour, pour être discuté et voté, même si l'avis n'a pas été émis. Dans ce cas, le président de la chambre désignera un rapporteur qui donnera un avis oral dans la même session ou à la session suivante. L'appréciation des projets de loi soumis au régime d'urgence connaît, en outre, des restrictions concernant l'usage de la parole⁴³³.

431 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro : FGV, 2001, p. 48.

432 *Ibidem*.

433 Article 157 du régime interne de la chambre des députés.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

L'étape d'adoption du budget de l'État se déroule au sein du pouvoir législatif. La procédure législative connaît la participation de plusieurs acteurs présents au Congrès National, notamment la commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle, les rapporteurs du budget, les groupements parlementaires et les leaders au Parlement. L'organisation du Congrès National brésilien est très centralisée, le pouvoir est concentré sur les leaders des partis politiques, notamment des partis qui comptent le plus de représentants. Ces leaders sont compétents pour prendre une série de décisions concernant l'agenda des travaux législatifs, la position à adopter par le parti lors d'un vote et les négociations avec le gouvernement.

Ainsi, cette organisation centralisée du Congrès National limite beaucoup l'autonomie individuelle des parlementaires et l'action des partis politiques plus petits. Cela permet au pouvoir exécutif d'exercer davantage d'influence sur la procédure législative. Au-delà de la détention de l'initiative exclusive d'une série de lois, le Président de la République dispose de pouvoirs législatifs non négligeables, ainsi que du pouvoir de solliciter l'urgence- par lui-même ou à travers les leaders- dans l'appréciation des projets de loi. Par conséquent, l'ordre du jour du Parlement finit par être verrouillé par l'appréciation de ces propositions, prioritaires aux autres projets de loi.

En ce qui concerne l'adoption du budget, le pouvoir exécutif exerce également une influence sur les décisions du Parlement qui se concentre notamment sur la question des amendements parlementaires.

CHAPITRE 2. LE DROIT D'AMENDEMENT PARLEMENTAIRE ET LA PROCEDURE D'ADOPTION DU BUDGET AU SEIN DU CONGRES NATIONAL

Dans le cadre de l'appréciation de la loi budgétaire par le pouvoir législatif, l'exercice du droit d'amendement par les parlementaires apparaît comme une question primordiale. Ce droit d'amendement est la principale prérogative d'intervention sur le domaine budgétaire détenue par le pouvoir législatif, car elle permet à ce pouvoir d'intervenir directement sur la décision financière, de façon à déterminer la destination d'une partie des ressources publiques. Ainsi, l'amendement du budget de l'État est au cœur des préoccupations de tous les parlementaires, en entraînant plusieurs conflits entre les pouvoirs, le pouvoir exécutif cherchant à maintenir le financement de ses projets et politiques publiques prioritaires, tandis que les parlementaires se battent pour destiner plus de ressources à leurs régions d'origine et pour s'assurer de l'exécution des amendements approuvés.

De plus, le droit d'amendement est un sujet très controversé, faisant l'objet des critiques très sévères de la part de la doctrine, de la presse et même des acteurs impliqués dans la procédure budgétaire, notamment en raison des détournements de ressources du budget de l'État dont la destination a été décidée par des amendements parlementaires. Ainsi, il est important d'évoquer tous les aspects de cette question, notamment vis-à-vis de l'ordre juridique brésilien et de la pratique budgétaire.

Les autres aspects de la procédure d'adoption du budget sont également importants, notamment la procédure de vote des propositions au sein de la commission mixte du budget, y compris les délais d'appréciation, le vote des différents rapports et les particularités rencontrées lors de l'appréciation de chacune des lois budgétaires, c'est-à-dire le plan pluriannuel, la loi de directives budgétaires et la loi budgétaire annuelle.

Finalement, une question très controversée qui apparaît est le retard dans l'approbation du budget, ou encore la possibilité -ou pas- du pouvoir législatif de rejeter la proposition présentée par l'exécutif. Si le cas de rejet total d'une proposition budgétaire ne s'est jamais vérifié, les retards dans l'approbation de la loi budgétaire annuelle sont assez fréquents au Brésil. C'est le cas de la loi budgétaire annuelle pour l'exercice financier de

2013, qui n'a été adoptée par le pouvoir législatif que le 12 mars 2013⁴³⁴.

Il conviendra donc de s'intéresser d'abord au droit d'amendement parlementaire, en évoquant tous ses enjeux et controverses (Section 1), pour ensuite aborder la procédure d'adoption et le problème des retards dans l'adoption de la loi budgétaire annuelle (Section 2).

434 Source: Agence de presse de la Chambre des Deputes. Congresso aprova orçamento de R\$ 2,28 trilhões; texto segue para sanção. Disponible sur: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/437424-CONGRESSO-APROVA-ORCAMENTO-DE-R\\$-2,28-TRILHOES-TEXTO-SEGUE-PARA-SANCAO.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/437424-CONGRESSO-APROVA-ORCAMENTO-DE-R$-2,28-TRILHOES-TEXTO-SEGUE-PARA-SANCAO.html), consulté le 15 mars 2013.

SECTION 1. LE DROIT D'AMENDEMENT AU BUDGET

Le droit d'amendement au budget n'a pas été toujours garanti par la Constitution et la loi, de sorte qu'il est important de revenir sur son évolution (I) tout au long des Constitutions et du règlement interne du Congrès National. Étant donné que la question des amendements constitutionnels est très controversée, il est intéressant d'évoquer les enjeux de ce droit d'amendement (II), en évaluant les différentes problématiques, notamment en face des critiques posées par la doctrine et de l'observation de la pratique des amendements parlementaires.

I. L'évolution du droit d'amendement parlementaire

Afin de tenir compte de l'évolution du droit d'amendement parlementaire, il faut premièrement évoquer les fondements et les origines de ce droit (A). Ensuite, tout en évoquant les problèmes connus au long de l'évolution du droit d'amendement, nous allons décrire les limites imposées pour encadrer les pouvoirs du Parlement (B).

A. Les fondements et les origines du droit d'amendement

Pendant le régime autoritaire, sous la Constitution de 1967 et l'amendement de 1969, les députés et sénateurs n'avaient aucune compétence pour présenter des amendements au projet de budget présenté par le pouvoir exécutif. La Constitution de 1988, qui s'insère dans un mouvement de redémocratisation, a ouvert ce droit aux parlementaires qui pourront désormais présenter leurs propositions d'amendement à la Commission Mixte du Budget.

La Constitution de 1967, après l'amendement de 1969⁴³⁵, prévoyait le droit d'amendement parlementaire, toutefois d'une façon extrêmement limitée. Même si apparemment ce droit d'amendement était conféré par la Constitution, il reste évident qu'il était fortement limité, de façon à empêcher son exercice. Par ailleurs, étant donné l'absence de démocratie et d'indépendance du pouvoir législatif par rapport à l'exécutif, il est évident que, dans la pratique, le pouvoir législatif n'était pas en mesure d'exercer une influence sur les décisions du gouvernement, y compris, et plus particulièrement, en matière de finances publiques.

Il faut évoquer également le texte de la loi n° 4320/ 64, encore en vigueur, qui apporte des limitations au droit d'amendement. *Confer* l'article 33 de la loi 4320/ 64 :

« Art. 33. Ne sont pas admis les amendements au projet de loi budgétaire qui cherchent à :

a) modifier la dotation demandée pour une dépense courante, sauf quand est prouvée l'inexactitude de la proposition ;

435 « Art. 65. Il appartient au domaine de compétence du pouvoir exécutif l'initiative des lois budgétaires et des lois qui ouvrent des crédits, fixent des salaires et des avantages des fonctionnaires, concèdent des subventions ou des aides, ou d'une certaine manière autorisent, créent ou augmentent la dépense publique.

§ 1^{er} - Ne font pas l'objet de délibération, les amendements desquels découle l'augmentation de la dépense globale ou de chaque organe, projet ou programme, ou ceux qui visent à modifier leur montant, nature et objectif.

§ 2^e - Observées les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article suivant, les projets de loi traités dans cet article ne feront l'objet que des amendements des commissions du pouvoir législatif. Les décisions des Commissions sur les amendements seront définitives, sauf si un tiers des membres de la chambre respective demande à son Président le vote en plénière, sans discussion, d'amendement approuvé ou rejeté dans les Commissions.

Art. 66. Le projet de loi budgétaire annuelle sera envoyé par le Président de la République à l'Assemblée Nationale, pour vote conjoint dans les deux chambres, jusqu'à quatre mois avant le début de l'exercice financier suivant : si, jusqu'à 30 jours avant la clôture de l'exercice financier, le pouvoir législatif ne le rend pas pour approbation par le Président, il sera promulgué comme loi.

§ 1^{er} - Sera organisée une commission mixte de sénateurs et députés chargée de l'examen du projet de loi budgétaire et d'émettre son avis.

§ 2^e - À la commission seule peuvent être proposés des amendements.

§ 3^e - La décision de la commission sur les amendements sera définitive, sauf si un tiers des membres de la chambre des députés et un tiers des membres du sénat fédéral demandent un vote plénier d'amendement approuvé ou rejeté par la commission.

§ 4^e - Sont appliquées au projet de loi budgétaire, en ce qui ne contrarie pas les dispositions de cette section, les autres normes relatives à l'élaboration législative.

§ 5^e - Le Président de la République pourra envoyer un message à l'Assemblée Nationale pour proposer la modification du projet de loi budgétaire, tant que n'a pas été conclu le vote de la partie dont le changement est proposé. »

Traduction libre.

b) concéder une dotation pour le commencement des travaux dont le projet n'est pas approuvé par les organes compétents;

c) concéder une dotation pour l'installation ou le fonctionnement d'un service qui n'est pas préalablement créé ;

d) concéder une dotation supérieure aux quantités préalablement fixées par résolution du pouvoir législatif pour la concession d'aides et subventions. »

Ces limites se rapprochent des limites établies par la Constitution. La modification traitée par l'alinéa « a » est liée à la méthodologie de projection des dépenses, privilégiée par la loi de directives budgétaires, qui poursuit le but de prévoir précisément recettes et dépenses. L'alinéa « b » cherche à prohiber la concession de dotations à des travaux pas encore approuvés et impose une meilleure organisation des secteurs du gouvernement chargés de la réalisation des œuvres et des travaux.

En ce qui concerne cette disposition, il faut souligner que l'exigence de l'approbation préalable des travaux publics dépend en grande partie de l'accord du pouvoir exécutif ; ceci entraîne la tenue de négociations entre les parlementaires et le Gouvernement pour que les travaux soient approuvés et que le parlementaire puisse présenter son amendement⁴³⁶.

L'interdiction prévue dans l'alinéa « c » est justifiée par le souci d'éviter l'augmentation des dépenses, mais aussi d'empêcher l'attribution de ressources à des organismes qui n'existent pas réellement et juridiquement. Il est possible, toutefois, que, pour procéder à une restructuration des services administratifs, intervienne la suppression d'organismes et la création de nouveaux ; dans ce cas, les ressources budgétaires pourront être remaniées d'un organisme à l'autre.

La question des amendements parlementaires aux lois budgétaires peut aussi être analysée sous l'angle de l'initiative exclusive attribuée au pouvoir exécutif. Le fait que qu'il appartienne au gouvernement de décider du recouvrement des recettes et de l'utilisation des

436 ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público : a função de controle do Parlamento*. Thèse de doctorat. Université de São Paulo, 2009, p. 213.

ressources publiques, selon des critères de convenance et d'opportunité, ainsi que lui appartienne la réglementation des intérêts concernant la matière, serait suffisant pour justifier la limitation du pouvoir d'amendement du pouvoir législatif⁴³⁷.

Néanmoins, cet argument n'a pas de poids, étant donné que la Constitution fédérale de 1988 a répondu au souci de redonner des pouvoirs au Parlement, lesquels ont été diminués pendant la période dictatoriale. La Constitution garantit, donc, le droit d'amendement parlementaire, en posant toujours quelques limitations, notamment en ce qui concerne l'augmentation des dépenses.

En outre, une limitation significative découle du fait que « l'annulation (réalisée lors de l'amendement parlementaire), au fond, ne concernera que les dépenses de capital, notamment les dépenses d'investissement, qui sont déjà très limitées, puisque les autres dépenses sont pratiquement intouchables, vu qu'elles sont obligatoires, il ne reste rien qui puisse être modifié »⁴³⁸. Il s'agit des dépenses telles que le financement de la dette, les transferts constitutionnels, les dépenses de personnel, prévues par la loi et par la Constitution.

Enfin, en ce qui concerne les projets de loi faisant l'objet de l'initiative exclusive, une partie de la doctrine défend des limitations encore plus grandes. Face à l'initiative exclusive conférée au pouvoir exécutif, le contenu de la loi budgétaire, notamment les questions d'administration publique, ne devrait pas être soumise à des modifications proposées par le pouvoir législatif, celui-ci ne pouvant pas, par exemple, modifier des dispositions concernant des emplois publics et des salaires⁴³⁹.

Cependant, cette théorie est trop restrictive vis-à-vis du droit d'amendement parlementaire et n'est pas compatible avec la démocratisation portée par la Constitution Fédérale de 1988, qui garantit expressément le droit d'amendement parlementaire. Malgré les limitations, il n'y a pas dans le texte constitutionnel, cette restriction au droit d'amendement fondé sur l'initiative exclusive, d'autant plus que la Constitution prévoit, en même temps, l'initiative exclusive et le droit d'amendement. L'interprétation qui restreint le droit d'amendement en évoquant l'initiative exclusive crée une autre limitation, non prévue par le texte constitutionnel et incompatible avec le rôle du Parlement, en tant que

437 SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2^{ème} édition. São Paulo : Malheiros, 2007, p. 199-203.

438 *Ibid.*, p. 201.

439 *Ibid.*, p. 201-202.

représentant du peuple ; celui-ci doit être investi, par exemple, de la prérogative d'empêcher l'augmentation des salaires de la fonction publique, si cette augmentation est jugée exagérée et préjudiciable à l'équilibre des finances publiques et à l'exécution des programmes prioritaires.

Le pouvoir législatif n'a commencé à intervenir dans la procédure budgétaire qu'à partir de 1989, à la suite de l'approbation de la Constitution de 1988, et la Commission Mixte du Budget, organe responsable des questions budgétaires qui regroupe des parlementaires appartenant aux deux chambres, n'a été institutionnalisée qu'en 1991, par la Résolution du 17 mai 1991. Il apparaît donc que le système de formulation des amendements de l'assemblée nationale a évolué rapidement.

La question des amendements est traitée dans le paragraphe 2 de l'article 166 de la Constitution Fédérale⁴⁴⁰. Ce dispositif prévoit la présentation des amendements à la commission mixte, pour son analyse, et l'émission d'un avis sur l'admissibilité de ces amendements, qui seront votés par les deux chambres réunies en séance plénière.

Les conditions posées par la Constitution pour l'admissibilité des amendements sont la compatibilité avec le plan pluriannuel et la loi de directives budgétaires, l'indication des ressources nécessaires, uniquement provenant de l'annulation des dépenses, et les amendements objectivant la correction des erreurs ou des omissions. L'annulation des dépenses ne pourra pas frapper les dotations de personnel et de charges, le service de la dette et les transferts fiscaux constitutionnels aux états, municipalités et districts fédéraux.

Il y a, donc, des limites au droit d'amendement, surtout vis-à-vis de l'origine des

440 « § 2- Les amendements seront présentés à la Commission mixte, qui émettra un avis sur ces amendements qui seront appréciés, dans la forme réglementaire, par la plénière des deux chambres du congrès national.

§ 3- Les amendements au projet de loi du budget annuel ou aux projets qui le modifient peuvent être approuvés uniquement dans les cas suivants :

I- ils sont compatibles avec le plan pluriannuel et la loi de directives budgétaires ;

II- ils indiquent les ressources nécessaires, en admettant uniquement les ressources provenant de l'annulation de dépense, et excluant celles qui interfèrent sur :

a) les dotations de personnel et de charges ;

b) le service de la dette ;

c) les transferts fiscaux constitutionnels aux états, municipalités et district fédéral ;

ou

III) ils sont liés :

a) à la correction d'erreurs ou d'omissions ;

b) avec les dispositifs du texte du projet de loi.

§ 4- Les amendements au projet de loi de directives budgétaires ne peuvent pas être approuvés s'ils sont incompatibles avec le plan pluriannuel. »

ressources, qui doit forcément être indiquée. Il peut y avoir l'annulation de dépenses, ce qui en pratique équivaut à un transfert de ressources d'une action à l'autre, d'où il apparaît qu'il ne peut pas y avoir d'amendement d'augmentation de la dépense, mais, uniquement, la prévision d'un transfert.

Un autre critère de grande importance qui concerne les amendements parlementaires est l'exigence de compatibilité de ces amendements avec le plan pluriannuel et la loi de directives budgétaires. Par ailleurs, il peut arriver que, en raison d'un amendement, il reste des ressources qui n'ont pas de destination spécifique. C'est la raison pour laquelle le § 8 de l'article 166 dispose que : « *Les ressources qui demeurent sans dépenses correspondantes, à cause d'un veto, amendement ou rejet du projet de loi budgétaire annuelle, pourront être utilisés, selon le cas, pour l'ouverture de crédits spéciaux ou supplémentaires, avec une autorisation législative spécifique et préalable.* »

Les dispositions constitutionnelles concernant les amendements parlementaires ont reçu des critiques positives, comme celle de Regis Fernandes de Oliveira⁴⁴¹, pour qui « *Le législatif acquiert, avec la rédaction actuelle, une nouvelle dignité en ce qui concerne les amendements au texte du projet de loi budgétaire annuelle, ainsi que pour la loi de directives budgétaire.* ».

Cependant, des distorsions sont apparues dans la pratique des amendements parlementaires. En 1991, l'usage des amendements parlementaires a été tellement abusif que l'on compte 74.000 amendements présentés, et les députés et sénateurs sont arrivés au point de partager entre eux les ressources correspondant aux subventions sociales, chacun étant en mesure de destiner l'attribution correspondante à sa région électorale. L'usage abusif des amendements parlementaires a été dénoncé par une Commission Parlementaire d'Enquête - CPI⁴⁴² - en 1993.

Ces événements ont eu pour effet principal de susciter une méfiance généralisée par rapport à la possibilité donnée au congrès national d'amender le budget. Pendant le gouvernement Fernando Henrique Cardoso, l'usage politique du droit d'amendement a été fortement critiqué puisque, pendant cette période, les ressources relatives aux amendements

441 OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito Financeiro*. 3^{ème} édition. São Paulo: RT, 2010 ; p. 380.

442 Sigle en portugais pour "Comissão parlamentar de inquérito".

ont été utilisées par le gouvernement comme une monnaie d'échange⁴⁴³ pour obtenir le soutien politique de l'Assemblée Nationale et réussir à faire approuver les réformes administratives et des retraites, ainsi que l'amendement permettant au Président de se faire réélire.

Face à cette situation, le Parlement réagit et approuve une Résolution (n° 2/ 1995), qui vient limiter le nombre des amendements.

B. Les limites apportées à l'exercice du droit d'amendement

Le caractère politique des amendements parlementaires est indéniable. Il s'agit d'une question qui attire beaucoup l'attention des membres du pouvoir législatif, puisque ces amendements leur confèrent la possibilité d'allouer des ressources au profit de leurs régions d'origine. Même si parfois leurs attentes sont déçues face à des rejets, des vetos ou vis-à-vis d'une simple non-exécution, il faut tenir compte que la présentation des amendements au budget possède un contenu politique qui transcende la question de leur approbation ou leur rejet.

Selon, Osvaldo Maldonado Sanches⁴⁴⁴: « *Au-delà du pouvoir d'initiative des lois, circonscrit par la Constitution à certaines matières, c'est par le biais du pouvoir d'amender que le législatif exerce ses prérogatives, qui sont de limiter l'action de l'État sur la société; d'orienter la direction, la forme et l'intensité de l'intervention des entités du secteur public; et d'établir des restrictions à l'action des citoyens et des entités du secteur privé.* »

Le même auteur souligne également que la division des rôles dans les régimes démocratiques place dans le législatif le *locus decidendi*⁴⁴⁵ et dans l'exécutif le *locus faciendi*⁴⁴⁶, ce qui présuppose l'existence d'une coopération entre ces deux pouvoirs, pour que le premier ne prenne pas de décision sans tenir compte des capacités d'exécution de

443 Sur l'échange de la libération de ressources pour l'exécution des amendements par l'appui politique voir la Section 2 du Chapitre 2 du Titre I de la Deuxième Partie.

444 SANCHES, Osvaldo Maldonado. *A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do Orçamento*.

In: Revista de Informação Legislativa ; Brasília a. 33. n. 131 jul./set. 1996 ; p. 68 ; traduction libre.

445 Lieu de décision.

446 Lieu d'action.

l'autre et que le second n'interprète pas de manière restrictive les décisions du premier, en détournant les fondements de la décision. L'auteur argumente que le caractère politique de la présentation d'amendements parlementaires est parfaitement naturel, investit de légitimité, raison pour laquelle il fallait comprendre que la rationalité des décisions du pouvoir législatif est différente de la rationalité employée par des organes techniques, c'est-à-dire que la première est de nature plutôt substantielle, tandis que la deuxième est de nature objective⁴⁴⁷.

Cette légitimité justifiant le maintien du système, il fallait, toutefois, mieux encadrer les hypothèses d'amendement parlementaire. Cela a été fait par la résolution n° 2 de 1995-CN. Ce texte a défini les différents acteurs à l'initiative des amendements : la commission permanente, les partis politiques, les groupes de représentation des états fédérés et la représentation parlementaire.

Dans ce système, le type d'initiative détermine des exigences particulières pour la présentation de l'amendement. Par exemple, les amendements proposés par une commission permanente doivent être relatifs au domaine dont est responsable cette commission⁴⁴⁸ ; par ailleurs, les amendements présentés par le groupe représentatif d'un État fédéré doivent avoir un intérêt particulier pour cet État⁴⁴⁹ et doivent être approuvés par la majorité absolue des parlementaires de l'État⁴⁵⁰.

La résolution détermine aussi qu'il faut détailler les éléments permettant d'évaluer la viabilité technique, économique et financière de l'amendement, ainsi que la viabilité économique-sociale, la relation entre coûts et bénéfices, les étapes d'exécution et les sources de financement pour les amendements collectifs.

La résolution 2/95 a aussi limité le nombre d'amendements. Désormais chaque parlementaire peut souscrire individuellement jusqu'à vingt amendements, tandis qu'auparavant ce chiffre s'élevait à cinquante. Il va de même pour les commissions permanentes et les groupements de représentation régionale, dont le nombre d'amendements est réduit à cinq, tandis que les amendements des groupements de représentation des états

447 SANCHES, Osvaldo Maldonado. *A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do Orçamento*. In: Revista de Informação Legislativa ; Brasília a. 33. n. 131 jul./set. 1996 ; p. 68.

448 Article 43 de la Résolution n° 1, de 2006-CN.

449 Article 46 de la Résolution n° 1, de 2006-CN.

450 Article 47, I.

fédérés sont limités à dix.

Cette résolution 2/95 CN a été suivie par d'autres, issues de négociations et de discussions, qui ont apporté des changements dans la procédure d'appréciation du budget, toujours dans un souci de transparence et de lutte contre la corruption. Par ailleurs, ces normes cherchaient à éviter la présentation d'un nombre trop élevé d'amendements, impossibles à gérer, ainsi qu'à éviter la présentation d'amendements ayant des motivations populistes et électorales.

La structure de la commission mixte du budget a également subi plusieurs changements opérés par des résolutions, notamment en réduisant le nombre de membres. Il y a eu aussi quelques tentatives ratées d'intégration de la commission mixte aux commissions permanentes des deux chambres législatives. Les commissions réalisent toutefois des audiences conjointes pour intégrer leurs travaux. Ces tentatives cherchent à rendre l'appréciation des amendements plus rationnelle, éthique et transparente, ainsi qu'à promouvoir une meilleure compréhension et acceptation de ces amendements.

Ces dernières années, les parlementaires ont pu déterminer leur priorité sur un montant fixe de ressources pour leurs amendements individuels, destinés à l'exécution des travaux et des programmes locaux. Cependant, l'approbation de ces amendements ne garantit pas leur exécution, qui relève de la compétence de l'exécutif. C'est sur ce point que la procédure perd la transparence présente dans la procédure législative. Malgré son exposition au public sur internet, par le portail « SIAF »⁴⁵¹, la dépense est soumise à une procédure informelle de négociation entre les parlementaires, les dirigeants et le pouvoir exécutif.

Il y a trois types d'amendement en matière de dépense⁴⁵² : les amendements d'annulation de dotation, les amendements de remaniement et les amendements d'appropriation, ces deux derniers étant soumis à l'indication de l'annulation de dotation correspondante.

L'amendement de remaniement est celui qui propose une augmentation ou une inclusion des dotations et prévoit, en même temps, une annulation équivalente des dotations faisant partie du projet de loi budgétaire, sauf celles correspondant à la réserve de

451 Le sigle SIAF signifie système intégré d'administration financière. Il s'agit d'un système informatisé de suivi budgétaire.

452 Classification prévue à l'article 37 de la Résolution n° 1 de 2006-CN .

contingence⁴⁵³. Ce type d'amendement ne pourra être approuvé que si l'annulation des dotations correspondantes est indiquée dans l'amendement, observée la compatibilité des sources de recettes⁴⁵⁴. En cas d'inobservance de ces exigences, l'amendement ne pourra pas être admis⁴⁵⁵.

Selon l'article 39 de la Résolution, l'amendement d'appropriation est celui qui propose une augmentation ou une inclusion des dotations et, en même temps, l'annulation équivalente des ressources intégrant la réserve de ressources prévue à l'article 56⁴⁵⁶ et d'autres dotations définies par l'avis préliminaire. Finalement, l'article 40 définit l'amendement d'annulation comme celui qui propose, exclusivement, la réduction des dotations faisant partie du projet de loi budgétaire.

La nouvelle configuration, avec la réduction du nombre d'amendements, individuels ou collectifs acceptés, peut être présentée selon le tableau⁴⁵⁷ qui suit :

ACTEURS	NOMBRE D'AMENDEMENTS
Parlementaires	25
Commissions permanentes des chambres	4 à 8, selon le sujet
Groupe parlementaire dirigeant	8
Groupement de représentation des états fédérés	15, plus un amendement pour chaque groupe de 10 parlementaires des états au-delà du seuil de 11 représentants

453 Article 38 de la Résolution n° 1 de 2006-CN.

454 § 1^{er} de l'article 38 de la Résolution n° 1 de 2006-CN.

455 § 2^c de l'article 38 de la Résolution.

456 Art. 56. La réserve de ressources sera composée par les éventuelles ressources issues de la réestimation des recettes, de la réserve de contingence et d'autres ressources définies par l'avis préliminaire, déduites les ressources pour assurer les amendements individuels, les dépenses obligatoires et d'autres dépenses définies par l'avis préliminaire.

Paragraphe unique. Ne font pas partie de l'assiette de calcul du *caput*, les ressources issues d'autorisations d'annulation sélectives contenues dans l'avis préliminaire et qui dépendent d'une évaluation postérieure des rapporteurs.

457 Tableau issu de l'article « Le cycle budgétaire au sein du législatif » ; SOARES, Rosinethe Monteiro ; 2007. Disponible sur http://www.essere.com.br/artigos/orcamento_2007.pdf, consulté le 15 février 2008.

II. La procédure de présentation des amendements parlementaires et les questions controversées concernant le droit d'amendement

L'exercice du droit d'amendement parlementaire est soumis à quelques limites et conditions, qui cherchent à équilibrer la participation du pouvoir législatif dans la détermination des dépenses budgétaires (A). Néanmoins, malgré ces limitations, le droit d'amendement connaît toujours des distorsions, raison pour laquelle il connaît plusieurs critiques, notamment en ce qui concerne la façon dont il est exercé en pratique (B).

A. Les conditions de présentation des amendements au budget

Le droit d'amendement parlementaire est exercé de façon collective et individuelle et doit respecter quelques limitations (1). Par ailleurs, la loi budgétaire pour l'année 2012 a apporté une innovation, en introduisant les amendements d'initiative populaire (2) dans le droit budgétaire.

1. Les amendements parlementaires au budget de l'État

Les amendements parlementaires influencent la destination d'une partie des ressources du budget de l'État, cette partie devant être distribuée entre les parlementaires et les groupements de parlementaires (a), selon qu'il s'agit d'amendements de commission (b), d'amendements des groupements des états fédérés (c) ou d'amendements individuels (d).

a) L'origine et la répartition des ressources

Les critères pour la présentation des amendements parlementaires sont établis par le

rapport préliminaire, qui doit être présenté par le rapporteur général du budget⁴⁵⁸. La partie spéciale de ce rapport contiendra les conditions à prendre en compte par les rapporteurs pour procéder à des annulations et remaniements des dotations, ainsi que les orientations spécifiques pour la présentation et l'appréciation des amendements, y compris celles des rapporteurs.

Le rapport préliminaire⁴⁵⁹ définit aussi la limite globale pour la présentation et l'approbation des amendements individuels par mandat parlementaire, ainsi que l'origine des ressources destinées à les couvrir. À ce rapport sera joint le rapport du comité d'évaluation, surveillance et contrôle de l'exécution budgétaire, analysant la consistance fiscale du projet.

Le rapport préliminaire peut faire l'objet d'amendements, présentés par les parlementaires ou par les commissions permanentes des deux chambres du congrès national⁴⁶⁰. Suite au vote de ce rapport à la commission mixte du budget, le texte final est désormais appelé l'avis préliminaire, qui doit être observé lors de la présentation des amendements.

La Résolution n°1, de 2006-CN, énonce, dans son article 56, la composition de la réserve de ressources utilisée pour faire face aux amendements collectifs. Il s'agit des ressources comprenant la réestimation des recettes, la réserve de contingence⁴⁶¹, ainsi que d'autres ressources prévues par l'avis préliminaire, déduction faite des ressources destinées aux amendements individuels, aux dépenses obligatoires et aux autres dépenses définies par l'avis préliminaire.

Ces ressources, destinées aux amendements collectifs d'appropriation, sont distribuées de la façon suivante⁴⁶² : 25% pour les amendements des groupements des états

458 Après son vote à la Commission Mixte du Budget, ce rapport préliminaire gagne le nom d'« avis préliminaire ». Selon Osvaldo Madonado Sanches : « Alors, dans le format actuel, l'avis préliminaire a quatre rôles fondamentaux : il agit comme un instrument d'auto-limitation du Congrès, définit plus clairement la spécificité des concepts basiques sur lesquels il y a des divergences d'interprétation, préserve certaines dotations et/ou sources des annulations arbitraires et délimite l'action des rapporteurs. » (SANCHES, Osvaldo Maldonado. A participação do poder legislativo na análise e aprovação do orçamento. In: Revista de Informação Legislativa, ano 33, n. 131, Brasília : juillet/septembre 1996). Il s'agit, donc, d'un instrument d'autorégulation du Congrès National vis-à-vis de la procédure d'amendement du budget.

459 Article 52 de la Résolution n°1, de 2006-CN.

460 Article 55 de la Résolution n°1, de 2006-CN.

461 Voir le numéro II de la Section I du Chapitre 2 du Titre I de la Deuxième Partie.

462 Article 57 de la Résolution n° 1, de 2006-CN.

fédérés, 55% aux rapporteurs sectoriels, 20% au rapporteur général, pour l'allocation, parmi les amendements de groupements des états et des commissions.

La Résolution définit aussi les critères de distribution des ressources aux amendements des groupements des états⁴⁶³ et détermine que le rapporteur général, lors de la distribution des ressources, assure que le montant attribué aux amendements des commissions ne soit pas inférieur à 15% de la réserve de ressources.

Par ailleurs, cette résolution présente les mêmes critères prévus par la Constitution et par la loi pour la présentation des amendements, en ajoutant que l'amendement ne peut pas être constitué de plusieurs actions ; celles-ci doivent faire l'objet de différents amendements et ne peuvent pas être contraires à la résolution, ainsi qu'à d'autres normes approuvées par la CMO.

Pour orienter le choix et l'élaboration des amendements, les parlementaires comptent sur un manuel d'élaboration et de présentation des amendements⁴⁶⁴, élaboré par les bureaux de conseil budgétaire et de contrôle financier de la chambre des députés -COFF/CD- et du Sénat -CONOR/SF⁴⁶⁵- et par le centre de formation et d'entraînement de la Chambre des Députés -CEFOP/CD.

463 §1^{er} Les ressources dont traite l'alinéa I du *caput* seront distribuées selon la proportion suivante :
- 50% selon les critères établis pour le fond de participation des états fédérés et du district fédéral -FPE ;
- 40% selon la moyenne historique des amendements destinés aux groupements des états fédérés les trois dernières années ;
- 10% selon la population résidente estimée par l'IBGE (institut brésilien de géographie et statistique).

464 CONGRESSO NACIONAL. *Manual de elaboração e apresentação de emendas parlamentares. Projeto de lei orçamentária para 2012 (PL 28/2011-CN.)*, disponible sur http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2012/emendas/manual_emendas_plo_a_2012.pdf

465 Les organes de conseil budgétaire de la chambre des députés et du sénat fédéral exercent un rôle très important d'appui technique aux parlementaires. Ces organes sont très souvent consultés à propos des questions budgétaires, financières et de contrôle et comptent des professionnels qualifiés et expérimentés dans ces domaines. En général, les parlementaires suivent les conseils reçus, qui concernent notamment les questions légales et techniques, puisque les consultants évitent au maximum d'exprimer des opinions politiques. Dans le cas où le parlementaire agit contrairement aux conseils fournis, en constatant une illégalité, l'organe de conseil rend une note technique à propos de la question.

b) Les amendements de commission

Les amendements de commission⁴⁶⁶ sont proposés par les commissions permanentes du Sénat fédéral et de la Chambre des députés. Lors de la présentation des amendements, les commissions permanentes doivent fournir également le compte rendu de la réunion où il a été décidé des amendements. En outre, ces amendements doivent avoir un caractère institutionnel et représenter l'intérêt national, étant interdite la destination de ressources à des entités privées, sauf si cela apparaît conforme à un programme faisant partie du projet.

Quant au nombre d'amendements de commission, il relève de chaque commission permanente -ayant un seul domaine thématique- la présentation jusqu'à quatre amendements, deux amendements d'appropriation et deux de remaniement. Par contre, les commissions ayant plus d'un domaine thématique sont autorisées à présenter jusqu'à huit amendements, dont quatre amendements d'appropriation et quatre amendements de remaniement.

Par ailleurs les groupes parlementaires dirigeants du Sénat et de la Chambre des députés peuvent aussi présenter des amendements, dont le nombre est limité à quatre amendements d'appropriation et quatre amendements de remaniement.

c) Les amendements des groupements des états fédérés

Comme nous l'avons déjà vu, dans un souci de rationalisation des amendements parlementaire, et en cherchant à éviter les abus commis auparavant, la Résolution n° 1 de 2006 du Congrès national exige que les amendements relevant de la compétence des groupements des états fédérés doivent être accompagnés du compte-rendu de la réunion qui a décidé de leur présentation, approuvé par les trois quarts des députés et les deux tiers des sénateurs de l'unité de la fédération correspondante⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ Articles 43 à 45 de la Résolution.

⁴⁶⁷ Article 47, I, de la Résolution.

De la même façon, l'objet doit être précisément indiqué, la désignation générique de la programmation étant interdite. S'agissant d'un projet, il doit remplir la condition, soit d'être un projet de grande ampleur, soit un projet structurant, en conformité avec l'avis préliminaire et en délimitant son objet et sa localisation⁴⁶⁸.

Le nombre d'amendements⁴⁶⁹ pour chaque groupement varie entre quinze et vingt amendements d'appropriation, selon la taille du groupement, de manière à ce que les groupements qui comptent plus de onze parlementaires puissent présenter, au-delà d'un minimum de quinze amendements, un amendement de plus pour chaque groupe de dix parlementaires. En ce qui concerne les amendements de remaniement, chaque groupe est autorisé à en présenter trois.

d) Les amendements individuels

Chaque parlementaire a le droit de présenter jusqu'à vingt-cinq amendements⁴⁷⁰ au projet, en respectant la valeur totale fixée par l'avis préliminaire.

Les amendements individuels doivent observer, également, les dispositions de l'article 50 de la Résolution n° 1, de 2006-CN. Cet article détermine que les amendements destinés à attribuer des ressources à des entités de droit public doivent observer la programmation susceptible d'être l'objet d'amendements, définie par l'avis préliminaire. En outre, les amendements destinant des ressources à des entités privées, au-delà d'observer les déterminations contenues à l'avis préliminaire, doivent respecter les dispositions de la loi de directives budgétaires, établir des cibles que l'entité doit atteindre, en démontrant leur compatibilité avec le montant de l'amendement et identifier l'entité bénéficiaire, en indiquant son adresse et le nom des dirigeants.

468 Article 47, II, de la Résolution.

469 Article 47, §1^{er}, de la Résolution.

470 Article 49, de la Résolution.

e) Le comité d'admissibilité des amendements

Le comité d'admissibilité des amendements est composé de cinq à dix membres, nommés parmi les membres titulaires ou remplaçants de la commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle, dans les cinq jours après l'installation de cette commission⁴⁷¹.

Le comité est compétent pour proposer l'inadmissibilité des amendements présentés, y compris les amendements des rapporteurs, aux projets de loi budgétaire annuelle, des directives budgétaires et du plan pluriannuel. Les rapports du comité sont envoyés à l'analyse et à la délibération de la commission.

Il revient au comité d'analyser la conformité des amendements proposés avec les normes constitutionnelles, légales et réglementaires et d'élaborer un rapport, en indiquant les problèmes rencontrés. Dans son rapport relatif au projet de loi budgétaire pour 2012⁴⁷², le comité a indiqué qu'au-delà de procéder à l'analyse des amendements, l'organe a aussi cherché à trouver des solutions capables de remédier aux irrégularités.

Dans ce sens, le comité présente des suggestions, concernant l'identification des régions bénéficiaires et les codes utilisés pour identifier les types d'amendement. Selon le comité, le problème d'incompatibilité de quelques amendements avec le plan pluriannuel peut être réglé par le biais des amendements de rapporteurs. Le rapport entraîne, donc, une attribution de pouvoir et de responsabilité au rapporteur général et aux rapporteurs sectoriels, auxquels le comité attribue la compétence pour régler certaines incohérences.

Lors de l'identification des problèmes, le comité adresse un communiqué aux auteurs des amendements en indiquant les raisons qui pourraient entraîner leur inadmissibilité. Ensuite, les auteurs font les modifications nécessaires et le comité procède à une deuxième analyse, en examinant l'admissibilité des amendements. Finalement, le comité indique joindre au rapport les amendements qui ont été quand même jugés inadmissibles, en déclarant l'admissibilité de tous les autres.

471 http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/ResultadoProcessoOrcamentario/Cronologia_Cronologia:PPA:Elaboracao:CE, consulté le 21 mars 2012.

472 CONGRESSO NACIONAL. Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização. Projeto de lei orçamentária para 2012 (Projeto de lei nº 28/2011-CN). *Relatório do comitê de admissibilidade de emendas-CAE*. Disponible sur : http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2011/cae/parecer_cae.pdf, consulté le 22 mars 2012.

2. Les amendements d'initiative populaire

La loi budgétaire annuelle pour l'année 2012 a apporté une nouveauté concernant les amendements au budget de l'Union. Il s'agit de la mise en place des amendements d'initiative populaire, prévus par le rapporteur général du budget dans son avis préliminaire⁴⁷³.

Ces amendements sont destinés aux municipalités de cinquante mille habitants au maximum ; ceci concerne 4.953 municipalités, qui représentent plus de 64 millions de citoyens⁴⁷⁴.

L'avis préliminaire souligne la difficulté rencontrée par ces municipalités pour accéder aux transferts du budget de l'Union, ainsi que l'insuffisance des ressources propres, raison pour laquelle une partie significative des municipalités n'arrive pas à promouvoir, de façon satisfaisante, les services publics essentiels. Ce contexte est dû, dans une grande mesure, au plus grand poids politique et économique dont disposent les moyennes et les grandes municipalités, qui assurent une participation significative aux recettes fiscales et aux transferts des ressources de l'Union.

Même si elle n'a pas été mentionnée par l'avis préliminaire, la question du poids politique plus réduit des petites municipalités est strictement liée à la problématique des amendements parlementaires. En effet, les parlementaires ont tendance à destiner plus de ressources à leurs bases électorales, c'est-à-dire que les municipalités faisant partie des bases électorales plus solides seront toujours plus bénéficiaires des amendements au budget de l'Union.

473 Congrès national, Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle. Avis préliminaire au projet de loi n° 28, de 2011 – CN (projet de loi budgétaire -PLOA 2012). Rapporteur général Député Arlindo Chinaglia. Disponible sur <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2012/parpre/parrea.pdf>, consulté le 13 mars 2012.

474 Données issues de l'institut brésilien de géographie et statistique -IBGE, faisant partie de l'avis préliminaire.

Alors, l'institut des amendements d'initiative populaire vient mitiger ce mécanisme, en assurant la destination de ressources aux municipalités les plus petites, indépendamment de la présence et de l'action d'un parlementaire originaire de ces régions. Cela pourrait permettre, dans une certaine mesure, d'équilibrer un peu le système politique, en évitant l'usage électoral d'une partie des ressources faisant l'objet des amendements parlementaires.

L'avis préliminaire prévoit la destination d'un montant compris entre trois cents mille et six cents mille reais, selon la population. Cette somme doit être destinée à une des actions prévues par l'avis, qui sont : la structuration du réseau de services de soin basique de santé, la mise en place des améliorations sanitaires des foyers, la mise en place et l'amélioration des systèmes publics d'approvisionnement d'eau, des systèmes publics d'égouts et de traitement des ordures ménagères, le service de soin aux urgences du réseau hospitalier.

Au-delà des aspects positifs déjà abordés, l'atout principal des amendements d'initiative populaire est de promouvoir la participation politique des citoyens, puisque le choix de l'action menée par chaque municipalité sera fait au travers des audiences publiques au sein du pouvoir législatif municipal, avec une large diffusion et participation de la société. À l'issue du choix de l'action menée, le maire communique cette décision, accompagnée du compte rendu de l'audience publique, à la commission mixte du budget.

Il s'agit d'un institut qui, à l'image du budget participatif⁴⁷⁵, cherche à augmenter la participation des citoyens, ainsi que la prise de conscience de l'importance du budget de l'État pour la mise en place des politiques publiques et l'amélioration de la qualité de vie de la population. Par ailleurs, cette participation à la procédure de décision budgétaire entraîne une plus grande implication de la population dans le contrôle et la surveillance de la réalisation de la dépense et de l'action des agents publics.

Dans ce contexte, le rapporteur général du budget pour 2012, le Député Arlindo Chinaglia, auteur du rapport préliminaire qui était à l'origine de cet avis préliminaire, a souligné que « *si les ressources sont destinées à toutes les administrations, on ne va pas distinguer qui est aligné ou pas avec le gouvernement fédéral. Si quelqu'un est aligné avec mon parti, vous croyez que 300 mille, 400 mille reais vont changer sa situation électorale ? Il s'agit d'un changement de culture. Avec l'initiative populaire, l'essentiel c'est le contrôle*

475 Traité dans le numéro II, de la Section 2, du Chapitre 2, du Titre I de cette Première Partie.

de la part de la population »⁴⁷⁶.

Malgré les points positifs de cette initiative destinée à mettre en place les amendements d'initiative populaire, elle n'a pas été reprise pour le budget de l'année 2013. Les raisons évoquées ont été l'organisation des élections municipales à la fin 2012 et le fait que le pouvoir exécutif n'a pas exécuté tous les amendements d'initiative populaire prévus au budget 2012.

B. Questions controversées concernant le droit d'amendement

Les principales questions controversées autour des amendements parlementaires, à l'origine de plusieurs critiques, sont les détournements de ressources (1) et les négociations qui sont très souvent entamées avec le pouvoir exécutif à ce sujet (2).

1. Les détournements de ressources

Malgré les changements et les limites apportées, la question des amendements parlementaires demeure toujours polémique et controversée. D'abord, la question des détournements de ressources par le biais de ces amendements, soulevée pour la première fois lors de la commission parlementaire d'enquête -CPI⁴⁷⁷- sur le budget, en 1993, continue d'apparaître très fréquemment dans la presse.

C'est le cas, par exemple, de la récente polémique autour des irrégularités relevées au sein du ministère du tourisme, auquel a été destiné un montant significatif de ressources au travers des amendements parlementaires. À partir de la découverte de ces irrégularités, une

⁴⁷⁶ Journal *O Globo*, version électronique. *O orçamento de 2012 terá 'emendas populares' dos municípios, com custo de R\$ 2,2 milhões*, disponible sur <http://oglobo.globo.com/politica/orcamento-de-2012-tera-emenda-popular-dos-municipios-com-custo-de-22-bilhoes-2897818>.

⁴⁷⁷ Du sigle en portugais pour « Comissão Parlamentar de Inquérito ».

enquête criminelle a été menée, entraînant la mise en garde à vue d'une trentaine de personnes impliquées en l'espèce.

Un schéma semblable a été découvert en 2006. Appelée la « mafia des sangsues », celle-ci agissait en destinant des ressources du budget de l'union à l'achat d'ambulances, pour des villes, à des prix exagérés. Ces ressources étaient définies par des amendements parlementaires et la libération de ces ressources était réalisée par le paiement des pots-de-vin, alors que la preuve des achats se faisait par des fausses factures.

Face à la découverte de ces irrégularités, il est intéressant de regarder la participation des ministères à l'allocation de ressources réalisées par les parlementaires. Dans ce sens, la proposition de budget pour l'année 2011 destinait 17,97% des ressources des amendements individuels au ministère du tourisme, qui détenait le deuxième pourcentage, uniquement derrière le ministère des villes auquel il a été attribué 18,54% des ressources⁴⁷⁸. « *Jusqu'en 2007, la plupart des amendements, en quantité et en montant, étaient destinés au ministère de la santé. Pourtant, suite aux accusations sur la « mafia des sangsues », le tourisme est devenu le centre des attentions vis-à-vis des amendements individuels des députés et sénateurs* »⁴⁷⁹. Le ministère du tourisme comptait 747 amendements en 2007, tandis qu'en 2011 le nombre d'amendements a atteint 1.275, en passant de 348,7 millions de reais à 1.384,8 millions, le montant de ces amendements étant supérieur au montant destiné au ministère du tourisme⁴⁸⁰. Il s'agit, au moins, d'un indice de l'existence d'autres intérêts lors de la définition des bénéficiaires des amendements parlementaires.

Il est possible de conclure que, malheureusement, le droit d'amendement, ayant pourtant vocation à être un outil démocratique et encadré par les limitations apportées, finit par comporter trop souvent des détournements et à être employé dans des schémas de corruption. Selon Monsieur Roberto Gurgel, Procureur général de la République : « *De façon générique, la question des amendements est, très fréquemment au Brésil, liée au*

478 Données présentées par CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao projeto de lei orçamentária: algumas distorções. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>, consulté le 12 septembre 2012.

479 CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao projeto de lei orçamentária: algumas distorções. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>, consulté le 12 septembre 2012, p. 17, traduction libre.

480 CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao projeto de lei orçamentária: algumas distorções. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>, consulté le 12 septembre 2012, p. 17-18.

comportement criminel de certains parlementaires (...) »⁴⁸¹.

2. Les négociations avec le pouvoir exécutif

Le principal souci du pouvoir législatif, ainsi que de l'exécutif, lors de l'analyse du budget sont les amendements budgétaires. Dans ce contexte, plusieurs négociations sont menées, durant lesquelles chaque pouvoir cherche à assurer le maintien de ses priorités au sein du projet de loi budgétaire.

En ce qui concerne le budget pour l'année 2012, par exemple, la plus grande priorité du pouvoir exécutif était d'assurer la destination de ressources à la deuxième étape du programme d'accélération de la croissance -PAC. Il s'agit d'un programme d'investissement du gouvernement fédéral, créé en 2007, qui a pour but de stimuler la croissance de l'activité économique et du produit intérieur brut, en réalisant des travaux d'infrastructure - notamment dans les secteurs de l'énergie, des transports et du développement urbain, en accordant des subventions fiscales et en concédant des financements pour le logement.

Ce programme était prévu dans le plan pluriannuel précédent (2008-2011), dans le PPA actuellement en vigueur (2012-2015), ainsi qu'au sein des lois de directives budgétaires. Toutefois, le gouvernement doit, quand même, chercher à s'assurer que les dotations prévues pour le PAC ne subissent pas de réduction de la part du pouvoir législatif.

Comme nous l'avons vu⁴⁸², les leaders exercent un rôle très important dans la procédure de négociation. En outre, dans certains cas plus sensibles, le gouvernement envoie un de ses membres, c'est-à-dire un membre de la maison civile de la présidence, un représentant du Président de la République ou du ministère concerné, pour discuter avec les parlementaires.

Ce dialogue se déroule notamment avec les parlementaires membres de la majorité

481 Journal Folha de São Paulo. Édition du 15 septembre 2011. *Demissão não deve livrar Novais de ser investigado.*

482 Section 1, du Chapitre 1, du Titre II de cette Première Partie.

gouvernementale. Quand un parlementaire appartenant à cette base présente un comportement plus aligné avec l'opposition, il peut souffrir de représailles, de sorte que ses demandes (amendements au budget ou projets de loi) ne sont pas accueillies⁴⁸³ ou sont transférées à un autre député qui soutient le gouvernement.

Par ailleurs, le rapporteur général du projet de loi budgétaire conduit des négociations avec le gouvernement et avec l'opposition, le gouvernement disposant d'un avantage, le droit de veto. Il peut arriver, par exemple, que le gouvernement souhaite enlever une disposition du rapport présenté par le rapporteur général ; pour ce faire, il faut demander au leader du Gouvernement de présenter un « détachement »⁴⁸⁴ de cette disposition, pour la voter séparément. Toutefois, pour approuver ce détachement, en enlevant le dispositif, les parlementaires doivent demander que soit garantie la destination des ressources pour certains amendements qui seraient protégés du contingentement⁴⁸⁵.

Malgré toute une série de négociations et d'échanges politiques, il peut arriver qu'en définitive le gouvernement emploie son droit de veto contre ces amendements qui seraient garantis par l'accord. Ce type de situation entraîne une insatisfaction de la part des parlementaires, qui défendent un amendement constitutionnel pour rendre obligatoire l'exécution du budget⁴⁸⁶.

L'attention dispensée aux amendements par le pouvoir législatif, qui se préoccupe davantage de la destination de ressources pour la réalisation des actions ponctuelles dans leurs bases électorales que de l'ensemble du budget, fait l'objet de nombreuses critiques⁴⁸⁷. Ce modèle favoriserait le clientélisme, les parlementaires cherchant toujours à faire plaisir aux dirigeants politiques locaux, afin d'obtenir leur appui pour les élections, ainsi qu'en établissant de nombreuses négociations avec le pouvoir exécutif pour garantir l'exécution des amendements.

483 À propos de l'usage de l'exécution des amendements budgétaires en échange de soutien politique voir la Section 2, du Chapitre 2, du Titre I, de la Deuxième Partie.

484 Les « détachements » sont les parties des projets de loi soumises à un vote séparé, en vue de soumettre ces parties à une analyse plus approfondie. Les questions relatives au vote seront discutées de façon plus approfondie dans la partie suivante.

485 Il s'agit d'une sorte de régulation budgétaire réalisée par le gel de certaines ressources, notamment destinées à faire face aux amendements parlementaires. À ce sujet voir le numéro II, de la Section 1, du Chapitre 2, du Titre I, de la Deuxième Partie,

486 Sur la proposition « d'amendement du budget impositif », voir la partie XX.

487 ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo Legislativo e Orçamento Público: a função de controle do Parlamento*. Thèse de Doctorat. Faculté de Droit de l'Université de São Paulo, 2000, p. 251.

Cette destination de ressources reçoit aussi des critiques face à la logique fédéraliste de l'État, selon laquelle les états fédérés et les municipalités doivent disposer de ressources propres pour faire face aux besoins de leurs populations⁴⁸⁸. En réalité, il arrive très souvent que les maires, les gouverneurs des états fédérés et les membres du pouvoir législatif municipal cherchent à obtenir des ressources auprès des députés et des sénateurs, qui essaieront de faire face à ces demandes au travers des amendements au budget de l'Union⁴⁸⁹.

Traiter de la problématique du fédéralisme fiscal dépasse l'objectif de cette thèse, cependant nous pouvons argumenter que, s'il est vrai que les états et les municipalités doivent employer des ressources propres, il est également vrai que le système fédéral brésilien présente des faiblesses en étant trop centralisé, de sorte que plusieurs états et municipalités finissent par dépendre des ressources de l'Union. Le problème est donc très complexe et concerne non seulement la logique des amendements parlementaires mais aussi -et notamment- la question du fédéralisme fiscal, qui doit faire l'objet de réflexions et de changements pour améliorer la distribution de ressources.

Face à ces problèmes, la suppression des amendements individuels est présentée comme une solution⁴⁹⁰ qui éviterait la fragmentation excessive des intérêts compris dans le budget, en obligeant les parlementaires à discuter les priorités de façon plus approfondie et à présenter uniquement les amendements des groupements des états fédérés et des commissions permanentes.

Malgré les problèmes soulevés dans la production des amendements parlementaires, il est difficile de croire que la suppression des amendements parlementaires serait capable de les résoudre. D'abord, la doctrine⁴⁹¹ met en évidence le fait que les amendements individuels représentent un montant moins significatif que les amendements des groupements et le montant total du budget. Par ailleurs, en analysant les amendements présentés dans la période de 1996 à 2001, une étude⁴⁹² conclut que les priorités du pouvoir législatif ne diffèrent pas trop de celles prévues au projet du pouvoir exécutif ; la seule différence réside

488 *Ibid.*, p. 10.

489 BEZERRA, Marcos Otávio. *Políticos, representação política e recursos públicos*. In: Horizontes Antropológicos, année 7, n. 15, p. 181-207, Porto Alegre, julho de 2001.

490 ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo Legislativo e Orçamento Público: a função de controle do Parlamento*. Thèse de Doctorat. Faculté de Droit de l'Université de São Paulo, 2009, p. 249.

491 REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro : FGV, 2003, p. 76.

492 *Ibid.*, p. 67-68.

dans le fait que le pouvoir législatif cherche toujours à prévoir une destination des ressources pour des régions spécifiques.

Dans ce contexte, les amendements individuels acquièrent une importance significative pour certaines régions et municipalités, dont le gouvernement local n'a pas de ressources suffisantes pour réaliser des investissements, et qui n'attirent pas l'attention de l'exécutif, les parlementaires étant plus proches de la population et plus sensibles à leurs demandes locales.

Finalement, il est important de considérer qu'en cas de suppression des amendements individuels, les intérêts de chaque parlementaire pourraient être également incorporés au sein des amendements collectifs⁴⁹³, c'est à dire que les amendements collectifs ne seraient que des compilations des amendements individuels. D'ailleurs, cette situation est déjà observée vis-à-vis des amendements collectifs : « *Ces amendements ont été conçus pour comporter des intérêts majeurs, relevant des états fédérés, des régions ou des secteurs. Néanmoins, avec le temps, les membres des groupements ont commencé à organiser des sous-groupes afin de partager les amendements collectifs. Il s'agit des « petites divisions », que la Résolution n. 1/2006-CN essaie de combattre au travers de l'établissement de restrictions, telles que l'exigence de déterminer l'entité bénéficiaire* »⁴⁹⁴.

493 Dans ce sens, José SERRA argumente que « Dans la pratique, chaque parlementaire ferait ses amendements et demanderait aux autres de les signer et vice-versa. Les amendements collectifs seraient, alors, des amendements individuels déguisés ayant un avantage pour les malins : les responsabilités seraient diluées ». In : *Orçamento no Brasil : as raízes da crise*. São Paulo : Atual, 2004.

494 CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao projeto de lei orçamentária: algumas distorções. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>, consulté le 12 septembre 2012, p. 19, traduction libre. Dans le même sens : BEZERRA, Marcos Otávio. *Políticos, representação política e recursos públicos*. In: Horizontes Antropológicos, année 7, n. 15, p. 181-207, Porto Alegre, julho de 2001, p. 188-189 et PEREIRA, Carlos et MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e*

Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, 45, n° 2, pp. 265 à 301, Rio de Janeiro, 2002, p. 272.

SECTION 2 LA PROCEDURE D'ADOPTION DES LOIS BUDGETAIRES PAR LA COMMISSION MIXTE DU BUDGET ET LE CONGRES NATIONAL

La procédure d'adoption du budget se déroule en deux étapes. D'abord, le projet de loi budgétaire fait l'objet d'analyse et de vote au sein de la commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle (I), pour être ensuite voté par la session plénière du Congrès national (II).

I. La procédure d'adoption des lois budgétaires au sein de la Commission Mixte du Budget

Les trois lois budgétaires sont soumises à la procédure d'appréciation par la commission mixte du budget. Il y a, pour autant, des particularités concernant chaque loi, de sorte que nous allons premièrement analyser la procédure d'adoption de la loi budgétaire annuelle (A), pour deuxièmement nous intéresser aux procédures d'adoption de la loi de directives budgétaires et du plan pluriannuel (B).

A. La procédure d'adoption de la loi budgétaire annuelle

1. Les dispositions générales

La procédure de vote de la loi budgétaire annuelle à la commission mixte du budget débute par l'analyse des rapports sectoriels, qui sont appréciés individuellement⁴⁹⁵. Ensuite,

⁴⁹⁵ Article 75 de la Résolution n°1, de 2006-CN.

le rapport général est présenté, qui ne peut être apprécié qu'après l'approbation, par le Congrès national, du projet de loi du plan pluriannuel ou du projet de loi qui le révisé⁴⁹⁶.

La commission mixte réalise des audiences publiques pour le débat et l'amélioration du projet, pour lesquelles seront conviés les ministres ou représentants des organes du plan, du budget et du trésor relevant du pouvoir exécutif, ainsi que des représentants des organes et des entités ayant un rapport avec les branches thématiques⁴⁹⁷. Par ailleurs, les audiences publiques ayant pour but le débat des sujets concernant les champs thématiques des commissions permanentes du Sénat et de la Chambre des députés, seront réalisées sous la coordination de la CMO, sous la forme de réunions conjointes. La CMO pourra aussi organiser des audiences publiques régionales pour discuter des sujets d'intérêt d'une région ou d'un état fédéré.

La Résolution n°1, de 2006-CN, établit, dans son article 77, l'ordre du vote des amendements lors de l'appréciation du rapport général. La commission doit d'abord voter les amendements qui proposent l'annulation totale ou partielle des dotations faisant partie du projet et, ensuite, les amendements destinés à changer le texte du projet, à l'exception des « détachements ».

La Résolution, dans son article 78, autorise le remaniement de ressources entre les amendements proposés par un même auteur. Selon cet article, ce remaniement doit être demandé au Président de la commission mixte du budget, avant la présentation du rapport sectoriel, soit par l'auteur de l'amendement, soit par le coordonnateur du groupement d'état fédéré ou un membre de la commission mixte autorisé par lui, ou encore par le Président de la commission permanente ou un membre de la commission autorisé par lui.

2. Les détachements

Lors du vote des propositions, soit par la commission mixte, soit par l'ensemble du parlement, les députés et les sénateurs disposent d'un mécanisme pour chercher à retirer ou à inclure des dispositions spécifiques au projet de loi. Il s'agit de la pratique des détachements, qui consiste à séparer une question précise du reste du rapport ou du projet de loi pour

⁴⁹⁶ Article 76 de la Résolution n°1, de 2006-CN.

⁴⁹⁷ Article 29 de la Résolution n°1, de 2006-CN.

qu'elle soit mieux analysée et votée individuellement. Cette pratique concerne, en général, les questions les plus controversées ou ayant une valeur stratégique en termes de vote.

L'article 80 de la Résolution n° 01 de 2006 énonce les circonstances dans lesquelles ces détachements sont admis. Quand il s'agit du projet de loi, il peut y avoir des détachements ayant pour but de recomposer une dotation annulée, jusqu'à la limite de trois détachements pour chaque membre de la commission mixte, ainsi que pour restaurer un dispositif supprimé du texte de la loi. S'agissant d'un remplaçant⁴⁹⁸ au projet de loi, sont admissibles des détachements cherchant à supprimer une dotation ou un dispositif faisant partie du texte de la loi.

En ce qui concerne les amendements, la possibilité de présenter des détachements varie selon la nature de l'amendement. Dans le cas des amendements à la dépense, sont admis des détachements cherchant à inclure ou augmenter une dotation, relatifs aux amendements qui ont été rejetés, de façon totale ou partielle, par le vote du rapporteur. D'un autre côté, les amendements à la dépense ayant reçu un vote favorable du rapporteur peuvent faire l'objet d'un détachement pour réduire la dotation, en rejetant l'amendement.

La même technique s'applique aux amendements d'annulation, les détachements servant toujours à obtenir le vote contraire à la position du rapporteur, soit pour retirer l'amendement d'annulation, soit pour le maintenir. Il en est de même pour les amendements à la recette et aux dépenses fiscales.

L'article 81 de la Résolution pose, en outre, des conditions pour l'admissibilité des détachements qui ont pour but d'augmenter, de recomposer une dotation ou de réduire la recette. Pour que ces détachements puissent être approuvés, il faut que soit prouvée l'existence de ressources en montant suffisant pour faire face au détachement ou identifier l'origine des ressources nécessaires, n'étant admis que les ressources issues de l'annulation de dotation ou du remaniement de dotations proposées par un amendement de l'auteur du détachement ou de l'annulation de dotation indiquée par les rapporteurs.

⁴⁹⁸ On appelle « remplaçant » le texte présenté par le pouvoir législatif, qui substitue le projet de loi envoyé par l'exécutif.

3. Les délais

Pendant que la loi complémentaire relative aux lois de finances n'est pas adoptée, les délais de présentation et d'adoption de ces lois sont prévus à l'article 35 § 2° de l'Acte des dispositions constitutionnelles transitoires⁴⁹⁹. Le projet de loi budgétaire annuelle doit être présenté par le Président de la République quatre mois avant la fin de l'exercice financier, c'est-à-dire à la fin août. Ensuite, l'adoption de ce projet de loi par le pouvoir législatif doit intervenir avant la fin de la session législative, qui se termine à la fin du mois de décembre. Lors de l'appréciation du projet de loi budgétaire annuelle à la commission mixte, les délais prévus à l'article 82 de la Résolution n° 1 doivent être observés selon le tableau suivant :

Procédure	Délai maximum
Publication et distribution du texte, à partir de la réception du projet	5 jours
Réalisation des auditions publiques	30 jours
Présentation des amendements à la recette et de renonciation aux recettes (dépenses fiscales)	15 jours, à partir de la fin du délai pour la publication du projet
Publication et distribution du texte des amendements à la recette et de renonciation à la recette	3 jours, à partir de la fin du délai pour la réception des amendements
Présentation, publication et distribution du rapport de la recette	20 jours, à partir du délai final pour la réception des amendements
Vote du rapport de la recette et de ses amendements	3 jours, à partir de la fin du délai pour la présentation du rapport

⁴⁹⁹ Norme annexe à la Constitution qui prévoit les règles applicables pour la période qui suit la promulgation de la Constitution Fédérale de 1988. Étant donné que plusieurs lois complémentaires prévues par la Constitution n'ont pas encore été adoptées, l'Acte des dispositions constitutionnelles transitoires est toujours applicable sur certaines matières.

Procédure	Délai maximum
Présentation, publication et distribution du rapport préliminaire	5 jours, à compter du dernier jour du délai pour le vote du rapport de la recette
Présentation des amendements au rapport préliminaire	3 jours, à compter de la fin du délai pour la publication du rapport
Vote du rapport préliminaire et ses amendements	3 jours, à partir de la fin du délai pour la présentation des amendements au rapport préliminaire
Présentation des amendements au projet de loi budgétaire	10 jours, à partir de l'épuisement du délai pour le vote du rapport préliminaire
Publication et distribution du texte des amendements	5 jours, à partir de la fin du délai pour la présentation des amendements
Présentation, publication, distribution et vote des rapports sectoriels	24 jours, à partir de la fin du délai imparti pour la publication des amendements
Présentation, publication, distribution et vote du rapport général	17 jours, à partir de la fin du délai pour le vote des rapports sectoriels
Envoi de l'avis de la commission mixte au groupe parlementaire dirigeant du congrès national	5 jours, à partir de la fin du délai pour le vote des rapports sectoriels
Compilation des décisions de la plénière du congrès national et élaboration des autographes ⁵⁰⁰	3 jours, à partir de l'approbation de l'avis par

500 L'autographe est le texte final approuvé par le pouvoir législatif, à soumettre à l'approbation finale du

Procédure	Délai maximum
	le Congrès national

B. La procédure d'adoption de la loi de directives budgétaires et du plan pluriannuel

1. La loi de directives budgétaires

La procédure d'appréciation de la loi de directives budgétaires à la commission mixte du budget ne diffère pas trop de celle décrite par la loi budgétaire annuelle. À propos du projet de la LDO, la Résolution n°1 du congrès national autorise le pouvoir exécutif à ne proposer de modifications qu'avant le vote du rapport préliminaire à la commission mixte⁵⁰¹.

Par ailleurs, dans son article 84, la Résolution organise la pratique des audiences publiques. Avant la présentation du rapport préliminaire, une audience publique doit être réalisée avec le Ministre du plan, du budget et de la gestion pour la discussion du projet. Le Président de la commission mixte du budget peut demander au ministre qu'il envoie à la commission, dans le délai de cinq jours avant l'audience, des textes explicatifs sur les priorités et les cibles pour l'exercice financier suivant, y compris les cibles pour la recette, la dépense, le résultat primaire et nominal et le montant de la dette publique, ainsi que les critères pour la distribution de ressources entre les projet nouveaux et ceux déjà en cours ou destinés au maintien du patrimoine public.

De même que le projet de loi budgétaire annuelle, le projet de loi de directives budgétaires fait l'objet de la préparation d'un avis préliminaire par son rapporteur. Ce rapport doit contenir l'évaluation du scénario économique-fiscal et social du projet, des paramètres employés pour l'élaboration et les informations contenues dans ses annexes.

Une des principales fonctions de la loi de directives budgétaires est, selon la loi de responsabilité financière, l'établissement des cibles fiscales prévues à l'annexe des cibles et

président de la République.
501 Article 83 de la Résolution.

priorités. Dans ce contexte, le rapport préliminaire doit contenir les conditions, restrictions et limites qui doivent être observées par le rapport lors d'une éventuelle annulation des cibles faisant partie de l'annexe, les critères qui seront employés par le rapporteur pour la réception des amendements, ainsi que les conditions de présentation et d'appréciation des amendements individuels et collectifs, au-delà d'un démonstratif des coûts unitaires estimés pour les actions prévues à l'annexe.

L'annexe des cibles et priorités peut subir des amendements, limités à cinq pour chaque commission permanente du Sénat et de la Chambre des députés, ainsi que pour chaque groupement d'états fédérés⁵⁰² et chaque parlementaire⁵⁰³. Aux amendements à l'annexe des cibles et priorités s'appliquent, le cas échéant, les mêmes règles prévues pour les amendements à la loi de directives budgétaires⁵⁰⁴, l'approbation d'un amendement à l'annexe ne dispensant pas la présentation de l'amendement correspondant au projet de loi budgétaire annuelle.

Le projet de loi de directives budgétaires doit être présenté par le Président de la République huit mois et demi avant la fin de l'exercice financier, à la mi-mars, et adopté par le pouvoir législatif avant la fin de la première période législative de l'année, c'est-à-dire à la mi-juillet.

Les délais pour l'appréciation et le vote du projet sont prévus à l'article 92 de la Résolution du congrès national, de la façon suivante :

Procédure	Délai
Publication et distribution du texte du projet de loi	5 jours, à partir de la réception du projet
Réalisation des auditions publiques	7 jours, à partir de la fin du délai imparti pour la publication du texte du projet
Présentation, publication et distribution du rapport préliminaire	17 jours, à partir de la fin du délai imparti pour la publication du texte du projet

502 Article 87 de la Résolution.

503 Article 88 de la Résolution.

504 Article 91 de la Résolution.

Procédure	Délai
Présentation des amendements au rapport préliminaire	3 jours, à partir de la fin du délai pour la présentation du rapport préliminaire
Vote du rapport préliminaire et ses amendements	6 jours, à partir de la fin du délai pour la présentation des amendements
Présentation des amendements au projet de loi	10 jours, à partir de la fin du délai pour le vote du rapport préliminaire
Publication et distribution du texte des amendements	5 jours, à partir de la fin du délai pour la présentation des amendements au projet
Présentation, publication, distribution et vote du rapport	35 jours, à partir de la fin du délai pour le vote du rapport préliminaire
Envoi de l'avis de la commission mixte au groupe parlementaire dirigeant du congrès national	5 jours, à partir de la fin du délai pour le vote du rapport

2. Le plan pluriannuel

Le rapport du projet de loi du plan pluriannuel est élaboré par un seul rapporteur⁵⁰⁵. Ce projet pourra être modifié par le Président de la République, à condition que cette modification soit faite avant le début du vote du rapport préliminaire à la commission⁵⁰⁶. La réalisation des audiences publiques est aussi prévue par le rapport au projet de loi du plan pluriannuel⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ Article 94 de la Résolution du congrès national.

⁵⁰⁶ Article 95 de la Résolution.

⁵⁰⁷ Article 96 de la Résolution.

En ce qui concerne les amendements au projet de plan pluriannuel, les dispositions sont semblables à celles relatives à la loi de directives budgétaires, sauf que les parlementaires sont autorisés à présenter dix amendements⁵⁰⁸.

Le rapport préliminaire⁵⁰⁹, présenté par le rapporteur du projet de plan pluriannuel, contient les conditions, restrictions et limites qui doivent être observées par le rapporteur lors du remaniement et de l'annulation des valeurs financières établies dans le projet, ainsi que les critères qui seront adoptés pour la distribution des ressources additionnelles ou issus de la réestimation des recettes, entre les différents programmes ou organes, et les orientations concernant les amendements. Le rapport préliminaire peut subir des amendements par les parlementaires ou les commissions permanentes.

D'un autre côté le rapport du projet⁵¹⁰ de loi contient l'analyse du respect des normes constitutionnelles et légales, l'examen critique de la conjoncture économique et de la situation financière dans la période concernée par le plan, l'évaluation des sources de financement et des directives et objectifs du plan, les démonstrations des avis et des amendements, l'analyse de la programmation, les critères employés pour l'admissibilité des amendements et les démonstrations des augmentations et des annulations effectuées à la programmation.

La présentation du projet de loi du plan pluriannuel par le Président de la République doit intervenir quatre mois avant la fin de l'exercice budgétaire, c'est-à-dire à la fin août, tandis que l'adoption de la loi par le Congrès National doit intervenir avant la fin de la session législative, à la fin du mois de décembre. Selon l'article 105 de la Résolution n° 1 de 2006, l'appréciation du projet de loi du plan pluriannuel doit respecter les délais suivants :

Procédure	Délai
Publication et distribution du texte du projet de loi	5 jours, à partir de la réception du projet
Réalisation des auditions publiques	14 jours, à partir de la fin

508 Article 98 de la Résolution.

509 Article 102 de la Résolution.

510 Article 103 de la Résolution.

Procédure	Délai
	du délai imparti pour la publication du texte du projet
Présentation, publication et distribution du rapport préliminaire	10 jours, à partir de la fin du délai imparti pour la publication du texte du projet
Présentation des amendements au rapport préliminaire	3 jours, à partir de la fin du délai pour la présentation du rapport préliminaire
Vote du rapport préliminaire et ses amendements	6 jours, à partir de la fin du délai pour la présentation des amendements
Présentation des amendements au projet de loi	10 jours, à partir de la fin du délai pour le vote du rapport préliminaire
Publication et distribution du texte des amendements	5 jours, à partir de la fin du délai pour la présentation des amendements au projet
Présentation, publication, distribution et vote du rapport	21 jours, à partir de la fin du délai pour le vote du rapport préliminaire
Envoi de l'avis de la commission mixte au groupe parlementaire dirigeant du congrès national	7 jours, à partir de la fin du délai pour le vote du rapport

II. L'adoption du budget par le Congrès national et le problème de la non-approbation de la loi budgétaire

Suite à son approbation au sein de la commission mixte du budget, le remplaçant au projet de loi budgétaire est soumis au vote en session plénière et à la promulgation par le pouvoir exécutif (A). Il peut arriver, toutefois, que la loi budgétaire ne soit pas adoptée avant le début de l'exercice financier (B), ce qui entraîne de grandes difficultés pour la réalisation des investissements publics.

A. L'adoption du budget en session plénière du Congrès National

Les dernières étapes pour l'adoption du budget de l'État sont le vote de la loi budgétaire annuelle au Congrès National (1) et sa promulgation par le Président de la République, qui peut encore exercer son droit de veto (2).

1. Le vote de la loi budgétaire au Congrès National

Suite à l'approbation par la commission mixte, le remplaçant au projet de loi budgétaire est consolidé par le rapporteur général et soumis au vote du Congrès national, réuni en session plénière. Lors de ce vote, les parlementaires ne peuvent pas présenter de nouveaux amendements ; ils ne sont autorisés qu'à demander l'appréciation de certains dispositifs par le biais des détachements qui, pour être admissibles, doivent être demandés par un dixième des parlementaires.

Cependant, étant donné qu'il a été déjà approuvé à la commission mixte, le texte remplaçant aurait déjà surmonté toutes les difficultés politiques, de sorte que, dans la plupart

des cas, il est approuvé au Congrès national sans beaucoup des difficultés⁵¹¹. On peut conclure, alors, que la procédure du vote en session plénière est plutôt une formalité, qui sert à ratifier ce qui a été décidé, soit par la commission mixte, soit par des « accords en coulisses ».

Il arrive, toutefois, que les parlementaires n'arrivent à un accord pour voter le budget qu'à la dernière minute. Il n'est pas rare, donc, que la loi budgétaire annuelle ne soit votée que durant la nuit du dernier jour de la session législative de l'année. Cela a été le cas pour la loi budgétaire de l'année 2012, approuvée le 22 décembre 2011, le dernier jour de la session législative, à 23h47.

La difficulté à établir un accord pour l'approbation de la loi budgétaire a entraîné une polémique autour du réajustement de la rémunération des retraités recevant plus d'un salaire minimum. La question n'ayant pas été prévue dans le budget, un député, défendant la cause des retraités, a menacé de créer des difficultés lors du vote, le budget n'ayant été voté qu'après la réaction du Gouvernement assurant que les négociations seraient reprises et qu'un accord serait trouvé avant la fin du mois d'avril 2012.

Cette situation montre la fragilité des accords et la dimension des échanges qui sont fréquemment réalisés entre les pouvoirs, chacun disposant de ses armes. Il n'est donc pas extraordinaire que le budget ne soit pas approuvé à temps, ce qui pose notamment des problèmes en matière d'investissement, comme nous allons le voir ci-dessous.

2. La promulgation par le pouvoir exécutif et le droit de veto

Le texte approuvé par le Congrès national doit être soumis à l'analyse du Président de la République, qui procédera à la promulgation de la loi ou exercera son droit de veto. Ce droit est prévu par la Constitution Fédérale dans son article 66, selon lequel si le Président de la République considère le projet inconstitutionnel ou contraire à l'intérêt public, en totalité ou en partie, il y apposera son veto, total ou partiel, dans le délai de quinze jours francs, à compter du jour de la réception du projet, et communiquera, dans le délai de quarante-huit heures, au Président du Sénat fédéral, les raisons du veto. Si le délai de quinze

511 TOLLINI, Helio. *Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária*. Câmara dos Deputados. Brasília : mai, 2008, p. 10.

jours s'écoule sans la manifestation du Président de la République, le projet est réputé approuvé.

Le veto partiel ne comprend que le texte intégral d'un article, d'un paragraphe ou d'un alinéa. Le Congrès national apprécie le veto, en session conjointe, dans les trente jours qui suivent sa réception ; il ne peut être rejeté que par la majorité absolue des députés et sénateurs, par vote secret.

La Résolution n°1, de 2006-CN, organise la procédure d'appréciation du veto présidentiel. Selon son article 104, ayant reçu la communication du veto, le Président du Sénat doit convoquer, dans les soixante-douze heures, une session conjointe, pour porter le sujet à la connaissance du Congrès national, désigner la commission mixte qui doit le rapporter et établir le calendrier de son appréciation. La Résolution détermine que le délai de trente jours, prévu par la Constitution, doit être compté à partir de cette session et que cette commission sera composée de trois sénateurs et trois députés, nommés par les Présidents de chaque chambre, les rapporteurs à l'étape d'appréciation du projet y participant, si possible.

Cette commission mixte constituée pour l'appréciation du veto dispose d'un délai de vingt jours, à compter de sa constitution, pour présenter son rapport⁵¹². Suite à la distribution des textes du projet, des parties du texte faisant l'objet du veto, des avis des commissions et avec, ou sans, le rapport de la commission qui apprécie le veto, la session conjointe pour délibérer sur le veto sera organisée.

Selon la Constitution fédérale, si le veto n'est pas maintenu, le projet sera envoyé au Président de la République pour promulgation. Le délai écoulé sans délibération, le veto sera mis à l'ordre du jour de la session suivante, en reportant toutes les autres propositions, jusqu'au vote final. Si la promulgation par le Président de la République n'intervient pas dans les 48 heures, le Président du Sénat se chargera de cette promulgation et, s'il ne le fait pas, il revient au vice-président du Sénat de le faire.

Malgré la possibilité donnée au pouvoir législatif de revenir sur le veto, il est évident que ce veto constitue un avantage dont bénéficie le pouvoir exécutif, d'autant plus, que pour le retirer, il est nécessaire de réunir la majorité absolue des parlementaires. Cet avantage peut toujours être invoqué par le pouvoir exécutif lors des négociations avec le Parlement

⁵¹² Article 105 de la Résolution.

autour de la loi budgétaire.

B. Le problème de la non-approbation du budget

La non-approbation du budget, avant le début de l'exercice financier correspondant, est un problème qui a pris des proportions de plus en plus inquiétantes ces dernières années (1). Il s'agit d'une situation véritablement trouble pour le Gouvernement, qui doit réaliser des dépenses sans avoir le budget correspondant, d'autant plus que l'attitude à adopter dans cette situation est incertaine (2).

1. L'extension du problème

Dans les dernières années, au Brésil, nous avons vécu de nombreux retards dans l'approbation des budgets, de sorte que plusieurs exercices financiers (qui correspondent à l'année civile) ont débuté sans que la loi de finances ait été approuvée.

Cette situation s'est répétée au niveau fédéral à plusieurs reprises. La loi budgétaire annuelle pour 2010 n'a été approuvée que le 26 janvier 2010. Pour l'année 2009, le budget a été approuvé le 30 décembre 2008, mais pour toutes les années précédentes, l'approbation a connu des retards plus ou moins importants. En 2008, le budget a été approuvé le 24 mars ; en 2007, l'approbation date du 7 février ; les années 2006 et 2000 ont connu les retards les plus importants des dernières années, les budgets n'ayant été approuvés que le 16 mai et le 11 mai, respectivement. Les lois budgétaires des années 2005, 2004, 2003, 2002 et 2001 ont toutes été approuvées au mois de janvier. En 2013, le retard⁵¹³ a été encore plus important, la

⁵¹³ Le retard dans l'approbation du budget 2013 est du à la difficulté de trouver un consensus entre les pouvoirs législatif et exécutif vis-à-vis de la proposition de loi budgétaire, et aussi à une décision du Tribunal Suprême Fédéral qui avait déterminé que l'analyse de tous les vetos du Président de la République en attente d'une décision du pouvoir législatif devraient être prioritaires sur tout autre sujet soumis au Congrès National. Plus tard, cette décision a été modifiée par la plénière du STF, qui a décidé de protéger l'autonomie du Parlement pour déterminer son agenda, et les pouvoirs ont trouvé un consensus pour adopter la loi budgétaire annuelle pour 2013. Source : Agence de Presse de la Chambre des Députés. STF derruba liminar que exigia votação de vetos em ordem cronológica, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO->

loi budgétaire annuelle pour cette année n'ayant été adoptée par le Parlement que le 12 mars 2013 et promulgué par la Présidente de la République le 4 avril 2013⁵¹⁴.

Face à ces retards dans l'approbation du budget de l'État l'administration doit trouver une solution pour pouvoir maintenir le fonctionnement de l'État. La non-approbation du budget peut découler de plusieurs circonstances. Le législatif peut ne pas rendre le projet à l'exécutif dans le délai ou rejeter la proposition budgétaire. Il y a aussi l'hypothèse de l'exécutif qui ne soumettrait pas la proposition au vote du législatif.

Au Brésil, le chef du pouvoir exécutif est obligé de présenter le projet de loi de finances dans le délai établi par la loi sous peine de pratiquer un crime de responsabilité, selon les dispositions de l'article 85 de la Constitution Fédérale. Cet article présente les actes du Président de la République qui constituent la pratique du crime de responsabilité, parmi lesquels, dans l'alinéa VI, figurent les actes qui portent atteinte à la loi budgétaire.

Les Présidents de la République n'ont jamais manqué à cette obligation. Toutefois, durant l'année 2006, le chef de l'exécutif, pour ne pas encourir le crime de responsabilité, a présenté le projet de Loi Budgétaire Annuelle (LOA) sans l'approbation de la Loi de Directives Budgétaires (LDO). À cette occasion, le retard pour l'approbation de la LDO pour 2007 a été tellement important qu'il a été envisagé l'approbation de la LOA même en absence de la LDO.

Le pouvoir exécutif fédéral a transmis le projet de la LDO pour 2007 le 15 avril 2006, selon le délai établi dans l'Acte des Dispositions Constitutionnelles Transitoires (ADCT). Néanmoins, après avoir été apprécié et voté par la Commission Mixte des Plans, des budgets publics et du contrôle (CMO), le projet n'avait pas encore été voté en section plénière à l'Assemblée Nationale, au mois de septembre 2006, contrairement à ce que détermine la norme de l'article 57 de la Constitution Fédérale, qui interdit le début de la période de vacances législatives avant l'approbation de la LDO.

[PUBLICA/436392-PLENARIO-DO-STF-DERRUBA-LIMINAR-QUE-EXIGIA-VOTACAO-DOS-VETOS-EM-ORDEM-CRONOLOGICA.html](http://www2.camara.leg.br/legis/2013/03/publica/436392-PLENARIO-DO-STF-DERRUBA-LIMINAR-QUE-EXIGIA-VOTACAO-DOS-VETOS-EM-ORDEM-CRONOLOGICA.html), accès le 15 mars 2013.

514 Source : Agence de Presse de la Chambre des Députés. [Deputados aprovam Orçamento de R\\$ 2,28 trilhões; texto segue para sanção, disponible sur http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/437424-CONGRESSO-APROVA-ORCAMENTO-DE-R\\$-2,28-TRILHOES-TEXTO-SEGUE-PARA-SANCAO.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/437424-CONGRESSO-APROVA-ORCAMENTO-DE-R$-2,28-TRILHOES-TEXTO-SEGUE-PARA-SANCAO.html), consulté le 15 mars 2013. [Orçamento é sancionado sem vetos ; MP pode ficar prejudicada. Disponible sur : http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439374-ORCAMENTO-E-SANCIONADO-SEM-VETOS-MP-PODE-FICAR-PREJUDICADA.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439374-ORCAMENTO-E-SANCIONADO-SEM-VETOS-MP-PODE-FICAR-PREJUDICADA.html), consulté le 6 avril 2013.

Dans ce contexte, l'exécutif a envoyé la proposition de la LOA sans la préalable approbation de la LDO, pour éviter l'incidence du crime de responsabilité du chef du pouvoir exécutif. Par conséquent, on a commencé à considérer la possibilité d'approuver la LOA sans que soit approuvée la LDO. Une telle hypothèse entraînerait l'inconstitutionnalité de la loi de finances.

Premièrement, il faut rappeler que la participation du pouvoir législatif à l'approbation du budget, au-delà d'être essentielle pour un État démocratique, est une protection pour les citoyens, dès lors que cela leur assure, à travers leurs représentants élus, une participation dans les décisions concernant la matière budgétaire et financière. Par ailleurs, la structure du budget, composée par trois lois budgétaires, est issue d'une disposition constitutionnelle contenue dans l'article 165, §2 de la Constitution Fédérale. Il revient à la LDO d'établir les objectifs et les priorités, qui orientent l'élaboration de la LOA, ainsi que d'harmoniser le rapport entre les pouvoirs vis-à-vis des finances publiques et d'exercer les fonctions attribuées par la Loi de responsabilité financière, afin d'atteindre l'excédent primaire et de déterminer les hypothèses de limitation d'engagement.

2. La controverse autour de la solution à adopter

Ce problème n'est pas réglé par la Constitution, qui remet à la loi complémentaire la détermination des délais et des procédures d'élaboration des lois de finances. Une telle loi n'a jamais été édictée, donc demeure en vigueur, en ce qu'elle n'est pas contraire à la Constitution, la loi 4320/64, qui ne traite pas du sujet.

Par conséquent, il revient à la doctrine et à la jurisprudence d'essayer de trouver une solution, qui est très souvent controversée.

Une partie importante de la doctrine soutient que le projet de loi budgétaire ne peut plus être rejeté par le Législatif. C'est le cas de Pontes de Miranda, cité par José Afonso da Silva⁵¹⁵ ; selon la critique de ce dernier auteur, Pontes de Miranda aurait traité uniquement de l'hypothèse de la non-dévolution du budget par le pouvoir législatif, sans aborder

515 SILVA, Jose Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo : RT, 1972, p. 298.

l'hypothèse du rejet.

Il est important d'observer le contexte dans lequel cette solution de la promulgation du projet comme loi a été posée : la période autoritaire et dictatoriale par laquelle est passé le Brésil. Durant cette période, l'autonomie du pouvoir législatif était presque inexistante, ce qui explique les dispositions de l'amendement constitutionnel de 69. Néanmoins, ces dispositions ne trouvent plus de place dans le contexte démocratique actuel, dans lequel les importantes attributions du législatif en matière budgétaire ne peuvent pas être niées.

José Afonso da Silva⁵¹⁶ admet la difficulté que la répétition de la programmation déjà exécutée peut entraîner, mais affirme qu'il s'agit de la solution la moins dommageable, puisqu'elle ne déconsidère pas la volonté et le rôle du législatif, et que la programmation pourra subir les modifications nécessaires par le biais des crédits spéciaux.

Il y a aussi des auteurs qui nient, encore, sous la Constitution de 88, la prérogative du pouvoir législatif de rejeter totalement le projet de loi de finances.

Adilson de Abreu Dallari⁵¹⁷ a publié un article sur ce sujet, dans lequel il souligne l'impossibilité de rejet de la Loi de Directives Budgétaires, en se fondant sur l'article 57, § 2 de la Constitution Fédérale. Cet article détermine que le législatif ne peut pas entrer en vacances avant que ne soit approuvée la LDO et, malgré l'opinion de cet auteur, cette détermination n'a évidemment pas pour but d'enlever au pouvoir législatif la faculté de rejeter des propositions qu'il juge insatisfaisantes.

Le but du législateur, recherché par ce principe qui empêche les vacances du pouvoir législatif tant que la LDO n'est pas approuvée, était d'éviter que cette importante loi ne soit pas approuvée par ce pouvoir et cherche à empêcher les retards dans son approbation.

Adilson Abreu Dallari affirme aussi l'impossibilité de rejet de la Loi Budgétaire Annuelle. Cette affirmation est fondée sur la restriction pour le pouvoir législatif d'amender le budget, imposée par l'article 166, § 3 de la Constitution Fédérale : en restreignant le droit d'amendement, la prérogative de rejeter totalement le budget est aussi restreinte, puisque le rejet serait un genre plus radical d'amendement. Donc, l'hypothèse de rejet, posée par le § 8

⁵¹⁶ *Ibid.*, p.302.

⁵¹⁷ DALLARI, Adilson de Abreu; *Lei orçamentária- Processo legislativo: Peculiaridades e decorrências*. In: *Revista de Informação Legislativa*, v.33, n° 129, p. 157-162, jan./mar. de 1996.

de l'article 166, doit être seulement partielle.

Il faut souligner, pourtant, la différence entre amendement et rejet, ainsi que la difficulté de rapprocher ces deux concepts. Le § 3 de l'article 166 apporte les hypothèses d'amendement, qui sont définies comme des modifications au projet de loi budgétaire qui pourront être faites par le pouvoir législatif. Le rejet intervient quand le législatif n'est pas d'accord avec certain dispositif posé par l'exécutif ou même avec la Loi Budgétaire entière, en refusant de l'approuver.

La Constitution Fédérale établit les limites au droit d'amendement attribué au législatif. Néanmoins, il n'y a aucune limite expresse au pouvoir de rejet du projet de loi de finances, de sorte que nous pouvons conclure qu'un tel pouvoir doit être exercé pleinement par le législatif, sous peine de restreindre l'action de ce pouvoir, qui serait obligé d'approuver un budget totalement inadéquat.

Le rejet de l'ensemble du budget par le pouvoir législatif est donc possible, toutefois cette situation est fortement improbable, car elle entraînerait une crise institutionnelle sans précédent. Par contre, l'occurrence des retards dans l'approbation du budget est plus fréquente, de sorte qu'il est indispensable que soit prévue une solution pour le cas où l'année commence sans budget approuvé.

À ce stade, la solution qui a été adoptée ces dernières années pour les Lois de Directives Budgétaires est l'exécution provisoire de quelques dépenses essentielles contenues dans le projet de budget, à la limite d'un douzième pour chaque mois de retard dans l'approbation. La LDO Fédérale pour 2012 -loi n° 12.465/2011- apporte la solution qui suit :

« Article 65. Si le projet de loi budgétaire de 2012 n'est pas approuvé par le Président de la République avant le 31 décembre 2011, la programmation prévue pourra être exécutée pour faire face aux :

I- dépenses qui font partie des obligations constitutionnelles ou légales de l'Union, définies dans la Section I de l'Annexe V de cette loi ;

II- bourses d'études dans le cadre du Conseil National de Développement scientifique et technologique ,CNPq, de la Fondation Coordination et Perfectionnement du Personnel de

Niveau Supérieur -Capes- et de l'Institut de Recherche Économique Appliquée ,IPEA, et bourses de spécialisation médicale et du Programme d'éducation Tutoriel ,PET, bourses et subventions éducationnelles des programmes de formation du fond national de développement de l'éducation ,FNDE, ainsi que la bourse athlète et la bourse du programme 'second temps' ;

III- paiement de stagiaires et de contractuels temporaires par exceptionnel intérêt public dans le cadre de la loi n. 8.745, de 9 décembre 1993 ;

IV- actions de prévention des catastrophes, classées dans la fonction de défense civile ;

V- formation de stocks publics liés au programme des prix minima ;

VI- dépenses de réalisation d'élections par la justice électorale ;

VII- autres dépenses courantes de caractère urgent ;

VIII- importation des biens destinés à la recherche scientifique et technologique, selon la valeur fixée dans l'exercice précédent par le Ministère du Trésor ;

XIX- concession de financement aux étudiants ; et

XX- actions en cours qui découlent des accords de coopération internationale avec transfert de technologie.

§ 1 Les dépenses décrites dans l'alinéa VII de cet article sont limitées à 1/12 (un douzième) du total de chaque action prévue dans le Projet de Loi Budgétaire de 2010, multiplié par le nombre de mois écoulés jusqu'à l'approbation définitive de la loi.

§ 2 L'article 52 de cette loi est appliqué aux ressources dispensées dans la forme de cet article.

§ 3 Dans l'exécution des dépenses autorisées selon la forme de cet article, l'ordonnateur de dépense pourra prendre en compte les valeurs contenues dans le Projet de Loi Budgétaire de 2012 afin d'exécuter la détermination de l'article 16 de la LRF⁵¹⁸.

§ 4 L'utilisation des ressources autorisées par cet article sera considérée comme

518 Loi de responsabilité financière -loi complémentaire n° 101, de 2000.

anticipation de crédit à compte de la loi budgétaire pour 2012.

§ 5 Les soldes négatifs éventuellement identifiés en raison des amendements présentés au projet de loi budgétaire de 2012 au congrès national et de la procédure prévue dans cet article seront ajustés par décret du pouvoir exécutif, suite à la sanction de la loi budgétaire pour 2012, par le biais de l'ouverture des crédits supplémentaires ou spéciaux, par le remaniement de dotations, jusqu'à la limite de 20% de la programmation faisant l'objet de l'annulation, pourvu que ne soit pas possible la réappropriation des dépenses exécutées. »

Le problème majeur découlant de l'emploi de la technique de l'exécution provisoire concerne les investissements. La loi de directives budgétaires n'autorisant que l'exécution provisoire des dépenses courantes, si l'année commence sans que la loi budgétaire ait été approuvée, l'exécutif devra faire face à un retard important dans l'exécution des investissements, ce qui peut considérablement porter préjudice au programme du Gouvernement.

Les projets de loi n° 229 et 248 –« loi de qualité financière »- ont prévu un mécanisme qui cherche à éviter le retard dans l'approbation de la loi budgétaire annuelle. Les deux projets prévoient que si le projet de loi budgétaire n'est pas voté avant la fin de l'exercice financier, la session législative ne sera pas close, et la matière sera incluse dans l'ordre du jour et aura la priorité sur toutes les autres jusqu'à ce que la loi soit approuvée. Toutefois, ce mécanisme ne suffit pas pour s'assurer que le budget sera approuvé avant le début de l'année civile. Donc, dans le cas de non-approbation, les projets de loi maintiennent la solution de l'exécution provisoire du budget.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Le droit d'amendement parlementaire est prévu dans la Constitution Fédérale de 1988 et constitue le principal instrument de participation du pouvoir législatif à la décision financière. Ce mécanisme démocratique a connu toutefois un usage détourné, ce qui a amené le pouvoir législatif à limiter son exercice. Des limitations ont été apportées par la résolution n° 2/ 2005 du Congrès National, qui a restreint le nombre d'amendements pouvant être présentés par les parlementaires et leurs groupements. Cette résolution a posé des conditions pour la présentation de ces amendements. Malgré ces limitations, certains aspects du droit d'amendement parlementaire restent controversés, notamment les cas de détournement de fonds qui continuent d'être constatés, et les négociations peu transparentes menées avec le gouvernement autour des amendements au budget. C'est pourquoi une partie de la doctrine défend la suppression des amendements individuels, ce qui à notre avis, n'est pas la meilleure solution. Les pouvoirs devraient privilégier la mise en place d'un mécanisme transparent de concertation et améliorer le contrôle pour lutter contre les détournements de fonds.

La procédure d'adoption du budget se déroule principalement au sein de la commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle. La plénière du Congrès National intervient uniquement à la fin de cette procédure pour ratifier les décisions prises par la Commission. Le vote du budget, soit à la commission mixte, soit à la plénière, se fait par consensus, suite à un accord politique préalable conclu entre les leaders. Là encore, la difficulté de trouver un consensus politique a des conséquences négatives, notamment le retard dans l'adoption du budget, connu à plusieurs reprises ces dernières années. Cette difficulté se vérifie également lors de l'exécution du budget, majoré encore par l'intervention du pouvoir judiciaire.

CONCLUSION DU TITRE II

La deuxième étape du cycle budgétaire, l'adoption des lois de finances, relève entièrement de la compétence du pouvoir législatif. La procédure d'adoption se déroule notamment au sein de la Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle (CMO), composée de députés et sénateurs, selon le critère de la représentation proportionnelle des partis politiques. Cette Commission est chargée de l'analyse et de la discussion des projets de loi de finances, dont l'approbation par la session plénière du Congrès National se fait de façon symbolique, suite à un accord préalable établi entre les leaders des partis politiques. Ces leaders exercent, avec les rapporteurs du budget, un rôle essentiel d'articulation politique, aussi bien entre les parlementaires qu'avec le pouvoir exécutif. La principale question qui émerge de cette étape du cycle budgétaire concerne le droit d'amendement parlementaire, dont l'exercice, malgré les efforts entrepris pour l'encadrer, demeure très controversé. Enfin, il ressort de l'analyse de l'étape d'adoption du budget que le pouvoir exécutif dispose des moyens d'influencer de façon considérable l'ensemble des travaux législatifs.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

A partir de l'analyse de la distribution des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif dans les étapes de préparation et d'adoption du budget de l'Etat, il apparaît que chacune de ces étapes relève de la compétence d'un pouvoir : l'exécutif est chargé de la préparation, tandis que le législatif est compétent pour l'adoption. Ces étapes sont très séparées. Chaque pouvoir doit se limiter à son champ de compétence, d'autant plus qu'il n'y a pas de mécanisme de concertation entre eux. De ce fait, plusieurs conflits interviennent entre le Gouvernement et le Parlement, par exemple vis-à-vis de l'estimation des recettes, dans la mesure où les recettes estimées par le pouvoir exécutif font toujours l'objet d'une réestimation par le pouvoir législatif, les différences rencontrées entre les deux montants étant assez significatives.

De même, en l'absence d'un débat préalable à la présentation du projet de loi budgétaire, les arbitrages entre les pouvoirs finissent par avoir lieu au moment de l'appréciation de la proposition budgétaire par le pouvoir législatif. Par conséquent, les leaders des partis politiques au Parlement exercent un rôle très important d'articulation politique entre les parlementaires, ainsi qu'entre le Parlement et le Gouvernement. Sur ce point, nous avons pu constater que l'exécutif dispose de plus de moyens d'influencer l'activité du pouvoir législatif, notamment à travers les pouvoirs législatifs attribués au Président de la République, les sollicitations d'urgence aux projets présentés par le Président et l'initiative législative exclusive attribuée au Président de la République dans certains domaines tels que les lois de finances.

Par ailleurs, au moment de l'adoption du budget, la question des amendements parlementaires est au cœur des préoccupations et des négociations menées entre les pouvoirs. Même si le droit d'amendement a été encadré en réponse à la découverte d'un schéma de corruption, les amendements parlementaires font toujours l'objet de soupçons et d'ouverture d'enquêtes pour détournement de fonds. De plus, l'importance attribuée par les parlementaires à leurs amendements au détriment de l'ensemble du budget, ainsi que les négociations peu claires menées entre les pouvoirs législatif, sont également criticables.

Enfin, le droit budgétaire brésilien présente certaines particularités, telles que le budget participatif au niveau municipal -ainsi que certaines expériences de participation populaire au niveau fédéral également- et le mécanisme de désaffectation des recettes de l'Union. Tandis que le budget participatif apporte plus de qualité et de légitimité à la décision financière et aux rapports entre les pouvoirs, la désaffectation des recettes de l'Union est la conséquence de la méfiance de chaque pouvoir à l'égard de l'autre, qui amène à la constitutionnalisation de toute une série de dépenses, et à une extrême rigidité budgétaire.

DEUXIEME PARTIE

L'EXECUTION DU BUDGET PAR LE POUVOIR EXECUTIF ET LE CONTROLE INTERNE ET EXTERNE DES FINANCES PUBLIQUES

Pour mieux connaître les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans l'ensemble du droit budgétaire, il est important d'étudier aussi l'étape d'exécution budgétaire. Il s'agit du moment où toute la programmation définie par les lois budgétaires, élaborées par le pouvoir exécutif et adoptées par le pouvoir législatif, est mise en place, au travers du recouvrement des recettes et de la réalisation des dépenses. Ainsi, l'exécution est une étape essentielle pour les finances publiques : le moment où les prévisions budgétaires deviennent réelles et les résultats commencent à apparaître sous la forme des politiques publiques et fiscales, des services publics, des travaux, ainsi que du maintien des activités typiques des pouvoirs de la République.

Dans cette étape, les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif revêtent plusieurs nuances, d'autant plus que la question budgétaire est très souvent liée à d'autres aspects de la politique nationale et locale, tels que le maintien de la base de soutien au gouvernement et les relations politiques entretenues avec les élus locaux. À ce stade, l'exécution budgétaire connaît aussi l'intervention du pouvoir judiciaire, dont les décisions, déterminant la protection des droits sociaux, finissent par entraîner des dépenses considérables et, dans la plupart des cas, d'exécution immédiate, ayant un impact significatif sur l'exécution budgétaire. Cette intervention du pouvoir judiciaire sur les politiques publiques, et par conséquent sur les dépenses du budget de l'État, appelée « judiciarisation » ou « activisme judiciaire », fait l'objet de nombreux débats au Brésil, notamment vis-à-vis de la légitimité des juges pour intervenir sur les décisions financières qui relèvent des autres pouvoirs, ainsi que d'imposer des décisions dont l'exécution est très coûteuse, voire irréalisable, face aux ressources budgétaires disponibles.

Au-delà de cette intervention directe du pouvoir judiciaire sur le budget de l'État, il convient de s'interroger sur la façon dont les décisions judiciaires contre l'État sont exécutées, c'est-à-dire comment se réalise la prévision de ressources du budget de l'État pour faire face aux condamnations subies par l'État, par exemple dans les demandes d'indemnités par les particuliers. La solution retenue par le droit budgétaire brésilien, le système des « precatórios » -les titres représentatifs des crédits obtenus à l'égard de l'État- est très complexe et inefficace, de sorte que les états fédérés cumulent des dettes très élevées et les créanciers de l'État sont obligés d'attendre plusieurs années pour voir leur demande

satisfaite. En outre, les modifications apportées à ce système, avec l'argument de chercher à le rendre plus efficace, ont rendu encore plus difficile pour les créanciers de recevoir de l'État le paiement de leur dû.

Une autre question qui émerge, au moment de l'exécution du budget de l'État, est le besoin d'adapter les prévisions de la loi budgétaire à la réalité du moment de l'exécution. Il peut arriver que les prévisions réalisées lors des étapes précédentes ne se réalisent pas, car la recette budgétaire dépend en grande mesure de la conjoncture économique. En revanche, le recouvrement peut aussi dépasser la recette prévue, situation qui demande un mécanisme d'autorisation parlementaire pour l'emploi de cet excédent. Dans ce contexte, il faut employer des mécanismes conçus pour apporter davantage de flexibilité au budget de l'État. Cependant, l'usage excessif de ces mécanismes peut porter atteinte aux décisions prises par le pouvoir législatif, ce qui entraîne très souvent des conflits entre les pouvoirs.

Finalement, il faut souligner la problématique de l'exécution des amendements parlementaires, source de plusieurs conflits entre les pouvoirs législatif et exécutif. Sur ce point, nous évoquerons l'hypothèse largement répandue de l'utilisation par le pouvoir exécutif de son pouvoir sur le budget de l'État comme monnaie d'échange pour obtenir le soutien des parlementaires sur des questions prioritaires pour le gouvernement. Ainsi, l'exécution des amendements dépendrait du vote favorable du parlementaire aux propositions de loi du gouvernement. Par conséquent, les parlementaires défendent un projet d'amendement constitutionnel pour rendre d'exécution obligatoire toutes les dépenses du budget de l'État brésilien. Il s'agit de la proposition appelée « amendement du budget impositif », qui, si elle était approuvée, apporterait encore plus de rigidité et contribuerait à l'inefficacité de la dépense publique.

Au-delà de l'analyse de tous les enjeux de l'étape de l'exécution budgétaire, nous étudierons également le contrôle des finances publiques. Le contrôle est important non seulement vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif mais aussi, et notamment, par rapport aux citoyens, puisqu'il s'agit de vérifier la façon dont les ressources publiques issues des impôts sont employées. Ainsi, il est important de s'assurer que les citoyens peuvent exercer le contrôle des finances publiques et de l'exécution budgétaire, soit par le biais de leurs représentants élus, c'est-à-dire les parlementaires, soit par leur propre initiative. Ce contrôle exercé directement par les citoyens, appelé contrôle social, se fait à travers les mécanismes

de participation directe à la décision budgétaire, comme le budget participatif et les amendements d'initiative populaire. Par ailleurs, le contrôle social est exercé aussi à travers les mécanismes de pression sur le pouvoir législatif, tels que la participation aux audiences publiques réalisées par les commissions parlementaires, et les mécanismes de transparence financière, comme les sites internet de suivi de l'exécution budgétaire et la publication des comptes publics et des avis des organes de contrôle.

En effet, les contrôles interne et externe doivent fournir les éléments nécessaires à l'exercice du contrôle social, notamment à travers le principe de transparence. De plus, ces deux modalités de contrôle doivent fonctionner de façon complémentaire et harmonieuse. La qualité et la fiabilité du contrôle interne doivent être garanties, de façon à servir d'appui au contrôle externe. Par ailleurs, ces deux modalités de contrôle doivent répondre aux changements apportés ces dernières années par les normes destinées à mettre en place une nouvelle gouvernance financière publique au Brésil, notamment à travers le budget de programme et l'évaluation par les résultats, même si, comme nous l'avons vérifié, ces évolutions n'ont pas encore abouti. Par conséquent, les contrôles interne et externe ont tendance à abandonner une approche de régularité pour évoluer vers un contrôle basé sur les risques et une évaluation des résultats. Nous allons, donc, dans cette deuxième partie, aborder les évolutions dans le contrôle du budget de l'État, et vérifier dans quelle mesure ce contrôle a dépassé l'ancienne approche de régularité.

En ce qui concerne les rapports entre les pouvoirs, nous allons évoquer l'importance du contrôle externe en tant que mécanisme de rééquilibrage des pouvoirs. Comme nous avons vu, le pouvoir exécutif détient l'initiative des lois de finances et dispose des mécanismes lui permettant d'exercer une influence sur la procédure législative au sein du Congrès National. Par ailleurs, comme nous allons le voir au début de cette deuxième partie, l'exécutif détient aussi la compétence pour exécuter le budget de l'État. Ainsi, le contrôle externe apparaît comme l'instrument principal mis à disposition du pouvoir législatif pour surveiller l'action du pouvoir exécutif sur les finances publiques, en s'assurant de sa légalité, de l'usage régulier des ressources publiques, mais aussi en exigeant l'accomplissement des objectifs posés aux lois de finances et la présentation de résultats concrets au bénéfice de la population que le pouvoir législatif représente. Néanmoins, comme nous allons le voir, le pouvoir législatif finit par négliger cette importante attribution, ce qui contribue à une prédominance du pouvoir exécutif au sein du cycle budgétaire.

Nous aborderons, donc, dans cette deuxième partie, ces deux dernières étapes du cycle budgétaire, l'exécution et le contrôle. Dans un premier temps, nous nous intéresserons à l'exécution budgétaire (Titre I), pour aborder toutes ces caractéristiques et procéder à une analyse critique des interactions entre les pouvoirs législatif et exécutif vérifiées dans cette étape. Ensuite nous aborderons le contrôle du budget de l'État (Titre 2), en évoquant ces deux modalités, le contrôle interne et externe, ainsi que ses caractéristiques et son évolution, tout en cherchant à comprendre les répercussions des activités de contrôle sur les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif.

TITRE I. L'EXECUTION BUDGETAIRE :

UNE PROCEDURE LARGEMENT DOMINEE PAR LE POUVOIR EXECUTIF

L'exécution du budget de l'État au Brésil relève de la compétence du pouvoir exécutif, car, en tant que chargé de l'administration publique, ce pouvoir est le responsable du recouvrement des recettes et de l'exécution des dépenses. Ainsi, au sein des organes de l'administration publique directe et indirecte, les responsables de l'exécution budgétaire sont les ordonnateurs de dépense. Dans l'exercice de leurs fonctions, les ordonnateurs de dépense sont soumis à la responsabilité administrative, politique et pénale. Par ailleurs, ils doivent observer les étapes de l'exécution budgétaire prévues par la loi, ainsi que les règles qui orientent la comptabilité de la dépense publique. Sur ce point, il est important de souligner l'évolution de la procédure de convergence entre les normes de comptabilité publique brésilienne avec les normes internationales.

L'étape d'exécution du budget de l'État comprend plusieurs interactions entre les pouvoirs publics, non seulement l'exécutif et le législatif mais aussi le pouvoir judiciaire. L'intervention du pouvoir judiciaire se fait par des décisions dans des procédures d'urgence concernant des droits sociaux, à travers lesquelles le juge détermine que le pouvoir exécutif fournisse des prestations positives, telles que des traitements de santé. Ce type d'intervention entraîne des dépenses urgentes et non prévues au budget de l'État, ce qui peut poser des problèmes au niveau des finances publiques, notamment dans les cas où il n'y a pas assez de ressources disponibles pour faire face à ces dépenses. De plus, la légitimité du pouvoir judiciaire pour se substituer aux pouvoirs législatif et exécutif, dont les représentants sont directement élus par le peuple, dans la prise de décision financière et les choix des politiques publiques est largement contestable. Cette légitimité est d'autant plus contestable que l'intervention du pouvoir judiciaire entraîne un bouleversement dans la logique budgétaire, en privilégiant la concession des prestations à des personnes qui ont accès à la justice, au détriment des politiques publiques plus globales qui atteignent un plus grand nombre de citoyens.

En outre, les décisions du pouvoir judiciaire prises en dehors des procédures

d'urgence sont soumises à un régime spécial d'exécution contre l'État. Ce régime est appelé des « precatórios », c'est-à-dire que les titres représentatifs des créances à l'égard de l'État, doivent être incorporés aux dépenses du budget de l'année qui suit la condamnation judiciaire de l'État. Néanmoins, ces dettes de l'État s'accroissent au cours des années, notamment dans les états fédérés qui n'arrivent pas à régler ces compromis. Par conséquent, plusieurs changements constitutionnels sont intervenus pour essayer de résoudre ce problème, de façon à créer une situation encore plus préjudiciable pour les créanciers qui doivent attendre plusieurs années pour voir leur demande satisfaite par l'État. Cette situation a même conduit à la saisie du Tribunal Suprême Fédéral, sous la forme de demandes d'intervention de l'Union sur les états fédérés, qui ont, toutefois, été rejetées.

Au-delà de l'intervention du pouvoir judiciaire, la participation du pouvoir législatif fait aussi partie de l'étape d'exécution budgétaire. À ce stade, le rôle du législatif est notamment d'autoriser des changements au budget adopté ou la réalisation des dépenses ne faisant pas partie de ce budget. Il s'agit des mécanismes de flexibilité budgétaire, dont l'usage excessif par le pouvoir exécutif entraîne des conflits avec le pouvoir législatif lors de l'étape d'exécution de la loi budgétaire annuelle.

Par conséquent, le pouvoir législatif cherche à changer certains aspects de l'exécution du budget, surtout en réduisant le choix discrétionnaire du pouvoir exécutif lors de la réalisation des dépenses prévues au budget. C'est le cas de la proposition d'amendement à la Constitution pour déterminer que toutes les dépenses du budget de l'État sont d'exécution obligatoire, en finissant avec le caractère d'autorisation des lois budgétaires. Ces propositions seront soumises à une analyse critique, de façon à appréhender leurs impacts sur les finances publiques, notamment vis-à-vis des rapports entre les pouvoirs et de l'efficacité de la dépense publique ; ceci, d'autant plus, que l'imposition d'une telle obligation ne garantit pas la qualité de la dépense, ni de la participation du pouvoir législatif à la procédure budgétaire.

Le Chapitre qui suit évoquera la compétence du Gouvernement dans l'exécution du budget de l'État, ainsi que l'intervention du pouvoir judiciaire (Chapitre 1), tandis que le chapitre suivant comprendra l'analyse de l'intervention du pouvoir législatif à cette étape du cycle budgétaire et les propositions de changement en cours d'analyse au Congrès National (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. LA COMPETENCE DU POUVOIR EXECUTIF POUR EXECUTER LE BUDGET ET L'INTERVENTION DU POUVOIR JUDICIAIRE DANS CETTE ETAPE

Selon la répartition des compétences entre les pouvoirs vis-à-vis du cycle budgétaire, le pouvoir exécutif est responsable de l'étape d'exécution du budget. Cela est dû au fait que l'exécutif est le responsable de l'administration publique et du trésor public, puisqu'il est doté d'une structure administrative et fiscale qui comprend les organes de recouvrement de la recette, de planification économique et de réalisation de la dépense publique. Au sein de chaque organe de l'administration directe et indirecte, les fonctionnaires chargés de l'exécution budgétaire sont les ordonnateurs de dépense. Ils sont soumis à différents types de responsabilité : administrative, politique, pénale et de la conservation et de l'utilisation de l'argent public.

L'étape d'exécution comprend toute une série d'actes, qui se déroulent en plusieurs étapes et qui sont étroitement liées à la comptabilité publique. Toutes les recettes et les dépenses de l'exercice financier doivent être inscrites à la comptabilité publique, de façon à éclairer la situation des finances publiques. Le régime adopté par la comptabilité publique est donc très important, le Brésil ayant réalisé des efforts, ces dernières années, pour promouvoir la convergence avec les normes internationales de comptabilité publique.

Néanmoins, l'exécution budgétaire réalisée par le pouvoir exécutif peut subir des interventions, issues des décisions du pouvoir judiciaire. En statuant sur des plaintes des citoyens, qui demandent en justice l'application de leurs droits sociaux, les juges finissent par créer des dépenses supplémentaires. Ces dépenses, dont la plupart n'était pas prévues à la loi budgétaire annuelle, doivent être exécutées de façon immédiate, puisqu'elles concernent des prestations revêtues d'un caractère d'urgence, tels que les prestations de santé et d'éducation infantile. Bien entendu, ces décisions judiciaires ont des reflets importants sur le budget de l'État et suscitent des discussions sur la légitimité du pouvoir judiciaire pour intervenir sur le budget. De même, l'absence d'effectivité de l'exécution des condamnations judiciaires de l'État à travers le système des ordres des paiements est également critiquable.

Dans ce Chapitre, sera abordée l'exécution budgétaire réalisée par le pouvoir exécutif (Section 1), pour ensuite analyser la question de l'intervention du pouvoir judiciaire (Section 2), en tenant compte de tous les enjeux de cette intervention, ainsi que des conséquences sur les rapports entre les pouvoirs publics.

SECTION 1. L'EXECUTION BUDGETAIRE MENEE LE POUVOIR EXECUTIF

Ainsi que l'ensemble du cycle budgétaire, l'exécution du budget de l'État est une étape complexe. L'exécution se réalise aussi en plusieurs étapes, conduites par le pouvoir exécutif. En outre, l'inscription des recettes et des dépenses en comptabilité publique est soumise à des règles spécifiques, le but de la comptabilité étant de fournir un aperçu sincère de la situation des finances publiques. Pour cette raison, le Brésil s'efforce d'adopter les normes internationales de comptabilité. Cependant, certains aspects de la comptabilité publique restent problématiques, à l'instar des dépenses engagées et pas encore payées à la fin de l'exercice.

Cette section abordera, dans un premier temps la délimitation de la compétence d'exécution du budget, appartenant au pouvoir exécutif à travers les ordonnateurs de la dépense, qui doivent répondre à d'éventuels détournements, et les étapes de l'exécution budgétaire (I). La question de la comptabilité publique sera évoquée ensuite, de façon à démontrer ses enjeux au moment de l'exécution du budget (II).

I. La délimitation de la compétence du pouvoir exécutif et les étapes de l'exécution budgétaire

Afin de tenir compte de l'ensemble de la procédure d'exécution budgétaire, il convient de traiter, tout d'abord, de la question du pouvoir et des acteurs compétents pour procéder à cette exécution (A). Ensuite, seront décrites les étapes de l'exécution du budget de l'État (B).

A. La compétence du pouvoir exécutif

Le pouvoir de la République responsable de l'exécution du budget est le pouvoir exécutif (1), cette exécution étant réalisée par les ordonnateurs de dépense, qui sont soumis à plusieurs régimes de responsabilisation prévus par la loi (2).

1. La compétence du pouvoir exécutif

L'exécution du budget est une attribution du pouvoir Exécutif dans tous les systèmes de gouvernement, mais elle subit une influence plus ou moins importante du pouvoir Législatif⁵¹⁹. Les buts de l'exécution sont de préserver l'intention du Législatif, respecter les limitations financières et conserver la flexibilité⁵²⁰. Dans ce sens, le principe de flexibilité apparaît comme le plus important dans la phase d'exécution du budget⁵²¹ ; le plus grand défi dans cette phase, c'est de concilier la réalisation de tout ce qui est prévu dans la loi budgétaire avec le besoin de flexibilité du budget. Pendant l'exercice financier, il peut arriver des événements qui font apparaître le besoin de modifier le budget, mais ces modifications ne pourront être réalisées que si elles sont compatibles avec le document budgétaire et ne discréditent pas la volonté du pouvoir Législatif.

L'exécution est l'ensemble des activités destinées à la réalisation des programmes pour atteindre les buts proposés. C'est l'étape principale du processus budgétaire, puisque c'est à ce moment qu'intervient la réalisation effective des buts de l'État. Cette étape correspond à l'exercice financier qui commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de chaque année. Dans les 30 jours qui suivent la publication de la loi budgétaire, le pouvoir exécutif doit établir la programmation financière et le calendrier d'exécution mensuelle de déboursement, selon les dispositions de l'article 8 de la Loi de responsabilité financière⁵²².

519 CONTI, Jose Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo : MP, 2006, p.107.

520 *Ibid.*, p.107.

521 SILVA, Jose Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*, São Paulo: RT, 1972. CONTI, Jose Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo : MP, 2006 ; p.107.

522 Art. 8 Jusqu'à trente jours après la promulgation des budgets, selon la loi de directives budgétaires et en observant les dispositions de l'alinéa c du numéro I de l'art. 4, le Pouvoir Exécutif établira la programmation financière et le chronogramme d'exécution mensuelle de déboursement.

Le Décret-loi 200 de 1967 prévoit également la programmation financière, conçue comme un outil de gestion du budget.

Cette programmation financière est réalisée au travers d'un cadre de quotas pour chaque unité budgétaire. Ces quotas déterminent le montant que l'unité pourra dépenser mensuellement. Selon José Mauricio CONTI, « *le calcul de ce montant doit prendre en compte plusieurs facteurs, tels que le taux de recouvrement attendu, les dépenses ordinaires de l'unité concernée et tous les autres facteurs qui peuvent influencer la réalisation des dépenses* »⁵²³. Ce système « *permet d'assurer aux unités budgétaires les ressources nécessaires et de rendre plus facile pour ces unités le respect de l'équilibre budgétaire, en réduisant les insuffisances de caisse, selon l'article 48 de la loi 4320, de 1964. Le système des quotas se montre plus efficace que le système des douzièmes qui consiste à diviser les recettes en 12 parties égales, correspondant aux mois de l'année, ce qui se montre irréaliste puisque le recouvrement n'est pas uniforme tout au long de l'année* »⁵²⁴.

Selon le Décret-loi n° 200, du 25 février 1967, l'autorité responsable de l'exécution budgétaire est l'ordonnateur de la dépense, défini comme « *n'importe quelle autorité dont les actes entraînent une émission d'engagement, une autorisation de paiement, un approvisionnement ou une dépense des ressources de l'Union ou toute autorité qui doit répondre pour ces actes* »⁵²⁵. Les ordonnateurs de la dépense⁵²⁶ sont les acteurs principaux de l'exécution budgétaire, étant responsables de la réalisation de la dépense publique au sein de chaque organe de l'Administration directe et indirecte. Ainsi, « *dans plusieurs organes et entités publiques, l'Ordonnateur de Dépenses est d'habitude le dirigeant principal de l'institution. Il est aussi présente la figure de l'Ordonnateur de Dépenses par Délégation de Compétence du dirigeant principal* »⁵²⁷. Ainsi, l'ordonnateur de dépense doit être toujours un fonctionnaire, sans être un membre de la magistrature, du ministère public ou un parlementaire. Par conséquent, au sein des pouvoirs législatif et judiciaire et du ministère

523 *Ibid.* p.109.

524 *Ibid.* p.109.

525 Article 80, § 1er.

526 À propos de la fonction d'ordonnateur de dépenses, la Doctrine relève : « *À la rigueur, ce n'est pas le titre d'un poste, puisqu'il peut être exercé par un Directeur Général, Secrétaire Général, Directeur Exécutif, Président d'organe ou d'entité. Cependant, par la nature de la fonction, elle est inscrite avec ce titre auprès des organes gestionnaires de l'entité et aussi auprès des Tribunaux de Comptes, sur la liste des responsables* ». FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *O ordenador de despesas e a lei de responsabilidade fiscal*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 38 n. 151 jul./sep. 2001, p. 154, traduction libre.

527 GOMES, Emerson Cesar da Silva. *Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas*. Mémoire de Master. São Paulo : Université de São Paulo, 2009, p. 245, traduction libre.

public, les ordonnateurs de dépense sont toujours des fonctionnaires chargés de la gestion de l'organisme⁵²⁸.

Selon l'article 80 du Décret-loi n° 200, « *Les organes de comptabilité inscriront comme responsable tout ordonnateur de la dépense, qui ne pourra être exonéré de sa responsabilité que si ses comptes sont jugés réguliers par la Cour des comptes* ». Le Décret-loi n° 200 dispose aussi, dans son article 90, que l'ordonnateur de dépenses et l'agent responsable de la conservation de l'argent et des biens publics, doivent répondre des préjudices qu'ils causent au trésor public. « *Pour cette raison, il leur revient de veiller à la bonne et régulière application des ressources publiques, soit dans les actes qu'ils pratiquent, soit vis-à-vis des actes pratiqués au sein des entités publiques* »⁵²⁹.

2. La responsabilité des ordonnateurs de dépenses vis-à-vis de l'exécution budgétaire

Étant donné leur rôle primordial lors de l'exécution du budget, il convient de s'interroger sur la responsabilité des ordonnateurs de dépense vis-à-vis de la gestion de l'argent public, d'autant plus que la corruption et le gaspillage des ressources sont encore très fréquents au Brésil. Cette responsabilité des ordonnateurs de la dépense est prévue par plusieurs lois et comprend leur responsabilité administrative (a), politique (b) et pénale (c).

a) La responsabilité administrative

La responsabilité administrative des ordonnateurs de dépense peut être qualifiée comme celle qui leur est attribuée en raison de l'exercice de leur fonction au sein de la

528 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *O ordenador de despesas e a lei de responsabilidade fiscal*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 38 n. 151 jul./sep. 2001, p. 154.

529 *Ibid.*, p. 154.

puissance publique. Autrement dit, il s'agit de leur responsabilité en tant que fonctionnaire en charge de la garde et de la gestion des ressources publiques, raison pour laquelle ils doivent répondre notamment vis-à-vis des tribunaux de comptes. Cette responsabilité administrative est prévue par la loi de responsabilité financière, ainsi que par la loi organique de la Cour des comptes de l'Union et la loi d'improbité administrative.

La loi de responsabilité financière a accru les obligations et la responsabilité de l'ordonnateur, de sorte que « *l'ordonnateur de la dépense a été extrêmement valorisé dans l'aspect de la responsabilité : la norme exige, comme condition de validité de certains actes, non seulement que la dépense soit ordonnée, mais que soient vérifiés les facteurs qui la rendent régulière et compatible avec le budget, la loi de directives budgétaires et le plan pluriannuel* »⁵³⁰. Dans ce sens, l'article 16 de la loi de responsabilité financière dispose que la création, l'expansion ou l'amélioration de l'action gouvernementale qui entraîne une augmentation de la dépense, doit être accompagnée d'une déclaration de l'ordonnateur selon laquelle l'augmentation est financièrement compatible avec la loi de budget annuelle, ainsi qu'avec le plan pluriannuel et la loi de directives budgétaires⁵³¹, c'est-à-dire que la dépense fait l'objet d'une dotation spécifique et suffisante et que les limites posées selon les catégories de dépense sont respectées. Étant donné que le paragraphe 4 dispose que les normes de l'article 16 doivent également être respectées pour l'engagement et les marchés publics de services, biens et travaux, ainsi que pour l'expropriation d'immeubles urbains, la déclaration de l'ordonnateur de dépense est aussi obligatoire pour ces cas, au-delà des cas d'augmentation de la dépense⁵³².

Ainsi, la loi de responsabilité financière attribue à l'ordonnateur de dépense la responsabilité de déclarer la compatibilité des dépenses avec les lois budgétaires. Toutefois, le régime de responsabilisation des ordonnateurs n'est pas prévu par la loi de responsabilité financière, puisque cette loi « *a établi uniquement des sanctions institutionnelles, c'est-à-dire des contraintes qui pèsent uniquement sur les entités publiques, telles que l'interdiction de recevoir des transferts volontaires et de réaliser des opérations de crédit* »⁵³³. Les

530 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *O ordenador de despesas e a lei de responsabilidade fiscal*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 38 n. 151 jul./sep. 2001, p. 153-154, traduction libre.

531 Art. 16, II. Le numéro I détermine aussi la présentation d'une estimation de l'impact budgétaire-financier de l'augmentation de la dépense sur l'exercice en cours et les deux exercices suivants.

532 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *O ordenador de despesas e a lei de responsabilidade fiscal*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 38 n. 151 jul./sep. 2001, p. 159-160.

533 GOMES, Emerson Cesar da Silva. *Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no*

sanctions personnelles auxquelles est assujéti l'ordonnateur de dépense sont donc prévues dans la loi d'improbité administrative et la loi organique des tribunaux de comptes, tandis que les sanctions pénales sont prévues par la loi 10.028, de 2000 qui a modifié le code pénal.

La loi organique de la cour des comptes de l'Union détermine, dans son article 5, quels sujets doivent répondre devant ce Tribunal de la gestion des ressources publiques. Ainsi, cet article pose la responsabilité de « *toute personne physique, organe ou entité qui utilise, recouvre, garde, gère ou administre l'argent, les biens et les valeurs publics ou pour lesquels l'Union doit répondre, ou qui, au nom de l'Union assume des obligations de nature pécuniaire* »⁵³⁴. Au-delà de prévoir cette responsabilité des gestionnaires, et par conséquent des ordonnateurs de dépense, l'article 5 la loi organique de la Cour des comptes de l'Union prévoit également la responsabilité des particuliers dans deux situations : la participation à la gestion des ressources publiques, à l'instar des destinataires des subventions, qui ont les mêmes devoirs, obligations et responsabilités que les fonctionnaires, ou les particuliers qui, avec le concours des fonctionnaires, causent des préjudices au trésor public⁵³⁵. Les sanctions prévues par la loi organique comprennent la condamnation au paiement d'une amende⁵³⁶ et, dans les cas d'infraction grave, l'interdiction d'exercer toute fonction de confiance au sein de l'administration publique, pour une période de cinq à huit ans⁵³⁷.

Par ailleurs, la loi d'improbité administrative, loi 8429, du juin 1992, prévoit les sanctions applicables aux agents publics dans le cas d'enrichissement illicite lors de l'exercice de mandat, emploi ou fonction dans l'administration publique directe et indirecte. Cette loi prévoit trois types d'actes considérés comme d'improbité administrative : ceux qui entraînent l'enrichissement illicite, caractérisés par l'obtention d'un avantage patrimonial à partir de l'exercice d'une fonction publique, prévus par l'article 9 de la loi, les actes qui causent un préjudice au trésor public, prévus par l'article 10, parmi lesquels il faut souligner l'action « *d'ordonner ou permettre la réalisation de dépenses non autorisées par la loi ou le règlement* » (IX), de « *permettre l'utilisation de l'argent public sans la stricte observance des normes correspondantes ou interférer de façon à permettre son application irrégulière* »

âmbito dos tribunais de contas. Mémoire de Master. São Paulo : Université de São Paulo, 2009, p. 38, traduction libre.

534 Article 5, I, de la loi n° 8443, du 16 juillet 1992.

535 GOMES, Emerson Cesar da Silva. *Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas*. Mémoire de Master. São Paulo : Université de São Paulo, 2009, p. 215.

536 Article 57 et 58 de la loi n° 8443, de 1992.

537 Article 60 de la loi n° 8443.

(XI) et ceux qui portent atteinte aux principes de l'administration publique, dont celui de « *ne pas rendre ses comptes quand on est obligé de le faire* » (VI). Les sanctions prévues par la loi n. 8429, indépendamment des sanctions pénales, civiles et administratives, sont la perte des biens et valeurs ajoutées au patrimoine de façon illicite, le remboursement intégral du préjudice, la perte de statut de fonctionnaire public, la suspension des droits politiques, le paiement d'une amende et l'interdiction de conclure des contrats avec le pouvoir public et de recevoir des bénéfices fiscaux. La gravité de la sanction est variable selon la modalité de l'acte, les sanctions les plus graves étant attribuées aux actes d'enrichissement illicite prévus à l'article 9. La vérification et l'enquête sur les actes d'improbité administrative peuvent être initiées au sein des organes de l'administration, mais les sanctions ne peuvent être prononcées que par le juge au bout d'une procédure judiciaire.

b) La responsabilité politique

Même si la plupart des ordonnateurs de la dépense sont soumis au régime de responsabilité prévu par la loi d'improbité administrative, certains ordonnateurs sont exclus de ce régime, en étant soumis à un régime spécial de responsabilité, parce qu'ils exercent un mandat électif⁵³⁸. Il s'agit de la responsabilité politique prévue par l'article 85 de la Constitution de 1988, qui pose le régime des crimes de responsabilité du Président de la République. Cet article décrit ces crimes comme les actes du Président qui portent atteinte à : l'existence de l'Union, le libre exercice des pouvoirs législatif et judiciaire du ministère

538 Sur ce point, le Tribunal Suprême Fédéral, l'équivalent brésilien du Conseil Constitutionnel, a jugé que les agents politiques sont soumis à un régime particulier de responsabilité, celui de la loi n° 1079/1950, en étant exclu du régime de la loi d'improbité administrative :

« RÉCLAMATION. USURPATION DE LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL SUPRÊME FÉDÉRAL. IMPROBITÉ ADMINISTRATIVE. CRIME DE RESPONSABILITÉ. AGENTS POLITIQUES. I. PRÉLIMINAIRES. QUESTIONS D'ORDRE. (...) II. 1. Improbité administrative. Crimes de responsabilité. Les actes d'improbité administrative sont prévus comme crime de responsabilité à la loi n° 1.079/1950, délit qui a le caractère politique-administratif. II.2. Distinction entre les régimes de responsabilité politique-administrative. Le système constitutionnel brésilien distingue le régime de responsabilité des agents politiques, des autres agents publics. La Constitution n'admet pas la concurrence entre deux régimes de responsabilité politico-administrative pour les agents politiques : les dispositions de l'art. 37, § 4, (réglementé par la loi n° 8429/1992) et le régime fixé par l'art. 102, I, « c », (organisé par la loi n° 1.079/1950). Si la compétence pour juger l'action d'improbité (Constitution Fédérale, art. 37, § 4) pouvait comprendre aussi les actes pratiqués par les agents politiques, soumis au régime de responsabilité spécial, il y aurait une interprétation abrogeante des dispositions de l'article 102, I, « c », de la Constitution. II.3. Régime spécial. Ministres d'État. Les Ministres d'État, pour être régis par des normes spéciales de responsabilité (CF, art. 102, I, « c »; Loi n° 1079/1950) ne sont pas soumis au modèle de compétence prévu par le régime ordinaire de la loi d'improbité administrative (loi n° 8.429/1992). (...) ». BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 2138/ DF, rapporteur Ministre Nelson Jobim, rapporteur de la décision Ministre Gilmar Mendes, jugée le 16/03/2007.

public et des pouvoirs des unités de la fédération, l'exercice des droits politiques, la sécurité interne du pays, la probité dans l'administration, la loi budgétaire et l'observance de la loi et des décisions judiciaires. Il convient de rappeler que, malgré la dénomination de ces actes comme « crimes », la responsabilité et la sanction sont de nature politique, car ils ne relèvent pas du domaine du droit pénal.

Le texte qui définit les crimes de responsabilité et régleme leur procédure de jugement est la loi n° 1079, du 10 avril 1950. Cette loi pose la responsabilité non seulement du Président de la République, mais aussi des ministres d'État. Parmi les crimes prévus, ceux qui intéressent cette étude sont les articles 10 et 11, qui règlent, respectivement, les crimes de responsabilité contre la loi budgétaire et contre la détention et l'emploi de l'argent public. Ainsi, il faut souligner, parmi les crimes prévus par l'article 10, les actes d'excéder ou transposer, sans autorisation légale, les crédits du budget et de désobéir aux dispositions de la loi budgétaire. En outre, l'article 11 prévoit également des crimes qui peuvent être commis par le Président de la République en tant qu'ordonnateur de dépense, notamment le fait d'ordonner des dépenses non autorisées par la loi ou sans observer les dispositions de la loi concernant ces dépenses, d'ouvrir des crédits sans observer les formalités légales et de contracter un prêt ou une opération de crédit sans autorisation légale.

La procédure à adopter pour formaliser l'accusation contre le Président de la République en cas de crime de responsabilité est prévue par la Constitution Fédérale. Selon l'article 86 de la Constitution, l'accusation contre le Président doit être admise par deux tiers de la Chambre des députés, puis le chef de l'exécutif doit être envoyé devant le Sénat fédéral pour être jugé, puisqu'il s'agit d'un crime de responsabilité. Cet article indique aussi que le Président sera suspendu de ses fonctions après l'instauration du procès par le Sénat. Dès lors, il s'agit clairement d'une responsabilité politique à laquelle est soumis le chef du pouvoir exécutif, qui doit répondre devant le pouvoir législatif. Les sanctions prévues par la loi n° 1079 sont la perte du mandat et l'interdiction d'exercer toute fonction publique pour une période de cinq ans maximum.

c) La responsabilité pénale

La responsabilité pénale des ordonnateurs de la dépense, et des gestionnaires publics

en général, a été accrue après la promulgation de la loi de responsabilité financière. Dans ce sens, cinq mois après la promulgation de la LRF, a été promulguée la loi n° 10028, de 2000, qui a modifié le code pénal pour y inclure les crimes contre les finances publiques. Cette loi a également modifié le texte sur les crimes de responsabilité : elle a élargi les hypothèses de crime contre la loi budgétaire et contre la détention et l'emploi de l'argent public, selon les obligations posées par la loi de responsabilité financière, notamment vis-à-vis de la limitation du déficit et le respect aux plafonds de dépenses.

En ce qui concerne les modifications apportées au code pénal, la loi 10.028 a introduit un nouveau chapitre intitulé "Crimes contre les finances publiques". Le premier de ces crimes, prévu à l'article 359-A et puni par une peine de un à deux ans de réclusion, est la réalisation d'opération de crédit sans autorisation législative ou sans observation des limites et conditions posées par la loi ou les Résolutions du Sénat Fédéral, ainsi que la réalisation de ces opérations en excédant les limites légales de la dette consolidée. La deuxième infraction, prévue à l'article 359-B, concerne « *l'inscription des dépenses non engagées comme restes à payer* », c'est-à-dire, reporter à l'exercice suivant le paiement des dépenses qui n'ont pas été engagées dans l'exercice en cours, ou dont la valeur dépasse la limite prévue par la loi, sous peine de six mois à deux ans de détention.

Par ailleurs, le code pénal sanctionne aussi, à l'article 359-C, avec une peine de un à quatre ans de réclusion, l'acte d'assumer une obligation aux huit derniers mois de la dernière année de mandat ou de législature, dont la dépense ne peut pas être payée dans l'exercice financier en cours ou, s'il reste une partie à régler dans l'exercice suivant sans qu'il y ait une contrepartie suffisante de caisse. L'acte d'ordonner une dépense non autorisée par la loi est également sanctionné pénalement, avec une peine d'un à quatre ans de réclusion, selon les dispositions de l'article 359-D du code pénal. Finalement, les articles 359-E, F, G et H régissent les crimes de prestation de garantie sans contre-garantie, de non annulation des restes à payer qui dépassent la limite légale, d'augmentation de la dépense totale de personnel dans les cent quatre-vingt-dix jours qui précèdent la fin du mandat ou de la législature et d'offre publique des titres de la dette publique non créés par la loi ou non enregistrés sur le système centralisé de liquidation et conservation.

Il faut souligner, toutefois, que les crimes contre les finances publiques n'arrivent pas souvent à être jugés par les tribunaux, leur incidence au sein de la jurisprudence étant très

faible. Dans ce sens, une recherche rapide de jurisprudence sur le site internet du Tribunal Supérieur de Justice, l'équivalent brésilien de la Cour de Cassation en France, donne seulement trois résultats pour la recherche des mots « crimes contre les finances publiques », alors qu'une recherche des mots « crimes contre le système financier national »⁵³⁹ présente six cent vingt-sept résultats. Il est difficile de prédire, sans procéder à des recherches approfondies sur ce sujet, la raison pour laquelle il y a, apparemment, si peu de responsabilisation pénale pour les crimes contre les finances publiques. Il convient, toutefois, de rappeler que ces crimes ne sont pas les seuls qui peuvent frapper le comportement des ordonnateurs de la dépense, le code pénal comportant également un chapitre dédié aux crimes pratiqués par les fonctionnaires contre l'administration publique, parmi lesquels figurent la corruption passive, l'appropriation des biens publics, l'exercice irrégulier de la fonction publique, etc. De même, la loi des marchés publics, loi 8.666/ 1993, prévoit les crimes qui peuvent être commis lors de la passation des marchés, notamment la dispense irrégulière de la procédure de passation et les actes qui bénéficient à un des concurrents. Ces crimes peuvent concerner aussi les ordonnateurs de la dépense, qui peuvent être responsables de la passation des marchés publics.

B. Les étapes de l'exécution budgétaire

L'exécution du budget de l'État brésilien est orientée par une programmation de déboursement (1) et comprend l'exécution des recettes (2) et des dépenses, celle-ci se réalisant en plusieurs étapes (3).

1. La programmation de déboursement

Le budget de l'État contient l'autorisation des dépenses pour tout l'exercice financier. Néanmoins, la réalisation de ces dépenses est conditionnée par la disponibilité des

⁵³⁹ Ces crimes comprennent notamment la fraude et l'évasion fiscale, ainsi que la gestion frauduleuse des institutions financières.

ressources, ce qui entraîne la nécessité de prévoir un chronogramme pour l'exécution des dépenses publiques. Il s'agit de la « programmation de déboursement »⁵⁴⁰, dont le but est d'harmoniser la réalisation de la dépense au rythme du recouvrement des recettes. Cette programmation est prévue par la loi de responsabilité financière, selon laquelle le pouvoir exécutif dispose d'un délai de trente jours à partir de la publication de la loi budgétaire pour établir la « programmation financière et le chronogramme d'exécution mensuelle de déboursement »⁵⁴¹. Cette prévision de la loi de responsabilité financière est venue changer la norme précédente, posée par la loi 4320/64, dont l'article 47⁵⁴² prévoyait un chronogramme trimestriel d'exécution de la dépense.

Au sein de la programmation financière et des quotas mensuels doivent être considérés les crédits additionnels et les opérations extrabudgétaires, notamment les restes à payer. Cette détermination est vue comme une précaution pour que « la programmation fonctionne, aussi, comme un authentique flux de caisse, en ajustant la réalisation future des dépenses au comportement attendu des recettes »⁵⁴³. Il convient de rappeler, en outre, que le principe de flexibilité s'applique également au chronogramme de déboursement, qui « pourra être modifié au cours de l'exercice, face aux modifications dans les priorités et, notamment, dans le comportement du recouvrement »⁵⁴⁴.

En ce qui concerne les recettes, l'article 13 de la loi de responsabilité financière détermine que le Pouvoir Exécutif doit discriminer les recettes prévues au budget par des cibles bimensuelles de recouvrement. Cet article prévoit aussi que l'Exécutif décrive les mesures à prendre pour lutter contre l'évasion fiscale, ainsi que le nombre et le montant des actions en justice pour changer la dette active⁵⁴⁵ et l'évolution du montant de crédits fiscaux susceptibles d'être chargés administrativement.

Par ailleurs, il y a d'autres dispositions importantes de la loi de responsabilité

540 GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo : Atlas, 2007, p. 295.

541 Article 8 de la loi complémentaire n°100 de 2000.

542 Art. 47. Immédiatement après la promulgation de la loi budgétaire et ayant pour fondement les limites fixées, le Pouvoir Exécutif approuvera un cadre de quotas trimestriels de la dépense autorisée pour chaque unité budgétaire.

543 GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo : Atlas, 2007, p. 295.

544 *Ibid.*, p. 295.

545 « La dette active de l'Union est composée de tous les crédits de cette entité, de nature fiscale ou non, régulièrement inscrits par les procureurs du trésor, suite à l'épuisement du délai de paiement déterminé par la loi ou par une décision lors d'une procédure régulière (judiciaire ou administrative) ». Source : Site internet de la Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao>, consulté le 26 août 2012.

financière concernant la programmation de l'exécution budgétaire. C'est le cas de l'article 9 qui prévoit la limitation d'engagement des pouvoirs publics et du ministère public. Cette obligation apparaît s'il se vérifie, au bout de deux mois, que la réalisation de la recette ne peut pas comporter l'accomplissement des objectifs de résultat primaire ou nominal fixés à l'annexe des cibles fiscales. Dans ce contexte, les pouvoirs publics et le ministère public disposent d'un délai de trente jours pour promouvoir la limitation d'engagement, par un acte propre et selon les montants nécessaires, toujours en observant les critères fixés par la loi de directives budgétaires. Le paragraphe 2 de l'article 9 exclut de cette limitation d'engagement, les dépenses destinées à faire face aux obligations constitutionnelles et légales. Le paragraphe 3 dispose que, dans le cas où les pouvoirs législatif, judiciaire et le ministère public ne réalisent pas la limitation d'engagement dans le délai imparti, le pouvoir exécutif est autorisé à le faire. Ce paragraphe a été suspendu par une décision du Tribunal Suprême Fédéral, qui a relevé le non-respect du principe constitutionnel de l'autonomie financière des pouvoirs. Finalement, le paragraphe 4 détermine qu'à la fin des mois de mai, septembre et février, le pouvoir exécutif doit démontrer et évaluer l'accomplissement des cibles fiscales de chaque période de quatre mois, dans une audience publique à la commission mixte du budget.

2. L'exécution de la recette

L'exécution de la recette est réalisée de façon plutôt centralisée, n'étant pas réalisée par une pluralité d'unités budgétaires comme c'est le cas de la dépense. À l'exception des recettes de quelques fonds et des recettes recouvrées par des entités dotées d'autonomie financière et administrative⁵⁴⁶. Dès lors, au sein du budget de l'Union, l'autorité responsable de l'exécution des dépenses est le ministère du trésor, plus spécifiquement son organe chargé du recouvrement. Celui-ci, le « secrétariat de la recette fédérale du Brésil », encore appelé « recette fédérale », procède à toutes les étapes du recouvrement des impôts, taxes et contributions qui relèvent de la compétence de l'Union. La « recette fédérale » est aussi

⁵⁴⁶ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo : Atlas, 2007, p. 308.

compétente pour l'administration des impôts sur le commerce extérieur et pour le contrôle douanier⁵⁴⁷.

L'exécution de la dépense est réalisée en trois étapes principales : le lancement, le recouvrement et l'encaissement. Le lancement est « *la procédure administrative qui (i) vérifie l'occurrence du fait générateur de l'obligation correspondante, (ii) détermine la matière imposable, (iii) calcule le montant de l'impôt dû, (iv) identifie le sujet passif et (v) propose, le cas échéant, l'application de la pénalité correspondante* »⁵⁴⁸. D'autre part, l'étape du recouvrement comprend le paiement des obligations par les contribuables. Finalement, l'encaissement est « *le placement dans le Trésor des valeurs recouvrées. (...) L'encaissement de toutes les recettes doit observer le principe de l'unité de trésorerie, en interdisant la fragmentation des ressources en caisses spéciales* »⁵⁴⁹.

3. Les étapes d'exécution de la dépense

La réalisation de la dépense publique comprend quelques phases. D'abord, l'engagement et la note d'engagement, ensuite la liquidation de la dépense, par laquelle l'ordre de paiement est émis, puis le montant dû est rendu au créancier. Donc, suite à la réalisation d'une procédure d'appel d'offres le cas échéant, la dépense budgétaire se réalise en trois étapes : l'engagement, la liquidation et le paiement.

L'engagement est défini par la loi comme « *l'acte issu d'une autorité compétente créant pour l'État une obligation de paiement dépendant ou pas d'un accomplissement de condition*⁵⁵⁰ ». Cependant, selon la doctrine, ce n'est pas la seule finalité de l'engagement, car « *il est le principal instrument sur lequel peut compter l'administration publique pour suivre et contrôler l'exécution de ses budgets. Engager la dépense signifie l'encadrer dans le crédit budgétaire approprié et la déduire du solde de la dotation correspondante. Au-delà de mettre en œuvre ce contrôle, l'engagement constitue une garantie pour le créancier que les*

⁵⁴⁷ <http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF/ConhecaRFB.htm>, consulté le 28 septembre 2012.

⁵⁴⁸ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo : Atlas, 2007, p. 310.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 311.

⁵⁵⁰ Article 58 de la loi 4.320, du 17 mars 1964.

montants engagés correspondent aux disponibilités budgétaires »⁵⁵¹. L'étape d'engagement répond aussi à l'interdiction légale⁵⁵² de réaliser une dépense sans engagement préalable. L'engagement doit être donc antérieur à l'acquisition du bien ou à la prestation de service⁵⁵³.

L'exécution des dépenses publiques destinées à l'acquisition des biens ou des services et à la réalisation des travaux publics dépend de la mise en place d'une procédure de mise en concurrence. Cette exigence est prévue à l'article 37, XXI de la Constitution Fédérale de 1988, qui prévoit aussi que la procédure de mise en concurrence doit assurer l'égalité des conditions pour tous les concurrents. Dans ce sens, il doit y avoir des clauses qui établissent les obligations de paiement, en maintenant les conditions effectives de la proposition, selon la loi. Lors de la procédure de mise en concurrence, sont admises uniquement les exigences de qualification technique et économique indispensables à la garantie de l'accomplissement des obligations.

De même, la loi 8.666, du 21 juin 1993, qui établit les normes générales pour ces procédures de mise en concurrence, contient des dispositions ayant pour but d'assurer l'égalité des conditions pour tous les concurrents. Cette loi traite aussi des contrats administratifs, pour lesquels l'émission de la note d'engagement est importante⁵⁵⁴. Ce document peut même remplacer le contrat dans quelques situations : « *La lettre-contrat, la note d'engagement, l'autorisation d'achat ou l'ordre d'exécution des services sont des documents plus simples utilisés pour formaliser les achats, les travaux ou les services, qui doivent être précédés d'une note d'engagement. À ces instruments s'appliquent, le cas échéant, les exigences du terme de contrat. Exemple, parmi d'autres exigences : description de l'objet, prix, délais de livraison du bien ou de l'exécution des travaux ou de la prestation de service et le crédit qui doit faire face à la dépense.* »⁵⁵⁵.

551 GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo : Atlas, 2007, p. 301, traduction libre.

552 Article 60 de la loi 4320/64.

553 GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo : Atlas, 2007, p. 301.

554 « Il est recommandé de faire figurer dans l'instrument contractuel, le numéro de la note d'engagement, puisqu'elle représente la garantie pour le créancier de qu'il existe un crédit budgétaire disponible et suffisant pour faire face à la dépense, objet du contrat. Dans les cas où l'instrument du contrat est facultatif, la loi n°8666/1993 admet la possibilité de le remplacer par la note d'engagement de la dépense ; dans cette hypothèse, l'engagement représente le contrat ». BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público. Parte I- Procedimentos contábeis orçamentários*. Valable pour l'exercice de 2013. 5ème édition. Brasília : 2012.

555 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponible sur :

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/265-272%20Tipos%20Especiais%20de%20contrato%20Formaliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Co.pdf, consulté le 26 août 2012.

L'engagement se matérialise à travers les « notes d'engagement ». Selon, l'article 61 de la loi 4320/64, il s'agit des documents qui indiquent le nom du créancier, la description et le montant de la dépense et la déduction de ce montant du solde de la dotation. Les notes d'engagement formalisent cette première étape de la dépense publique, au travers d'un formulaire rempli, dans la plupart des cas, avec les informations concernant la procédure d'appel d'offres. Ce formulaire est par la suite envoyé à l'organe responsable de la comptabilité, chargé de réaliser l'engagement proprement dit dans le système de suivi de l'exécution de la dépense. C'est uniquement après cette procédure -émission de la note d'engagement et déduction du solde de la dotation- que les fournisseurs rendent leurs produits et leurs services⁵⁵⁶.

L'autorité compétente pour autoriser les engagements est l'ordonnateur de la dépense. Comme en France, l'ordonnateur est toujours le responsable de l'administration de l'organisme, par exemple le président de la république, le gouverneur de l'état fédéré et le maire. Néanmoins, en raison de la déconcentration, la fonction d'ordonnateur de la dépense est attribuée à d'autres autorités, tels que les ministres d'état, les secrétaires des états fédérés, les dirigeants des organes de l'administration indirecte, selon la hiérarchie⁵⁵⁷.

L'engagement peut se faire selon trois modalités. La première, c'est l'engagement ordinaire, qui intervient lorsque le montant de la dépense est connu et que le paiement se réalise en une seule fois. La deuxième, l'engagement global, s'applique dans les cas où les dépenses sont payées de façon fractionnée. Cet engagement global intervient notamment lors du paiement des dépenses de personnel, ainsi que des contrats de prestation de services et de travaux. Enfin, la troisième modalité d'engagement est utilisée quand il est impossible de déterminer le montant exact de la dépense. Il s'agit de l'engagement par estimation, qui concerne notamment les dépenses de maintien des bâtiments publics, qui doivent être engagées régulièrement mais dont la valeur varie, telles que les factures d'électricité et de téléphone. Si la valeur engagée est insuffisante, il doit y être ajouté un complément. Par contre, si la valeur engagée n'est pas employée, elle est annulée, en remettant les ressources à la dotation d'origine⁵⁵⁸. L'annulation de l'engagement peut intervenir de deux manières, soit partiellement, dans le cas où la valeur engagée est plus élevée que le montant de la dépense réalisée, soit complètement, lorsque la livraison des bien ou la prestation des

556 GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14^{ème} édition. São Paulo : Atlas, 2007.

557 *Ibidem*.

558 FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. 2^{ème} édition. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.191.

services n'a pas été réalisée⁵⁵⁹.

L'étape suivante de l'exécution des dépenses budgétaires est la liquidation. Cette étape se réalise après l'engagement de la dépense et la réception du bien ou de la prestation de service et consiste à vérifier le droit acquis par le créancier. Cette vérification se fait à partir des documents prouvant la créance, tels que le contrat, la note d'engagement et les reçus de la livraison des biens ou de la prestation de service. Autrement dit, la liquidation est le moment de vérifier la réalisation de la condition suspensive -la livraison des biens ou la réalisation de la prestation de service- à laquelle était soumis l'engagement⁵⁶⁰. Ainsi, dans cette étape sont déterminés le montant exact à payer et l'identité du créancier, ainsi que l'accomplissement des conditions préalablement déterminées. Dans ce sens, selon la modalité du contrat, il peut s'avérer nécessaire de considérer plusieurs aspects, par exemple s'agissant des travaux publics, il faut s'assurer du respect des délais, ainsi que de la qualité des matériaux et des services et de la sécurité⁵⁶¹.

La troisième et dernière étape de l'exécution de la dépense est le paiement. Cette étape est divisée en deux actes : « (a) l'émission de l'ordre de paiement et (b) le paiement lui-même »⁵⁶². L'ordre de paiement de la dépense, ainsi que l'engagement, relève de la compétence de l'ordonnateur de la dépense. La réalisation de la dépense aboutit au paiement lui-même, à réaliser par la trésorerie ou l'organe payeur responsable ou bien à travers les établissements bancaires.

II. Les enjeux de la comptabilité de l'exécution budgétaire

Une question très importante qui apparaît au moment de l'exécution budgétaire est le régime comptable applicable à l'enregistrement des recettes et des dépenses publiques. La qualité des informations comptables doit faire partie des préoccupations de l'administration publique au moment de l'exécution budgétaire, ces informations devant être fidèles et complètes, de façon à rendre lisible et transparente la situation des finances publiques tout à

⁵⁵⁹ *Ibidem*.

⁵⁶⁰ *Ibidem*.

⁵⁶¹ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14^{ème} édition. São Paulo : Atlas, 2007.

⁵⁶² *Ibidem*, p. 303.

long de l'année.

Ainsi, la question du régime comptable applicable à l'exécution budgétaire apparaît comme essentielle à la détermination de la situation réelle des finances publiques au cours d'un exercice financier, l'incorporation des normes internationales étant capable de contribuer à une comptabilité publique plus transparente et plus comparable au niveau international (A). Néanmoins, le régime d'exécution des « restes à payer », c'est-à-dire les dépenses engagées et non liquidées à la fin d'un exercice qui sont reportées à l'exercice suivant, entraîne un bouleversement significatif de la logique budgétaire et comptable, puisque des volumes très élevés de ressources sont reportés non seulement à l'exercice suivant, mais aussi à ceux qui viennent après. Cette situation a des conséquences nocives non seulement sur la transparence des finances publiques, mais aussi sur les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, car ces dépenses reportées concernent très souvent des amendements parlementaires et entraînent des négociations entre l'exécutif et le législatif susceptibles de dépasser les questions d'intérêt public (B).

A. Le régime comptable de l'exécution budgétaire et l'incorporation des normes internationales de comptabilité

La comptabilité publique a connu des avancées considérables au Brésil ces dernières années, notamment en ce qui concerne le régime comptable appliqué à l'exécution budgétaire (1) et l'incorporation des normes internationales de comptabilité (2).

1. Le régime comptable de l'exécution budgétaire

Il y a deux régimes comptables applicables à l'exécution budgétaire, le régime de

caisse et le régime d'exercice. Selon le régime de caisse, les recettes sont enregistrées en fonction du moment où elles sont effectivement perçues, tandis que les dépenses sont comptabilisées à l'acte de déboursement de la valeur respective⁵⁶³. Le régime de caisse considère donc uniquement les opérations financières réalisées au sein de l'exercice financier, peu importe la période où elles ont été prévues. D'un autre côté, le régime d'exercice prévoit la prise en compte des recettes et des dépenses selon le moment où est intervenu le fait générateur, indépendamment de la perception effective de la recette ou de la réalisation de la dépense⁵⁶⁴. Au-delà de ces deux cas, il y a aussi la possibilité d'employer un régime mixte, c'est-à-dire de comptabiliser la recette selon le régime de caisse et la dépense selon le régime d'exercice, ou vice-versa.

Au Brésil, la comptabilité publique est organisée par la loi 4.320/ 64 et aussi par la loi de responsabilité financière. L'article 35 de la loi 4320 prévoit que les recettes recouvrées et les dépenses engagées appartiennent à l'exercice financier. Néanmoins, la loi de responsabilité financière, intervenue postérieurement, détermine, dans son article 50, II, que « *la dépense et la prise de compromis seront enregistrées selon le régime d'exercice, en comptabilisant, de façon complémentaire, les résultats des flux financiers, selon le régime de caisse* ». Le régime adopté au Brésil à partir de la loi de responsabilité financière est, donc, le régime d'exercice modifié, quelques transactions étant toujours enregistrées à travers le régime de caisse⁵⁶⁵.

Dans ce contexte, la question qui se pose est de savoir à quel moment de l'exécution de la dépense l'article de la loi de responsabilité financière fait référence pour déterminer sa comptabilisation selon le régime de la comptabilité d'exercice. Étant donné que l'engagement ne représente pas la réalisation de la dépense elle-même, d'autant plus qu'il est susceptible d'annulation, le moment de la liquidation peut être considéré comme le plus adéquat pour déterminer l'inscription de la dépense à la comptabilité d'un exercice financier⁵⁶⁶ particulier. En outre, la loi de responsabilité financière évoque l'enregistrement de la dépense, ce qui fait allusion au moment de la liquidation. Cependant, un manuel de

563 FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. 2^{ème} édition. Belo Horizonte : Fórum, 2009, p.194.

564 *Ibidem*.

565 VICENTE, E. F. R.; MORAIS, L. M.; PLATT NETO, O. A. *A Reforma na Contabilidade Pública Brasileira e o Processo de Convergência: Implicações e Perspectivas*. In: *Revista de Informação Contábil*, Vol. 6, no 2, p. 01-20, Avil-Juin/2012, p. 15.

566 FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. 2^{ème} édition. Belo Horizonte : Fórum, 2009, p.196.

comptabilité publique édicté par le Secrétariat au Trésor National⁵⁶⁷ dispose que « *le régime budgétaire reconnaît la dépense budgétaire comme faisant partie de l'exercice financier où l'engagement a été émis (...)* ». Selon ce manuel, l'article 35 de la loi 4320/64 n'a pas été abrogé par la loi de responsabilité financière, le moment de l'engagement des dépenses étant un critère d'appartenance à l'exercice financier.

Les modifications apportées au régime de la comptabilité publique, notamment le changement vers un régime de comptabilité d'exercice, apparaissent comme la conséquence de l'incorporation des normes internationales de comptabilité. Ce mouvement de convergence comptable a son origine dans le secteur privé et « s'est répandu au secteur public à partir d'une perspective commune : la possibilité de comparer les résultats atteints par les gouvernements et l'amélioration de la qualité de l'évidence comptable de ce secteur »⁵⁶⁸. Ainsi, le but de l'incorporation des normes internationales est de doter le secteur public brésilien de données fiables, qui tiennent compte du patrimoine public et qui puissent être regardées et comparées par des observateurs internes (politiciens, citoyens, ONG) et externes (investisseurs, agences de notation, organisations internationales).

2. L'incorporation des normes internationales de comptabilité

La procédure de convergence avec les normes internationales de comptabilité émises par l'*International Federation of Accountants -IFAC*, notamment les normes de l'*International Public Sector Accounting Standards Board -IPSAS Board*, a été initié par une Résolution du Conseil Fédéral de Comptabilité -CFC, l'organe professionnel qui regroupe tous les comptables du Brésil. La Résolution n° 1.103/2007 du CFC a créé le Comité Gestionnaire de la Convergence au Brésil, ayant pour but de contribuer à la convergence de la comptabilité brésilienne vers les standards internationaux. Ensuite, le Ministre du Trésor a émis la circulaire n° 184, du 25 août 2008, qui détermine que le Secrétariat au Trésor

567 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público. Parte I- Procedimentos contábeis orçamentários*. Valable pour l'exercice de 2013. 5ème édition. Brasília : 2012, p. 92.

568 VICENTE, E. F. R.; MORAIS, L. M.; PLATT NETO, O. A. *A Reforma na Contabilidade Pública Brasileira e o Processo de Convergência: Implicações e Perspectivas*. In: Revista de Informação Contábil, Vol. 6, no 2, p. 01-20, Avil-Juin/2012, p. 2, traduction libre.

National -STN, l'organe central du système fédéral de comptabilité, doit prendre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de convergence prévus par la Résolution n° 1.103 du CFC, telles que l'édition de normes, manuels, instructions de procédure comptable et plan national comptable.

À partir du travail du Comité Gestionnaire de la Convergence au Brésil, ainsi que du Secrétariat au Trésor National, la procédure d'incorporation des normes IPSAS a pu avancer de façon considérable. Le Conseil Fédéral de Comptabilité a publié le 21 novembre 2008, les dix premières Normes Brésiliennes de Comptabilité Appliquées au Secteur Public (NBCASP). Ces normes ont contribué à la modernisation et à la standardisation de la comptabilité publique, à l'instar de la norme NBCT 16.3 qui pose les bases du contrôle comptable de la programmation, développée pour les entités du secteur public. La NBCT 16.3 détermine que *« les différences importantes vérifiées entre les objectifs programmés et ceux réalisés doivent être justifiées à travers les notes explicatives et que, à l'évaluation de l'exécution des plans, doivent apparaître les éventuelles contraintes et leurs impacts, mesure qui cherche à augmenter la transparence relative à l'exécution budgétaire. Ces innovations convergent avec l'IPSAS 1 (...) »*⁵⁶⁹. En parallèle, le groupe de travail sur la convergence comptable au Brésil a également procédé à la traduction des normes IPSAS de l'anglais vers le portugais brésilien, les normes traduites ayant été rassemblées et publiées afin de permettre à tous les acteurs travaillant sur la comptabilité publique de comprendre et d'appliquer ces normes, en contribuant à la convergence souhaitée entre la comptabilité publique brésilienne et les standards internationaux.

Par la suite, le 7 octobre 2009, a été promulgué le décret n° 6976, qui organise le système de comptabilité fédérale. Ce décret pose les objectifs de standardisation et de consolidation des comptes nationaux, de convergence vers les standards internationaux et de respect des principes fondamentaux de la comptabilité, tout en clarifiant la situation du patrimoine public, les coûts des programmes et l'application des ressources budgétaires. Le décret n° 6976 détermine, en outre, les organismes qui composent le système de comptabilité fédérale et leurs attributions, ainsi que l'élaboration d'un manuel de procédures financières et d'un manuel de comptabilité appliquée au secteur public ; ceci pour orienter et promouvoir l'adoption des normes de consolidation des comptes publics et la standardisation de la présentation des comptes et des rapports et procédures de gestion financière.

⁵⁶⁹ VICENTE, E. F. R.; MORAIS, L. M.; PLATT NETO, O. A. *A Reforma na Contabilidade Pública Brasileira e o Processo de Convergência: Implicações e Perspectivas*. In: Revista de Informação Contábil, Vol. 6, no 2, p. 01-20, Avil-Juin/2012, p. 11, traduction libre.

Le Manuel de Comptabilité Appliquée au Secteur Public (MCASP) est destiné à toutes les entités publiques de la fédération brésilienne. Toutefois, son adoption intégrale doit être réalisée graduellement par les entités de la fédération, selon un calendrier qui précise les délais d'adoption obligatoire. Ainsi, les entités de la fédération doivent adopter les déterminations du MCASP depuis 2010 et jusqu'en 2014, quand est prévue la consolidation des statistiques du secteur public brésilien⁵⁷⁰.

B. La problématique des restes à payer

Une autre question importante de l'exécution budgétaire concerne le report de la réalisation effective des dépenses à l'exercice suivant, puisqu'à la fin d'un exercice financier, il peut y avoir des dépenses déjà engagées, mais non payées. Ces dépenses doivent être reportées à l'exercice financier suivant, selon le régime des restes à payer⁵⁷¹, qui seront inclus dans la dette publique flottante⁵⁷². Il s'agit de prévoir une rubrique au sein du budget, destinée à intégrer ces dépenses qui n'ont pas fait l'objet d'un paiement avant la fin de l'exercice financier. Cette rubrique des restes à payer peut comporter deux types dépenses, celles ayant fait l'objet de liquidation et celles qui n'ont pas encore été liquidées. Par conséquent, les restes à payer sont classés entre restes à payer traités et restes à payer non traités, les premiers concernant les dépenses liquidées et les deuxièmes faisant référence aux dépenses non liquidées.

Chacune de ces classifications des dépenses possède un régime distinct par rapport aux annulations des restes à payer. Les dépenses liquidées ne peuvent pas subir d'annulation,

⁵⁷⁰ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁷¹ Article 36 de la loi 4320/64 : « Art. 36. Sont considérées comme restes à payer, les dépenses engagées mais non payées jusqu'au 31 décembre, en faisant la distinction entre les dépenses traitées et non traitées.

Paragraphe unique. Les engagements faisant partie du compte de crédits en vigueur pour plus d'une année, qui n'ont pas été liquidés, ne seront comptabilisés comme restes à payer qu'à la dernière année de la durée du crédit. »

⁵⁷² GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 14^{ème} édition. São Paulo : Atlas, 2007, p. 313.

La dette flottante est la dette composée de compromis exigibles dans une période inférieure à douze mois. Selon l'article 91 de la loi 4320/64, la dette flottante comprend les restes à payer, exclus les services de la dette, les services de la dette à payer, les dépôts et les dettes de trésorerie. Par contre, la dette fondée ou consolidée est prévue à l'article 98 de la loi 4320, qui dispose que « la dette fondée comprend les compromis et les exigibilités supérieurs à douze mois, contractés pour faire face au déséquilibre budgétaire ou financier des travaux et des services publics.

puisque la liquidation implique la vérification d'un droit acquis des créanciers. Donc, si les créanciers ont effectivement accompli leur prestation, l'État ne peut pas annuler la dépense correspondant à leur paiement, sous peine d'enrichissement illicite⁵⁷³. Néanmoins, il peut intervenir une situation dans laquelle les restes à payer ne rencontrent pas de ressources suffisantes. Dans ce contexte, l'ordonnateur doit vérifier, en début d'exercice financier, l'existence des restes à payer traités dépourvus de disponibilités de caisse et, le cas échéant, annuler leur enregistrement en tant que reste à payer, pour les inscrire ensuite comme « dépenses des exercices précédents »⁵⁷⁴.

Une autre situation concerne les dépenses inscrites en restes à payer, ayant fait l'objet d'un engagement par estimation. Deux hypothèses sont possibles : si la valeur engagée est plus élevée que la valeur réelle de la dépense, le solde excédant doit être annulé, tandis qu'au contraire, si la valeur engagée est insuffisante, une valeur additionnelle doit être engagée, à partir des crédits faisant partie de la rubrique « dépenses des exercices précédents »⁵⁷⁵.

Cette rubrique « dépenses des exercices précédents » est prévue à l'article 37 de la loi 4320/64. Selon cet article, la rubrique comprend les dépenses des exercices clos pour lesquelles le budget réservait un crédit propre, ayant un solde suffisant et qui n'ont pas été traitées à temps, ainsi que les restes à payer dont la prescription a été interrompue et les compromis reconnus après la clôture de l'exercice financier. Le décret n. 93.872/82 apporte quelques définitions vis-à-vis de ces dispositions de la loi 4320/64. L'article 22, § 2 de ce décret précise que les dépenses non traitées à temps sont celles dont l'engagement a été considéré insuffisant et a subi une annulation à la clôture de l'exercice, mais dont les créanciers ont accompli leurs obligations en respectant le délai. En ce qui concerne les restes à payer dont la prescription ait été interrompue, il s'agit des dépenses dont l'inclusion comme restes à payer a été annulée, mais pour lesquels le droit du créancier est encore exigible. Enfin, les compromis reconnus à la clôture de l'exercice concernant les obligations de paiement créées par la loi, mais dont le droit du créancier a été reconnu -normalement en justice- après la fin de l'exercice correspondant.

573 FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. 2^{ème} édition. Belo Horizonte : Fórum, 2009, p.201.

574 *Ibidem*.

575 *Ibidem*.

Les concepts de restes à payer et de dépenses des exercices précédents peuvent être facilement mélangés, de sorte qu'il est important de bien clarifier la distinction entre eux. D'abord, il faut souligner que les restes à payer comprennent des obligations générées dans des exercices passés, qui sont payées à l'exercice présent en employant des ressources qui doivent être recouvrées dans des exercices précédents. Par contre, les dépenses des exercices antérieurs sont composées de dépenses générées dans des exercices précédents mais qui sont payées avec des ressources recouvrées à l'exercice présent⁵⁷⁶. Donc, « *les dépenses des exercices antérieurs pèsent sur le budget en vigueur, tandis que les restes à payer n'y pèsent pas. Autrement dit, le paiement des restes à payer est une opération extrabudgétaire parce qu'elle fait référence à un paiement des valeurs engagées sous le budget antérieur, tandis que le paiement des dépenses des exercices antérieures est une opération budgétaire, puisqu'elle comprend des engagements émis contre la dotation du budget en vigueur* »⁵⁷⁷.

Cette distinction est importante, notamment face à l'occurrence de l'inscription d'une dépense en tant que restes à payer sans qu'il y ait de disponibilités de caisse. Dans ce contexte, la dépense engagée dans l'année précédente finit par être couverte par des ressources du budget en vigueur⁵⁷⁸. La loi de responsabilité financière est donc venue combattre cette situation, en prévoyant, dans son article 42, l'interdiction pour les titulaires des pouvoirs publics de contracter des obligations de dépenses dans les deux derniers quadrimestres de leur mandat, qui ne puissent pas être intégralement satisfaites pendant la durée de ce mandat⁵⁷⁹. Il est également interdit d'assumer des obligations dont le paiement soit fractionné et reporté à l'exercice suivant, sans qu'il y ait assez de disponibilités de caisse pour faire face à ces dépenses.

Le régime des restes à payer n'est pas à l'abri des critiques. En pratique, les restes à payer peuvent être employés par le pouvoir exécutif comme une forme de jeu avec l'objectif d'excédent primaire. Face au régime comptable de compétence, la dépense est comptabilisée dans l'exercice financier où elle est engagée. À la fin de l'année, si l'excédent primaire est supérieur à l'objectif prévu à l'annexe de la loi de directives budgétaires, le gouvernement ne

⁵⁷⁶ *Ibid.*, p.203.

⁵⁷⁷ *Ibid.*, p.203, traduction libre.

⁵⁷⁸ FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. 2^{ème} édition. Belo Horizonte : Fórum, 2009, p.204

⁵⁷⁹ L'action de contracter des obligations de dépense dans les deux quadrimestres du mandat, sans qu'il y ait une disponibilité de caisse suffisante pour les acquitter pendant le mandat, est aussi prévue comme crime à la loi n° 10.028, dite loi des crimes fiscaux.

peut maintenir les limitations d'engagement. Les dépenses doivent, donc, être engagées et liquidées. Dans ce contexte, ce que fait le pouvoir exécutif, c'est d'engager et de liquider les dépenses sans pour autant les payer, de sorte qu'est généré un excédent plus important que l'objectif prévu dans la loi de directives budgétaires. Ces dépenses sont, par conséquent, inscrites en restes à payer⁵⁸⁰. La doctrine relève, également les montants très élevés des dépenses inscrites en restes à payer, ainsi que le volume important d'annulations par le pouvoir exécutif des restes à payer⁵⁸¹. Cette situation est, en outre, susceptible de porter atteinte au principe de l'annualité budgétaire.

Dans ce sens, l'usage des restes à payer comme instrument de négociation politique est également soulevé. La doctrine souligne le fait que le paiement des restes à payer s'élève de façon marquée dans les périodes des votes importants au Congrès National⁵⁸². Il y aurait une relation étroite entre l'ampliation des recettes pour faire face aux amendements parlementaires et l'inscription des dépenses comme restes à payer. À ce stade, « *le législatif amplifie artificiellement les recettes et le pouvoir exécutif permet qu'une partie de cette amplification soit liquidée, en les inscrivant en restes à payer. Ce mécanisme concerne principalement les dépenses d'investissement* »⁵⁸³. Cette situation entraînerait, donc, deux sortes de négociations entre les pouvoirs exécutif et législatif : « *D'abord, le parlementaire a besoin que son amendement soit engagé et liquidé et ensuite que la dépense soit effectivement payée. Il s'agit, sans doute, d'un grand instrument de persuasion, car le pouvoir discrétionnaire dans ces deux étapes est élevé* »⁵⁸⁴.

Par ailleurs, une autre problématique qui émerge c'est le cumul des restes à payer. Les dépenses inscrites en restes à payer finissent par dépasser largement l'exercice où elles sont inscrites. Cette situation entraîne une sorte de « boule de neige » de restes à payer, qui compromettent l'équilibre et la transparence des finances publiques. Pour faire face à ce problème, le gouvernement a publié un Décret limitant la validité des restes à payer. Il s'agit

580 LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. *O processo orçamentário federal brasileiro*. In: MENDES, Marcos (Org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro : Topbooks, 2006, p. 350-351.

581 *Ibid.*, p. 351.

582 LIMA et MIRANDA évoquent le fait que dans la période comprise entre le 1^{er} février et le 20 mars 2001, lors des discussions au Congrès National d'une dénonciation de corruption au sein du pouvoir exécutif, la moyenne journalière de paiement de restes à payer est passée de 22,5 millions à 43,3 millions de reais, tandis que jusqu'au 31 juin 2001, cette moyenne est retombée à 10,3 millions.

583 *Ibid.*, p. 353.

584 LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. *O processo orçamentário federal brasileiro*. In: MENDES, Marcos (Org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro : Topbooks, 2006, p. 353-554.

du Décret n° 7654, du 23 décembre 2011, qui a changé l'article 68 du Décret n° 93.872, du 23 décembre 1986, qui organise la comptabilité publique. La nouvelle rédaction de l'article 68 prévoit, dans le paragraphe 2, que les restes à payer inscrits en tant que restes à payer non traités, et qui ne sont pas liquidés par la suite, sont valables uniquement jusqu'au 30 juin de la deuxième année subséquente à l'année de son inscription. Le paragraphe 3 prévoit quelques exceptions, notamment les dépenses exécutées directement par les organes et entités de l'Union ou par transfert aux états fédérés, au district fédéral et aux municipalités dont l'exécution a déjà été initiée, ainsi que les dépenses destinées au programme d'accélération de la croissance -PAC⁵⁸⁵ et d'autres dépenses des ministères.

La promulgation d'un Décret pour organiser les restes à payer avait fait l'objet de controverses entre les pouvoirs législatif et exécutif. En 2011, il y a eu une crise entre le gouvernement et sa base de soutien, puisque le gouvernement avait l'intention d'annuler tous les restes à payer des années 2007, 2008 et 2009. Le gouvernement voulait les annuler en avril 2011, mais, face à la pression des parlementaires, il y a eu un effort des mairies pour régulariser les informations concernant ces restes à payer jusqu'au 31 septembre. Par la suite, le gouvernement a annulé, en octobre, les restes à payer n'ayant pas fait l'objet d'une régularisation.

585 Le programme d'accélération de la croissance PAC- est le principal programme d'investissement en infrastructure du gouvernement fédéral. Cette exception vis-à-vis de la validité des restes à payer est due au fait que les travaux subissent assez souvent des retards, qui entraînent le décalage du paiement à l'année suivante.

SECTION 2. L'INTERVENTION DU POUVOIR JUDICIAIRE

Malgré le fait que l'initiative de présentation de la proposition du budget relève du pouvoir exécutif et que le vote de cette proposition relève du pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire exerce aussi une influence sur le budget de l'État. Cette influence se manifeste de deux manières : les décisions judiciaires concédant des droits sociaux (I) et le mécanisme des ordres de paiement des condamnations judiciaires de l'État, les « precatórios »⁵⁸⁶ (II).

I. L'intervention du pouvoir judiciaire dans la distribution des ressources en matière budgétaire

Le pouvoir judiciaire est très fréquemment saisi par des personnes qui cherchent la reconnaissance et l'effectivité de leurs droits sociaux. Par conséquent, en jugeant ces demandes, les juges déterminent la délivrance d'une prestation par l'État, ce qui finit par créer des nouvelles dépenses publiques. Il s'agit du phénomène de « judiciarisation » des droits sociaux, c'est-à-dire le fait que l'effectivité des droits soit cherchée auprès du pouvoir judiciaire, qui exerce alors un rôle considérable, et dans plusieurs cas critiquable, de décideur politique.

Étant donné son influence sur les finances publiques et sur les rapports entre les pouvoirs, les caractéristiques de ce phénomène seront d'abord exposées (A), pour ensuite aborder les enjeux budgétaires qui découlent de la « judiciarisation » des droits sociaux (B).

A. Le phénomène de la « judiciarisation » des droits sociaux

Pour mieux analyser ces phénomènes, les bases théoriques de l'intervention du

⁵⁸⁶ Il s'agit des créances des personnes devant le pouvoir public.

pouvoir judiciaire seront d'abord étudiées (1), pour ensuite observer quelles sont les décisions prises par les juges vis-à-vis des droits sociaux (2).

1. Les droits sociaux et le « minimum existentiel »

La Constitution de 1988 a prévu, au-delà des libertés fondamentales, toute une série de droits sociaux⁵⁸⁷. L'article 6 de la Constitution pose que les droits sociaux sont l'éducation, la santé, l'alimentation, le travail, le logement, le loisir, la sécurité, la sécurité sociale, la protection de la maternité et de l'enfance et l'assistance aux démunis. Au-delà d'énoncer les droits sociaux, la Constitution pose, comme contrepartie, l'obligation pour l'État de les assurer. C'est le cas du droit à la santé, qui apparaît à l'article 196 de la Constitution⁵⁸⁸ comme un devoir de l'État, ainsi que le droit à l'éducation, défini comme un devoir de l'État et de la famille⁵⁸⁹.

Ces dispositions Constitutionnelles obligent donc l'État à des prestations positives et coûteuses. Si l'État ne fournit pas ces prestations, la question qui se pose est de savoir si elles sont opposables à travers le recours au pouvoir judiciaire. Dans ce sens, la réponse étant positive, il convient de s'interroger sur l'étendue des droits qui peuvent être garantis par l'action du juge. La gamme des droits sociaux prévus par la Constitution étant assez vaste, il y a souvent des efforts théoriques et jurisprudentiels pour délimiter les droits relevant du champ d'action du pouvoir judiciaire. C'est dans ce contexte qu'apparaît la théorie du « minimum existentiel ». Cette théorie, importée de la jurisprudence et la doctrine

587 Plusieurs auteurs font la distinction entre les libertés fondamentales et les droits sociaux. Cette distinction se fait notamment en face du caractère plutôt négatif des premières et positif des deuxièmes. Les droits de liberté impliquent une abstention de l'État -ou encore une action de l'État pour assurer la non-intervention des tiers sur l'exercice d'un droit de liberté, tandis que les droits sociaux engagent l'État à une prestation positive. Toutefois, selon la critique de SARLET et FIGUEIREDO, tous les droits fondamentaux et sociaux ont une dimension positive et négative. Selon ces auteurs, les droits dit négatifs demandent aussi une action de l'État pour leur effectivité, tandis que les droits aux prestations ont également une dimension négative, de protection contre les interventions des organes de l'État et des particuliers (SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*. In: Revista de Direito Sanitário, v. 10, n. 1 p. 308-318, Mar/Jul. 2009, p. 14-15).

588 Article 196. La santé est un droit pour tous et un devoir de l'État, garanti par les politiques sociales et économiques qui cherchent à réduire le risque de maladie et à promouvoir l'accès universel et égalitaire aux actions et services pour sa promotion, protection et rétablissement.

589 Article 205. L'éducation, droit de tous et devoir de l'État et de la famille, sera promue et incitée avec la collaboration de la société, en cherchant le plein développement de la personne, sa préparation à l'exercice de la citoyenneté et sa qualification pour le travail.

allemandes⁵⁹⁰, est souvent évoquée par la doctrine et la jurisprudence brésiliennes pour justifier l'intervention du pouvoir judiciaire pour imposer à l'État une prestation liée à un droit social. Aussi, il est important de connaître les contours et l'application de la théorie, ainsi que les critiques qui y sont portées, afin de mieux comprendre la question de la judiciarisation des droits sociaux au Brésil.

À partir de l'influence allemande, la doctrine brésilienne⁵⁹¹ définit le minimum existentiel comme les conditions minimales de qualité de vie qui doivent être assurées par l'État à toutes les personnes. Elle établit, par la suite, la différence entre le minimum existentiel et un minimum vital, de survie. Le minimum vital, c'est-à-dire les conditions minimales pour le maintien de la vie, n'est pas suffisant pour assurer une existence digne, qui comprend d'autres aspects de la vie et de l'exercice de la citoyenneté. Dans ce sens, le minimum existentiel doit être plus largement compris, d'autant plus qu'il est fondé -tantôt au Brésil, tantôt par la jurisprudence et la doctrine allemandes- sur le droit à la vie et le principe constitutionnel de la dignité de la personne humaine. L'étendue et les conditions de ce minimum existentiel doivent, donc, être prévues par le Parlement, en tenant compte des besoins des personnes et aussi des circonstances de temps et de lieu.

En outre, le minimum existentiel rencontre aussi la définition suivante : « *le minimum existentiel (...) est composé de quatre éléments, trois matériels et un instrumental : l'éducation fondamentale, la santé basique, l'assistance aux démunis et l'accès à la justice. Il faut souligner, encore une fois, que ces quatre points correspondent au noyau de la dignité de la personne humaine auquel est reconnue l'efficacité juridique positive, et, forcément, le statut de droit subjectif exigible à travers le pouvoir judiciaire* »⁵⁹². Cette définition incorpore expressément la possibilité de recourir au pouvoir judiciaire pour rendre effectif

590 Le premier juriste de l'après guerres qui a soutenu la reconnaissance d'un droit subjectif à la garantie des ressources minimales à une existence digne a été le publiciste Otto Bachof (O. Bachof, "Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates", in: **VVDStRL**n° 12 (1954), p. 42-3). La reconnaissance jurisprudentielle de ce principe est venue d'abord avec la décision du Tribunal Administratif Fédéral Allemand (*BVerwGE* 1, 159 (161 e ss.), decisão proferida em 24.06.1954). Ensuite, le Tribunal Constitutionnel Allemand a consacré l'existence d'un droit à fondamental à la garantie des conditions minimales pour une existence digne (**BVerfGE** 40, 121 (133)). Cf. SARLET, Ingo Wolfgang ; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações.*, p. 14-15. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais, orçamento e « reserva do possível »*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008.

591 SARLET, Ingo Wolfgang ; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*, p. 22. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais orçamento e « reserva do possível »*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008. TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

592 BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana*. 3^{ème} édition. Rio de Janeiro : Renovar, 2002, p. 248.

un droit qui fait partie du minimum existentiel.

Par ailleurs, il est défendu par la doctrine que, pour être effective, la garantie du minimum existentiel n'a pas besoin d'être expressément prévue à la Constitution. Cette garantie est, en effet, une conséquence de la protection à la vie et à la dignité humaine⁵⁹³. Dans ce sens, la Constitution de 1988 ne fait aucune mention à une garantie d'un minimum existentiel, alors que son texte prévoit la protection de toute une série de libertés fondamentales et de droits sociaux.

Dans ce contexte, il apparaît une critique, très pertinente, à ce concept de minimum existentiel⁵⁹⁴. Le besoin d'évoquer la théorie du minimum existentiel, pour garantir des droits sociaux au sein de l'ordre juridique brésilien, est contesté. Contrairement à l'Allemagne, où la théorie a été développée, le Brésil dispose d'une Constitution analytique qui contient une vaste gamme de droits sociaux. Il y a, donc, moins de sens de chercher une définition des droits sociaux minimaux à partir du principe de la dignité humaine et du droit à la vie, puisque ces droits sont déjà expressément prévus au sein du texte constitutionnel⁵⁹⁵.

Une autre critique concerne l'emploi de la théorie du minimum existentiel pour définir le noyau dur des droits sociaux. Dans ce sens, le rôle de la théorie serait de guider l'interprétation du noyau essentiel de ces droits. Toutefois, étant donné le caractère variable du minimum existentiel, il est très difficile d'utiliser ce concept pour déterminer quels sont les droits nécessaires pour garantir la protection du noyau dur des droits sociaux, et quelle est leur extension. Il est, donc, très difficile de soutenir l'argument selon lequel le minimum existentiel renforce la garantie des droits sociaux, puisqu'il ne fixe pas de critères clairs pour guider les décisions du législateur, du gouvernement et des juges, ni pour renforcer le contrôle social⁵⁹⁶.

Au-delà de l'indétermination du concept de minimum existentiel, qui est très variable, apparaît la difficulté de déterminer l'organe compétent pour sa définition. Selon une partie de

593 SARLET, Ingo Wolfgang ; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*, p. 24-25. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais orçamento e « reserva do possível »*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008.

594 WANG, Daniel Wei Liang. Révision critique du texte *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*, de SARLET, Ingo Wolfgang et FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. In: *Revista de Direito Sanitário*, v. 10, n. 1 p. 308-318, Mar/Jul. 2009.

595 *Ibid.*, p. 314.

596 WANG, Daniel Wei Liang. Révision critique du texte *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*, de SARLET, Ingo Wolfgang et FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. In: *Revista de Direito Sanitário*, v. 10, n. 1 p. 308-318, Mar/Jul. 2009, p. 314-315.

la doctrine⁵⁹⁷ il revient au pouvoir législatif de décider du montant, de la forme et des conditions matérielles indispensables pour le maintien d'une vie digne. Toutefois, selon la même doctrine, le pouvoir judiciaire est en mesure d'exercer un contrôle sur ces décisions dans le cas où le législatif omet ou procède à un détournement de finalité, de façon à ne plus garantir les conditions minimales. Dans ce contexte, une incohérence apparaît : si le pouvoir législatif est compétent pour décider sur le minimum existentiel, quel est le fondement et quels sont les critères qui orientent l'action du pouvoir judiciaire, en l'autorisant à revenir sur la décision du parlement ?⁵⁹⁸

En ce qui concerne la judiciarisation du droit à la santé, l'évocation de la théorie du minimum existentiel finit par justifier toute intervention du pouvoir judiciaire. Le droit à la santé étant étroitement lié au droit à la vie et à la dignité humaine, le juge serait toujours autorisé, voire contraint, à concéder une prestation de santé. Dans ce contexte, le pouvoir judiciaire ne pourrait pas considérer des questions budgétaires pour refuser de concéder une prestation, sauf dans les cas les moins controversés, tels que ceux qui concernent des demandes de traitements ou de médicaments dont l'efficacité n'est pas prouvée⁵⁹⁹.

2. Les décisions concédant des prestations

L'intervention du pouvoir judiciaire dans le domaine des politiques publiques devient de plus en plus prononcée. Cette intervention est suscitée par les citoyens et les institutions, tel que le ministère public et l'organe des défenseurs publics, par les biais de différents types de procédure. La Constitution, le code de la procédure civile et des lois séparées prévoient les voies d'action pour la défense des droits individuels et collectifs. Les principales voies d'action sont l'ordre d'injonction, la procédure en référé individuelle et collective, les actions civiles publiques, l'action par non-conformité à un précepte fondamental.

597 SARLET, Ingo Wolfgang ; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. . In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. Direitos fundamentais orçamento e « reserva do possível ». Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008.

598 WANG, Daniel Wei Liang. Révision critique du texte *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*, de SARLET, Ingo Wolfgang et FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. In: Revista de Direito Sanitário, v. 10, n. 1 p. 308-318, Mar/Jul. 2009, p. 315.

599 *Ibid.*, p. 316.

L'ordre d'injonction (MI) est une action prévue par la Constitution qui attribue aux citoyens la possibilité d'exiger, par le biais du pouvoir judiciaire, que le Gouvernement prenne des mesures concrètes pour faire valoir les droits fondamentaux. La question qui se pose est de savoir si le pouvoir judiciaire a la compétence pour remanier des ressources budgétaires ou créer des dépenses pour la protection des droits.

Cette action n'est pas très souvent employée, car le Tribunal Suprême Fédéral a limité son étendue, en jugeant que le pouvoir judiciaire doit se contenter de recommander au législatif l'élaboration des mesures pertinentes à la garantie des droits⁶⁰⁰. Toutefois, dans d'autres actions, le STF a pris des décisions basées sur des réflexes budgétaires, comme par exemple dans le MI 232-1 qui a discuté la possibilité pour un centre culturel, entité philanthropique, d'obtenir par la voie judiciaire la réglementation du droit à être exonéré du paiement d'une contribution sociale, exonération prévue dans la Constitution mais non appliquée en raison de l'omission législative. La solution majoritairement décidée a été de concéder au Parlement un délai de 6 mois pour qu'il vote une loi réglementant le sujet sous peine, si le législatif ne le faisait pas, de reconnaître au demandant l'exonération recherchée. Cette solution reflète le souci du pouvoir judiciaire de ne pas légiférer à la place du Parlement, et de ne pas laisser sans application une norme constitutionnelle concédant un droit subjectif, l'effet des décisions judiciaires dans des actions d'injonction sur le budget de l'État demeurant limité.

Par contre, les procédures en référé, dites « mandados de segurança »⁶⁰¹ finissent par avoir davantage de succès. Cette procédure peut être proposée de façon individuelle ou collective devant le juge⁶⁰² de première instance et a pour but de protéger un droit lésé ou sous menace de lésion. C'est par le biais de cette procédure que les personnes demandent très souvent des médicaments, des places dans les crèches et d'autres prestations concernant un droit social qui n'a pas été fourni par l'État. Ces demandes ont été très souvent soumises à l'appréciation du Tribunal Suprême Fédéral au travers de plusieurs recours. Ce tribunal a consolidé sa jurisprudence en acceptant l'intervention du pouvoir judiciaire pour assurer des

600 BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 232-1-RJ; du 2 août 1991 ; Rapporteur Ministre Moreira Alves.

601 Il s'agit des procédures d'urgence, semblables aux procédures en référé du droit français, qui ont pour but de protéger un droit menacé ou lésé. Pour autoriser la concession de la mesure d'urgence, l'existence et la certitude de ce droit doivent être manifestement prouvées. La Constitution prévoit cet instrument à l'article 5, LXIX et LXX, et la loi 12.016, du 7 août 2009, règle les « mandados de segurança » individuels et collectifs.

602 Au Brésil, il n'y a pas une juridiction administrative, de sorte que toutes les procédures sont soumises au juge judiciaire, appelé simplement le juge. Néanmoins, il existe des délimitations de compétence entre la justice fédérale et la justice de chaque état fédéré.

prestations positives vis-à-vis des droits sociaux prévus par la Constitution.

À ce stade, le Tribunal Suprême Fédéral a décidé que le pouvoir judiciaire est autorisé à déterminer la fourniture des médicaments, ainsi qu'à exiger la création de places dans des crèches. Les ordres judiciaires pour la fourniture des médicaments sont justifiés par la protection du droit à la vie et à la santé, qui est un « *droit subjectif inaliénable garanti à tous par la Constitution de la République (article 5 et article 196)* »⁶⁰³. Face à ce droit, nul ne peut prévaloir un intérêt financier secondaire de l'État. Le Tribunal Suprême Fédéral a, donc, décidé qu'une municipalité et un état fédéré étaient obligés de fournir, de façon gratuite, des médicaments aux porteurs du virus du SIDA, la santé étant un domaine qui relève de la compétence de toutes les entités de la fédération. Lors de ces décisions, l'argument de l'impossibilité d'exécution de dépenses sans le respect de la prévision à la loi budgétaire est rejeté par le juge constitutionnel. Pour ce faire, le juge évoque la possibilité de l'administration publique de réaliser l'achat urgent des médicaments sans la passation d'un marché public, l'absence de prévision budgétaire étant un indicatif du manque d'efficacité de l'administration qui ne doit pas être pris en compte par le pouvoir judiciaire. Finalement, le caractère essentiel du droit à la santé est évoqué pour justifier l'intervention du pouvoir judiciaire et du ministère public sur le domaine des politiques publiques⁶⁰⁴.

D'autre part, le droit à l'éducation des enfants prévu par la Constitution⁶⁰⁵ est évoqué par le STF pour déterminer la création de places dans les crèches. Dans ce sens, les décisions du Tribunal Suprême Fédéral soulignent le caractère essentiel de l'éducation infantile, « *prérogative constitutionnelle indispensable, conférée aux enfants pour assurer leur développement intégral, dont la première étape est l'accueil à la crèche et l'accès à la pré-école* »⁶⁰⁶. Étant donné son caractère essentiel, la réalisation de ce droit ne doit pas être soumise à des évaluations discrétionnaires de l'administration publique, ni à des « raisons de pur pragmatisme gouvernemental »⁶⁰⁷. La décision du STF a, donc, déterminé qu'une municipalité crée davantage de places dans des crèches pour accueillir les enfants, la

603 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ag. no RE n. 273.834-4, rapporteur Ministre Celso de Mello, jugé le 31 octobre 2000.

604 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. no RE n. 271.286-8, jugé le 12/09/2000 et Ag. no RE 273.834-4, jugé le 31/10/2000, rapporteur Ministre Celso de Mello.

605 Art. 208. Le devoir de l'État par rapport à l'éducation sera accompli à travers la garantie de :

IV – l'éducation infantile, en crèche et pré-école, aux enfants jusqu'aux cinq ans.

606 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. no RE 436.996-6, rapporteur Ministre Celso de Mello, jugé le 22/11/2005.

607 *Ibidem*.

responsabilité de la municipalité dans les actions liées à l'éducation infantile étant prévue à l'article 211, § 2 de la Constitution. De la même façon que pour le droit à la santé, le juge constitutionnel reconnaît la compétence des pouvoirs législatif et exécutif pour la formulation et l'exécution des politiques publiques. Cependant, en cas d'omission de ces pouvoirs, le STF déclare la compétence exceptionnelle du pouvoir judiciaire pour déterminer l'exécution des politiques publiques.

Néanmoins, les décisions du Tribunal Suprême Fédéral ne sont pas, dans leur totalité, favorables à l'intervention judiciaire et à l'obligation de l'administration publique d'exécuter une politique publique. Il est intéressant de noter que, dans deux cas semblables, la Ministre rapporteuse en a décidé différemment. Cela s'explique par la particularité d'un des cas, dans lequel un médicament demandé ne faisait pas partie de la liste des médicaments d'exception du ministère de la santé et était encore soumis à l'étape d'expérimentations, d'études et de recherches pour son approbation. Dans ce contexte, la Ministre a argumenté que se vérifiait un « *trouble à l'ordre public, en tant qu'ordre administratif, puisque l'exécution de décisions comme celle présentement en cause met en défaut le système de santé, qui est déjà assez problématique* »⁶⁰⁸. Et la Ministre de continuer : « *En effet, la gestion de la politique nationale de santé, mise en place de façon régionalisée, cherche une rationalisation entre le coût et le bénéfice des traitements qui doivent être fournis gratuitement, afin d'atteindre le maximum de bénéficiaires* »⁶⁰⁹.

En ce qui concerne l'action par non-conformité à un précepte fondamental -ADPF⁶¹⁰, il y a eu récemment une décision importante du Tribunal Suprême Fédéral. Cette décision a été prise par le Ministre Celso de Mello, rapporteur de l'ADPF n° 45, le 29 avril 2004. Il s'agissait d'une action dirigée contre le veto présidentiel dans un dispositif de la loi de directives budgétaires pour l'année 2004. Ce dispositif portait la définition des dépenses de santé qui serait employée pour évaluer le respect de la destination minimale de ressources prévue par la Constitution. Ayant apposé son veto, le Président de la République a, par la suite, restauré le dispositif au sein du texte normatif, de sorte que l'action devant le STF est devenue caduque. Néanmoins, malgré ce jugement de non-recevabilité, le rapporteur a

608 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de segurança n. 3073, rapporteur Ministre Ellen Gracie, jugé le 9 février 2007.

609 *Ibidem*.

610 Sigle en portugais pour "Ação por descumprimento de preceito fundamental". Voir : BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADPF 45, rapporteur Ministre Celso de Mello, jugée le 29 avril 2004, publié sur DJ Nr. 84, le 04/05/2004.

adressé des considérations vis-à-vis de la possibilité de soumettre ce conflit à l'appréciation du pouvoir judiciaire, ce qui justifie l'importance attribuée à sa décision.

Dans ce contexte, le rapporteur affirme la recevabilité de ce type d'action comme l'instrument capable de garantir la réalisation des politiques publiques prévues par la Constitution Fédérale, dès lors qu'elles ne sont pas mises en place par les instances gouvernementales compétentes. Pour justifier l'action du pouvoir judiciaire dans ce domaine, le rapporteur évoque la dimension politique de la juridiction constitutionnelle exercée par le Tribunal Suprême Fédéral, qui, selon lui, ne peut pas s'abstenir de rendre effectifs les droits économiques, sociaux et culturels. Le rapporteur évoque, par ailleurs, la jurisprudence du STF selon laquelle le caractère programmatique des normes constitutionnelles « ne peut pas se convertir en promesse constitutionnelle inconséquente, sous peine de tromper les justes espoirs de la collectivité en substituant, de façon illégitime, l'accomplissement de son devoir par un geste irresponsable d'infidélité gouvernementale à la Constitution »⁶¹¹.

Finalement, le Ministre rapporteur argumente que les questions budgétaires, notamment la « réserve du possible », ne peuvent pas être évoquées par l'État pour s'exonérer de ses obligations constitutionnelles, notamment dans le cas où l'omission peut entraîner une aliénation des droits constitutionnels essentiels. L'insuffisance des ressources budgétaires ne peut être opposable qu'en présence d'un juste motif objectivement argumenté, le pouvoir public ne pouvant pas manipuler son activité financière de façon à créer un obstacle artificiel à l'effectivité des droits sociaux. Dans ce contexte, même si la formulation et l'exécution des politiques publiques dépendent des choix politiques relevant des représentants élus par le peuple, le pouvoir judiciaire serait autorisé à intervenir pour assurer le respect de l'ensemble des conditions minimales pour une existence digne et pour la survie de l'individu.

611 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg n° 271.286, rapporteur Ministre Celso de Mello, publié sur RTJ 175/1212-1213.

B. Les enjeux budgétaires de la « judiciarisation »

Les décisions judiciaires concédant des prestations positives pour assurer l'effectivité des droits sociaux entraînent des coûts significatifs, très souvent ne faisant pas partie des prévisions contenues au budget de l'État. Face aux difficultés confrontées, émerge la théorie de la « réserve du possible » (1), qui cherche à limiter les concessions des prestations positives par le pouvoir judiciaire. Il faut souligner, en outre, que l'intervention du pouvoir judiciaire est critiquable, notamment vis-à-vis des inégalités qu'elle peut entraîner (2).

1. La question de la « réserve du possible »

À partir du moment où le juge impose des obligations à l'État, la judiciarisation des droits sociaux entraîne des coûts additionnels, dans la plupart des cas non prévus à la loi budgétaire. Cette situation s'avère problématique, d'abord vis-à-vis du principe de la séparation des pouvoirs. Malgré tous les aménagements et les adaptations dont ce principe a souffert jusqu'à présent, la compétence pour disposer de l'application des ressources de l'état, au travers du vote de la loi budgétaire, relève des pouvoirs législatif et exécutif. Le pouvoir judiciaire n'est pas en mesure de disposer de la dépense publique et des investissements dans les politiques publiques, d'autant plus que ce pouvoir ne dispose pas d'information suffisante, ni d'une vue d'ensemble des finances publiques.

Face à cette situation, il peut arriver que l'État ne possède pas de ressources suffisantes pour faire face à la détermination du pouvoir judiciaire, ou encore ne dispose pas de ressources existantes, par exemple en raison d'une limitation de compétence imposée par le système fédéral. Face à cette impasse, la solution trouvée est l'application de la théorie de la « réserve du possible ». Cette théorie a été développée en Allemagne, notamment à partir du début des années 1970. La Cour Constitutionnelle Fédérale a décidé que la réalisation des droits fondamentaux rencontre des limitations dans la « réserve du possible », comprise

comme la limite de ce que l'individu peut raisonnablement exiger de la société⁶¹².

La réserve du possible est donc la limite financière qui s'impose à la réalisation des droits sociaux, l'effectivité de ces droits étant placée sous la dépendance des capacités financières de l'État⁶¹³. Il s'agit d'une question délicate, notamment face à la tendance d'évoquer la réserve du possible pour justifier toute omission du gouvernement à rendre effectifs les droits fondamentaux. À ce stade, l'analyse de l'application de la réserve du possible doit se faire en tenant compte de l'article 5, § 1^{er} de la Constitution, selon lequel la charge de la preuve de l'absence de ressources revient à la puissance publique⁶¹⁴.

José Reinaldo de Lima Lopes⁶¹⁵ propose une analyse de la réserve du possible à partir des concepts de droit civil et constitutionnel. L'auteur évoque d'abord l'obligation impossible, en faisant la distinction entre l'impossibilité juridique et l'impossibilité économique. La première situation est liée à la compétence et aux règles pour l'allocation de ressources : la disponibilité des ressources budgétaires dépend de l'existence d'une loi proposée par le pouvoir exécutif et approuvée par le législatif. D'où la difficulté d'assurer la destination des ressources suite à une décision judiciaire. D'autre part, l'impossibilité économique apparaît en raison du caractère limité des ressources de l'État. Même si l'État ne peut pas faire l'objet d'une faillite, ses ressources sont très limitées, ce qui peut entraîner une inégalité dans leur distribution, de sorte qu'il soit impossible de faire face à une dépense sans sacrifier un autre bien.

⁶¹² Décision BVerfGE 33, 303, 333 ; 43, 291, 314. Cf. RIBES, Didier. L'incidence financière des décisions du juge constitutionnel. Cahier du Conseil Constitutionnel n° 24 (*Dossier : Le pouvoir normatif du juge constitutionnel*), juillet 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang ; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*, p. 29. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais orçamento e « reserva do possível »*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008.

⁶¹³ SARLET, Ingo Wolfgang ; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*, p. 29. Ces auteurs attribuent une triple dimension à la réserve du possible : a) l'effective disponibilité réelle des ressources, b) la disponibilité juridique des ressources matérielles et humaines, selon les compétences fiscales, financières, budgétaires, administratives et législatives, ainsi que la conformité au système fédéral de répartition des compétences, c) en ce qui concerne l'éventuel titulaire du droit, il faut observer la proportionnalité de la prestation, ainsi que s'assurer que l'exigence de cette prestation est raisonnable (p.30).

⁶¹⁴ *Ibid.*, p. 32.

⁶¹⁵ LOPES, José Reinaldo de Lima. *Em torno da reserva do possível*, p. 178-182. In: SARLET, Ingo Wolfgang ; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais orçamento e « reserva do possível »*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008.

Ensuite, l'auteur⁶¹⁶ évoque la doctrine des questions politiques, en soulignant le fait que les limitations économiques découlent, dans la plupart des cas, des choix politiques des priorités. Dans ce sens, il convient de s'interroger sur les compétences pour la prise de décision sur ces priorités. Selon la doctrine de la question politique, le pouvoir judiciaire doit s'abstenir de remettre en cause les choix faits par les pouvoirs politiques, compétents pour décider des questions d'opportunité relevant de leur pouvoir discrétionnaire.

Finalement, l'auteur défend que l'application de la réserve du possible doit être modérée par l'application d'un autre concept du droit civil, les clauses potestatives. Cette règle interdit à une partie d'un contrat d'imposer à l'autre une condition qui empêche l'effectivité du négoce juridique ou l'assujettit uniquement à la volonté d'une des parties. Dès lors, l'auteur fait une analogie entre ce concept et la prévision constitutionnelle des droits sociaux, puisque son effectivité finit par être soumise à la volonté des pouvoirs politiques, en défendant l'action du pouvoir judiciaire afin d'équilibrer cette situation. Toutefois, l'auteur défend que l'intervention du juge doit se faire au travers des demandes collectives et de l'appréciation des lois budgétaires, en évitant la concession des prestations de façon individualisée. Pour conclure, l'auteur considère que la réserve du possible est pleinement opposable aux demandes individuelles, tandis que son évocation est assez contestable quand il s'agit d'apprécier la protection des droits sociaux dans la loi et la programmation budgétaires⁶¹⁷.

Selon Sarlet et Figueiredo⁶¹⁸: « Quand le minimum existentiel est en cause, il faut reconnaître un droit subjectif aux prestations, pleinement exigible devant le pouvoir judiciaire. Les objections de la réserve du possible ne pourront pas prévaloir dans ce cas, qui exige des provisions pour assurer la protection de la vie et de la dignité humaine, y compris en changeant les priorités et la destination de ressources. ». De la même façon, il est défendu par Ricardo Lobo Torres que « La protection positive du minimum existentiel ne se soumet pas à la réserve du possible, puisqu'elle ne dépend pas du budget ni des politiques publiques. Le pouvoir judiciaire peut déterminer les prestations positives du gouvernement, car ces droits fondamentaux ne se placent pas sur l'appréciation discrétionnaire de l'administration

616 *Ibid.*, p. 182-186.

617 *Ibid.*, p. 186-193.

618 SARLET, Ingo Wolfgang ; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*, p. 37. In: SARLET, Ingo Wolfgang ; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais orçamento e « reserva do possível »*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008.

ou du pouvoir législatif. »⁶¹⁹

Le Tribunal Suprême Fédéral a décidé, vis-à-vis de l'approvisionnement des médicaments pour combattre le SIDA, que « l'absence de prévision budgétaire ne doit pas préoccuper le juge à qui il revient l'administration de la justice, mais uniquement l'administrateur qui doit faire face, de façon équilibrée, aux besoins des administrés, notamment les plus démunis et les malades » (Ag. N° RE 273.834, rapporteur Ministre Celso de Mello, jugé le 31/10/2000, DJ 02/02/2001). De la même manière, le STF a décidé, lors d'une demande pour une place dans une crèche, que l'éducation des enfants n'est pas soumise « aux évaluations uniquement discrétionnaires de l'administration publique »⁶²⁰.

L'auteur défend que, même si la réserve du possible ne prévaut pas sur le droit au minimum existentiel, le principe de la réserve du budget doit être toujours observé. Par conséquent, l'ouverture des crédits additionnels destinés à faire face à la détermination judiciaire doit être réalisée par les pouvoirs compétents -le législatif et l'exécutif- selon les prévisions constitutionnelles et légales. Dans ce contexte, apparaît le manque d'une solution budgétaire pour assurer l'application des décisions judiciaires ayant des répercussions sur le budget, ainsi que la prise de conscience de la part des juges des conséquences de leurs décisions⁶²¹.

2. Les conséquences négatives de l'intervention du pouvoir judiciaire sur les politiques publiques

L'intervention du pouvoir judiciaire devient encore plus critiquable face aux résultats des recherches empiriques menées à ce sujet. Dans un article très critique à l'égard du phénomène de la judiciarisation, le Professeur Virgílio Afonso da Silva⁶²² s'oppose à la

619 TORRES, Ricardo Lobo. *O mínimo existencial, os direitos sociais*. In: SARLET, Ingo Wolfgang ; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais orçamento e « reserva do possível »*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008, p. 82-83.

620 *Ibid*, p. 83.

621 *Ibidem*.

622 SILVA, Virgílio Afonso da. *Taking from the Poor to Give to the Rich: the individualistic enforcement of social rights*. Disponible sur <http://www.enelsyn.gr/papers/w13/Paper%20by%20Prof.%20Virgilio%20Afonso%20da%20Silva.pdf>, consulté le 1^{er} juillet 2012.

vision du sens commun selon laquelle l'action du pouvoir judiciaire serait un instrument de justice sociale et distributive⁶²³. Il évoque des études empiriques qui ont remis en cause le rôle du pouvoir judiciaire de promouvoir la justice sociale, tout en critiquant le fait que les juristes s'intéressent très peu aux recherches empiriques et préfèrent rester dans le champ théorique, en s'écartant de façon significative de la réalité⁶²⁴.

La première étude⁶²⁵ évoquée par le Professeur Virgílio Afonso da Silva⁶²⁶ contient l'analyse des dossiers judiciaires des demandes de médicaments à la ville de São Paulo pendant l'année 2005. Les auteurs ont procédé à l'analyse de 78% du total des demandes, dont le coût a atteint huit cent soixante-seize mille reais⁶²⁷. Parmi les principaux résultats de la recherche, il convient de souligner que : 40,8% des demandes étaient fondées sur des prescriptions médicales issues du système privé de santé, 54% des actions étaient proposées par des avocats privés, 63% des auteurs des demandes habitent dans des secteurs privilégiés de la ville, 75% des coûts de ces demandes sont distribués à 7,2% des auteurs, qui demandent des médicaments antinéoplasiques⁶²⁸, dont la plupart n'étaient pas encore autorisés au Brésil. Face à ces résultats, les auteurs de l'étude empirique ont conclu que la détermination par le pouvoir judiciaire d'une obligation de fournir un médicament particulier ne prend pas en compte le système de distribution de médicaments déjà existant. Cela se vérifie, par exemple, dans la distribution des médicaments contre le cancer, qui devrait être associée à l'accompagnement médical dans un centre de santé spécialisé. En outre, les

623 Le Professeur conteste également la théorie qui considère que la protection de tous les droits entraîne des coûts, ne faisant pas de distinction entre les droits civils et politiques et les droits sociaux vis-à-vis des coûts (ABRAMOVICH, Victor ; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid : Trotta, 2002.). Selon Virgílio Afonso da Silva, il faut reconnaître que l'implémentation des droits sociaux entraîne davantage de coûts, ainsi que des coûts de protection des droits civils et politiques, notamment le maintien du système judiciaire, qui ne bénéficient pas exclusivement à la protection de ces droits (SILVA, Virgílio Afonso da. *Taking from the Poor to Give to the Rich: the individualistic enforcement of social rights*. Disponible sur <http://www.enelsyn.gr/papers/w13/Paper%20by%20Prof.%20Virgilio%20Afonso%20da%20Silva.pdf>, consulté le 1er juillet 2012), p. 6-7.

624 SILVA, Virgílio Afonso da. *Taking from the Poor to Give to the Rich: the individualistic enforcement of social rights*. Disponible sur <http://www.enelsyn.gr/papers/w13/Paper%20by%20Prof.%20Virgilio%20Afonso%20da%20Silva.pdf>, consulté le 1^{er} juillet 2012.

625 VIEIRA, Fabiola Sulpino; ZUCCHI, Paola. *Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil*. In: Revista de Saúde Pública 2007; 41 (2) : 214-22.

626 SILVA, Virgílio Afonso da. *Taking from the Poor to Give to the Rich: the individualistic enforcement of social rights*. Disponible sur <http://www.enelsyn.gr/papers/w13/Paper%20by%20Prof.%20Virgilio%20Afonso%20da%20Silva.pdf>, consulté le 1^{er} juillet 2012, p. 7-8.

627 L'équivalent de trois cent cinquante mille quatre cents euros, selon le taux de change du 2 juillet 2012.

628 Médicament combattant la multiplication des cellules cancéreuses.

auteurs soulignent les coûts très élevés des médicaments dont l'efficacité n'est pas toujours prouvée, ce qui entraîne un déséquilibre dans le système de distribution de médicaments et dans l'ensemble du système de santé. Finalement, le fait que la majorité des auteurs des demandes se retrouvent dans des zones plus favorisées de la ville et sont en mesure de payer un avocat privé contredit la thèse selon laquelle le pouvoir judiciaire serait un instrument de justice distributive. Les auteurs concluent, donc, que « les pouvoirs judiciaire et exécutif doivent trouver une solution partagée pour que le droit du citoyen brésilien à l'assistance thérapeutique intégrale soit garantie, avec des médicaments sûrs, efficaces et ayant une relation coût-effectivité plus favorable, selon la meilleure et la plus forte évidence scientifique disponible, sans causer les distorsions vérifiées actuellement »⁶²⁹.

Dans le même sens, voici une deuxième étude empirique relative à un travail présenté à la Faculté de Droit de l'Université de São Paulo, en 2008⁶³⁰. L'auteur a analysé l'hypothèse -souvent acceptée- que le pouvoir judiciaire serait en mesure d'accueillir les demandes des personnes le plus démunies, normalement exclues du processus de décision politique. Pour ce faire, la recherche a été fondée sur les décisions judiciaires concédant des médicaments, notamment au travers d'entretiens réalisés avec les personnes ayant obtenu une décision obligeant l'État à leur fournir un médicament.

Les entretiens ont été réalisés au centre de fourniture de médicaments pour les actions judiciaires -FAJ⁶³¹, une structure créée par le secrétariat à la santé de l'État de São Paulo. Pendant une période d'un mois, l'auteur a interviewé un échantillon d'environ 4,38% des personnes qui y ont reçu un médicament pendant cette période. Les questions concernent les conditions socio-économiques des bénéficiaires, ainsi que les fréquences d'utilisation du système public de santé. Dans ce sens, 60,63% des bénéficiaires des décisions judiciaires ont utilisé le système privé de santé. C'est-à-dire qu'il s'agit de personnes titulaires d'un « plan de santé » -une sorte de mutuelle privée- ou bien ayant les moyens de payer les frais de consultation chez un médecin privé. Ce constat indique déjà une meilleure situation socio-

629 VIEIRA, Fabiola Sulpino ; ZUCCHI, Paola. *Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil*. In: Revista de Saúde Pública 2007, 41 (2), p. 221.

630 TERRAZAS, Fernanda Vargas. *O poder judiciário como voz institucional dos pobres: o caso das demandas judiciais por medicamentos*. Mémoire de recherche. São Paulo : Faculté de Droit de l'Université de São Paulo, 2008.

631 Sigle en portugais pour "Fornecimento para ação judicial".

économique des bénéficiaires des décisions judiciaires⁶³².

La même conclusion ressort du statut des avocats des bénéficiaires : 60% des personnes interviewées ont été représentées, lors des demandes de médicaments, par des avocats privés ou des associations, tandis que 28,75% ont fait appel à des avocats publics de l'État. L'auteur souligne le fait que les associations et les ONG se sont occupées de la représentation judiciaire : ceci ne démontre pas une bonne organisation de la société civile autour de la protection de certains droits, puisque la plupart des bénéficiaires ont avoué ne pas connaître le nom de l'association/ONG qui les avait assistés. La majorité des personnes ont répondu, lors de l'entretien, que le contact avec ces organisations se faisait par téléphone ou courrier électronique et qu'aucune contribution ne leur était demandée. En outre, en croisant les données concernant le type de médicament et l'action des associations/ONG, l'auteur a constaté qu'un médicament spécifique avait été demandé par les personnes qui ne savaient pas donner le nom de l'organisation qui les avait aidées⁶³³.

De plus, les critères des revenus *per capita* et du voisinage des bénéficiaires des médicaments sont aussi en mesure de démontrer une situation socio-économique plus favorisée. Dans ce sens, même s'il y a une distribution entre les différentes tranches de revenu, la majorité des personnes se concentre dans la tranche de 1 à 5 salaires minimum. En ce qui concerne le voisinage, la plupart des personnes ont décrit leur quartier comme de classe moyenne ou classe moyenne basse, ce qui reflète les caractéristiques des bénéficiaires. Il s'agit d'individus plutôt bien informés, qui utilisent le réseau privé de santé et qui font appel au système public quand ils ont besoin d'un médicament plus coûteux, qu'ils ne seraient pas en mesure de payer, ou rencontreraient beaucoup de difficulté⁶³⁴.

Une autre analyse importante, réalisée lors de l'étude empirique, concerne le profil des personnes ayant demandé des médicaments oncologiques. Les bénéficiaires de ce type de médicament, dont le coût est très élevé, présentent des revenus *per capita* plus élevés que les autres bénéficiaires, 34,68% étant placés à la tranche de 2 à 5 salaires minima⁶³⁵. En

632 TERRAZAS, Fernanda Vargas. *O poder judiciário como voz institucional dos pobres: o caso das demandas judiciais por medicamentos*. Mémoire de recherche. São Paulo : Faculté de Droit de l'Université de São Paulo, 2008, p. 40.

633 *Ibid.*, p. 42.

634 *Ibid.*, p. 42-43.

635 *Ibid.*, p. 37.

outre, 84,38% des bénéficiaires de ces médicaments sont issus du système privé de santé⁶³⁶.

Finalement, les données concernant l'impact budgétaire des demandes judiciaires de médicaments renforcent cette inégalité de la distribution des prestations de santé. Dans ce contexte, le secrétariat à la santé de l'état fédéré de São Paulo a dépensé, en 2006, 65 millions de reais pour faire face aux demandes judiciaires de médicaments d'environ 3.600 personnes. D'autre part, la même année, le programme des médicaments d'exception - destiné au traitement des maladies rares ou chroniques- a dépensé 838 millions de reais pour assurer le traitement de 380.000 personnes. Par conséquent, les dépenses par personne concernant les demandes judiciaires étaient de 18.000 reais/an pour chaque personne, tandis que celles concernant le programme de médicaments était de 2.205 reais/an pour chaque bénéficiaire⁶³⁷. L'impact sur les finances publiques et l'inégalité de la distribution des ressources du budget de la santé sont, donc, évidents.

La conclusion présentée par l'étude empirique va, donc, dans le sens de ne pas placer le pouvoir judiciaire en position de défense des intérêts d'une minorité exclue du processus de décision politique⁶³⁸. La majorité des bénéficiaires de décisions judiciaires concédant un médicament sont des personnes disposant de suffisamment d'information, ainsi que de l'accès au système privé de santé et de revenus correspondant à la classe moyenne. Elles ne peuvent, donc, être considérées comme exclues du processus de décision politique, étant en mesure de défendre ces intérêts face au pouvoir politique et, à défaut, chercher la garantie de ces intérêts au sein du pouvoir judiciaire. Cette conclusion est incontestable face à la réalité brésilienne, l'accès à la justice étant encore très inégal, ce qui finit par se répercuter aussi sur le droit à la santé, dont l'approche doit être collective, notamment dans un système qui se prétend universel.

La troisième étude empirique évoquée par le Professeur Virgílio Afonso da Silva⁶³⁹ concerne les décisions du Tribunal de Justice de l'État de São Paulo sur les demandes de médicaments pour le traitement du SIDA, entre janvier 1997 et juillet 2004. L'étude, menée

636 *Ibid.*, p. 38.

637 Calculs réalisés par TERRAZAS, Fernanda Vargas (*O poder judiciário como voz institucional dos pobres: o caso das demandas judiciais por medicamentos*. Mémoire de recherche. São Paulo : Faculté de Droit de l'Université de São Paulo, 2008, p. 39).

638 *Ibid.*, p. 45.

639 SILVA, Virgílio Afonso da. *Taking from the Poor to Give to the Rich: the individualistic enforcement of social rights*. Disponible sur <http://www.enelsyn.gr/papers/w13/Paper%20by%20Prof.%20Virgilio%20Afonso%20da%20Silva.pdf>, consulté le 1^{er} juillet 2012.

par un groupe d'étudiants de l'Université de São Paulo, a démontré que dans 85% des cas les patients ont reçu les médicaments demandés. Cette situation a été constatée, malgré le fait que le programme brésilien de traitement du HIV/SIDA est considéré le plus avancé parmi les pays en développement. L'étude empirique démontre, en outre, que dans 93% des cas les juges ont considéré le droit à la santé comme un droit individuel. Dans ce sens, les juges ne se sont pas préoccupés de l'existence ou pas d'une politique publique déjà instituée par le gouvernement. De la même façon, seulement 4,7% des juges considèrent les conséquences économiques de leurs décisions et leur impact sur les autres politiques publiques, entraînés par l'allocation individuelle de ressources par le pouvoir judiciaire.

II. Le régime d'exécution budgétaire des paiements des condamnations judiciaires subies par l'État

La procédure d'exécution des condamnations judiciaires contre l'État est différente de la procédure d'exécution subie par les personnes privées (A). Cette procédure, dont la fonction est de rendre compatible le paiement des condamnations judiciaires et le système budgétaire public, finit par prolonger les dettes de l'État dans le temps, en portant atteinte aux droits des créanciers (B).

A. L'exécution des condamnations judiciaires subies par l'État

L'exécution judiciaire contre l'État est réalisée à travers le système des ordres de paiement, appelés « precatórios » (1). Le régime de ces ordres de paiement a subi plusieurs modifications par le biais des amendements parlementaires (2).

1. Le système des ordres de paiement - « precatórios »

Au-delà des dépenses publiques issues des décisions judiciaires d'urgence liées à un droit fondamental, d'autres dépenses publiques sont aussi déterminées par des décisions du pouvoir judiciaire. Il s'agit des dépenses publiques nécessaires pour faire face aux condamnations de l'État en justice, qui peuvent intervenir en matière fiscale, responsabilité de l'État, salaires et bénéfices des fonctionnaires, parmi d'autres questions. Les créances issues de ces condamnations ne sont pas soumises à la procédure normale d'exécution, la seule manière d'assurer le paiement de la somme due étant l'insertion de l'ordre de paiement dans la liste des créances.

Il s'agit du système dit des « precatórios ». Les « precatórios » sont ces ordres de paiement émises par le juge et qui figurent sur une liste selon leur date d'émission, en

attendant la destination de ressources du budget de l'État. Selon la définition de Regis Fernandes de Oliveira le « precatório » est « *la sollicitation que le juge de l'exécution fait au président du Tribunal respectif pour qu'il demande la dotation nécessaire au paiement des créanciers de la personne juridique de droit public, en raison d'une décision passée en force de chose jugée* »⁶⁴⁰. Le Professeur souligne, en outre, le fait que toutes les entités de droit public, y compris les sociétés d'économie mixte et les entreprises publiques prestataires de services publics, sont soumises à ce régime d'exécution⁶⁴¹. L'exception, ce sont les entreprises publiques qui exploitent une activité économique, contre lesquelles les créanciers doivent employer les voies ordinaires d'exécution⁶⁴².

Ce système est prévu à l'article 100⁶⁴³ la Constitution Fédérale de 1988, qui détermine la stricte observation de l'ordre chronologique de présentation de l'ordre pour le paiement. Pour cette raison, la désignation d'un cas ou d'une personne sur les dotations budgétaires destinées à payer les condamnations judiciaires de l'État est expressément interdite. Les ressources pour faire face à ces créances proviennent du budget de l'État, qui doit forcément contenir des dotations spécifiques pour cette finalité.

L'exécution contre les entités publiques se réalise donc à travers l'émission, par le juge, d'un ordre de paiement à l'administration, qui doit adresser au pouvoir judiciaire la somme nécessaire pour faire face aux condamnations. Par conséquent, il relève de la compétence du président du tribunal respectif de déterminer le paiement. Afin d'assurer l'observance de l'ordre de présentation des « precatórios », le président du tribunal est investi de la prérogative de déterminer la séquestration des valeurs, suite à la demande d'un créancier évincé⁶⁴⁴. En outre, la Constitution dispose que le président du tribunal compétent qui, à travers une action ou omission, retarde ou empêche la liquidation régulière de ces paiements, tombe sous le coup du crime de responsabilité et se soumet aussi au jugement du

640 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo : RT, 2010, p. 579, traduction libre.

641 Cette interprétation avait été arrêtée par le Tribunal Suprême Fédéral dans le recours extraordinaire RE 230.051/SP, rapporteur Ministre Maurício Corrêa, DJ 08.08.2003, cité par le Professeur Regis Fernandes de Oliveira (*Curso de Direito Financeiro*, p. 580).

642 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo : RT, 2010, p. 579, traduction libre, p. 580.

643 « Art. 100. Les paiements dus par le trésor public fédéral, des états fédérés et des municipalités, en raison de décision judiciaire, seront faits exclusivement selon l'ordre chronologique de présentation des "precatórios" et en fonction des respectifs crédits, étant interdite la désignation des cas ou des personnes dans les dotations budgétaires et les crédits additionnels ouverts pour cette finalité. (Rédaction déterminée par l'amendement constitutionnel n° 62, de 2009) »

644 §6 de l'article 100 de la Constitution Fédérale de 1988.

Conseil National de Justice⁶⁴⁵.

La prévision de ressources du budget de l'État doit prendre en compte tous les ordres de paiements émis jusqu'au 1^{er} juillet de chaque année. Après cette date, la prévision des ressources budgétaires destinées à faire face aux créances de l'année en cours n'est obligatoire que dans l'année suivante. Le délai pour son paiement est le dernier jour de l'année qui suit la communication de la créance, à l'exception des crédits alimentaires ayant un caractère essentiel à la subsistance du créancier et qui doivent être payés immédiatement.

Ces crédits alimentaires sont définis au paragraphe 1^{er} de l'article 100 de la Constitution Fédérale de 1988. Il s'agit des créances qui découlent des salaires et de leurs compléments, des bénéfices de la sécurité sociale et des indemnités de responsabilité civile par décès ou maladie incapacitante. Ces créances doivent être payées avant toutes les autres, sauf dans le cas où les créanciers sont âgés de soixante ans ou plus au moment de l'émission de l'ordre de paiement ou sont gravement malades. Les créanciers alimentaires, dans ces conditions, ont une préférence sur les autres créanciers, jusqu'au montant équivalent à trois fois les créances considérées comme de moindre valeur⁶⁴⁶. La valeur qui dépasse ce montant sera soumise à l'ordre chronologique de présentation de l'ordre de paiement, seule possibilité de fractionnement des créances⁶⁴⁷.

Ces prévisions constitutionnelles du régime d'exécution des créances de l'État, telles qu'elles sont connues à présent, ont été revues à travers plusieurs modifications au cours des dernières années. Ces modifications sont intervenues par le biais de deux amendements constitutionnels, qui seront abordés à la partie suivante.

645 §7 de l'article 100.

646 Le § 3 de l'article 100 exclut du système des « precatórios » les créances ayant une moindre valeur : « Les dispositions de cet article relatives à l'émission de 'precatórios' ne s'appliquent pas aux paiements des obligations définies par la loi comme de moindre valeur et que le trésor doit faire en raison d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée ».

La loi 10.259, du 12 juillet 2000, a fixé le montant considéré comme de moindre valeur, les « precatórios » dont le montant est égal ou inférieur à soixante fois le salaire minimum (articles 3 et 17, § 1^{er}).

647 Au-delà de cette hypothèse, le fractionnement du paiement est interdit par le § 8 de l'article 100, qui prohibe l'émission d'ordres de paiement complémentaires ou supplémentaires de la valeur payée, ainsi que le fractionnement de la valeur de l'exécution pour la considérer comme de petite valeur.

2. Les amendements constitutionnels portant sur le système des ordres de paiement

Tout d'abord, l'amendement constitutionnel n° 30, de 2000, a modifié l'article 100 de la Constitution Fédérale et ajouté l'article 78 à l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires⁶⁴⁸. Les modifications concernaient le régime de paiement des « precatórios », notamment en raison de l'échec de l'État de payer ces condamnations judiciaires. Cet amendement constitutionnel a exclu du régime des ordres de paiement, les créances de moindre valeur, ainsi définies dans la loi, ces créances devant être acquittées par le trésor public immédiatement après la réception du mandat émis par le juge de l'exécution. La définition de ces créances de moindre valeur a été déterminée par un amendement constitutionnel ultérieur. Selon cet amendement, n° 37/ 2002, en l'absence d'une loi de l'état fédéré ou de la municipalité, les montants que l'État doit payer seront considérés comme de moindre valeur, si les créances sont inférieures à quarante fois le salaire minimum en vigueur pour les états fédérés et à trente fois le salaire minimum en vigueur pour les municipalités.

Par ailleurs, l'amendement constitutionnel n° 30 de 2000 qui a institué la définition des créances alimentaires est toujours présent au paragraphe 1^{er} de l'article 100 de la Constitution Fédérale. Selon l'interprétation validée par le Tribunal Suprême Fédéral⁶⁴⁹, les créances alimentaires sont prioritaires mais ne sont pas exclues du régime ordinaire des ordres de paiement. Par conséquent, ces créances sont insérées dans une liste particulière d'ordres de paiement, qui doivent être réglés avant les ordres de paiement faisant partie de la liste générale.

Une modification significative est venue corriger une injustice présente dans le texte initial de l'article, qui concerne l'actualisation monétaire du montant de la dette. Le texte initial prévoyait cette actualisation au premier juillet de chaque année, tandis que la nouvelle rédaction détermine que le montant sera actualisé au moment du paiement, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'exercice suivant. Si cette évolution de la Constitution est bénéfique aux créanciers, il n'en est pas moins vrai qu'un autre changement leur porte préjudice. L'article

648 L'acte des dispositions constitutionnelles transitoires -ADCT- est la norme promulguée au même moment que la Constitution, en l'année 1988, en ayant pour but d'établir les règles de transition entre l'ancien et le nouvel ordre constitutionnel.

649 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Orientation jurisprudentielle - « Súmula » n° 655, de 2003.

78, ajouté à l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires par l'amendement constitutionnel 30/2000, a institué le paiement des créances par fractions annuelles, égales et successives, pendant un délai maximum de dix ans. Ce fractionnement ne s'applique pas aux crédits définis par la loi comme de moindre valeur et aux crédits de nature alimentaire. Cette exception concerne également les crédits prévus à l'article 33 de l'ADCT, c'est-à-dire les ordres de paiement en attente de règlement au moment de la promulgation de la Constitution et leurs compléments, ainsi que les crédits dont les ressources étaient déjà libérées ou déposées, ou qui découlent d'une procédure judiciaire initiée jusqu'au 31 décembre 1999.

L'amendement constitutionnel n° 30/2000 a créé donc sept catégories de créances de l'État : « a) crédits de moindre valeur (qui ne sont pas soumis au contrôle du tribunal respectif, b) alimentaires, c) soumis à l'article 33 de l'ADCT, c'est-à-dire ceux qui, lors de la promulgation de la Constitution de 1988, ont eu leur paiement divisé en huit ans ou huit fois, d) les compléments de ces créances, e) les "precatórios" soumis à l'article 33 de l'ADCT ou les compléments qui "avaient déjà leurs ressources libérés ou déposés", f) les "precatórios" en attente de paiement lors de la promulgation de l'amendement constitutionnel n° 30/2000, et g) ceux qui découlent des plaintes déposées jusqu'au 31 décembre 1999 »⁶⁵⁰.

La complexité du système des ordres de paiement des créances de l'État apparaît donc, due aux successifs défauts de paiement. Le fait que l'État n'arrive pas à faire face au paiement des condamnations judiciaires antérieures crée un effet de boule de neige, et la réponse employée à chaque fois est l'extension des délais de paiement et le fractionnement des montants dus. L'amendement constitutionnel concernant ce sujet est le n° 37/2002, qui a interdit l'émission de « precatórios » complémentaires ou supplémentaires d'un montant déjà réglé, ainsi que le fractionnement du montant du pour le faire figurer comme créance de moindre valeur. Cet amendement a aussi ajouté les articles 86 et 87⁶⁵¹ à l'acte des

650 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo : RT, 2010, p. 609, traduction libre.

651 Art. 86. Seront payés selon les dispositions de l'article 100 de la Constitution Fédérale, étant exclue l'application de la règle du fractionnement établie à l'article 78 de l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires, les dettes de trésor de l'union, des états fédérés et des municipalités provenant des décisions judiciaire passées en force de chose jugée, qui remplissent, cumulativement, les conditions suivantes:

I – ayant été objet de l'émission des "precatórios" judiciaires ;

II – ayant été définis comme de moindre valeur par la loi dont traite le §3° de l'art. 100 de la Constitution Fédérale ou par l'art. 87 de l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires ;

dispositions constitutionnelles transitoires, qui ont déterminé le paiement des condamnations de moindre valeur avant les autres ordres de paiement ; il a aussi déterminé les critères pour identifier leurs montants maximum, en l'absence de l'approbation d'une loi par les états fédérés et les municipalités.

Ensuite, le Congrès National a approuvé, en 2009, l'amendement constitutionnel n° 62. Cet amendement a apporté quelques modifications à l'article 100 de la Constitution Fédérale, en définissant sa rédaction actuelle. Toutefois, les modifications les plus significatives ont été introduites à l'article 97 de l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires. Cet article a établi un régime spécial pour le paiement des « precatórios » des états fédérés et municipalités qui n'avaient pas encore acquitté leurs dettes. Selon ce régime, ces entités doivent déposer sur un compte spécial, chaque mois, un douzième du montant des recettes destiné au paiement des « precatórios ». Ce montant sera calculé selon des pourcentages minima des recettes courantes nettes⁶⁵² de l'entité, prévus au paragraphe 2 de l'article 97. Pour les états fédérés des régions nord, nord-est, centre-ouest et le district fédéral, ou les états dont la dette des « precatórios » n'atteint pas 35% du montant des recettes

III- étant, totalement ou partiellement, en attente de paiement à la date de publication de cet amendement constitutionnel.

§ 1^{er} Les dettes concernées par cet article, ou leur solde, seront payés selon l'ordre chronologique de leur présentation, de façon prioritaire aux autres ordres de paiement ayant une valeur plus élevée.

§ 2 Les dettes concernées par cet article n'ayant pas fait l'objet d'un paiement partiel, selon l'article 78 de l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires, pourront être payées en deux fractions annuelles, si une loi l'autorise.

§ 3 Observé l'ordre chronologique de leur présentation, les créances alimentaires prévus dans cet article auront la priorité de paiement sur tous les autres.

Art. 87. Pour l'effet de ce que prévoit le § 3 de l'art. 100 de la Constitution Fédérale, l'article 100 de la Constitution Fédérale et l'article 78 de l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires, seront considérés de moindre valeur, jusqu'à ce que soient publiées les lois définissant les seuils pour les entités de la fédération, observée la disposition dans le § 4° de l'article 100 de la Constitution Fédérale, les créances ou obligations consignées dans un « precatório » judiciaire, ayant une valeur égale ou inférieure à :

I- quarante salaires minimum, devant le trésor des états fédérés et du district fédéral;

II- trente salaires minimum, devant le trésor des municipalités.

Paragraphe unique. Si la valeur de l'exécution dépasse le seuil établi dans cet article, le paiement sera toujours réalisé par le biais des « precatórios », étant autorisé aux créanciers de renoncer au crédit excédent, afin de pouvoir obtenir le paiement immédiat, sans le « precatório », dans la forme prévu au § 3 de l'art. 100.

⁶⁵² Selon le paragraphe 3 de l'article 97 de l'ADCT, les recettes courantes nettes prévues dans cet article sont composées de l'ensemble des recettes fiscales, patrimoniales, industrielles, agraires, des contributions et des services, des transferts et d'autres recettes courantes, étant exclues les répétitions, les transferts dus par les états fédérés aux municipalités et les contributions des fonctionnaires à la sécurité sociale.

courantes nettes, le pourcentage est de 1,5%, tandis que pour les états des régions sud et sud-est et les états dont la dette des « precatórios » dépasse les 35% des recettes courantes nettes, le pourcentage est de 2%. En ce qui concerne les municipalités, le pourcentage est de 1% pour les régions nord, nord-est, centre-ouest et le district fédéral, et de 1,5% pour les régions sud et sud-est.

Cette réforme a, en outre, attribué la gestion de ces comptes spéciaux au président du tribunal compétent et a déterminé la façon dont doivent être employées les ressources déposées sur ces comptes. Dans ce contexte, 50% des ressources déposées doivent être destinées au paiement des « precatórios » selon l'ordre chronologique de présentation, en respectant les priorités des crédits alimentaires et de moindre valeur. Ce qui reste sur le compte sera employé dans le paiement des crédits sélectionnés dans une procédure de mise aux enchères. Cette procédure objective la sélection des créanciers, qui doivent être habilités par l'autorité publique et n'être pas débiteurs des impôts inscrits à la dette active de l'entité de la fédération. Dans ce cas, il y a compensation des montants dus par l'État et par le contribuable. Étant habilités, les créanciers participent à la mise aux enchères selon les critères établis par l'entité de la fédération, les créanciers acceptés étant ceux qui proposent les escomptes les plus importantes⁶⁵³. Cette procédure de mise aux enchères n'a pas encore été mise en place dans tous les états fédérés.

653 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo : RT, 2010, p. 627.

B. Un système très critiquable d'exécution contre l'État

Le système des « precatórios » a été créé pour assurer que le paiement des condamnations judiciaires de l'État respecte l'ordre chronologique, ne privilégiant pas certains créanciers, et pour que les ressources nécessaires soient prévues dans le budget de l'État. En outre, lors de la promulgation de la Constitution Fédérale de 1988, il a été prévu un mécanisme de paiement fractionné pour les ordres de paiement qui étaient toujours en attente de règlement⁶⁵⁴. Ces ordres de paiement devraient être acquittés dans le délai maximum de huit ans à partir du 1er juillet 1989. Néanmoins, cette dette de l'État n'a fait que s'accroître, de sorte que plusieurs mécanismes semblables ont été insérés ces dernières années dans le texte constitutionnel.

Dans ce sens, la question est de savoir si le pouvoir législatif serait autorisé à procéder à ces changements dans la Constitution pour permettre le fractionnement des dettes des « precatórios », en imposant aux créanciers de très longues attentes, ou encore la cession de leurs crédits à d'autres personnes ou entreprises en échange d'un prix beaucoup plus réduit. Or, c'est face à cette situation que l'inconstitutionnalité des amendements constitutionnels n° 30/1000, 37/2002 et 62/2009 est relevée (1). Au-delà des dispositifs constitutionnels, les règlements institués à ce sujet sont aussi largement contestés, comme c'est le cas de la Résolution 40/2001 du Sénat (2). Enfin, une autre question qui se pose concerne les mécanismes qui pourraient être employés par les créanciers pour protéger leurs intérêts, notamment recourant au pouvoir judiciaire et en demandant l'intervention fédérale sur les entités de la fédération (3).

1. L'inconstitutionnalité des amendements constitutionnels

Il convient, d'abord, de rappeler la possibilité de considérer un amendement à la

654 L'article 33 de l'acte des dispositions constitutionnelles transitoires a prévu que ces « precatórios » seraient corrigés et payés par fractions annuelles, égales et successives, dans le délai maximum de huit ans à partir du 1er juillet 1989. Le paragraphe unique de cet article a autorisé aussi l'émission de titres de la dette publique pour faire face au paiement des « precatórios ».

Constitution comme étant inconstitutionnel au sein de l'ordre juridique brésilien. Cette possibilité a déjà été confirmée par le Tribunal Suprême Fédéral, à l'instar de la décision suivante : « (...) *même les amendements à la Constitution Fédérale ne sont pas exclus de la possibilité de faire l'objet de contrôle, abstrait ou concret, de constitutionnalité. Le Congrès National, en jouant le rôle de réformateur, est juridiquement subordonné à la décision du pouvoir constituant originaire qui, en face des restrictions inhibitrices du pouvoir réformateur (CF, art.60, §1^{er}), a identifié dans notre système constitutionnel, un noyau thématique intangible, placé à l'abri de l'action du Parlement. (...)* »⁶⁵⁵. Le pouvoir constituant dérivé, détenu par le Parlement, est donc soumis aux impositions du pouvoir constituant originaire, de sorte que les amendements constitutionnels sont susceptibles d'être considérés comme inconstitutionnels⁶⁵⁶.

Aussi, il convient de procéder à l'analyse de la constitutionnalité des amendements n° 30/1000, 37/2002 et 62/2009. Étant donné les ressemblances entre leurs dispositions, ces trois amendements seront analysés ensemble. La première critique qui peut être dirigée contre ces normes concerne la situation d'insécurité juridique qu'elles imposent aux citoyens ; ceux-ci obtiennent en justice la reconnaissance de leurs droits, mais n'arrivent pas à recevoir les crédits qui leurs sont attribués. Par ailleurs, le non-respect de la séparation et l'harmonie entre les pouvoirs sont aussi évoqués à l'encontre de ces textes, puisqu'ils autorisent le pouvoir exécutif à ne pas obéir à la décision judiciaire telle qu'elle a été émise, le législatif ayant imposé aux citoyens l'acceptation d'un régime différencié et défavorable de paiement. En outre, il convient de rappeler que les amendements constitutionnels ont établi plusieurs régimes différents entre les créanciers de l'État, ce qui porte atteinte au principe de l'égalité.

Selon le Professeur Regis Fernandes de Oliveira, l'amendement constitutionnel n° 62/2009 porte atteinte à la fois : « a) au principe de la sécurité juridique, b) au pacte fédératif (en raison des normes différentes pour les états de la fédération selon leur région), c) à la tripartition des pouvoirs, d) à l'acte juridique parfait, e) à la chose jugée, f) au droit acquis, g) au principe d'égalité de tous les créanciers devant l'administration publique

655 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Action Directe d'Inconstitutionnalité- ADIn n° 4.662-600, Ministre Rapporteur Celso de MELLO, service de jurisprudence, DJ 10.05.2001. Cité par OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo : RT, 2010, p. 577.

656 Par contre, l'inconstitutionnalité ne pourrait pas être soulevée à l'encontre de la norme originelle de l'Acte des Dispositions Constitutionnelles Transitoires (ADCT) qui prévoyait un régime spécial et fractionné pour le paiement des « precatórios ». C'est pourquoi les normes contenues dans l'ADCT ont été instituées par le pouvoir constituant originel, n'étant pas soumises au contrôle de constitutionnalité. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo : RT, 2010, p. 591.

(ADIn 584/PR, rapporteur *Ministre Celso de Mello*⁶⁵⁷) »⁶⁵⁸.

Une action directe d'inconstitutionnalité (ADIn) a été proposée à l'encontre de cet amendement constitutionnel n° 62/2009 par le Conseil fédéral de l'ordre des avocats du Brésil, l'Association des magistrats brésiliens, l'Association nationale des membres du Ministère Public, l'Association des fonctionnaires du pouvoir judiciaire, la Confédération nationale des fonctionnaires publics et l'Association nationale des procureurs du travail. Il s'agit de l'ADIn n° 4357, jugée par le Tribunal Suprême Fédéral le 14 mars 2013⁶⁵⁹. L'équivalent brésilien du Conseil Constitutionnel a décidé de l'inconstitutionnalité partielle de l'amendement. Par conséquent, le Tribunal a annulé les dispositions qui permettaient le fractionnement du paiement des « precatórios » sur 15 ans, en faisant valoir qu'un tel mécanisme porte atteinte aux principes fondamentaux d'indépendance des pouvoirs, de protection de la chose jugée et d'accès à la justice, posés par la Constitution Fédérale de 1988.

2. La Résolution 40/2001 du Sénat

Loi complémentaire n° 100 de 2000, cette loi de responsabilité financière -LRF, qui cherche à discipliner les finances publiques, notamment en réduisant l'endettement de l'Union et des entités de la fédération, a aussi porté sur le régime de paiement de la dette issue des « precatórios ». L'article 30, §7, de cette loi dispose que « *les 'precatórios' judiciaires non payés lors de l'exécution du budget dans l'année où ils ont été inclus, intégreront la dette consolidée pour la fin d'application des limites* ». Cette disposition cherche à contrôler la dette publique originaire des condamnations judiciaires de l'État, ainsi qu'à obliger les entités de la fédération à acquitter cette dette, notamment en face des dispositions de la LRF qui interdisent à ces entités de contracter davantage de prêts

657 Il s'agit d'une action directe d'inconstitutionnalité -ADIn- contre la Constitution de l'état fédéré du Paraná. Cette Constitution avait prévu que les crédits de l'état fédéré, qui découlent de la réception d'indemnités ou de paiements des dettes fédérales, devraient être destinés au paiement des indemnités ou des dettes de l'état fédéré avec des tiers, issues des condamnations judiciaires. Le Tribunal Suprême Fédéral a décidé que cette affectation de ressources au paiement de certaines condamnations judiciaires, indépendamment du régime des « precatórios », porte atteinte au principe d'égalité des créanciers, posé par l'article 100 de la Constitution Fédérale.

658 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo : RT, 2010, p. 579.

659 BRASIL Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn n° 4357, jugée le 14/03/2013, rapporteur Ministre Ayres Britto.

lorsqu'elles dépassent les limites d'endettement prévues à la LRF par rapport à la dette consolidée.

La loi de responsabilité financière a été réglementée par la Résolution n° 40/2001 du Sénat, notamment en ce qui concerne la dette publique des états fédérés et des municipalités. Cette Résolution a, toutefois, créé une distinction qui n'est pas prévue par la loi, ni par la Constitution, entre les « precatórios » émis avant ou après la loi de responsabilité financière. Dans ce sens, l'article 2, III de la Résolution portant définition de la dette publique consolidée dispose qu'elle comprend « *le montant total, calculé sans duplicité, des obligations financières (...) à être amorties dans un délai supérieur à douze mois, des "precatórios" judiciaires émis à partir du 5 mai 2000 et non payés pendant l'exécution du budget dans lequel ils ont été inclus (...)* ». Or, la Résolution approuvée par le Sénat prend en compte, pour le calcul du montant de la dette consolidée, uniquement les ordres judiciaires de paiement émis après la promulgation de la loi de responsabilité financière. Par conséquent, les "precatórios" émis avant cette loi sont placés dans une situation inégale et défavorable, par le fait qu'ils ne soient pas pris en compte pour le calcul du montant de la dette entraînant son délaissement par le pouvoir exécutif. Préoccupé de ne pas attendre, ni dépasser, la limite d'endettement, situation qui entraînerait des sanctions telles que l'interdiction de réaliser des opérations de crédit et de recevoir des transferts volontaires de l'union, l'exécutif, notamment dans les états fédérés et les municipalités, a fini par réaliser d'abord le paiement des crédits plus récents.

Il s'agit d'une situation d'inégalité, et surtout d'illégalité, en face des créanciers qui attendent depuis longtemps de recevoir leurs paiements. L'illégalité dont est entaché cet acte normatif est relevée sur plusieurs aspects, formels et matériels. Formellement, la compétence pour l'émission d'un tel acte est fortement contestée, car la Constitution détermine, dans son article 163, II, que la question de la dette publique externe et interne ne peut être traitée que par une loi complémentaire. De la même manière, même si la Constitution prévoit la compétence du Sénat pour fixer des limites d'endettement et des opérations de crédit externe pour les entités de la fédération, la création d'un régime juridique différent pour une partie de la dette consolidée dépasse largement cette compétence⁶⁶⁰. Concernant le fond, l'illégalité et même l'inconstitutionnalité, sont encore

660 SCAFF, Fernando Facury ; ANDRADE, Cesar Augusto de. *A dívida pública com precatórios após 10 anos da LRF ou como a Resolução 40/2001 do Senado caloteou a República*. In SCAFF, Fernando F ; CONTI, José

plus évidentes, les conséquences de la distinction entre les « precatórios » créés par la Résolution du sénat étant clairement attentatoires aux droits acquis des citoyens qui attendaient -et attendent toujours- le paiement de leurs créances.

Dans ce contexte, il n'est pas inutile de chercher les raisons qui auraient mené les sénateurs à approuver un tel texte. La principale raison qui peut être évoquée, c'est le fait que la prise en considération de tous les « precatórios » en attente de paiement pour vérifier les limites de l'endettement aurait entraîné une réduction très significative de la possibilité d'endettement de l'entité de la fédération. À ce stade, il convient de rappeler que le Sénat est, à l'origine, le représentant des états fédérés, de sorte qu'il est fort probable que les sénateurs aient voulu trouver une façon d'élargir la possibilité pour les entités de la fédération de s'endetter⁶⁶¹. Les Sénateurs ont, donc, créé un mécanisme pour contourner les normes existantes, en masquant le réel endettement public afin que « *les comptes apparaissent comme équilibrés au public en général, y compris pour les audits internes et externes et les organes internationaux, tels que le FMI et la banque mondiale* »⁶⁶². Une analyse empirique des données d'exécution budgétaire de l'année 2009 a montré que, parmi les vingt-six états de la fédération, douze états et le district fédéral étaient débiteurs de « precatórios » émis avant le 5 mai 2000⁶⁶³. En outre, la comparaison entre le volume des dettes antérieures à 2000 montre que, dans quelques états de la fédération, la dette des « precatórios » les plus anciens dépasse largement celle relative aux ordres judiciaires de paiement ultérieurs au 5 mai 2000⁶⁶⁴.

Le caractère inégal, illégal et inconstitutionnel de la Résolution n. 40/2001 du Sénat Fédéral est donc incontestable. Ses conséquences ont été appelés « le défaut de la République »⁶⁶⁵. La solution adéquate serait de soulever devant le Tribunal Suprême Fédéral l'inconstitutionnalité de cette Résolution. Néanmoins, aucun des acteurs légitimés n'a présenté d'action directe d'inconstitutionnalité, de sorte que le traitement défavorable aux créanciers des « precatórios » antérieurs à la loi de responsabilité financière persiste

Maurício. *Lei de Responsabilidade Fiscal. 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, pp. 57-76.

661 *Ibid.*, p. 64.

662 *Ibidem*.

663 SCAFF, Fernando Facury ; ANDRADE, Cesar Augusto de. *A dívida pública com precatórios após 10 anos da LRF ou como a Resolução 40/2001 do Senado caloteou a República*. In : SCAFF, Fernando F ; CONTI, José Maurício. *Lei de Responsabilidade Fiscal. 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 66.

664 *Ibid.*, p. 67.

665 *Ibid.*, p. 74.

toujours.

3. La possibilité (rejetée) d'intervention fédérale

Ce qui pose des problèmes entre les pouvoirs concernant les « precatórios » est l'insuffisance des ressources pour faire face aux déterminations du pouvoir judiciaire. Malgré l'obligation d'inscrire au budget des crédits destinés au paiement des condamnations judiciaires, il arrive très souvent que l'exécutif n'ait plus de ressources pour accomplir cette obligation. Dans ce cas, se crée une situation d'impasse entre les pouvoirs : le judiciaire ordonne le paiement, l'exécutif n'a plus de ressources et ne peut pas réaliser des dépenses qui dépassent l'autorisation budgétaire concédée par le pouvoir législatif.

Face à toutes ces contraintes normatives, il reste très peu d'alternatives aux créanciers des « precatórios » qui, dans la plupart des cas, finissent par céder leurs créances. Dans ce sens, une solution tentée par ces créanciers a été de recourir au Tribunal Suprême Fédéral. Cela a été fait par le biais d'une action pour demander l'intervention fédérale contre l'État débiteur, sous le fondement de l'article 34 de la Constitution Fédérale. Tout en soulignant son caractère exceptionnel, cet article prévoit les cas où l'intervention de l'Union dans les états fédérés est acceptée, parmi lesquels figure le besoin d'assurer l'exécution de la loi fédérale ou d'un ordre ou d'une décision judiciaire.

Face aux demande des créanciers, le Tribunal Suprême Fédéral a, à plusieurs reprises, apprécié la question. Dans les actions d'intervention fédérale n° 1.207-4 et 164-1⁶⁶⁶, toutes les deux issues de l'État de São Paulo, la Cour Suprême a rejeté cette mesure, notamment du fait de son caractère exceptionnel et extrême. Cette orientation n'a pas, toutefois, été unanime, le rapporteur Ministre Marco Aurélio Mello, ayant voté en faveur de l'intervention fédérale. Pour ce faire, le rapporteur a évoqué la situation dramatique dans laquelle se retrouvent, depuis longtemps, les créanciers des « precatórios », ainsi que la réticence de l'état fédéré pour résoudre le problème. Dans ce sens, le rapporteur souligne qu'il n'est pas nécessaire de démontrer que les gouverneurs ont eu l'intention de ne pas payer ces dettes, la non observance des ordres judiciaires étant un élément objectif qui autorise l'intervention

⁶⁶⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal n. 1.207-4 et Intervenção Federal n. 164-1, rapporteur Ministre Marco Aurelio Mello, jugée respectivement le 19 mars 2003 et le 3 février 2003.

fédérale. Les questions du rôle du pouvoir judiciaire et de la souveraineté de ses décisions sont également évoquées, puisque la non-exécution de ces décisions porte atteinte à l'autonomie du pouvoir judiciaire, en réduisant son pouvoir et ses prérogatives vis-à-vis de l'exécutif.

D'autre part, le vote vainqueur, présenté par le Ministre Gilmar Mendes, s'est préoccupé de la proportionnalité de la mesure d'intervention fédérale. Pour juger de l'applicabilité de l'intervention fédérale, le Ministre évoque la doctrine allemande du principe de la proportionnalité, en analysant chacune de ses composantes. D'abord le Ministre considère que la mesure n'est pas adéquate, puisque l'intervenant éventuellement nommé ne serait pas capable de résoudre le problème, étant assujetti aux mêmes contraintes financières que le gouverneur de l'état fédéré. Ensuite, le ministre argumente que l'intervention n'est pas nécessaire, puisqu'il y aurait d'autres mesures moins extrêmes que le remplacement du gouverneur de l'état par un intervenant nommé par l'Union. À ce stade, le Ministre souligne qu'il est essentiel de vérifier que le gouverneur a agi de bonne foi, pour surmonter le problème de l'absence de ressources. Finalement, le Ministre argumente que l'autorisation d'une intervention fédérale en l'espèce ne respecte pas le critère de la proportionnalité dans son sens strict, car la mesure serait trop onéreuse pour l'ensemble de la société, notamment face à une possible application très large des moyens disponibles pour le paiement des crédits des « precatórios »⁶⁶⁷.

Donc, face à la participation du pouvoir judiciaire aux décisions budgétaires, il apparaît que ce pouvoir exerce une vraie influence sur le budget de l'État. Toutefois, cette influence se trouve très limitée, puisque, en raison de la séparation des pouvoirs, le judiciaire ne peut pas légiférer ni promouvoir des changements directs dans la configuration du budget de l'État. De même, les décisions judiciaires concédant des prestations positives vis-à-vis des droits sociaux bénéficient à une minorité de la population, de sorte qu'il est préférable de limiter cette influence sur le budget de l'État.

⁶⁶⁷ *Ibidem*.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

L'étape d'exécution budgétaire relève de la compétence du pouvoir exécutif. Ainsi, le principal acteur de cette étape est l'ordonnateur de dépenses. Il est présent dans tous les organes publics et est responsable administrativement, politiquement et pénalement par ses actes de gestion et réalisation de la dépense publique. L'ordonnateur doit suivre les étapes d'exécution de la dépense- engagement, liquidation et paiement- et observer les normes qui orientent l'exécution budgétaire, y compris les normes comptables. Sur ce point, le Brésil avance vers la mise en place d'une comptabilité d'exercice et l'incorporation des normes internationales de comptabilité publique. Néanmoins, une question reste problématique lors de l'exécution du budget : les reports des dépenses d'une année sur l'autre, appelés les restes à payer. Les restes à payer constituent un volume trop important de dépenses qui concernent en grande partie les amendements parlementaires. Leur réalisation fait l'objet de négociations entre les pouvoirs, ce qui porte atteinte aux principes d'annualité et de transparence.

Par ailleurs, un enjeu majeur de l'exécution budgétaire est l'influence du pouvoir judiciaire sur la dépense publique. Au travers des décisions qui confèrent des droits subjectifs et sociaux aux citoyens, le juge détermine la réalisation d'une prestation positive par le pouvoir exécutif, telle la fourniture d'un médicament, ce qui a un impact significatif sur le budget. Au-delà du manque de légitimité de l'intervention du juge sur les finances publiques, cette situation, appelée « judiciarisation », est préjudiciable à la programmation budgétaire. Elle est aussi source d'inégalité puisque l'accès à la justice n'est pas assuré à tous les citoyens. Enfin, l'exécution budgétaire des ordres de paiement émis par les juges à l'encontre de l'État- appelés « precatórios »- apparaît comme très défavorable aux citoyens qui doivent attendre trop longtemps pour recevoir, par exemple, une indemnité due par l'État.

CHAPITRE 2. LA PARTICIPATION DU POUVOIR LEGISLATIF A L'ETAPE D'EXECUTION BUDGETAIRE

L'étape d'exécution étant par principe attribuée au pouvoir exécutif, le pouvoir législatif y exerce une influence très limitée. Le Parlement intervient lors de l'exécution budgétaire, notamment pour autoriser le Gouvernement à réaliser les modifications qui se montrent nécessaires à cette occasion. Il s'agit de conférer une certaine flexibilité à l'étape d'exécution budgétaire, sans pour autant ignorer la volonté du pouvoir législatif, exprimée à l'occasion du vote de la loi budgétaire annuelle. En outre, le pouvoir législatif exerce une importante fonction de contrôle de l'exécution budgétaire, qui sera abordée de façon plus approfondie au Titre 2 de cette deuxième partie.

Par ailleurs, une question qui émerge fortement au moment de l'exécution du budget de l'État est la réalisation des dépenses prévues par le pouvoir législatif, plus précisément celles ajoutées par des amendements parlementaires. L'exécution de ces amendements est très souvent au cœur des controverses existantes entre les pouvoirs législatif et exécutif, en faisant l'objet de nombreux accords et négociations entre ces pouvoirs. Mécontents de la non-exécution d'une partie de leurs amendements, les parlementaires finissent par proposer que l'exécution de toutes les dépenses du budget soit rendue obligatoire.

Ainsi, dans ce Chapitre, sera abordée la question de l'intervention du pouvoir législatif à l'étape d'exécution budgétaire et la flexibilité du budget (Section 1). Ensuite, sera analysée la problématique de l'exécution des amendements parlementaires et la proposition pour rendre le budget impositif (Section 2).

SECTION 1. L'INTERVENTION DU POUVOIR LEGISLATIF SUR L'ETAPE D'EXECUTION ET LA FLEXIBILITE BUDGETAIRE

Cette section évoquera d'abord les prérogatives du pouvoir législatif au moment de l'exécution du budget (I). Cette partie contiendra une approche succincte, puisque la question du contrôle exercé par le pouvoir législatif sera analysée en profondeur au Titre 2 de cette deuxième partie. Ensuite, la flexibilité budgétaire sera l'objet de l'analyse, toujours en cherchant à démontrer les caractéristiques des rapports entre les pouvoirs, ainsi que les conflits et les détournements qui peuvent apparaître en fonction des mécanismes conçus pour rendre le budget de l'État plus flexible (II).

I. Les prérogatives du pouvoir législatif lors de l'étape d'exécution du budget

Même si l'exécution budgétaire relève de la compétence du pouvoir exécutif, le Parlement participe à cette étape, en tant qu'il autorise la réalisation de quelques opérations (A) et procède à la surveillance et au contrôle, notamment vis-à-vis des dispositions de la loi de responsabilité financière (B).

A. L'exigence d'autorisation législative pour la pratique de certains actes de gestion

Il existe quelques actes de gestion pour la pratique desquels l'autorisation du pouvoir législatif est nécessaire. Ces actes sont prévus par l'article 167 de la Constitution, selon lequel sont interdites :

« V- l'ouverture de crédit supplémentaire ou spécial sans autorisation législative préalable et sans indication des ressources correspondantes ;

VI- la transposition, le remaniement ou le transfert de ressources d'une catégorie de programmation à l'autre ou d'un organe à l'autre, sans autorisation législative préalable ;

(...)

VIII- l'utilisation, sans autorisation législative spécifique, de ressources des budgets généraux et de la sécurité sociale pour suppléer un besoin ou combler un déficit des entreprises, fondations et fonds, y compris ceux mentionnés à l'article 165, §5 ;

IX- l'institution des fonds de toute nature, sans autorisation législative préalable. »

Il apparaît, donc, l'existence de toute une série d'opérations qui ne peuvent pas être réalisées sans l'autorisation du Parlement. Dans la plupart des cas, il s'agit des modifications, apportées en cours d'exécution, au budget préalablement approuvé par le pouvoir législatif. L'exigence d'approbation par ce pouvoir reflète, alors, le souci de respecter la volonté de ce pouvoir, ses décisions ne devant pas être ignorées par le Gouvernement.

Toutefois, il convient de rappeler qu'il y a des actes qui peuvent être autorisés par avance, au moment du vote de la loi budgétaire annuelle, par exemple l'ouverture des crédits supplémentaires normalement autorisée par la loi budgétaire annuelle dans une certaine limite. Dans ce sens, l'article 7 de la loi 4320/ 64 dispose que : « *La loi de budget pourra contenir une autorisation du pouvoir exécutif pour : I- l'ouverture des crédits supplémentaires jusqu'à un certain montant, respectées les dispositions de l'article 43⁶⁶⁸, II- la réalisation des opérations de crédit par anticipation de recette, à n'importe quel mois de l'exercice financier, pour faire face aux insuffisances de caisse* ».

Le même article détermine, dans son paragraphe 1^{er}, qu'en cas de déficit, la loi budgétaire doit indiquer les sources de ressources que le pouvoir exécutif est autorisé à employer pour faire face à ce déficit. En outre, le paragraphe 2 dispose que le produit estimé des opérations de crédit et d'aliénation des biens meubles ne peut être inclus à la recette budgétaire que dans le cas où ces opérations ont été autorisées par le pouvoir législatif, de

668 Art. 43. L'ouverture des crédits supplémentaires et spéciaux dépend de l'existence de ressources disponibles pour réaliser la dépense et sera précédée d'une justification.

façon à rendre juridiquement possible pour le pouvoir exécutif de réaliser ces opérations dans l'exercice financier. Finalement, le paragraphe 3 prévoit que l'autorisation législative pour les opérations de crédit peut être accordée dans la loi budgétaire elle-même.

Dans ce sens, il convient de souligner que les autorisations d'ouverture des crédits supplémentaires peuvent, également, être contenues dans la loi budgétaire. La loi budgétaire annuelle pour l'année 2012, loi n° 12.595, du 19 janvier 2012, autorise l'ouverture des crédits supplémentaires, en prévoyant ses limites et les dépenses pour lesquelles ces crédits peuvent être employés. L'article 4 dispose qu'est autorisée, au sein du budget général et de la sécurité sociale, « *l'ouverture de crédits supplémentaires, limités aux valeurs indiquées dans la loi budgétaire, exclus les changements issus des crédits additionnels, pourvu que les changements promus à la programmation budgétaire soient compatibles avec l'obtention de l'objectif de résultat primaire établie à l'annexe des cibles fiscales de la LDO-2012(...)* ». Cet article prévoit, aussi, de façon, détaillée, les limites auxquelles sont soumis les crédits supplémentaires, les annulations de dotations et les autres sources qui peuvent être employées pour faire face à ces crédits. De même, l'article 7 de la loi budgétaire annuelle pour 2012 apporte la même autorisation pour le budget d'investissement, en prévoyant l'origine des ressources et les limites des montants des crédits supplémentaires.

Par conséquent, l'ouverture des crédits supplémentaires pouvant être autorisées à l'avance, il apparaît que la participation du Parlement à l'étape d'exécution budgétaire n'est pas très significative, les prérogatives du pouvoir exécutif lors de l'étape d'exécution du budget étant renforcées. Alors, la question qui se pose est de savoir jusqu'à quel point le pouvoir exécutif peut apporter des modifications au budget approuvé par le Parlement. Le souci majeur de l'étape d'exécution budgétaire est le maintien de la volonté du pouvoir législatif conjuguée à la flexibilité budgétaire, nécessaire pour que la puissance publique puisse répondre aux besoins conjoncturels et aux situations imprévisibles et imprévues. Il s'agit d'une question qui comporte plusieurs enjeux, d'autant plus qu'il peut souvent intervenir un usage abusif des mécanismes de flexibilité par le pouvoir exécutif. Étant donnée sa complexité, la question de la flexibilité budgétaire sera traitée ultérieurement, dans une partie spécifique, dans laquelle seront analysés les effets exercés par les mécanismes de flexibilité sur les rapports entre les pouvoirs.

B. Le contrôle et les exigences de la loi de responsabilité financière

Le pouvoir législatif exerce, aussi, le contrôle externe de l'exécution budgétaire, c'est-à-dire, le contrôle qui n'est pas réalisé par l'organe compétent pour l'exécution du budget. L'article 81 de la loi 4320/64 dispose que « *le contrôle de l'exécution budgétaire par le pouvoir législatif aura pour objectif de vérifier la probité de l'administration, la détention et l'emploi de l'argent public et le respect de la loi de budget* ». La question du contrôle sera abordée au Titre 2 de la deuxième partie de ce travail, toutefois il convient de rappeler quelques spécificités du contrôle exercé lors de l'exécution du budget par le pouvoir législatif.

En outre, la loi de responsabilité financière -LRF- détermine que les rapports sur l'exécution budgétaire seront accompagnés des démonstrations concernant le niveau de recettes et les résultats calculés, ainsi que, le cas échéant, des justificatifs des opérations de limitation d'engagement et de non recouvrement des recettes, en décrivant les mesures de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale adoptées et à adopter et les actions de contrôle et de recouvrement. La LRF prévoit, également la limitation d'engagement et des mouvements financiers, à réaliser par tous les pouvoirs si la recette perçue n'est pas suffisante pour l'accomplissement des objectifs de résultat primaire ou nominal⁶⁶⁹ prévues par la loi de directives budgétaires. Toutefois, quelques dépenses sont exclues de cette obligation de limitation d'engagement.

Le pouvoir exécutif doit, tous les quatre mois, démontrer et évaluer l'atteinte de ces cibles dans une audience publique à la Commission Mixte de Budget⁶⁷⁰. Dans les quatre-vingt-dix jours après la fin de chaque semestre, la Banque Centrale du Brésil présentera, en réunion conjointe des commissions thématiques correspondantes au Congrès National, l'évaluation de l'accomplissement des objectifs et des cibles des politiques monétaire, de crédit et de change, en démontrant l'impact et le coût fiscal des opérations et les résultats des bilans⁶⁷¹.

669 Le résultat primaire comprend le résultat du recouvrement moins les dépenses, sauf les intérêts de la dette, c'est l'économie produite pour réduire l'endettement. D'un autre côté, le résultat nominal est le résultat du recouvrement moins les dépenses, y compris les intérêts de la dette, représentant le besoin de financement du secteur public.

670 Article 9, §4, de la loi complémentaire n°100 de 2000, loi de responsabilité financière .

671 Article 9, § 5, de la LRF.

La LRF apporte aussi d'autres restrictions à l'exécution budgétaire. L'article 14 établit les conditions pour les renonces aux recettes⁶⁷² et les définit comme toute amnistie, rémission, subvention, crédit présumé, concession d'exemption au caractère général, altération du taux d'imposition ou de l'assiette qui implique une réduction discriminatoire d'impôts ou contributions, ou d'autres bénéfices qui entraînent un traitement différencié. Selon cet article, toute concession de renonce de recette doit comporter l'estimation de l'impact budgétaire et financier sur l'exercice où elle sera mise en place, ainsi que la démonstration que la renonce a été prise en compte lors de l'estimation de la recette au sein de la loi budgétaire en n'ayant pas d'impact sur les cibles du résultat fiscal et être accompagnée de mesures de compensation. Des mesures semblables sont prévues à l'encontre des dépenses obligatoires de caractère continu, que sont les dépenses prévues par une loi, une mesure provisoire ou un acte administratif normatif qui fixent une obligation légale d'exécution pour une période supérieure à deux exercices.

L'étape d'exécution du budget de l'État est donc marquée par les exigences de la loi de responsabilité financière, qui cherche à discipliner la dépense publique et l'endettement de l'État et rendre les finances publiques plus transparentes. La participation du pouvoir législatif est très limitée et concerne notamment le contrôle et l'approbation des changements aux prévisions contenues dans la loi budgétaire annuelle. Cette question de la flexibilité budgétaire est traitée à la partie suivante.

II. La flexibilité budgétaire

Le principe de flexibilité budgétaire est le plus important de l'étape d'exécution du budget, puisque le pouvoir exécutif se retrouve toujours face à des situations imprévues et imprévisibles lors de l'élaboration des lois budgétaires. Dans ce cas, il faut des moyens pour que le programme soit accompli dans son aspect essentiel et pour que la volonté du législatif soit respectée, avec les modifications et ajustements qui se montrent nécessaires. Il s'agit des mécanismes de flexibilité, qui confèrent un certain degré d'adaptabilité au budget de l'État

672 L'équivalent des dépenses fiscales en France.

(A). Néanmoins, ces mécanismes, mis à dispositions du pouvoir exécutif, peuvent connaître un usage détourné, qui finit par porter atteinte aux prérogatives du pouvoir législatif (B).

A. Les différents mécanismes employés pour rendre le budget plus flexible en cours d'exécution

Afin d'être adaptable aux circonstances présentes au moment de son exécution, le budget même doit présenter une solution ou le droit budgétaire doit permettre la réalisation d'ajustements tant qu'ils ne portent pas atteinte au principe de légalité, ni au contrôle parlementaire sur la matière financière. Les mécanismes existants au Brésil peuvent se décliner ainsi :

1. L'autorisation budgétaire comme permission

Pour permettre que le budget de l'État soit doté de flexibilité, l'autorisation budgétaire doit être une concession d'autorité au pouvoir exécutif pour assumer des obligations et réaliser des dépenses, et non pas une exigence de leur exécution. Si l'exécution des dépenses était obligatoire, le budget deviendrait très rigide et inadaptable en cours d'exécution. De même, si chaque dépense non exécutée devait faire l'objet d'une autorisation du pouvoir législatif, cela rendrait la procédure d'exécution et même le travail du pouvoir législatif très lourds. La discussion sur le caractère de l'autorisation budgétaire sera reprise lors de l'analyse des propositions du pouvoir législatif de rendre l'exécution du budget obligatoire, à la prochaine Section⁶⁷³.

673 Section 2, II, B.

2. Crédits additionnels

Selon l'article 40 de la Loi n° 4320/64, les crédits additionnels sont des autorisations de dépenses non prévues ou insuffisamment dotées dans la loi de finances. Les crédits additionnels résolvent autant la situation d'insuffisance que d'inexistence de crédit budgétaire, et se partagent entre crédits supplémentaires, spéciaux et extraordinaires. Pour que soient ouverts les crédits supplémentaires et spéciaux, il faut des ressources disponibles pour la réalisation de la dépense et il doit exister une justification préalable. Les ressources qui peuvent être utilisées pour l'ouverture des crédits sont énumérées dans le paragraphe 1^{er} et expliquées dans les paragraphes suivants de l'article 43 de la loi n° 4320/64 ; elles comprennent l'excédent financier constaté au bilan patrimonial de l'exercice antérieur, les ressources provenant de l'excès de recouvrement, les résultats de l'annulation partielle ou totale de dotations budgétaires ou de crédits additionnels prévus par la loi et le produit des opérations de crédit autorisées, dans une forme qui permette au pouvoir exécutif de les réaliser.

Les crédits additionnels sont classés en crédits supplémentaires (a), crédits spéciaux (b) et crédits extraordinaires (c).

a) Crédits supplémentaires

Ils sont destinés à renforcer une dotation budgétaire qui devient insuffisante pendant l'exécution du budget. Ces crédits peuvent être autorisés dans la loi budgétaire annuelle jusqu'à un certain montant, par exemple 20% de la dépense totale. Cette autorisation préalable est fondée sur l'article 7 de la loi n° 4320/64 et sur l'article 165 § 8 de la Constitution Fédérale, l'objectif de l'autorisation étant de rendre plus rapide le processus et de débureaucratiser la relation entre l'exécutif et le législatif.

La loi budgétaire annuelle pour l'année 2012 contient l'autorisation pour l'ouverture des crédits supplémentaires, dans son article 4. Cet article prévoit aussi les conditions pour l'ouverture de crédits supplémentaires, en déterminant qu'elle doit être compatible avec les objectifs de résultat primaires établis à l'annexe des objectifs fiscaux de la loi de directives budgétaires pour l'année 2012. Par ailleurs, l'article interdit l'annulation des dotations incluses

ou augmentées par des amendements parlementaires ou des amendements d'initiative populaire et détermine les dépenses qui peuvent faire l'objet d'une ouverture de crédit, ainsi que les sources de financement de ces crédits avec les pourcentages respectifs.

Malgré la possibilité d'autorisation préalable par le législatif, il faut souligner que la loi qui ouvre les crédits supplémentaires est d'initiative exclusive du pouvoir exécutif, ainsi que toute loi qui verse au budget, selon l'énoncé de l'article 165 de la Constitution Fédérale.

b) Crédits spéciaux

Ils sont destinés aux dépenses pour lesquelles il n'y a pas de dotation budgétaire spécifique, comme c'est le cas des dotations créées par une nouvelle loi, selon la classification contenue dans l'article 41 de la loi n° 4320/64. Ces crédits doivent être autorisés par une loi spécifique et ouverts par décret de l'exécutif, selon les dispositions de l'article 42 du même texte.

Ces crédits sont prévus dans la Constitution Fédérale, dans le § 8° de l'article 166 qui apporte la possibilité d'ouverture de crédits spéciaux et supplémentaires, en employant les ressources qui, à l'occasion d'un amendement, veto ou rejet, demeurent sans dépenses correspondantes.

Pour déterminer la durée des crédits spéciaux, il faut observer le moment où ils sont ouverts. Les crédits spéciaux ouverts jusqu'au 31 août ont une durée limitée à l'exercice financier dans lequel ils ont été ouverts. L'inverse se vérifie, quand il s'agit de crédits spéciaux ouverts dans les quatre derniers mois de l'exercice financier et dont les soldes seront transférés sur l'exercice financier suivant, selon l'article 167, § 2° de la Constitution Fédérale et l'article 45 de la loi n. 4320/64.

c) Crédits extraordinaires

L'ouverture des crédits extraordinaires est dispensée de l'intervention du pouvoir

législatif en raison de son caractère urgent. Ces crédits, prévus au paragraphe 3 de l'article 167 de la Constitution Fédérale, sont destinés aux dépenses urgentes et imprévues, comme dans des situations de guerre ou de calamité publique. De même, la loi 4320/64 apporte, dans son article 41, la classification des différents types de crédits additionnels et définit, à l'alinéa III, les crédits extraordinaires comme « *destinés aux dépenses urgentes et imprévues, en cas de guerre, de commotion interne ou de calamité publique* ». Au niveau de leur durée, les crédits extraordinaires suivent la même règle que celle applicable aux crédits spéciaux, selon le mois dans lequel ils sont ouverts.

3. Marge de remaniement

Ce mécanisme consiste en une autorisation législative pour que soit réalisée par l'exécutif l'ouverture de crédits supplémentaires jusqu'à une certaine limite, sans que soit nécessaire une nouvelle loi l'autorisant. Cette autorisation préalable est fondée sur l'alinéa I de l'article 7° de la loi 4320/64 : « *La loi du budget pourra contenir l'autorisation légale pour : I- Ouvrir des crédits supplémentaires jusqu'à une certaine valeur, en observant les dispositions de l'article 43* ».

Cette marge de remaniement est autorisée préalablement, afin d'obtenir plus de rapidité dans les aménagements qui s'avèrent nécessaires au cours de l'exécution budgétaire. Selon José Mauricio Conti : « *La rapidité et l'agilité exigées dans les altérations lors de l'exécution budgétaire ont fait naître ce qui est appelé la marge de remaniement. Les lois budgétaires, en employant la faculté prévue à l'article 7, I, de la Loi 4.320 de 1964, autorisent habituellement à ouvrir des crédits supplémentaires jusqu'à une telle limite, en n'ayant pas, dans ce cas, le besoin d'une autre loi pour la réalisation de l'acte* »⁶⁷⁴.

Dans la loi budgétaire annuelle pour 2012, la marge de remaniement est prévue, en même temps que les crédits supplémentaires, à l'article 4, qui détermine les pourcentages limites pour cette marge. Il est important de souligner que, même si « *ces autorisations de la loi budgétaire permettent un plus grande dynamisme et flexibilité pour les modifications aux dotations, en rendant plus facile l'adaptation du budget aux altérations intervenues tout au*

674 CONTI, Jose Mauricio ; A autonomia financeira do Poder Judiciário. São Paulo : MP, 2006, p.112, souligné par l'auteur ; traduction libre.

long de l'exercice »⁶⁷⁵, elles « doivent être concédées avec modération, en fixant des limites basses et rigides, pour éviter que le pouvoir exécutif ait un contrôle total sur l'exécution du budget, en le changeant de façon à le transformer en une véritable pièce de fiction. La Constitution, en exigeant l'autorisation législative pour l'ouverture de crédit supplémentaire ou spécial (art. 167, V), ainsi qu'en interdisant la concession ou l'utilisation de crédits illimités (art. 167, VII), a rendu claire l'intention de soumettre ces actes à l'autorisation préalable du pouvoir législatif. Une autorisation large et générique au pouvoir exécutif sur la loi budgétaire pour la réalisation de tels actes porte atteinte aux dispositifs constitutionnels évoqués, en étant, donc, inconstitutionnelle. »⁶⁷⁶.

4. Contingentement

Le mécanisme du contingentement est similaire au mécanisme français de la régulation budgétaire⁶⁷⁷. Ce mécanisme de flexibilité est utilisé dans les moments où les recettes prévues ne sont pas encore disponibles. Afin de corriger d'éventuelles différences entre la prévision et le recouvrement des recettes, certaines dépenses peuvent être contingentées. Par ailleurs, le contingentement des ressources est le moyen choisi pour garantir l'accomplissement des objectifs d'excédent primaire ayant un rôle essentiel dans l'équilibre des comptes publics et pour la stabilité monétaire. Ces objectifs doivent être établis par la loi de directives budgétaires, selon l'article 4 de la Loi Complémentaire 101/2000, Loi de responsabilité financière, ainsi que les critères et les formes de la limitation d'engagement. Il y a des discussions sur la nécessité, ou non de fixer, dans la loi

675 *Ibid.*, p.113 ; traduction libre.

676 *Ibid.*, traduction libre.

677 La régulation consiste en l'annulation des crédits budgétaires par le pouvoir exécutif. Selon BOUVIER, ESCLASSAN et LASSALE : « Sur le terrain des modalités pratiques, **deux grandes techniques** de régulation des crédits ont pu être concurremment **utilisées par le ministère des Finances** : la première consiste en des *blocages* ou « mises en réserve » (gels) de crédits suivis d'annulations régulières qui ont pour but de financer les mesures nouvelles décidées par le Gouvernement et non prévues par la loi de finances initiale ; la seconde consiste à recourir aux *reports de crédits* afin de retarder le plus possible leur utilisation par les services ». BOUVIER, Michel ; ESCLASSAN, Marie-Christine ; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques*. 12^{ème} édition. Paris : LGDJ, 2013, p. 436, souligné par les auteurs. Ces auteurs évoquent, également, les changements apportés par la Loi organique du 1^{er} août 2001, la LOLF, qui a rendu cette procédure plus transparente, en assurant au parlement l'information préalable sur les actes de régulation budgétaire. D'ailleurs, ce n'est qu'avec la LOLF que le mécanisme des annulations de crédit a été affirmé comme un instrument de régulation budgétaire, puisque, avant, il l'était uniquement dans la pratique. (BOUVIER, Michel ; ESCLASSAN, Marie-Christine ; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques*. 12^{ème} édition. Paris : LGDJ, 2013, p. 437) Il apparaît donc que ce mécanisme présente beaucoup de ressemblance avec la pratique du contingentement dans le droit brésilien.

de directives budgétaires, des valeurs pour l'excédent primaire, au lieu de fixer seulement une cible indicative en pourcentage, dont le dépassement peut être raisonnablement justifié. L'établissement des valeurs pourrait décourager le pouvoir exécutif dans l'exagération du contingentement de ressources, car il y aurait des difficultés pour justifier l'excédent qui dépasse la limite maximale.

L'article 9 de la loi de responsabilité financière dispose que la limitation des engagements et des mouvements financiers doit intervenir lorsque le recouvrement n'atteint pas les objectifs de résultat primaire ou nominal. Ce résultat doit être vérifié à la fin de chaque période de deux mois. Cette limitation d'engagement ne concerne pas les dépenses obligatoires constitutionnelles ou légales, y compris celles destinées au paiement du service de la dette, ainsi que les dépenses sauvegardées par la loi de directives budgétaires. Le besoin de réaliser le contingentement des dépenses, c'est-à-dire de limiter les engagements peut être dû à une diminution des recettes prévues par la loi ou en raison des montants plus élevés des dépenses obligatoires⁶⁷⁸.

Pour les budgets du Ministère Public, de l'organisme qui rassemble les avocats publics⁶⁷⁹, du pouvoir législatif, entités qui jouissent de l'autonomie financière, il existe aussi la possibilité de contingentement. Au bout de deux mois, en constatant que la perception des recettes ne pourra pas permettre l'accomplissement des buts de résultat primaire ou nominal établis dans l'Annexe des Cibles Fiscales, ces organes peuvent, par acte propre qui intervient dans les 30 jours suivants, procéder à la limitation des engagements et des mouvements financiers, selon l'article 9 de la Loi de responsabilité financière et en conformité avec la Loi des Directives Budgétaires.

En ce qui concerne le pouvoir exécutif de l'Union, la pratique courante consiste à procéder à un contingentement important au début de l'année, afin d'assurer l'accomplissement des cibles de résultat fiscal. En général, « *la justification pour cette procédure est que les estimations de recettes auraient été exagérées par le Congrès National* »⁶⁸⁰. Dans ce contexte, l'autre question qui apparaît concerne l'utilisation des

678 LIMA, Edilberto Carlos Pontes ; MIRANDA, Rogério Boueri. *O processo orçamentário federal brasileiro*. In: MENDES, Marcos (Org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro : Topbooks, 2006, p. 348.

679 Il s'agit de l'organisme qui rassemble des avocats payés par l'État pour défendre les intérêts des personnes défavorisées.

680 LIMA, Edilberto Carlos Pontes ; MIRANDA, Rogério Boueri. *O processo orçamentário federal brasileiro*.

contingentements comme instrument d'échange politique. D'abord, ces contingentements peuvent apporter de l'insécurité aux fournisseurs et prestataires de service au secteur public, dont la réception du paiement peut être retardée et prendre beaucoup de temps. Ensuite apparaît le problème des « coûts de transaction », c'est-à-dire l'intense « lobbying » pour que les dépenses soient, non seulement incluses dans le budget, mais aussi liquidées et payées. À ce stade, des personnes sont désignées pour faire la pression sur les Ministères pour libérer des ressources, ce qui ouvre plusieurs possibilités de corruption⁶⁸¹.

Par ailleurs, une autre conséquence qui émerge de l'usage indiscriminé des contingentements est la stimulation à la création de nouvelles affectations de recettes et de nouvelles dépenses obligatoires. Il s'agit des tentatives pour protéger certaines dépenses du risque de contingentement, ce qui entraîne une rigidité encore plus importante du budget de l'État. Cette rigidité finit par assurer l'exécution de dépenses qui n'ont pas toujours un caractère prioritaire, ainsi qu'à entraîner « *une perte de qualité de la gestion publique, qui n'a plus de flexibilité pour faire face aux priorités mutables des dépenses tout au long des années. Le résultat c'est que ce cercle vicieux 'contingentement-affectations-contingentement' conduit à la progression croissante de la dépense publique* »⁶⁸². Une perte de transparence et de contrôle peut être également soulignée, face à la concentration de la libération de ressources à la fin de l'année, de sorte que le pouvoir législatif approuve toute une série de crédits supplémentaires et spéciaux, dont le vote détourne l'attention de l'étape de discussion de la loi budgétaire. Finalement, il se peut que l'exécution effective de ces crédits n'intervienne que l'année suivante par le biais des restes à payer⁶⁸³.

5. Réserve de contingence

Il s'agit d'une dotation globale qui n'a pas de destination spécifique, dont les ressources sont destinées à l'ouverture de crédits supplémentaires. La réserve de contingence est constituée par des ressources certaines et prédéterminées, qui seront employées quand il y aura besoin d'ouvrir un crédit supplémentaire, d'où l'avantage de la réserve de contingence.

In: MENDES, Marcos (Org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro : Topbooks, 2006, p. 348.

681 *Ibid.*, p. 354.

682 *Ibid.*, p. 355.

683 *Ibid.*, p. 355-356.

Dans la définition de Clóvis de Andrade Veiga⁶⁸⁴:

« Par l'article 91 du Décret-loi n° 200/67, modifié par l'article 1^{er} du Décret-loi n° 900, du 02.09.1969, avec la dénomination de Réserve de Contingence, le budget pourra contenir, au-delà des éléments constitutifs du schéma de la dépense, une dotation globale, non spécifiquement destinée à un programme ou à une unité budgétaire, dont les ressources sont employées pour l'ouverture des crédits supplémentaires, quand se montrent insuffisantes, au cours de l'exercice financier, les dotations faisant partie du budget annuel. »

Par contre, il y a un inconvénient puisque ce mécanisme gèle les ressources qui pourraient être employées pour le financement des programmes dont l'intérêt est plus immédiat. C'est pourquoi la réserve de contingence doit figurer au budget, uniquement quand il est déjà prévu que, pendant l'exécution, quelques dotations auront besoin d'un renforcement, mais ne pourront pas être supplées dans la phase d'élaboration budgétaire en raison de l'absence de loi qui autorise la dépense.

La loi de directives budgétaires (LDO) pour l'exercice financier de 2010 décrit la réserve de contingence dans son article 13:

« Art. 13. La Réserve de Contingence, observé l'alinéa III de l'article 5 de la LRF, sera constituée, exclusivement, des ressources du budget général, en équivalant dans le Projet et dans la Loi Budgétaire de 2012 à un minimum compris entre 2% (deux pour cent) et 1% (un pour cent), respectivement, en étant au moins à la moitié de la Réserve, dans le Projet de Loi, considérée comme dépense primaire en vue de l'évaluation du résultat fiscal. »

B. Une utilisation détournée des mécanismes de flexibilité par le pouvoir exécutif

Parmi les mécanismes de flexibilité du budget, les crédits extraordinaires sont ceux dont l'emploi est le plus controversé. C'est le cas, par exemple, des mesures provisoires qui ont ouvert des crédits extraordinaires lors de l'année 2006. Cette année-là, le Brésil a connu des problèmes relatifs au budget de l'État, qui n'avait pas été approuvé par les Assemblées

684 VEIGA, Clóvis de Andrade ; *Direito Financeiro Aplicado*. São Paulo: RT, 1975, p. 75/76.

jusqu'au mois de mai 2006. Le 12 avril 2006, le gouvernement a édicté la « mesure provisoire » n° 290, qui a ouvert un montant très élevé de crédits extraordinaires en faveur de plusieurs organes du pouvoir exécutif. Étant donné que les crédits extraordinaires sont admis par la Constitution pour faire face aux dépenses imprévues et urgentes, comme celles qui découlent des guerres, des calamités publiques ou de problèmes internes, l'édition de cette mesure provisoire a entraîné plusieurs critiques et discussions.

La Cour Constitutionnelle brésilienne (Tribunal Suprême Fédéral- STF) a été saisi par des partis politiques d'opposition (PSDB et PFL) qui souhaitaient une déclaration de l'inconstitutionnalité de l'acte. L'argumentation présentée par les partis politiques relève une atteinte portée au § 3° de l'article 167 et à l'article 62, § 1°, I, “d” de la Constitution. Une telle atteinte découlerait de l'inexistence du caractère d'urgence et d'imprévisibilité des dépenses couvertes par le crédit extraordinaire. Des crédits ont été ouverts pour la publicité institutionnelle de la Présidence de la République, pour la formation des astronautes, pour la réalisation des recensements, pour l'acquisition d'aéronefs.

Par ailleurs, l'article 62 apporte des interdictions à l'édition des mesures provisoires, parmi lesquelles figure l'interdiction d'édition des mesures provisoires relatives à des plans pluriannuels, directives budgétaires et crédits additionnels et supplémentaires, sauf dispositions de l'article 167, § 3°. Donc, le chef du pouvoir exécutif ne pourra pas édicter de mesures provisoires concernant la matière budgétaire, à l'exception des dépenses imprévisibles et urgentes. Dans l'interprétation juridique, il apparaît certain qu'il faut interpréter les exceptions d'une façon restrictive. Ainsi, il faut vérifier la configuration, tantôt de l'urgence, tantôt de l'imprévisibilité de la dépense pour que la norme du § 3° de l'article 167 puisse être appliquée.

Or, la Constitution elle-même donne des exemples de cas où il y a imprévisibilité et urgence dans la réalisation de dépenses, qui sont les cas de guerre, de calamité publique et de problème interne. Il semble absurde d'assimiler des dépenses qui découlent d'une guerre à des dépenses de formation des astronautes et de publicité institutionnelle, ce qui nous amène à déduire l'inconstitutionnalité de la mesure provisoire en question.

La jurisprudence du Tribunal Suprême Fédéral a pendant longtemps refusé de recevoir des actions directes d'inconstitutionnalité à l'encontre des normes budgétaires, en raison du manque de caractère de généralité et d'abstraction de ces normes. Le même

raisonnement est applicable aux crédits extraordinaires. Néanmoins, le Ministre Gilmar Mendes présente une opinion divergente : « *L'extension de la jurisprudence, développée pour exclure le contrôle abstrait des actes administratifs d'effet concret, ou « lois formelles », entraîne, sans doute, une insécurité, parce qu'elle empêche le contrôle de constitutionnalité de plusieurs lois.* »⁶⁸⁵

Dans ce contexte, il fallait considérer la nature juridique du budget, c'est-à-dire savoir s'il s'agissait d'une loi formelle. Encore selon le Ministre Gilmar Mendes :

« *Une autre interprétation doit être faite quand il s'agit des actes édictés sous la forme de la loi. Dans ce cas, le pouvoir constituant a voulu distinguer entre lois dotées de généralité et d'abstraction et les autres lois, dépourvues de ces attributs. Ces lois découlent de la volonté du législateur ou du pouvoir constituant lui-même, qui exige que certains actes, même en ayant des effets concrets, soient édictés sous la forme d'une loi (par exemple la loi budgétaire, la loi qui crée des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte, des agences et des fondations publiques)* ».⁶⁸⁶

Donc, en l'absence de distinction constitutionnelle entre le traitement qui doit être attribué aux lois matérielles et formelles, les lois formelles ne doivent pas être exclues du contrôle de constitutionnalité. En soutenant ce raisonnement, les partis politiques ont demandé la suspension provisoire de la mesure, avant le jugement au fond. L'urgence de la suspension a été défendue en raison des préjudices qui seraient imposés au Trésor public si les dépenses prévues étaient engagées.

Néanmoins, le rapporteur⁶⁸⁷, le Ministre Cezar Peluso, a refusé la concession de la mesure d'urgence pour les deux plaintes. La décision prononcée dans l'action du parti PFL a été la suivante :

« *Il s'agit de l'extinction du procès. La présence de l'imprévisibilité et de l'urgence ne peut pas être vérifiée par le Tribunal Suprême. Il est acquis, dans ce Tribunal, l'orientation selon laquelle il n'est pas licite de contrôler ou d'estimer le caractère d'urgence et d'importance,*

685 MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. 3^{ème} édition. São Paulo : Saraiva, 1996, p.158, cité dans l'action directe d'inconstitutionnalité -ADI- n° 3712 ; traduction libre.

686 *Ibidem*.

687 Ici il faut préciser que la notion de rapporteur dans la procédure juridictionnelle brésilienne diffère de celle présente dans le droit français. Au Brésil, le rapporteur est le juge (constitutionnel, comme les Ministres de la Cour Suprême, ou pas) qui résume les faits et qui donne son vote en premier, puis ce vote peut être suivi, ou pas, par les autres juges.

qui autorise l'édition de la mesure provisoire par le pouvoir exécutif, puisque cette mesure concerne la matière budgétaire. (...) On ne peut pas prétendre, alors, que, sans une atteinte manifeste au principe de la séparation des pouvoirs de la République, la Cour décide sur la présence ou pas des éléments typiques de l'imprévisibilité et de l'urgence dans l'ouverture de crédits extraordinaires, véhiculée, en conformité avec la règle de l'article 167, 3°, in fine, par mesure provisoire. (...) Considérant tout ce qui a été exposé, je rejette la demande, sans jugement au fond, en conformité avec l'article 21, §1°, du règlement interne du Tribunal Suprême Fédéral, en combinaison avec l'article. 267, VI, du Code de Procédure Civile, en laissant sans fondement le jugement de la demande de suspension. »⁶⁸⁸

Après avoir rendu plusieurs jugements dans le même sens, le STF a procédé à un revirement de jurisprudence, lors du jugement de l'Action Directe d'Inconstitutionnalité n° 4048-1, dont la décision définitive a été rendue le 14 mai 2008. Il s'agit encore une fois d'une mesure provisoire dont l'inconstitutionnalité a été soulevée par le parti politique PSDB, qui a argumenté sur l'absence des caractères d'urgence et d'imprévisibilité exigés pour l'ouverture de crédits extraordinaires par mesure provisoire.

Cette fois, le Tribunal a accepté de statuer sur la constitutionnalité du dispositif, même s'il ne s'agit pas d'une loi au sens matériel. En ce sens, le rapporteur, Ministre Gilmar Mendes indique : « *Or, si la Constitution soumet la loi au procès de contrôle abstrait, justement parce que c'est le moyen propre d'innovation de l'ordre juridique et l'instrument adéquat de concrétisation de l'ordre constitutionnel, il ne semble pas admissible que l'interprète affaiblisse cette garantie de la Constitution, en soustrayant un nombre élevé d'actes approuvés sous forme de loi au contrôle abstrait des normes et, très probablement, à toute forme de contrôle, puisque plusieurs de ces actes, en ne comportant pas de situations objectives, ne pourront pas être soumis à un contrôle de légitimité dans le cadre de la juridiction ordinaire. »⁶⁸⁹*

Le rapporteur souligne également la reconnaissance précédente du caractère normatif des dispositions de la Loi Budgétaire Annuelle. En l'espèce, il s'agissait de la Loi 10.640/2003, qui a réglementé la destination de la Contribution sur les Carburants (CIDE) ; le

688 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn n° 3709, rapporteur Ministre Cesar Peluzo.

689 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn n° 4048-1, rapporteur Ministre Gilmar Mendes.

Tribunal a déclaré recevable l'Action Directe d'Inconstitutionnalité (ADIn n. 2.925-DF, Rapporteur Ministre Ellen Gracie) contre la loi budgétaire sous l'argument que les dispositifs attaqués étaient pourvus d'un degré suffisant de généralité et d'abstraction. Selon le rapporteur, cette nouvelle orientation jurisprudentielle est plus adéquate, puisque, en permettant le contrôle de légitimité dans le cadre de la législation ordinaire, elle garantit la concrétisation de l'ordre constitutionnel.

Pour fonder son raisonnement, le rapporteur évoque aussi la nécessité de vérifier les caractères d'urgence et d'imprévisibilité des dépenses, ce qui doit être fait en considérant les cas de figure apportés par la Constitution, qui sont ceux de la guerre et de la calamité publique. Ces cas de figure doivent être pris en compte pour délimiter un cadre d'interprétation des critères d'imprévisibilité et d'urgence le plus restrictif possible : « *La prévision constitutionnelle d'ouverture de crédits extraordinaires (article 167, § 3) vise à donner un support financier à l'adoption de mesures urgentes, à surmonter des états de crise créés par des événements semblables à la guerre, à un problème interne ou à une calamité publique. C'est la raison pour laquelle il n'est pas difficile de constater l'adéquation de l'instrument législatif exceptionnel de la mesure provisoire pour ce fait. À travers la mesure provisoire, le pouvoir exécutif peut disposer, avec l'urgence demandée, des crédits pour faire face aux dépenses imprévisibles qui découlent de ces situations exceptionnelles.* »⁶⁹⁰

Après une analyse détaillée des crédits ouverts, ainsi que des justificatifs présentés pour la configuration de l'urgence et de la pertinence de l'édition de la mesure provisoire, le Ministre conclut que les crédits ouverts sont destinés à couvrir des dépenses courantes, qui ne sont pas justifiées par l'imprévisibilité ou l'urgence. Malgré la présence de quelques dépenses urgentes, ces dépenses sont dépourvues du caractère d'imprévisibilité.

Enfin, il convient de souligner la critique tout à fait pertinente évoquée par le rapporteur : « *La quantité élevée de mesures provisoires édictées l'an dernier par le Président de la République, pour l'ouverture de crédits supplémentaires ou spéciaux déguisés en crédits extraordinaires, est assez impressionnante. Depuis le début de l'année 2007, on peut compter déjà plus de 20 mesures provisoires destinées à l'ouverture de crédits d'une nature extraordinaire douteuse (MP n° 343, 344, 346, 354, 356, 364, 365, 370, 376, 381, 383, 395, 399, 400, 402, 405, 406, 408, 409, 420 et 423). C'est le rôle de cette Cour*

⁶⁹⁰ *Ibidem.*

d'assurer la force normative de la Constitution et d'établir des limites aux éventuels excès législatifs des autres pouvoirs »⁶⁹¹.

Il faut saluer l'attitude du Tribunal Suprême Fédéral, qui s'est finalement positionné du côté de la Constitution, en ayant le courage de réprimer les abus du pouvoir exécutif, qui a détourné l'utilisation des crédits extraordinaires au détriment des prérogatives du pouvoir législatif. Néanmoins, il convient de rappeler que le pouvoir législatif a la prérogative de rejeter les mesures provisoires, soit pour des raisons de fond, soit face à l'absence d'exigences d'urgence nécessaires à l'édition des mesures provisoires⁶⁹². Le Parlement finit par ne jamais rejeter ces mesures provisoires portant sur le budget de l'État, notamment en raison de la difficulté de rétablir le statut antérieur à la mesure puisque, jusqu'à l'appréciation finale de la mesure provisoire, plusieurs dépenses sont déjà réalisées.

La réalisation du contingentement en dehors des cas prévus par la loi de responsabilité financière est un autre cas d'usage détourné des mécanismes de flexibilité budgétaire. Au-delà des critiques déjà présentées vis-à-vis du mécanisme du contingentement, il convient de rappeler que le pouvoir exécutif finit par limiter les engagements sans avoir vérifié, au bout de deux mois, l'accomplissement ou pas des objectifs de résultat primaire ou nominal. Avant l'approbation de la LRF, il y avait la pratique du contingentement par le biais des décrets. Pour les exercices de 2000 et 2001, donc après l'approbation de cette loi, il a été nécessaire d'adopter le principe, de sorte que l'exécutif a bien pris en compte les nouvelles exigences apportées par la LRF. Néanmoins, dans les années qui suivirent, le gouvernement a commencé à faire des contingentements d'une façon désordonnée au détriment des exigences légales⁶⁹³.

Il est démontré que, très souvent, et suite à l'approbation du budget, après toute une série de discussions, le gouvernement finit par édicter quelques mois après un décret qui détermine le contingentement d'une somme qui atteint des milliards de reais⁶⁹⁴. Selon Régis Fernandes de Oliveira⁶⁹⁵, cette pratique est inconcevable et devient encore pire quand elle est prévue dans le texte de la loi de directives budgétaires. Parfois, le gouvernement établit

691 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn n. 4048-1, rapporteur Ministre Gilmar Mendes.

692 ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público : a função de controle do Parlamento*. Thèse de doctorat. Université de São Paulo, 2009, p. 226.

693 OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo : RT, 2010, p. 307.

694 *Ibid.*, p. 308.

695 *Ibid.*, p. 308.

des critères pour continger un montant pour des travaux publics ou des investissements. À ce stade, l'auteur défend qu'il faut établir des critères spécifiques, pour éviter que cette pratique ne porte sur certaines dépenses essentielles. Il défend, par ailleurs, le transfert aux unités budgétaires de la prérogative de décider le moment et les hypothèses dans lesquels seraient réalisées les limitations d'engagement. L'objectif serait d'éviter qu'un seul acte concernant toute une série de dépenses n'entraîne des préjudices sur des travaux ou des activités.

Il faut souligner, en outre, la question du moment où peut intervenir le contingentement des dépenses. Même si la norme prévoit le délai de deux mois pour l'évaluation des cibles et éventuel contingentement, le gouvernement finit par ignorer cette exigence, de sorte que le contingentement intervient à n'importe quel moment. Finalement, la critique la plus forte qui frappe le mécanisme du contingentement est faite par les parlementaires, car ce mécanisme atteint l'exécution de ses amendements au budget. Cette question sera analysée de façon plus approfondie à la partie suivante.

SECTION 2. L'EXECUTION DES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES ET LES PROPOSITIONS DE RENDRE OBLIGATOIRE L'EXECUTION DE TOUTES LES DEPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT

Comme il a été démontré précédemment dans ce travail, les amendements parlementaires sont au cœur des activités du pouvoir législatif vis-à-vis du budget de l'État. Au-delà du fait de se préoccuper de l'inclusion de ces amendements dans la loi budgétaire annuelle, les parlementaires cherchent aussi à s'assurer que les dépenses apportées par ces amendements seront engagées, liquidées et payées. Ainsi, les parlementaires doivent entamer toute une série de négociations avec le pouvoir exécutif pour que ces dépenses soient exécutées. D'où une partie significative de l'argument de la doctrine sur le rôle exercé par l'exécution des amendements parlementaires, qui serait employée comme « monnaie d'échange » par le pouvoir exécutif, pour obtenir le soutien parlementaire lors des votes des lois d'intérêt du Gouvernement.

De même, face au caractère d'autorisation du budget de l'État, ainsi qu'à la réalisation par le Gouvernement des grands contingentements de dépenses, les parlementaires présentent plusieurs amendements à la Constitution pour rendre l'exécution budgétaire obligatoire. Il s'agit des propositions dites du « budget impositif ». Ces propositions, soutenues par une partie significative du pouvoir législatif et combattues par le pouvoir exécutif, sont très polémiques et méritent une analyse critique et raisonnée.

Cette Section 2 comprendra donc, dans un premier temps, l'analyse du régime, l'exécution des amendements parlementaires et de son usage politique (I). Dans un second temps, seront examinées les propositions pour rendre obligatoire l'exécution de toutes les dépenses budgétaires (II).

I. La problématique de l'exécution des amendements parlementaires au budget de l'État

La problématique des amendements parlementaires comprend le régime d'exécution des amendements parlementaires, c'est-à-dire la façon dont les dépenses décidées par le législatif sont exécutées, ainsi que leur rôle vis-à-vis du travail des parlementaires, notamment en ce qui concerne leur région d'origine et leurs bases de soutien politique (A). En outre, il est important d'analyser la question de l'usage de l'exécution des amendements parlementaires pour obtenir le soutien politique du pouvoir exécutif, ce pouvoir étant en mesure « d'acheter » des votes au Congrès National en échange des libérations de ressources pour les amendements (B).

A. Le régime d'exécution des amendements parlementaires au budget

Le fait que le pouvoir exécutif détienne la compétence pour l'exécution budgétaire, et qu'il dispose de mécanismes pour rendre le budget de l'État plus flexible, entraîne des

réflexes importants sur l'exécution des amendements parlementaires. La plupart des amendements parlementaires concernent des investissements classés comme dépenses discrétionnaires, dont l'exécution n'est pas obligatoire pour le pouvoir exécutif. Dans ce sens, l'hypothèse que le gouvernement n'exécute pas les dépenses prévues par les parlementaires est souvent à l'origine des conflits entre les pouvoirs. Cette hypothèse est souvent vérifiée en pratique, notamment à travers les contingentements de ressources, qui atteignent des montants très élevés.

Comme cela a été présenté à la Section précédente, le contingentement est la procédure de gel de l'exécution de dépenses en raison de l'insuffisance du recouvrement et du besoin d'observer les objectifs d'excédent primaire prévus à la loi de directives budgétaires. Malgré son fondement légal, la pratique du contingentement est très critiquée, notamment en raison des montants élevés et des allégations sur un usage politique du gel et de la libération des ressources. Les dernières années, les contingentements ont atteint des montants très élevés, à l'instar de l'année 2012 pendant laquelle le montant des dépenses gelées a été de 55 milliards de reais⁶⁹⁶.

Une autre situation qui se vérifie assez fréquemment par rapport au gel de ressources budgétaires est la réalisation par le pouvoir exécutif d'un très grand contingentement en début de l'année ; celui-ci affecte l'exécution des amendements, en ne procédant à la libération de ces ressources qu'en fin d'exercice. Par conséquent, plusieurs amendements finissent par être exécutés dans d'autres exercices financiers, selon le régime des restes à payer. Dans les exercices financiers de 1999, 2000 et 2001, plus de deux tiers, c'est-à-dire respectivement 66,9%, 66% et 74,1%, des dépenses d'investissement ont été exécutés au mois de décembre, la plupart sous le régime des restes à payer, et en n'étant effectivement payées qu'à la fin de l'exercice financier suivant⁶⁹⁷. Cette situation est vue comme une « stratégie du gouvernement d'attendre jusqu'au dernier moment pour exécuter les

696 Selon l'information véhiculée dans une audience publique avec les Ministres du Trésor et du Plan, disponible sur <http://www.youtube.com/watch?v=IOc3hlULs1s> consultée le 1^{er} octobre 2012. La même information a été présentée par la presse, par exemple le Portail *UOL Economia*, édition du 15 février 2012. *Governo anuncia corte de R\$ 55 bi no orçamento*. Disponible sur economia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2012/02/15/governo-anuncia-corte-de-r-55-bi-no-orcamento-de-2012.htm, consulté le 1^{er} octobre 2012. Il est intéressant de noter l'approche de la presse vis-à-vis du contingentement, qui est traité comme une suppression des dépenses, ce qui n'est pas tout à fait correct du point de vue technique.

697 PEREIRA, Carlos ; MUELLER, Bernardo. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 45, no 2, pp. 265 a 301, Rio de Janeiro, 2002, p. 287.

investissements budgétaires, y compris les amendements individuels et collectifs des parlementaires, et exercer une pression pour que ceux-ci votent selon les préférences de l'exécutif tout au long de la période législative »⁶⁹⁸

Par ailleurs, étant donné qu'une partie significative des amendements parlementaires destine des ressources aux municipalités, deux autres questions se posent. La première est liée aux rapports entretenus entre les parlementaires et les électeurs et les autorités locales, tandis que la seconde concerne les difficultés et les retards dans l'exécution des amendements parlementaires destinant des ressources aux municipalités.

Les rapports entre les parlementaires et les électeurs locaux sont fondées sur l'obtention de ressources du budget de l'Union pour une ou quelques municipalités. Dans ce sens, la plupart des députés et des sénateurs croient avoir le devoir d'obtenir plus de ressources pour leurs états ou leurs régions, car il s'agit d'une activité inhérente à la fonction parlementaire⁶⁹⁹. Les maires, eux aussi, considèrent qu'apporter des ressources de l'Union pour la ville est une attribution essentielle des parlementaires⁷⁰⁰. La lutte pour obtenir des ressources du budget de l'Union s'explique en grande mesure par l'intérêt des politiciens de réaliser des travaux publics, ce qui leur confère davantage de prestige et de reconnaissance de la part de la population, les ressources dont disposent les entités décentralisées n'étant pas suffisantes pour réaliser ce genre d'investissement⁷⁰¹. Dans ce sens, les parlementaires fonctionnent comme un lien entre les gouvernements des états fédérés et municipalités et le gouvernement fédéral, leur travail étant essentiel pour faire face à la bureaucratie étatique⁷⁰². D'une part les parlementaires cherchent à assurer des ressources du budget de

698 *Ibid.*, p. 287.

699 Ces propos ont été souvent évoqués lors des entretiens réalisés par l'auteur. Le même constat a été présenté dans l'article suivant : BEZERRA, Marcos Otávio. *Políticos, representação política e recursos públicos*. In: Horizontes Antropológicos, année 7, n. 15, p. 181-207, Porto Alegre, julho de 2001. BEZERRA souligne le caractère non officiel de cette action des parlementaires et des maires de chercher des ressources de l'Union pour leurs villes et leurs régions. Étant donné que ce comportement ne fait pas partie de leurs attributions légales et institutionnelles, l'analyse des rapports entre les parlementaires et les autorités locales vis-à-vis du budget de l'Union doit être menée à partir d'un point de vue non institutionnel (p. 183).

700 BEZERRA, Marcos Otávio. *Políticos, representação política e recursos públicos*. In: Horizontes Antropológicos, année 7, n. 15, p. 181-207, Porto Alegre, julho de 2001, p. 190.

701 BEZERRA, Marcos Otávio. *Políticos, representação política e recursos públicos*. In: Horizontes Antropológicos, année 7, n. 15, p. 181-207, Porto Alegre, julho de 2001, p. 190-191. Cet auteur évoque, également, les efforts menés par les politiciens pour associer leur nom et leur image aux travaux publics et aux bénéfices fournis à la collectivité en général, ainsi que les intérêts du secteur privé de la construction qui jouent également sur la quête des ressources de l'Union.

702 *Ibid.*, p. 192. Dans le même sens FILGUEIRAS, Fernando. *Política orçamentária, formação de interesses e corrupção no Brasil 1995-2000*. Juiz de Fora, 2005. Disponible sur <http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/PIFICB9500.pdf>, consulté le 18 septembre 2012, traduction libre : « Le

l'Union aux entités décentralisée, tandis que d'autre part les maires et les gouverneurs de l'État apportent leur soutien aux campagnes électorales de ces parlementaires⁷⁰³. Au-delà des liens des parlementaires avec la région concernée, cette intermédiation est, dans la plupart des cas, dictée aussi par les liens partidaires. Il apparaît, en outre, l'existence de « parlementaires forts », en général faisant partie de la base d'appui du gouvernement, et qui ont plus d'influence sur les décisions d'allocation et d'exécution des ressources budgétaires, ainsi que des contacts importants avec les ministres et autres membres du gouvernement et de la bureaucratie⁷⁰⁴.

Cette réalité est évaluée par la presse et par une grande partie des scientifiques politiques comme « clientéliste » et « physiologique ». La destination de ressources du budget de l'État à une région est, donc, vue comme une façon d'obtenir des votes de la population de cette région, le seul objectif de toute action des parlementaires étant de se maintenir au pouvoir, en renouvelant leurs mandats. Il est vrai que cet objectif est toujours présent, la lutte pour garder le pouvoir faisant partie des bases de la politique, toutefois, la vision qui oppose la politique nationale et la politique locale⁷⁰⁵ peut également faire l'objet de critiques⁷⁰⁶. Il faudrait considérer, outre le calcul électoral, l'existence de rapports plus complexes entre les parlementaires, les autorités locales, le secteur privé et le pouvoir exécutif fédéral. Par ailleurs, il faut tenir compte que les différents niveaux de l'autorité politique, c'est-à-dire les municipalités, les états fédérés et l'Union, ne sont pas des entités

pouvoir des gouverneurs (des états fédérés) est fondé sur leur relation étroite avec les groupements des états fédérés au Congrès National. Cette relation est basée sur la distribution de ressources politiques et financières que les gouverneurs, au travers des amendements parlementaires, font aux députés pour qu'ils optimisent leur performance dans leurs bases électorales. En échange, le parlementaire offre sa fidélité dans le Parlement aux intérêts de l'état, ce qui rend plus difficile pour le Président de former des coalitions lui assurant la gouvernabilité. » (p. 7).

703 FILGUEIRAS, Fernando. *Política orçamentária, formação de interesses e corrupção no Brasil 1995-2000*. Juiz de Fora, 2005. Disponible sur <http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/PIFICB9500.pdf>, consulté le 18 septembre 2012.

704 BEZERRA, Marcos Otávio. *Políticos, representação política e recursos públicos*. In: Horizontes Antropológicos, année 7, n. 15, p. 181-207, Porto Alegre, julho de 2001, p. 192-195. L'auteur souligne, en outre, le travail réalisé par des entreprises privées, les « bureau de conseil », dont le travail consiste à faire du lobbying auprès des autorités gouvernementales pour obtenir la libération de ressources. Selon l'auteur, il arrive très souvent que ces entreprises soient liées à un parlementaire « fort », qui contribue aux démarches, y compris au sein des ministères. Dans ce sens, il est évoqué aussi le fait qu'il peut arriver que des groupes de députés recommandent des fonctionnaires pour les ministères, ce qui leur permet de contrôler les ressources de ce ministère (p. 195-198).

705 Selon BEZERRA, les conceptions distinctes de la représentation politique ne peuvent pas « être expliquées simplement en termes d'opposition entre ce qui est conçu comme étant la politique nationale (« programmatique ») et la politique locale (« clientéliste ») ». (BEZERRA, Marcos Otávio. *Políticos, representação política e recursos públicos*. In: Horizontes Antropológicos, année 7, n. 15, p. 181-207, Porto Alegre, julho de 2001, p. 182, traduction libre.

706 *Ibidem*.

totalemment séparées et autonomes, l'articulation entre ces niveaux étant présente dans plusieurs discussions au Congrès National. Il émerge, donc, la conclusion qu'au-delà d'entretenir des rapports clientélistes, l'obtention de ressources du budget de l'Union vers les entités décentralisées par le biais des amendements parlementaires, ainsi que toutes les manœuvres pour leur exécution, font partie de la façon dont l'action politique est conçue, d'autant plus que les parlementaires considèrent cette activité comme faisant partie de leurs attributions⁷⁰⁷.

D'autre part, l'exécution des amendements parlementaires destinant des ressources aux municipalités rencontre des difficultés et des retards. Ces difficultés ont été discutées par les parlementaires lors d'une audience à la Commission Mixte du Budget⁷⁰⁸, en présence du directeur de la Caisse Économique Fédérale -CEF⁷⁰⁹, en mai 2012. Les parlementaires ont montré leur insatisfaction face à la possibilité d'annulation des dotations destinées aux municipalités qui n'avaient pas accompli ce qui exigé, telles que la présentation des projets et la passation des marchés publics. La bureaucratie existant lors de la libération des ressources et l'intervention obligatoire de la CEF sont considérées comme les principaux obstacles à l'exécution des amendements parlementaires. Dans ce contexte, le Directeur de la CEF a estimé que le délai d'exécution des amendements au budget destinant des ressources à des municipalités est de 3,8 ans⁷¹⁰, comptées à partir de la présentation de l'amendement par le Parlementaire jusqu'à la conclusion des travaux financés par cet amendement. Face à cette situation, une norme administrative interministérielle a été édictée, cherchant à simplifier les contrats et l'exécution des accords entre les ministères et les mairies. Il s'agit de l'ordonnance interministérielle n° 507/2011, approuvée par les ministres du plan, du trésor et du contrôle de l'Union. Selon le directeur de la CEF, douze mille contrats sont déjà soumis à ces nouvelles règles et onze mille pourront être inclus suite à la décision du gouvernement d'élargir l'application de l'ordonnance aux contrats signés avant

707 BEZERRA, Marcos Otávio. *Políticos, representação política e recursos públicos*. In: Horizontes Antropológicos, année 7, n. 15, p. 181-207, Porto Alegre, julho de 2001,

708 Selon les informations publiées par l'Agence de Presse de la Chambre des Députés le 16 mai 2012 : *Diretor da Caixa alerta para risco de cancelamento de obras não licitadas*. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/417484-DIRETOR-DA-CAIXA-ALERTA-PARA-RISCO-DE-CANCELAMENTO-DE-OBRAS-NAO-LICITADAS.html>, consulté le 13 septembre 2012.

709 Il s'agit de la banque officielle chargée de la gestion des accords entre l'Union et les municipalités et de l'intermédiation de l'envoi des ressources du budget de l'Union aux municipalités.

710 Agence de Presse de la Chambre des Députés, 16 mai 2012. *Execução de emenda ao Orçamento demora 3,8 anos, segundo Caixa*. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/417459-EXECUCAO-DE-EMENDA-AO-ORCAMENTO-DEMORA-3,8-ANOS,-SEGUNDO-CAIXA.html>, consulté le 13 septembre 2012.

qu'elle n'entre en vigueur.

B. L'exécution des amendements parlementaires utilisée comme « monnaie d'échange » par le pouvoir exécutif

La question la plus controversée vis-à-vis de l'exécution des amendements parlementaires est sa supposée utilisation par le pouvoir exécutif comme une façon d'exercer une pression sur les parlementaires lors du vote des projets d'intérêt du Gouvernement. Puisque le budget de l'État brésilien contient uniquement des autorisations de dépenses dont l'exécution n'est pas obligatoire, le choix discrétionnaire des dépenses à réaliser revient au pouvoir exécutif. Par conséquent, le Gouvernement finirait par utiliser sa prérogative d'exécuter ou pas les amendements parlementaires pour influencer les décisions politiques du Congrès National. Dans ce sens, la presse et une partie significative de la doctrine définissent la libération de ressources pour faire face aux dépenses prévues par le législatif, comme une « monnaie d'échange », pour obtenir des votes favorables au gouvernement lors de votes importants au Parlement.

Pour mieux décrire cette situation, le concept de *Pork-barrel* est évoqué. Issu de la doctrine américaine, il désigne « *les échanges de faveurs entre les acteurs politiques importants à partir de l'usage des ressources publiques comme monnaie d'échange* »⁷¹¹. Cette doctrine s'appliquerait au système politique brésilien, le pouvoir législatif concédant à l'exécutif l'autorisation des dépenses pour les programmes gouvernementaux, tandis que « *la bureaucratie fédérale offre la libération de ressources pour les amendements parlementaires dans leurs bastions électoraux -états fédérés et municipalités- en échange du soutien à la plénière du Congrès. Les maires et les gouverneurs, en possédant les ressources des amendements, offrent aux parlementaires l'appui politique pour leur réélection. Les ressources pour les amendements étant libérées, les entrepreneurs chargés de la réalisation des travaux offrent des ressources aux campagnes électorales. Ainsi, est formulé le cadre de*

711 FILGUEIRAS, Fernando. *Política orçamentária, formação de interesses e corrupção no Brasil 1995-2000*. Juiz de Fora, 2005. Disponible sur <http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/PIFICB9500.pdf>, consulté le 18 septembre 2012, p. 1.

l'échange de faveurs entre les acteurs, c'est-à-dire le pork-barrel »⁷¹².

Cette pratique d'échanges politiques entre les pouvoirs est vue comme une conséquence du système politique présidentiel. Dans ce système, le pouvoir exécutif doit faire des efforts pour obtenir le soutien de la majorité parlementaire à ses politiques, d'autant plus que le système politique brésilien est assez fragmenté, et compte un grand nombre de partis politiques. Par conséquent, le mode opérationnel du système présidentiel brésilien est appelé « présidentialisme de coalition »⁷¹³. Il s'agit de l'établissement des échanges entre les pouvoirs législatif et exécutif, pour que ce dernier puisse maintenir une base d'appui politique au Congrès National. Pour ce faire, le président de la république concède des bénéfices aux membres des partis politiques faisant partie de cette base d'appui, tels que des postes dans l'administration publique fédérale et les ministères, afin d'obtenir leur soutien lors des votes intéressant l'exécutif.

Ces comportements et ces prérogatives employés par le pouvoir exécutif pour obtenir un certain contrôle sur les décisions du pouvoir législatif sont aussi appelés « mécanismes de gouvernabilité ». La doctrine souligne que l'exécutif dispose de deux mécanismes principaux : les pouvoirs constitutionnellement attribués lui permettant de faire valoir ses préférences dans le processus législatif, tels que le droit de veto et le pouvoir normatif, par exemple par le biais des mesures provisoires, et le contrôle sur son propre parti politique majoritaire au Congrès National⁷¹⁴.

Par ailleurs, un autre moyen souvent évoqué, et de grande importance dans cette étude, est la négociation entamée entre les pouvoirs exécutif et législatif autour de la libération de ressources pour l'exécution des amendements parlementaires⁷¹⁵. L'exécution de

712 *Ibid.*, p 6.

713 « *Le terme, qui apparaît en 1988 dans un article classique de Sérgio Abranches (1988), décrit le modèle institutionnel typique de l'Amérique du Sud : le Président construit une base d'appui en concédant des postes ministériels à des membres des partis ayant une représentation au Congrès, tandis que, en échange, ils lui fournissent les votes nécessaires pour approuver son agenda législatif* ». SANTOS, Fabiano. *Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988*. In: AVRITZER, Leonardo ; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*; Belo Horizonte : UFMG, 2006, 271 p, p. 225, traduction libre.

714 COUTO, Cláudio G. Os mecanismos do ajuste: instituições e agendas na política econômica. *Estudios Sociales* (Santa Fe), Santa Fé - Argentina, v. X, n. 19, p. 169-195, 2000 ; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro : FGV, 2001.

715 Selon Regis Fernandes de Oliveira, avec toute l'autorité de quelqu'un qui a déjà exercé un mandat de député : « *En vérité, il y a un accord partidaire qui permet à chaque député d'insérer dans le budget annuel des dotations destinées à sa base électorale. Une telle situation est absurde. D'abord, elle bénéficie à la circonscription où le*

ces amendements est parfois conditionnée par le vote favorable des parlementaires sur des sujets qui sont dans l'intérêt du pouvoir exécutif, de sorte que le budget devient une monnaie d'échange pour l'obtention de soutien politique. Cette problématique concerne les amendements individuels et collectifs, puisque l'exécutif est responsable de l'exécution budgétaire. Le moyen très souvent employé par le pouvoir exécutif est le contingentement de l'exécution budgétaire, avec le gel des dépenses. Selon José Mauricio CONTI, « *Étant donné que l'on connaît les dotations budgétaires insérées dans le budget par les amendements parlementaires, dont la libération de ressources est évidemment de l'intérêt du parlementaire qui les a proposés, le contingentement de ces dotations, de libération opportune, a transformé la procédure budgétaire en un véritable instrument « d'achat » de soutien politique du Législatif par l'Exécutif.* »⁷¹⁶. Dans ce sens, le Professeur souligne le détournement de l'utilisation de ce mécanisme de flexibilité budgétaire, « *destiné à mieux gérer le flux de ressources, dans sa véritable finalité qui est d'adapter les inconstances de l'activité financière pour chercher à respecter la loi budgétaire telle qu'elle a été approuvée, vers une autre finalité qui n'est pas la sienne, celle d'être une monnaie d'échange entre les Pouvoirs par des soutiens politiques circonstanciés.* »⁷¹⁷.

L'existence de cet échange politique n'est cependant pas reconnue par l'ensemble de la doctrine. Selon Fernando Limongi et Argelina Figueredo⁷¹⁸, les amendements individuels, qui coexistent avec les amendements collectifs et les amendements des rapporteurs, représentent la partie la moins importante des ressources du budget de l'État, qui se trouvent limitées par la propre décision du pouvoir législatif. Par ailleurs, ces auteurs font une analyse statistique à partir de données concernant ces amendements et soulignent l'existence

député a été le mieux élu, ce qui discrimine les autres, qui n'ont pas eu le privilège d'élire un parlementaire. Cette situation est odieuse, parce qu'elle aide la réélection de députés et sénateurs qui resteraient en position de supériorité par rapport aux autres candidats potentiels. Il n'y a rien d'éthique dans cette action du Congrès National.

Cette situation, en outre, entraîne la dépendance des parlementaires de la base du gouvernement face à la libération postérieure des ressources. En fonction de la matière à voter, il y aura ou pas libération ministérielle des ressources, ce qui entraînera le vote favorable du parlementaire en faveur du gouvernement. »

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo : RT, 2006, p. 378, traduction libre.

⁷¹⁶ CONTI, José Mauricio. *Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de Poderes*. In: *Revista Consultor Jurídico*, 3 juillet 2012.

⁷¹⁷ CONTI, José Mauricio. *Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de Poderes*. In: *Revista Consultor Jurídico*, 3 juillet 2012.

⁷¹⁸ LIMONGI, Fernando ; FIGUEIREDO, Argelina. *Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo*. p. 5. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005. Scielo Brazil. Disponible sur: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>>.

d'un grand nombre de cas où coexistent un soutien politique élevé et un niveau faible d'exécution des amendements, ainsi que le cas des députés dont les amendements sont exécutés, même s'ils n'exercent plus leurs mandats.

À cette position s'oppose celle d'Aleksandra Katia Dallaverde⁷¹⁹ qui argumente que, le fait que les amendements proposés par des parlementaires qui n'exercent plus leur mandat sont largement exécutés, se justifie par la pratique du « parrainage des amendements » : les amendements appartenant à un parlementaire qui n'a pas été réélu sont repris par les nouveaux parlementaires ayant les mêmes intérêts que leur prédécesseur, de façon à donner une continuité à la négociation des amendements avec le pouvoir exécutif. Finalement, cet auteur évoque des articles de presse qui ont conclu à l'existence d'un plus grand niveau d'exécution des amendements des parlementaires du groupe qui soutient le gouvernement, ainsi que l'accélération du rythme d'exécution des amendements parlementaires pendant les périodes de vote des questions de grande importance pour le pouvoir exécutif. Dans ce même sens, est évoqué le fait que « *la capacité du parlementaire d'obtenir la libération de ressources est liée à sa réputation, ses chances électorales et l'obtention de fonds pour le financement de campagne. Dans ce scénario, les amendements peuvent définir le comportement des parlementaires dans leurs prises de décision. Ils (les amendements) servent comme 'monnaie d'échange' pour les négociations qui concernent les sujets d'intérêt du pouvoir exécutif.* »⁷²⁰.

Selon Figueiredo et Limongi⁷²¹, ce qui explique le comportement des parlementaires est la fidélité partidariaire, c'est-à-dire que les votes des parlementaires sont influencés par les déterminations de leurs partis politiques et non pas par la libération de ressources pour faire face à leurs amendements au budget. Cette conclusion est contestée face à la méthodologie employée, qui ne permet pas d'isoler les raisons du soutien parlementaire à l'exécutif, d'autant plus que les deux variables sont liées, car « *la majorité du jeu budgétaire comprend des parlementaires de la base gouvernementale elle-même. Cela veut dire qu'il n'y a pas*

719 DALLAVERDE, Aleksandra Katia. *A titularidade exercida pelo poder executivo sobre a gestão das finanças públicas e o desequilíbrio causado no quadro da separação de poderes*. Mémoire. São Paulo : Université de São Paulo, 2008, p. 135-136.

720 CAMBRAIA, Túlio. *Emendas ao projeto de lei orçamentária: algumas distorções*. Brasília : Câmara dos Deputados, 2011. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>, consulté le 12 septembre 2012.

721 LIMONGI, Fernando ; FIGUEIREDO, Argelina. *Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo*. p. 5. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005. Scielo Brazil. Disponible sur : <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>

d'incohérence entre d'un côté, le soutien au gouvernement et le parti politique, et, de l'autre, la récompense au parlementaire en fonction de son bon comportement. »⁷²².

La conclusion de FIGUEIREDO et LIMONGI est aussi contestée dans leur propos sur l'importance réduite des amendements parlementaires vis-à-vis du budget de l'Union. Une étude⁷²³ montre que dans la période comprise entre 2005 et 2011, le montant total des ressources mis à disposition du Congrès National pour la présentation des amendements au budget représentait 3.3% du total du budget général et de la sécurité sociale, sauf les dépenses de financement de la dette. En comparaison avec les recettes primaires faisant partie du projet de loi budgétaire annuelle, le montant possible d'appropriation par les amendements correspond à environ 4,6%. À partir de ces chiffres, ces pourcentages pourraient en principe être considérés comme insignifiants. Cependant, étant donné que la majorité du budget de l'État est composé de dépenses obligatoires, la comparaison la plus adéquate doit être faite vis-à-vis du montant des dépenses discrétionnaires. Ces dépenses possèdent la même nature que les amendements parlementaires, c'est-à-dire emploient des recettes dont la destination n'est pas déterminée par la loi ou la Constitution. Donc, en comparaison avec les dépenses discrétionnaires de la période de 2005 à 2011, les amendements parlementaires correspondent à environ 34,5% de ces dépenses, ce qui démontre que le montant des dépenses décidées par les parlementaires est bien significatif, et se répercute sur la programmation des dépenses publiques⁷²⁴.

Une autre question soulevée par la doctrine⁷²⁵ concerne la priorité concédée aux amendements des parlementaires qui soutiennent le gouvernement. La priorité est conférée aux demandes des députés et des sénateurs "gouvernistes", de sorte que l'exécution des

722 MELO, Marcus. *Emendas parlamentares*. In: AVRITZER, Leonardo ; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*; Belo Horizonte : UFMG, 2006 271 p., p. 200, traduction libre.

723 CAMBRAIA, Túlio. *Emendas ao projeto de lei orçamentária: algumas distorções*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>, consulté le 12 septembre 2012.

724 CAMBRAIA, Túlio. *Emendas ao projeto de lei orçamentária: algumas distorções*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>, consulté le 12 septembre 2012, p. 13.

725 LIMONGI, Fernando ; FIGUEIREDO, Argelina. *Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo*. p. 5. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005. *Scielo Brazil*. Disponible sur : <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>>; BEZERRA, Marcos Otávio. *Políticos, representação política e recursos públicos*. In: Horizontes Antropológicos, année 7, n. 15, p. 181-207, Porto Alegre, julho de 2001 ; PEREIRA, Carlos ; MUELLER, Bernardo. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 45, no 2, pp. 265 a 301, Rio de Janeiro, 2002, p. 287.

amendements parlementaires, ainsi que la distribution des postes aux ministères, est un instrument de formation et de maintien de la majorité gouvernementale au Parlement⁷²⁶. Selon BEZERRA, « *le pouvoir exécutif maintient un système d'information sur l'action des parlementaires (votes, discours, etc.), qui fonctionne comme un instrument de gouvernement. Au-delà des mesures quotidiennes de contrôle de l'administration publique, les ministres disposent de rapports mis à jour sur les positions des parlementaires vis-à-vis du gouvernement* »⁷²⁷. Le même mécanisme est décrit par PEREIRA et MUELLER⁷²⁸, qui précisent qu'il s'agit du système d'accompagnement législatif -SIAL, institué par le Décret n° 1.403, du 21 février 1995. Ce système « *fait un bilan entre les demandes des députés et la façon dont ils votent au Congrès. Cela aide à rationaliser et contrôler les dépenses budgétaires de l'exécutif, en réduisant les coûts de la quête de soutien en permettant que le gouvernement réponde aux demandes des députés qui lui sont fidèles, tandis qu'il évite le gaspillage de ressources avec des parlementaires infidèles.* »⁷²⁹.

Finalement, il faut souligner que cette pratique de la libération de ressources en échange de soutien politique est expressément interdite par les lois de directives budgétaires successives. L'article 100 de la LDO pour 2012 dispose que « *L'exécution de la Loi Budgétaire 2012 et des crédits additionnels obéira aux principes constitutionnels de légalité, impersonnalité, moralité, publicité et efficacité dans l'Administration Publique, ne pouvant pas être utilisée pour influencer l'appréciation des propositions législatives au Congrès National* »⁷³⁰.

Néanmoins, cette règle ne semble pas être respectée au long des années. Un article publié par l'Agence de Presse de la Chambre des Députés⁷³¹, reconnaît explicitement

726 BEZERRA, Marcos Otávio. *Políticos, representação política e recursos públicos*. In: Horizontes Antropológicos, année 7, n. 15, p. 181-207, Porto Alegre, julho de 2001.

727 *Ibid.*, p.4 :

« Nous avons remarqué l'absence d'un mécanisme capable de contrôler les demandes parlementaires [...]. Au début, il n'était pas rare que plusieurs parlementaires, sceptiques envers le Gouvernement, demandent des avantages dans plusieurs organismes et ministères pour faire face aux besoins de leurs électeurs. Nous avons, alors, décidé de contrôler ces demandes et leur concession [...]. Avec ce système nous avons une photographie parfaite de ce que les parlementaires ont demandé et de l'étendue des concessions faites par l'exécutif ».

728 PEREIRA, Carlos ; MUELLER, Bernardo. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 45, no 2, pp. 265 a 301, Rio de Janeiro, 2002, p. 286.

729 *Ibid.*, p. 286, traduction libre.

730 Les lois de directives budgétaires précédentes contiennent aussi les mêmes dispositions. C'est le cas, par exemple, des lois pour les années 2011, 2010 et 2009.

731 Agência Câmara de Notícias, 1^{er} août 2012. *Votações são adiadas por impasse sobre liberação de emendas da oposição*. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/423252-VOTACOES-SAO->

l'existence d'un accord entre gouvernement et opposition sur l'exécution des amendements parlementaires et des votes au Congrès National. Selon l'Agence de Presse : *«À la fin du semestre, pour permettre le vote de la loi de directives budgétaires (LDO) pour 2013 et des MP (mesures provisoires) du Plan Brésil Plus Grand, le gouvernement et l'opposition ont réalisé un accord qui prévoyait la libération des restes à payer pour les travaux des municipalités et des amendements parlementaires de l'opposition (1,5 million de reais destinés à chaque députés, ainsi qu'un million aux amendements concernant la santé). L'accord prévoyait en outre que les votes des MP à la Chambre des Députés ne seraient reprises que si le gouvernement respectait l'accord ».*

Cette pratique d'utilisation de l'exécution budgétaire pour obtenir le soutien politique des parlementaires se montre nuisible, tant à la démocratie qu'au budget et aux principes de la bonne gestion publique. Elle favorise le maintien d'un système politique clientéliste fondé sur un échange de faveurs entre les parlementaires, le pouvoir exécutif et les citoyens, ces derniers étant la partie perdante puisque la satisfaction d'une partie de leurs besoins se retrouve soumise à d'autres intérêts. En outre, la non-exécution des dépenses prévues par le biais des amendements parlementaires entraîne une grande insatisfaction des députés et des sénateurs, une majorité d'entre eux défendant un changement constitutionnel pour rendre obligatoire l'exécution de toutes les dépenses prévues à la loi budgétaire.

II. La réponse du pouvoir législatif à l'inexécution de ses amendements : la proposition de rendre le budget « impositif »

En vue d'assurer que le pouvoir exécutif applique toutes ses décisions, le pouvoir législatif a proposé un amendement à la Constitution qui cherche à rendre obligatoire l'exécution de toutes les dépenses votées par le pouvoir législatif (A). Cette proposition s'avère insoutenable face au fonctionnement du budget par autorisation des dépenses et non par obligation, ainsi qu'en raison des conséquences négatives qu'un tel manque de flexibilité pourrait entraîner pour les finances publiques (B).

[ADIADAS-POR-IMPASSE-SOBRE-LIBERACAO-DE-EMENDAS-DA-OPOSICAO.html](#), consulté le 24 septembre 2012.

A. Le contenu de la proposition d'amendement constitutionnel pour rendre obligatoires toutes les dépenses du budget de l'État

En 2000, le Projet d'Amendement Constitutionnel (PEC) n° 22 a été proposé. Ce projet, dont l'auteur était le Sénateur Antônio Carlos Magalhães, cherchait à altérer les dispositions de la Constitution Fédérale pour que s l'exécution de la programmation contenue dans la Loi Budgétaire Annuelle devienne obligatoire. L'amendement a été soumis au vote du Sénat et est actuellement soumis à l'appréciation de la Chambre de Députés. Le texte approuvé par le Sénat apporte notamment l'addition de l'article 165-A au texte constitutionnel, selon la rédaction suivante :

« Art. 165-A – La programmation contenue dans la Loi Budgétaire Annuelle est d'exécution obligatoire, sauf s'il est approuvée, par l'Assemblée Nationale, une sollicitation, d'initiative exclusive du Président de la République, pour annulation ou contingentement, total ou partiel, de dotation.

§1- La sollicitation dont traite cet article ne pourra intervenir que jusqu'à 120 jours avant la clôture de la section législative et sera accompagnée d'une justification détaillée des raisons d'ordre technique, économique-financières, opérationnelles ou juridiques, qui empêchent l'exécution.

§2- La sollicitation pourra, encore, être formulée sans délai, dans les situations qui affectent négativement le recouvrement de la recette, de calamité publique de grandes proportions, ou encore dans les situations prévues dans l'article 136, alinéa II.

§3- Dans toutes ces hypothèses, les sollicitations seront traitées à l'Assemblée Nationale en régime d'urgence.

§4- S'il n'y a pas de délibération de l'Assemblée Nationale, dans le délai de 30 jours, la sollicitation sera réputée approuvée.

§5- La non-exécution de la programmation budgétaire, dans les conditions prévues par cet article, configure la pratique de crime de responsabilité. »

À la Chambre des Députés, ce projet a reçu un nouveau numéro, de façon à être appelée Projet d'Amendement à la Constitution -PEC⁷³² - 565/2006. En outre, quatorze autres projets d'amendement constitutionnel sont en cours d'appréciation, tous traitant de sujets connexes, tels que l'obligation d'exécution des dépenses prévues par les amendements parlementaires et l'interdiction des contingentements des dépenses⁷³³. Ces projets, en cours d'appréciation conjointe avec le PEC 265/2006, démontrent comment la question de l'exécution des amendements parlementaires est au cœur des préoccupations des parlementaires. Il y a, également, un projet d'altération de la loi de responsabilité financière, pour y insérer l'obligation d'exécution de toutes les dépenses prévues au budget et la prohibition du contingentement, sauf si cela autorisé par le pouvoir législatif⁷³⁴. Cette proposition a été appréciée de façon indépendante, en recevant un avis contraire de la Commission de Constitution et Justice et de la Citoyenneté -CCJC, qui a entraîné son rejet. L'avis⁷³⁵ a souligné l'inconstitutionnalité de la proposition. Selon le rapporteur, cette proposition porterait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, car l'exécution budgétaire relevant de la compétence du pouvoir exécutif, l'exercice de cette compétence ne peut pas être limité d'une telle manière par le pouvoir législatif.

Par contre la proposition initiale, le PEC n° 22 de 2000 a été approuvée par le Sénat le 2 août 2006, avec 55 votes pour et aucun vote contre. Les opinions des Sénateurs⁷³⁶, favorables à l'implantation du budget impositif, qualifient le budget brésilien actuel de « fictif », car le pouvoir exécutif, à plusieurs reprises, a fini par ne pas respecter les dispositions approuvées par le législatif. Un autre argument très souvent évoqué est le fait que dans plusieurs pays développés, comme les États-Unis, le budget est impositif. L'affirmation selon laquelle le budget impositif restaurerait l'autorité du Congrès National est aussi très fréquente. Par ailleurs, les parlementaires argumentent que l'attribution du

732 Sigle en portugais pour « Projeto de Emenda Constitucional ».

733 Selon les informations du site internet de la chambre des députés : www.camara.gov.br.

734 Proposition de loi complémentaire 87/2003 ; plus d'informations sur

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129506>, consulté le 25 septembre 2012.

735 Cet avis peut être consulté sur

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129506>, consulté le 25 septembre 2012.

736 Journal du Sénat

<http://www.senado.gov.br/JORNAL/noticia.asp?codEditoria=21&dataEdicaoVer=20060807&dataEdicaoAtual=20070102&nomeEditoria=Plen%E1rio>, consulté le 09.03.2010.

caractère obligatoire de l'exécution budgétaire réduirait l'usage politique du budget, en évitant que le gouvernement libère des ressources uniquement pour les amendements parlementaire originaires de la base gouvernante, ou le fasse comme une manière de garantir le soutien des parlementaires en quelques votes de son intérêt.

Il convient de souligner que l'idée de rendre obligatoire l'exécution de toutes les dépenses budgétaires n'est pas défendue uniquement par des parlementaires. Une partie significative de la doctrine⁷³⁷ soutient l'implémentation de ce modèle, en argumentant que rendre le budget impositif serait une façon de renforcer les prérogatives du Parlement, d'apporter plus de transparence et d'efficacité à la procédure budgétaire qui deviendrait davantage démocratique. Il y a même des auteurs qui défendent que l'exécution de toute la programmation budgétaire serait déjà obligatoire face aux normes en vigueur⁷³⁸.

Un amendement semblable a été approuvé dans l'état fédéré du Rio Grande do Sul, en février 2002. Présenté par le Député Berfran Rosado (PPS), l'Amendement Constitutionnel n° 30 apporte la garantie de l'exécution du budget et mentionne la participation populaire dans l'élaboration du budget :

« Art.1^{er}- *Le § 4 de l'article 149 de la Constitution de l'État est désormais libellé comme suit :*

§ 4 – Les budgets annuels, d'exécution obligatoire, en compatibilité avec le Plan Pluriannuel, élaborés avec la participation populaire dans la forme de la loi, et en conformité avec la loi de directives budgétaires, seront les suivants.

Art. 2 – Se rajoutent les §§ 11 et 12 à l'article 149 de la Constitution de l'État, rédigés de la

⁷³⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito Financeiro*. 3. ed. São Paulo : RT, 2010. LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Algumas Observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil*. Brasília : Aslegis. In Cadernos Aslegis, n° 25, jan/abr 2005, p. 49-61. PISCITELLI, Roberto Boccacio. *Orçamento autorizativo x orçamento impositivo*. Brasília : Câmara dos Deputados, 2006 ; *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. Brasília : Câmara dos Deputados, 2007. FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento impositivo no Brasil: uma análise da proposta de emenda à Constituição n. 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional*. Brasília : Câmara dos Deputados, 2007. DALLAVERDE, Aleksandra Katia. *A titularidade exercida pelo poder executivo sobre a gestão das finanças públicas e o desequilíbrio causado no quadro da separação de poderes*. Mémoire. São Paulo : Université de São Paulo, 2008. PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Desafios para a adoção do orçamento impositivo*. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado. São Paulo, n. 61-62, jan./dec. 2005, p.1-334 ; traduction libre.

⁷³⁸ DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento impositivo*. In: CONTI, Jose Mauricio ; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo : RT, 2011. PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. *Rumo ao orçamento impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias*. In: CONTI, Jose Mauricio ; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo : RT, 2011.

façon suivante :

§ 11- Dans l'impossibilité de l'exécution intégrale des budgets prévus dans le § 4, le pouvoir exécutif enverra, avant le 31 octobre de chaque année, un projet de loi à l'Assemblée législative, qui sera apprécié selon l'article 62, demandant l'autorisation pour l'annulation des dotations respectives, présentant les raisons de nature technique, économique-financière, opérationnelle ou juridique qui empêchent l'exécution.

§ 12- Dans le cas de l'existence d'éventuels soldes (= reliquats ?) de dotations budgétaires non exécutées jusqu'à la fin de l'exercice, le pouvoir exécutif présentera, joint au message prévu dans l'alinéa IX de l'article 82, un rapport par fonction et groupe de dépense, accompagné des raisons rendant impossible son exécution »

Au-delà du caractère obligatoire de l'exécution budgétaire, l'amendement à la constitution Fédérale apporte aussi d'autres innovations. C'est le cas de la décision que la session législative ne pourra pas être close avant qu'il y ait eu délibération sur le projet de Loi Budgétaire Annuelle et que les commissions mixtes du budget ne soient dissoutes. L'amendement apporte aussi des nouveaux délais pour la procédure d'approbation des lois budgétaires à l'Assemblée Nationale et détermine qu'une Loi Complémentaire règlera l'exercice financier, la durée, l'élaboration et l'organisation du Plan Pluriannuel, de la Loi des Directives Budgétaires et de la Loi Budgétaire Annuelle.

En 2013, l'adoption de la proposition d'amendement constitutionnel n° 565 qui rend obligatoire l'exécution des amendements parlementaires, soutenue par la plupart des parlementaires, fait partie des priorités du pouvoir législatif. Celui-ci travaille pour adopter cette proposition avant la fin de l'année 2013, afin que la règle soit déjà appliquée au budget 2014.

En procédant à l'analyse de cet amendement, au regard du principe de flexibilité budgétaire, il est essentiel d'exposer quelques critiques de ce modèle du budget impositif.

B. Le « budget impositif » : une réponse inadaptée

Il est évident que, pour le pouvoir législatif, l'attribution d'un caractère obligatoire à l'exécution de ses amendements au budget est très intéressante, puisqu'elle garantit le prestige des parlementaires et de leurs groupes devant leurs électeurs, par le biais des travaux publics et des investissements que le pouvoir exécutif serait contraint de réaliser. Néanmoins, il faut analyser jusqu'à quel point cette exécution obligatoire apporterait des bénéfices à la procédure budgétaire dans son ensemble.

Une grande partie du budget, soit plus de 90%, est destinée à la réalisation de certaines dépenses, comme les transferts aux états fédérés et municipalités, les dépenses de personnel et les recettes rattachées à la santé et à l'éducation⁷³⁹. Étant donné l'obligation d'inscription de ces dépenses dans les lois budgétaires, il est évident que ces dépenses sont aussi d'exécution obligatoire. De ce fait, la grande modification apportée par l'implantation du budget impositif concernerait les amendements au budget, proposés et approuvés par les parlementaires, et qui seraient désormais forcément mis en œuvre par le pouvoir exécutif.

Un avis publié par l'organisme de Conseil de Budget et Contrôle Financier (COFF) de la Chambre des Députés⁷⁴⁰ suggère que le caractère obligatoire de l'exécution budgétaire serait mieux évalué et justifié s'il faisait référence aux priorités établies dans la loi de directives budgétaires, car c'est à cette loi que la Constitution a attribué la fonction de définir les objectifs et les priorités pour l'exercice financier. Il est plus raisonnable d'exiger l'exécution d'une dotation si elle est liée à une action définie comme prioritaire, que si elle a fait objet d'un amendement à l'Assemblée Nationale.

Parmi les risques existants dans l'implantation du budget impositif, on peut souligner une possible « inversion des priorités », qui arrive quand, dans la programmation, l'agent intéressé par une action lui attribue la priorité et un plus grand volume de ressources, au

739 À ce sujet voir le numéro I, de la Section 2, du Chapitre 2, du Titre I, de la Première Partie, qui traite du mécanisme de désaffectation des recettes de l'Union.

740 Étude Technique n. 10/2001 :

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/estudos/2001/N%FAc%2001%2%20Coordena%E7%E3o%20T%E9cnica/EST%2010-2001%20Or%E7amento%20impositivoemenda%20bancada.pdf>, consulté le 12.07.2007.

détriment d'une autre action ou d'un programme plus important ou même essentiel⁷⁴¹. Dans ce cas, sachant que le gouvernement aura forcément à combler le manque de ressources pour les dépenses incompressibles, comme celles de sécurité sociale⁷⁴², de personnel et d'entretien (électricité, eau, loyers, etc.), l'agent bénéficie des actions de son propre intérêt, tandis que le gouvernement doit trouver des ressources pour faire face aux dépenses obligatoires. Cette situation peut entraîner une pression excessive sur les dépenses publiques, ce qui pourrait mener à un déséquilibre et à une crise dans les comptes publics. Par ailleurs, le risque est patent de ne pas avoir de ressources suffisantes pour les dépenses essentielles, puisque les ressources rares auraient été employées dans des actions désignées dans les amendements parlementaires.

Le même type de problème peut se vérifier dans le cas des amendements des groupes de parlementaires. Chaque groupe destinera des ressources budgétaires à sa région ou état, ce qui peut entraîner une insuffisance des ressources pour les organes et programmes fédéraux, quand, dans la plupart des cas, les problèmes locaux devraient être résolus par les gouvernements décentralisés.

Dans ce contexte, il faut souligner le caractère d'autorisation du budget brésilien. L'approbation du budget relève du pouvoir législatif, ce qui signifie que ce pouvoir émet une autorisation au pouvoir exécutif, pour qu'il recouvre les recettes et réalise les dépenses. Il est important de délimiter la signification et l'étendue de cette autorisation. Pour ce faire, il faut analyser la longue et ancienne controverse portant sur la nature juridique des budgets publics.

Le premier courant, initiée par Laband⁷⁴³, défend la nature de loi formelle et regarde le budget comme une simple autorisation du Parlement pour la pratique des actes de nature administrative. Cette théorie est née en Allemagne, à une époque où le Monarque se disputait avec le Parlement quant à l'augmentation des dépenses publiques, et a servi à justifier la prédominance de l'administration dans les questions budgétaires. Ce courant a exercé beaucoup d'influence et a trouvé plusieurs adeptes, notamment en France, dont le

741 Chambre des Députés, Conseil de Budget et Contrôle Financier (COFF), Étude Technique n. 10/2001 : <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/estudos/2001/N%FAc%2001%2%20Coordena% E7%E3o%20T%E9cnica/EST%2010-2001%20Or%E7amento%20impositivoemenda%20bancada.pdf>, consulté le 12.07.2007.

742 Au Brésil, le budget de la sécurité sociale fait partie du budget de l'État.

743 « La théorie selon laquelle le budget est une loi formelle a été développée initialement en Allemagne, par Laband, qui entendait cela comme une simple autorisation du Parlement pour la pratique des actes de nature administrative. »

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. São Paulo : Renovar, 2011, p. 177.

plus important a été Gaston Jèze⁷⁴⁴. Ce juriste affirmait que le budget n'est pas une loi : en ce qui concerne la recette, dans les ordres juridiques qui ont privilégié l'annualité fiscale, il s'agit d'un acte-condition, un présupposé pour la réalisation du recouvrement, tandis que dans les pays qui n'adoptent plus la règle de l'annualité fiscale, le budget n'a pas de signification juridique ; quant à la dépense, la loi budgétaire est un acte-condition.

Le second courant affirme que le budget est une loi matérielle, qui crée des droits et apporte des innovations vis-à-vis des lois financières. Ce courant a eu plus d'adeptes en Espagne, ce qui est dû à la prévision constitutionnelle qui autorise la loi de finances à porter des altérations aux prélèvements obligatoires, pour autant qu'il y ait une prévision dans les lois fiscales. Cette théorie est aussi défendue par le juriste argentin Giuliani Fonrouge⁷⁴⁵.

Dans le droit budgétaire brésilien, le premier courant est le plus accepté, car les lois budgétaires brésiliennes n'ont pas le pouvoir de créer des droits subjectifs, ni de modifier les lois fiscales, qui consisterait uniquement dans des prévisions de recettes et autorisations de dépenses. La loi budgétaire autorise les actes de l'administration et fixe les limites à l'action du gouvernement dans le champ des finances publiques, mais ne crée pas d'obligation, ni pour des tiers, ni pour le pouvoir exécutif. À partir de cette analyse de la nature juridique du budget, il est possible de conclure que l'emploi du mot autorisation implique que le pouvoir exécutif ne pourra réaliser que les dépenses prévues dans la loi budgétaire, en observant les programmes et les limites qui y sont posés. Cette définition diffère de celle selon laquelle le caractère d'autorisation attribue au pouvoir exécutif la faculté de ne pas observer les déterminations relatives au budget, en employant les ressources de la manière que lui conviendrait.

Selon Giacomoni⁷⁴⁶, les principales allégations relatives au budget impositif sont qu'une partie des crédits autorisés dans la loi de finances n'est pas exécutée et que la non-exécution de cette partie rend le budget fictif. L'auteur reconnaît la première affirmation comme étant vraie. Toutefois, il observe qu'il n'est pas raisonnable d'attendre que tous les

744 «Gaston Jèze, créateur du concept d'acte-condition fait la distinction entre situations générales et impersonnelles (acte-règle), actes qui génèrent des situations générales et concrètes (acte-subjectif) et, finalement, actes qui génèrent des situations qui, pour qu'ils produisent des effets, nécessitent une action intermédiaire (acte-condition), en identifiant le budget comme la troisième espèce »

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo : RT, 2011, p. 368.

745 FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. Buenos Aires : Depalma, 1970.

746 GIACOMONI, James ; *Controvérsia sobre o caráter autorizativo da lei orçamentária*, in *Tributação em revista*, ano 4, n° 13- juillet - septembre 1995, p. 59-63.

crédits autorisés soient exécutés. Pour justifier cette affirmation, il fait la distinction entre les crédits d'exécution obligatoire -les dépenses fixes, dans la définition d'Aliomar Baleeiro- et les crédits dont l'exécution n'est pas imposée par la loi -les dépenses variables selon Baleeiro, qui les caractérise de la manière suivante : « *(ces crédits) permettent l'action de l'exécutif jusqu'à limite prévue. Ce sont des crédits limitatifs et non pas impératifs* »⁷⁴⁷.

Giacomoni mentionne aussi le principe de flexibilité pour justifier les disparités qui peuvent exister entre les crédits autorisés et les crédits qui sont effectivement exécutés. Pour cet auteur : « *...il faut considérer que la flexibilité est propre à la nature de toute programmation de travail ou plan administratif. En étant un produit de l'esprit humain, n'importe quel plan, programme ou objectif doit pouvoir être révisé, à partir du moment où il se montre inadéquat ou n'est plus nécessaire* »⁷⁴⁸. Enfin, Giacomoni présente une raison qui concourt à la non-exécution de certains crédits, c'est l'apparition de situations qui empêchent le commencement ou retardent la suite des ouvrages ou services. En ce qui concerne la deuxième affirmation, l'auteur réfute l'argument selon lequel la non-exécution par l'exécutif transformerait le budget en une pièce de fiction. Selon lui, le budget serait une fiction si l'exécutif réalise des dépenses sans l'autorisation législative correspondante, puisque la Constitution pose expressément les principes d'unité et d'universalité, et interdit la réalisation des dépenses non prévues et autorisées dans la loi de finances.

Pour renforcer son argument, Giacomoni décrit l'hypothèse suivante : « *Dans une autre situation, malgré la perception intégrale de la recette, certains crédits budgétaires ne sont pas exécutés. Le résultat sera l'existence d'un solde financier, qui, comme toute autre source de recette, ne pourra faire face qu'aux dépenses qui, comme les autres, obtiennent l'autorisation législative. Pour le pouvoir exécutif, donc, il est inutile de ne pas exécuter aujourd'hui certaine dépense d'intérêt du pouvoir législatif, puisque celui-ci pourrait réitérer demain la même autorisation.* »⁷⁴⁹

Finalement, outre les difficultés de gestion du budget de l'État par le pouvoir exécutif, il faut souligner qu'une obligation d'exécuter toutes les dépenses publique n'assure pas la qualité de ces dépenses, ni les résultats espérés de l'action publique. Au contraire, la rigidité budgétaire est préjudicielle à l'efficacité : « *Pour faire évoluer le budget fédéral en*

⁷⁴⁷ *Ibid.*, p. 62 .

⁷⁴⁸ *Ibid.*, p. 59-63.

⁷⁴⁹ *Ibidem.*

un instrument de promotion des investissements sociaux et d'infrastructure, il faut réduire le degré de rigidité de la dépenses publique, non pas le contraire »⁷⁵⁰. Les propositions de rendre le budget impositif apparaissent comme la voie la plus facile à prendre par le pouvoir législatif, qui⁷⁵¹ préfère garantir l'exécution de ses amendements au budget au lieu de se concentrer sur sa participation à l'élaboration et au contrôle du budget de l'État. « En l'absence d'une large réforme fiscale, la défense du budget impositif se limite à une tentative pour obliger l'Exécutif à appliquer les amendements parlementaires. »⁷⁵².

Le pouvoir législatif brésilien, ainsi que d'autres institutions et parfois même la société civile, semble croire qu'un changement de la Constitution ou de la loi est capable de changer la réalité, sans que soient considérés les implications et les désavantages d'un tel changement. « En principe, rien contre les amendements parlementaires. Cependant, comme l'option de redéfinir les priorités indiquées par l'Exécutif est plus coûteuse politiquement, le chemin souvent pris par le Congrès National est uniquement d'ajouter des dépenses à partir de la réestimation de recettes ou l'indication de sources de financement incertaines, ce qui aggrave le problème fiscal. »⁷⁵³. Dans ce contexte, la réponse à la qualité de l'exécution budgétaire et à la limitation des choix discrétionnaires du pouvoir exécutif, peut être une participation accrue du Parlement et de la société civile à l'étape d'élaboration du budget et au contrôle de l'exécution budgétaire⁷⁵⁴.

À partir des arguments présentés, il est possible de conclure que l'approbation de l'amendement du budget impositif porterait atteinte à la flexibilité budgétaire et au caractère d'autorisation du budget brésilien, qui se présente par une loi formelle et qui ne crée pas, pour le pouvoir exécutif, l'obligation de percevoir des recettes et réaliser des dépenses. Par ailleurs, étant donné le caractère obligatoire d'une partie considérable des dépenses publiques, l'amendement apporterait une innovation seulement par rapport aux dépenses prévues par amendement parlementaire, ce qui pourrait entraîner une inversion des priorités et un préjudice conséquent aux finances publiques.

750 DIAS, Guilherme. *A falácia do orçamento impositivo*. Journal *Valor Econômico*, édition du 29 août 2006, *Opinião*, p. A14.

752 *Ibidem*.

753 *Ibidem*.

754 ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público : a função de controle do Parlamento*. Thèse de doctorat. Université de São Paulo, 2009, p. 231-233.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La participation du pouvoir législatif à l'étape d'exécution du budget de l'État est strictement liée à la problématique de la flexibilité budgétaire. Face au besoin d'adapter les dispositions de la loi budgétaire annuelle aux circonstances rencontrées au moment son exécution, le Gouvernement doit demander l'autorisation du Parlement pour modifier le budget. Toutefois, très souvent, le pouvoir exécutif passe outre la volonté du Parlement, en utilisant de façon détournée les mécanismes de flexibilité mis à sa disposition par la Constitution et la loi. Cette situation porte atteinte à la démocratie et est à la source de plusieurs conflits entre les pouvoirs.

Par ailleurs, l'utilisation de l'exécution des amendements parlementaires comme monnaie d'échange entre les pouvoirs est également très problématique. La pratique, largement dénoncée par la doctrine, est la libération de ressources par le pouvoir exécutif pour l'exécution des amendements parlementaires en échange de leur appui lors du vote des questions d'intérêt de l'exécutif. Ces échanges peu transparents portent atteinte à la démocratie et à la bonne gestion des finances publiques. Dans ce contexte, la solution envisagée par les parlementaires est de rendre obligatoire l'exécution des dépenses du budget de l'État, notamment celles prévues par amendement parlementaire. Il s'agit de la proposition d'amendement à la Constitution appelée « l'amendement du budget impositif », en cours d'analyse au Congrès National. Cette proposition apporterait encore plus de rigidité au budget de l'État brésilien et peut s'avérer très préjudiciable à l'efficacité de la gestion publique. C'est pour cette raison qu'il faudrait réfléchir à une solution intermédiaire qui puisse rapprocher les pouvoirs d'un consensus et respecter leur décision financière, tout en maintenant un certain niveau de flexibilité de gestion.

CONCLUSION DU TITRE I

L'exécution budgétaire est à la charge du pouvoir exécutif. Toutefois, le pouvoir législatif participe aussi à cette étape, notamment en autorisant l'ouverture des crédits additionnels pour faire face aux dépenses non prévues à la loi budgétaire annuelle. Cette possibilité de modifier le budget en cours d'exécution, dite « flexibilité budgétaire » est certes fondamentale à la gestion publique, toutefois l'usage abusif des mécanismes de flexibilité par le pouvoir exécutif permet au gouvernement de passer outre la volonté du Parlement, en compromettant le caractère démocratique de la décision financière. De même, à cette étape, les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif sont souvent conflictuels, l'insatisfaction des parlementaires face à la non-exécution de leurs amendements étant à l'origine de proposition d'amendement constitutionnel pour rendre obligatoire cette exécution. Dans le but de faire respecter la décision du pouvoir législatif, l'approbation d'une telle proposition apporterait encore plus de rigidité au budget, en remettant en cause l'efficacité de la gestion publique.

L'étape d'exécution du budget de l'État subit, en outre, l'influence du pouvoir judiciaire, lorsque le juge impose à l'État la protection des droits sociaux, ce qui entraîne, pour la plupart des cas, la réalisation d'une prestation positive et, par conséquent, d'une dépense publique non prévue au budget. Comme nous l'avons vu, cette intervention du juge est critiquable, non seulement eu égard à son manque de légitimité démocratique et de l'impact sur les dépenses publiques, mais aussi par l'inégalité créée par cette intervention du pouvoir judiciaire.

TITRE II

LE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES : UNE ACTIVITE NEGLIGEE PAR LE POUVOIR LEGISLATIF

Le contrôle est la dernière étape du cycle budgétaire. Il s'agit d'une étape fondamentale pour assurer une bonne gouvernance financière publique. Ainsi, au-delà d'assurer que toutes les dépenses et toutes les recettes sont prévues dans une loi de finances, et de déterminer que cette loi soit observée au moment de l'exécution budgétaire, le droit budgétaire doit prévoir des mécanismes de contrôle sur les finances publiques. Ces mécanismes doivent permettre non seulement de vérifier la légalité et la régularité des opérations financières, en évitant toute malversation des ressources publiques, mais aussi d'évaluer l'efficacité de la dépense publique et les résultats des programmes du gouvernement, notamment vis-à-vis du développement économique et de la qualité des services rendus à la population.

Par ailleurs, le contrôle est une activité indispensable à l'état démocratique. Étant responsable de l'exécution budgétaire, le pouvoir exécutif dispose de beaucoup de pouvoir sur le plan financier, ce qui lui permet, comme nous l'avons vu dans les parties précédentes, d'imposer ses décisions, en se superposant aux autres pouvoirs de la République. Dans ce contexte, le contrôle est un élément clé, qui peut permettre au pouvoir législatif de rééquilibrer cette situation, en exigeant du pouvoir exécutif le respect de la loi et des principes de l'administration publique et la gestion responsable et efficace des ressources publiques.

Au Brésil, le contrôle financier public est prévu à l'article 70 de la Constitution Fédérale de 1988. Selon cet article, le contrôle comptable, financier, budgétaire, opérationnel et patrimonial de l'Union doit être exercé par le Congrès National, à travers le contrôle externe, et par le contrôle interne de chaque pouvoir.

Ainsi, la Constitution prévoit cinq modalités de contrôle. Le contrôle comptable est fondé sur les enregistrements comptables, les bilans, la comptabilité synthétique, l'analyse et l'interprétation des résultats économiques et financiers. Ainsi, la comptabilité fournit des

éléments pour la réalisation des actes, tels que les audits et les inspections, vis-à-vis du contrôle interne et externe. Le contrôle financier a pour but de vérifier le recouvrement des recettes et la réalisation des dépenses, en tenant compte des données comptables et du contrôle préventif des opérations prévues dans la loi budgétaire. Le contrôle budgétaire, pour sa part, s'exerce sur l'exécution du budget de l'État, afin de vérifier la mise en œuvre des objectifs et prévisions contenus dans la loi de finances. Le contrôle opérationnel est orienté vers la vérification des opérations de crédit et des dépenses qui ne sont pas prévues au budget de l'État. Enfin, le contrôle patrimonial concerne la vérification de la situation réelle du patrimoine public⁷⁵⁵.

Le contrôle doit être réalisé au regard de la légalité, l'économicité et la légitimité des actes. Selon Regis Fernandes de Oliveira⁷⁵⁶, le concept de légalité comprend la vérification de l'observance des conditions obligatoires pour la réalisation de la dépense, ainsi que de la prévision de dépenses, afin d'assurer la compatibilité entre les normes. En revanche, le contrôle de légitimité est réalisé à travers la vérification de l'accomplissement des objectifs de l'action publique, notamment la satisfaction des besoins publics, ce contrôle admettant l'examen de fond, y compris l'identification des éventuels détournements de pouvoir. Finalement, l'économicité concerne l'analyse des choix réalisés lors de l'exécution de la dépense publique, de façon à déterminer si les responsables ont observé les rapports coût-bénéfice.

Par ailleurs, la Constitution apporte une distinction entre contrôle interne et contrôle externe vis-à-vis de l'organe responsable du contrôle. Selon Helio Saul Mileski, le contrôle interne est présent quand l'Administration elle-même procède au contrôle sur ses actes, en raison du pouvoir hiérarchique sur lequel elle est organisée. Il s'agit du moyen dont dispose l'Administration pour vérifier la régularité et la légalité de ses propres actes, en s'assurant du respect des principes de la légalité et de la supériorité de l'intérêt public, ce qui comprend l'évaluation de l'adéquation de l'acte pratiqué⁷⁵⁷. Au-delà du pouvoir hiérarchique, le

755 TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário - Volume V: O Orçamento na Constituição*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro ; Renovar; 2000, p.331-332.

Les différentes modalités de contrôle sont également présentées, et plus longuement discutées, par MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo : RT, 2003, p. 240-243.

756 OLVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo : RT, 2011, p. 454-455.

757 MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo : RT, 2003, p. 157-158.

Dans le même sens, Edmir Netto de Araújo définit le contrôle interne comme « le contrôle exercé par l'administration elle-même, par ses organes, dans une relation de subordination hiérarchique, sur ses propres actes et agents, ou par le système d'audit qui suit les activités, notamment de la légalité de la dépense publique,

contrôle interne est également fondé sur le pouvoir d'auto-tutelle de l'administration publique. Il s'agit du pouvoir-devoir d'entreprendre toutes les actions nécessaires, en faveur de l'intérêt public et de la légalité, sans avoir à recourir à d'autres autorités placées en dehors de l'administration. Ce principe est affirmé par les orientations de jurisprudence n° 346 et 473 du Tribunal Suprême Fédéral. En fonction de ce principe, l'administration peut annuler, corriger, changer, révoquer ses propres actes, de façon auto-exécutoire, d'office, pour préserver l'intérêt public et rétablir la légalité. Il convient de souligner, en outre, que le contrôle interne est exercé non seulement par le pouvoir exécutif mais aussi par le législatif et le judiciaire, vis-à-vis de ses propres structures administratives⁷⁵⁸.

D'autre part, le contrôle externe est défini comme le type de contrôle « *exercé par un organe étranger à l'organe contrôlé* »⁷⁵⁹. Ainsi, l'article 70 de la Constitution Fédérale de 1988 a attribué au pouvoir législatif la compétence pour réaliser le contrôle externe. Par ailleurs, l'article 71 dispose que « *le contrôle externe, à la charge du Congrès National, sera exercé avec le soutien de la Cour des Comptes de l'Union* ». Cet article détermine, ensuite, les compétences de la Cour des Comptes. Il s'agit, donc, d'un contrôle exercé par des organes séparés et autonomes de l'administration publique, la non-appartenance à l'organe contrôlé étant l'élément clé qui doit assurer l'indépendance et l'efficacité du contrôle externe.

Pour suivre, dans ce Titre II, nous aborderons le contrôle interne des finances publiques (Chapitre 1), pour ensuite traiter du contrôle externe (Chapitre 2), en tenant compte de l'importance et de l'influence de ces deux modalités de contrôle sur les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif.

ou même par des organismes spécialement conçus pour cette finalité (...) ». ARAÚJO, Edmir Netto de. Controle externo e interno da administração. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n. 63/63, janvier/décembre 2006, p. 54, traduction libre.

758 ARAÚJO, Edmir Netto de. *Contrôle interno e externo da administração*. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n. 63/64, janvier/décembre 2006, p. 54-55.

759 MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo : RT, 2003, p. 173.

CHAPITRE 1. LE CONTROLE INTERNE REALISE AU SEIN DE CHAQUE POUVOIR

Le contrôle interne des finances publiques au Brésil est prévu par la Constitution Fédérale de 1988, qui a élargi le champ d'application de ce contrôle, en déterminant notamment que chaque pouvoir doit maintenir un système de contrôle interne intégré. Par ailleurs, le contrôle est prévu par des lois et règlements, tels que la loi 4.320/64, la loi de responsabilité financière, la loi 10.180/2001 et le Décret n. 3591/2000, ces deux derniers sur le contrôle interne du pouvoir exécutif de l'Union. En ce qui concerne les organes du contrôle interne, chaque pouvoir de l'Union possède son propre organe de contrôle interne, le plus important étant celui du pouvoir exécutif, le Contrôle Général de l'Union (CGU).

À partir de la Constitution de 1988, le contrôle interne a subi plusieurs évolutions, notamment par le biais du renforcement des mécanismes de contrôle, surtout à partir de la loi de responsabilité financière, ainsi que des organes de contrôle interne, tels que le CGU, qui a connu une modernisation considérable ces dernières années.

Le contrôle interne des finances publiques au Brésil est traditionnellement un contrôle de régularité, l'observance des normes et procédures étant au cœur de l'appréciation des organes de contrôle. Par conséquent, la performance et la prise en compte des risques ne font pas partie du processus de contrôle interne, même si depuis la Constitution Fédérale de 1988 le Brésil cherche à mettre en place une programmation budgétaire, représentée par le plan pluriannuel (PPA), et un budget de programme orienté vers les résultats, ce qui, comme nous l'avons vu précédemment, n'est pas encore une réalité.

Pourtant, ces dernières années, le Contrôle Général de l'Union a travaillé pour développer une méthodologie d'identification de risques, afin de faire évoluer le contrôle interne brésilien vers un contrôle orienté vers les risques. De même, le CGU a introduit de nouvelles techniques d'audit, y compris sur les ressources du budget de l'Union transféré aux états fédérés et municipalités à travers des accords.

Ainsi, au-delà d'observer le cadre juridique et les organes du contrôle interne des pouvoirs de l'Union (Section 1), il convient d'analyser ces évolutions du système de contrôle interne lors des dernières années (Section 2).

SECTION 1. LE CADRE JURIDIQUE ET LES ORGANES DU CONTROLE INTERNE AU SEIN DES POUVOIRS DE L'UNION

Afin de mieux comprendre la dynamique du contrôle interne brésilien, il est important de connaître les normes qui orientent ce contrôle, ainsi que d'appréhender les évolutions apportées par les différentes lois et règlements (I).

Par ailleurs, l'analyse des organes qui composent ce système de contrôle interne est essentielle, notamment vis-à-vis des rapports entre les pouvoirs. Ainsi, nous allons observer comment s'organise le contrôle interne au sein des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire de l'Union (II).

I. Le cadre juridique du contrôle interne

Le cadre juridique du contrôle interne des finances publiques est composé des normes constitutionnelles (A), ainsi que des normes légales et réglementaires (B).

A. Les normes constitutionnelles dédiées au contrôle interne des finances publiques

La première Constitution brésilienne à prévoir un système de contrôle interne a été la Constitution de 1967. Cette Constitution, ainsi que l'amendement de 1969, dispose, dans son article 71, que le contrôle financier et budgétaire serait exercé par le Congrès National, à travers le contrôle externe, ainsi que par les systèmes de contrôle interne du pouvoir exécutif, institués par la loi. De même, l'article 72 de la Constitution de 1967 détermine que le

pouvoir exécutif doit maintenir un système de contrôle interne dont les objectifs sont de créer les conditions indispensables pour l'efficacité du contrôle externe et pour assurer la régularité de la réalisation de la recette et de la dépense, suivre l'exécution des programmes de travail et du budget, évaluer les résultats obtenus par les gestionnaires et vérifier l'exécution des contrats.

En revanche, la Constitution Fédérale de 1988 a élargi le concept de contrôle interne, en déterminant que ce contrôle doit être exercé au sein de chaque pouvoir. Ainsi, l'article 70 dispose que « *Le contrôle comptable, financier, budgétaire, opérationnel et patrimonial de l'Union et des entités de l'administration directe et indirecte, quant à la légalité, la légitimité, l'économie, l'application des subventions et des renonces aux recettes, sera exercé par le Congrès National, par le biais du contrôle externe, et par le système de contrôle interne de chaque pouvoir* ».

Dans le même sens, l'article 74 de la Constitution détermine que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire doivent maintenir, de façon intégrée, un système de contrôle interne. Cet article dispose, en outre, que les buts du contrôle interne sont d'évaluer l'accomplissement des cibles prévues au plan pluriannuel, l'exécution des programmes et des budgets de l'Union, de vérifier la légalité et d'évaluer les résultats, quant à l'efficacité et l'efficience de la gestion budgétaire, financière et patrimoniale des organes et entités de l'administration fédérale, ainsi que de l'emploi de ressources publiques par des entités de droit privé. Les objectifs du contrôle interne prévus par l'article 74 comprennent aussi l'exercice du contrôle des opérations de crédits, avals et garanties, ainsi que des droits et créances de l'Union et le soutien au contrôle externe dans l'exercice de sa mission institutionnelle. Finalement, en complément de ce dernier objectif du contrôle interne, l'article 74 détermine que les responsables de ce contrôle doivent informer l'organe du contrôle externe, la Cour des comptes de l'Union, de toute irrégularité dont ils ont connaissance, sous peine de responsabilité solidaire.

Ces modifications apportées par la Constitution de 1988 sont très significatives, car « *une importante évolution a été d'établir que le contrôle interne, initialement prévu uniquement au sein du pouvoir exécutif, existe dorénavant au sein de chacun des pouvoirs, ce qui a perfectionné le système de contrôle en le rendant plus étendu, sans pour autant porter atteinte à l'indépendance et à l'harmonie entre les pouvoirs, comme prévu à l'art. 2 de*

la Constitution »⁷⁶⁰.

Par ailleurs, une question qui se pose vis-à-vis de ces normes constitutionnelles concerne l'intégration des systèmes de contrôle interne des pouvoirs. Il convient de s'interroger sur l'étendue de cette intégration, si elle se fait au sein de chaque pouvoir ou bien entre les différents pouvoirs. Sur ce point Conti et Carvalho observent que l'état fédéré du Rio Grande do Sul a organisé un système unifié de contrôle interne, à travers un organe du pouvoir exécutif de l'état, compétent pour contrôler les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire de l'état fédéré. Ces auteurs contestent, toutefois, cette interprétation de la Constitution, en argumentant qu'*« il s'avère plus compatible avec le texte constitutionnel de reconnaître qu'un système de contrôle interne est exigé pour chacun des pouvoirs et non pas un système unique pour tous. Cela parce que, comme nous allons le voir, le système de contrôle interne doit, parmi ses fonctions, aviser le dirigeant supérieur de l'organe, responsable final pour l'ordination des dépenses, ce qui ne pourra pas se faire de façon satisfaisante dans le cadre d'un système unifié, puisque chaque chef de pouvoir est l'ordonnateur final des dépenses dans son domaine d'action. Par ailleurs, il peut y avoir l'ingérence illégitime d'un pouvoir sur l'autre dans le contrôle des dépenses, par exemple du pouvoir exécutif sur le président du Tribunal de Justice »*⁷⁶¹.

Dans ce même sens, Helio Saul Mileski observe que *« le système de contrôle interne doit agir de façon interactive entre les systèmes maintenus par les trois pouvoirs, de façon conjointe avec les systèmes qui intègrent toutes les activités administratives du pouvoir public, afin de bien accomplir les fonctions qui leur sont destinées constitutionnellement »*⁷⁶².

Ainsi, la Constitution Fédérale de 1988 pose le cadre du contrôle interne, qui doit être exercé à travers un système de contrôle maintenu au sein de chaque pouvoir et qui s'intègre aux systèmes des autres pouvoirs. En outre, la Constitution détermine que ce contrôle doit répondre aux objectifs de suivi de l'exécution budgétaire et d'évaluation de l'accomplissement des objectifs prévus à la programmation budgétaire de moyen terme (plan pluriannuel), de vérification de la légalité et de l'efficacité de la gestion budgétaire, financière et patrimoniale, de maîtrise de la dette à travers le suivi des opérations de crédit et

760 CONTI, José Mauricio ; CARVALHO, André Castro. *O Controle Interno na Administração Pública Brasileira: Qualidade do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal*. In: *Direito Público*- v.8, n. 37; Brasília : Instituto Brasiliense de Direito Público, 2005, p. 207, traduction libre.

761 *Ibid.*, p. 209, traduction libre.

762 MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo : RT, 2003, p. 160, traduction libre.

d'appui au contrôle externe. L'exercice du contrôle interne est discipliné par des lois et des règlements.

B. Les lois et règlements encadrant le contrôle interne des finances publiques

La loi 4.320/ 64, antérieure à la Constitution Fédérale de 1988, prévoit uniquement le contrôle interne exercé par le pouvoir exécutif. L'article 76 de cette loi détermine que le pouvoir exécutif doit, sans préjudice des compétences du Tribunal des Comptes, exercer les contrôles de la légalité des actes de recouvrement et de dépense, de la probité des fonctionnaires et de l'accomplissement du programme de travail exprimé en termes monétaires ou par rapport à la réalisation des travaux ou de la prestation de services. En ce qui concerne les types de contrôle, l'article 77 de la loi 4.320 détermine que « *la vérification de la légalité des actes d'exécution budgétaire sera préalable, concomitante et subséquente* ». Enfin, l'article 78 prévoit qu'au-delà de la présentation ou du contrôle des comptes sur pièce et sur place, il peut y avoir, à tout moment, la prise des comptes de tous les responsables par des biens ou valeurs publiques, déterminée par la loi ou pour des finalités de gestion.

Ensuite, le Décret-loi 200, du 25 février 1967, dont le but était de réformer l'administration publique, a prévu aussi le contrôle des activités de l'administration fédérale. Selon son article 13, ce contrôle doit être exercé à tous les niveaux et dans tous les organismes, notamment vis-à-vis de l'exécution des programmes et du respect des normes qui orientent l'activité spécifique de l'organisme contrôlé, de l'observance des normes générales, de l'utilisation de l'argent public et de la gestion des biens de l'Union, ces derniers contrôle devant être réalisés par les organes du système de comptabilité et d'audit. En outre, l'article 14 détermine la rationalisation du travail administratif, à travers la suppression des contrôles purement formels ou dont les coûts dépassent clairement les risques. En ce qui concerne les entités de l'administration indirecte, le Décret-loi n° 200 prévoit une supervision tutélaire de l'entité qui leur a donné naissance, à l'instar des ministères. Ainsi, l'article 26 de ce Décret-loi prévoit les objectifs de la supervision ministérielle, qui se fait, selon Edmir Netto de Araújo de deux manières : « *La première correspond au contrôle de la*

légitimité des dépenses et des investissements des entités décentralisées, tandis que la deuxième est liée au contrôle de finalité ou de résultats, vis-à-vis des objectifs institutionnels des organisations »⁷⁶³.

La loi de responsabilité financière a également abordé la question du contrôle interne. Cette loi a posé des contraintes significatives à l'endettement public, notamment en limitant certaines dépenses, telles que les dépenses de personnel, et en posant des limitations et des conditions à la réalisation des opérations de crédit. Afin d'assurer l'observance de ces règles, la LRF prévoit, dans son article 59 que le pouvoir législatif, directement ou avec l'aide des Tribunaux des Comptes, et le contrôle interne de chaque pouvoir et du ministère public, doivent surveiller l'accomplissement des objectifs prévus par cette loi, notamment vis-à-vis des opérations de crédit et du respect des objectifs d'excédent primaire prévues par la loi de directives budgétaires et aux plafonds des dépenses de personnel. La loi de responsabilité financière élargit, donc, le rôle du système de contrôle interne de chacun des pouvoirs.

Le contrôle interne du pouvoir exécutif fédéral est organisé par la loi 10.180, du 6 février 2001. La mesure provisoire n° 480, du 27 avril 1994, était à l'origine de cette loi, qui a prévu une réforme du système de contrôle interne, à travers la création du Secrétariat Fédéral du Contrôle et du placement du Ministère du Trésor au cœur de ce système. Cette mesure provisoire a été rééditée 88 fois, jusqu'à la mesure provisoire n° 2.112-88, du 26 janvier 2000, approuvée par le Congrès National et convertie dans la loi n° 10.180⁷⁶⁴. Cette loi a eu pour but d'organiser et de discipliner les systèmes de programmation, de budgétisation, d'administration financière et de comptabilité fédérale, ainsi que le contrôle interne du pouvoir exécutif fédéral. Sur ce point, l'article 19 de la loi 10.180 dispose que « *le système de contrôle interne du pouvoir exécutif fédéral vise à évaluer l'action gouvernementale et la gestion des administrateurs publics fédéraux, par le biais du contrôle comptable, financier, budgétaire, opérationnel et patrimonial et à soutenir le contrôle externe dans l'exercice de sa mission institutionnelle* ». En outre, l'article 20 reproduit les buts du contrôle interne prévus à la Constitution.

⁷⁶³ Selon cet auteur, ces types de contrôle comprennent la vérification des résultats (accomplissement des finalités, exécution budgétaire, coûts opérationnels, etc.), de la performance (efficacité, autonomie, rentabilité, situation économique-financière), de la légitimité (légalité des dépenses) et de l'action institutionnelle (harmonisation avec l'action du gouvernement, approbation des programmes, propositions budgétaires, réglementations, etc.). ARAÚJO, Edmir Netto de. *Controle interno e externo da administração*. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n. 63/64, janvier/ décembre 2006, p. 71, traduction libre.

⁷⁶⁴ MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo : RT, 2003, p. 162-163.

En revanche, la réglementation du système de contrôle interne du pouvoir exécutif fédéral se fait par le Décret n° 3591, du 6 septembre 2000, antérieur à la loi 10.180. Ce Décret a supprimé les organes de contrôle interne dans les ministères. Ainsi, les secrétariats au contrôle interne ou « représentations structurées aux ministères » ont été maintenus uniquement au sein des ministères des affaires étrangères, de la défense, des avocats généraux de l'Union et de la chambre civile, puisque ces organes disposaient des cadres techniques propres et qualifiés et d'une structure différente des autres organes de contrôle interne⁷⁶⁵. Ce Décret prévoit, en outre, que le système de contrôle interne du pouvoir exécutif fédéral utilise comme techniques de travail, l'audit et la surveillance. Selon l'article 4 du Décret n° 3591, l'audit a pour but d'évaluer la gestion publique, à travers des procédures et des résultats managériaux, ainsi que l'application des ressources publiques par des entités de droit privé, tandis que la surveillance cherche à vérifier si l'objet des programmes du gouvernement correspond aux critères et répond aux besoins établis et si les mécanismes de contrôle sont efficaces.

Ce Décret n° 3591/2000 a été modifié par le Décret n. 4304, du 5 février 2002, qui a transféré le Secrétariat Fédéral de Contrôle Interne et la Commission de Coordination du Contrôle Interne du Ministère du Trésor vers la Chambre Civile de la Présidence de la République. Par conséquent, le Décret 4304 a transféré à la Chambre Civile les compétences de contrôle interne et d'audit qui relevaient auparavant du Ministère du Trésor, selon les termes de l'article 2 de ce Décret.

En ce qui concerne le cadre juridique du contrôle interne brésilien, Helio Saul Mileski conclut que « *face à la structure légale dirigée vers la systématisation du contrôle interne du pouvoir exécutif, il y a une adéquation au principe systémique exigé constitutionnellement (...). Cependant, il n'y a pas de norme pour réglementer l'intégration avec les systèmes de contrôle interne des pouvoirs judiciaire et législatif, selon la détermination constitutionnelle* »⁷⁶⁶.

765 CONTI, José Mauricio ; CARVALHO, André Castro. *O Controle Interno na Administração Pública Brasileira: Qualidade do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal*. In: *Direito Público*- v.8, n. 37; Brasília : Instituto Brasiliense de Direito Público, 2005, p. 211.

766 MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo : RT, 2003, p. 164, traduction libre.

I. Les organes de contrôle interne des pouvoirs de l'Union

Selon ce que détermine la Constitution Fédérale de 1988, chaque pouvoir de l'Union doit organiser son propre système de contrôle interne. Cela contribue à l'indépendance et à l'autonomie des pouvoirs de la République, en évitant toute intervention d'un pouvoir sur l'autre lors de la réalisation du contrôle interne ; ce qui pourrait se vérifier, par exemple, si le pouvoir exécutif était le responsable pour le contrôle interne de tous les pouvoirs de l'Union.

Nous allons, d'abord, nous intéresser au contrôle interne exercé par le pouvoir exécutif fédéral sur ses organes et entités de l'administration directe et indirecte (A), pour ensuite analyser l'organisation du contrôle interne des pouvoirs législatif et judiciaire (B).

A. Le contrôle interne du pouvoir exécutif fédéral

L'organe principal de contrôle interne du pouvoir exécutif de l'Union est le Contrôle Général de l'Union -CGU. Il s'agit de « *l'organe du Gouvernement Fédéral responsable pour assister directement et immédiatement le Président de la République sur les sujets qui, au sein du pouvoir exécutif, sont relatifs à la défense du patrimoine public et à l'accroissement de la transparence de la gestion, par le biais des activités de contrôle interne, audit public, procédures disciplinaires, prévention et lutte contre la corruption et recours à l'ombudsman* »⁷⁶⁷. Par ailleurs, en tant qu'organe central de ce système de contrôle, le Contrôle Général de l'Union est également compétent pour exercer « *la surveillance technique des organes qui composent le Système de Contrôle Interne et le Système Disciplinaire, et des unités de contrôle et de l'ombudsman du pouvoir exécutif fédéral, en leur fournissant l'assistance technique nécessaire* »⁷⁶⁸.

Le CGU a été créé en 2001, par la mesure provisoire n° 2.143-31, en étant

⁷⁶⁷ Source : site internet du Contrôle Général de l'Union : <http://www.cgu.gov.br/CGU/>, consulté le 25 mars 2013.

⁷⁶⁸ Source : site internet du Contrôle Général de l'Union : <http://www.cgu.gov.br/CGU/>, consulté le 25 mars 2013.

initialement désignée comme l'organe disciplinaire de la Présidence de la République. Auparavant, chaque Ministère possédait son unité sectorielle de contrôle ; ces unités sectorielles, qui ont été dissoutes par le Décret n° 3.591/2000, ont été maintenues uniquement au sein des ministères des affaires étrangères, de la défense, des avocats généraux de l'Union et du Secrétariat Général de la présidence de la République. Ce Décret a, ainsi, promu la centralisation du contrôle au sein du Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne, qui était d'abord rattaché au Ministère du Trésor, puis intégré, avec la Commission de Coordination du Contrôle Interne (CCCI), à la structure de l'organe disciplinaire de l'Union, par le Décret n° 4.177, du 28 mars 2002. Ce Décret a également transféré à l'organe disciplinaire les compétences d'ombudsman, qui relevaient auparavant du Ministère de la Justice.

Ces changements ont été motivés, en grande mesure, par la pression politique du Congrès National. Dans un article sur ce sujet, Denise Arruda Silva⁷⁶⁹ évoque le propos d'un ancien Ministre du Contrôle, pour qui les changements ont été engendrés en fonction de la pression politique des parlementaires ; ceux-ci se posaient des questions sur les travaux du Secrétariat du Contrôle Interne et défendaient le besoin d'élargir le contrôle au-delà de la conformité, de façon à pouvoir vérifier l'accomplissement des programmes du gouvernement, ce qui éviterait les cas de corruption découverts à l'époque. Il s'agit notamment de la Commission Parlementaire Mixte d'Enquête sur le budget, qui a découvert un schéma de détournement de fonds mené par des parlementaires de la Commission Mixte du Budget à travers les amendements parlementaires. Ainsi, les changements apportés au contrôle interne ont eu pour but de créer une structure capable de détecter et de prévenir la corruption.

Un peu plus tard, en 2003, l'organe disciplinaire est devenu le Contrôle Général de l'Union selon les dispositions de la mesure provisoire n° 103, convertie la loi n° 10.683, du 28 mai 2003, portant sur l'organisation de la présidence de la république et des ministères, qui a subi quelques modifications apportées par la loi n° 12.314, du 19 août 2010. La loi n° 10.683 a prévu, également, que le titulaire du Contrôle Général de l'Union possède le statut de Ministre d'État du Contrôle et de la Transparence. Plus récemment, le Décret n° 5683, du 24 janvier 2006, a changé la structure du CGU, par la création du Secrétariat de Prévention

⁷⁶⁹SILVA, Denise Arruda. *A (in)aderência dos órgãos setoriais do sistema de controle interno do poder executivo federal à finalidade constitucional de avaliar a execução dos programas de governo*. Programa de pós-graduação do centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento da câmara dos deputados. Brasília, 2009, p. 8-9.

de la Corruption et des Informations Stratégiques (SPCI). Ainsi, à partir de la création de cet organe, « *le CGU devient compétent non seulement pour détecter des cas de corruption, mais aussi d'anticiper ce risque, en développant des moyens de prévenir leur occurrence* »⁷⁷⁰.

Cet organe apparaît comme fondamental dans la lutte contre la corruption au sein de l'administration publique fédérale, son rôle n'étant pas limité à l'exercice du contrôle interne. Par conséquent, le Contrôle Général de l'Union est composé de quatre unités spécialisées qui agissent de façon articulée. Ces unités sont le Secrétariat de Prévention de la Corruption et des Informations Stratégiques (SPCI), le Secrétariat Fédéral de Contrôle Interne (SFC), l'organe Disciplinaire Général de l'Union (CRG⁷⁷¹) et l'Ombudsman Général de l'Union (OGU)⁷⁷². Il est important de rappeler que, dans un souci d'indépendance et d'impartialité, la majorité des postes au sein du CGU sont pourvus par des fonctionnaires recrutés par concours publics organisés pour les carrières au CGU et ouverts à tout citoyen qui remplit les conditions d'admissibilité.

Le Secrétariat de Prévention de la Corruption et des Informations Stratégiques coordonne les actions de prévention de la corruption et de production d'informations stratégiques au sein du pouvoir exécutif fédéral. Ses principales attributions sont l'augmentation de la transparence, la promotion de la participation de la société civile à la lutte contre la corruption, la réalisation de recherches et d'études à propos des questions de corruption et de la gestion de ressources publiques et le suivi de l'évolution patrimoniale des agents publics du pouvoir exécutif de l'Union⁷⁷³.

D'autre part, l'organe Disciplinaire Général de l'Union est compétent pour mener des procédures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires, agissant dans la lutte contre l'impunité au sein de l'administration publique fédérale. Cet organe promeut, en outre, le développement des capacités des fonctionnaires pour composer les commissions disciplinaires, la dissémination des meilleures pratiques vis-à-vis de l'exercice du droit disciplinaire et, en tant qu'organe central du système disciplinaire du pouvoir exécutif

770 Source: Site internet du Contrôle Général de l'Union: <http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/index.asp>, accès le 25 mars 2013.

771 Sigle en portugais pour « Corregedoria-Geral da União ».

772 Source : site internet du Contrôle Général de l'Union : <http://www.cgu.gov.br/CGU/Competencias/index.asp>, consulté le 25 mars 2013.

773 *Ibidem*.

fédéral (SisCOR), le renforcement des unités qui le composent⁷⁷⁴.

Un troisième organe exerce la fonction d'Ombudsman Général de l'Union, notamment à travers la surveillance technique des unités qui concentrent les ombudsmans du pouvoir exécutif fédéral. Pour ce faire, l'OGU oriente l'action de ces unités, en examinant les manifestations présentées par rapport aux services publics et en proposant l'adoption de mesures de correction et de prévention des défauts et omissions des responsables de ces services. Enfin, cet organe contribue aussi à la promotion des formes de participation populaire au suivi et au contrôle de la qualité des services publics⁷⁷⁵.

Finalement, le Secrétariat Fédéral de Contrôle Interne (SFC) est l'organe central du contrôle interne du pouvoir exécutif fédéral. Dans ce contexte, le SFC surveille et évalue l'exécution des programmes de gouvernement, y compris les actions décentralisées et déléguées à des entités publiques ou privées, financées par le budget de l'Union. Pour ce faire, cet organe réalise des audits et des évaluations des résultats de la gestion des fonctionnaires, enquête sur des dénonciations et des plaintes reçues, contrôle les opérations de crédits et réalise des activités d'appui au contrôle externe⁷⁷⁶.

Le Secrétariat Fédéral de Contrôle Interne est, donc, l'organe responsable pour le contrôle des finances publiques et des programmes du gouvernement. Ses activités doivent être orientées vers l'amélioration de la gestion et de l'exécution des politiques publiques, de façon à accroître la qualité des services publics. Les activités développées par le SFC s'insèrent dans quatre axes d'activités : l'évaluation de l'exécution des programmes du gouvernement, l'évaluation de la gestion, les actions d'enquête et l'orientation préventive des gestionnaires publics⁷⁷⁷.

Par ailleurs, le Contrôle Général de l'Union devrait être supporté par une Commission de coordination du contrôle interne. Le rôle de cette Commission serait de conseiller et proposer des mesures pour consolider le système de contrôle interne, augmenter son niveau de standardisation et son intégration avec les systèmes et les activités de gestion et formuler des méthodologies pour tester et évaluer les activités de contrôle interne. La

⁷⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁷⁵ Source : site internet du Contrôle Général de l'Union : <http://www.cgu.gov.br/CGU/Competencias/index.asp>, consulté le 25 mars 2013.

⁷⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷⁷ Source : site internet du Contrôle Général de l'Union : <http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/>, consulté le 25 mars 2013.

composition de la Commission est de neuf membres et sa présidence est exercée par le ministre fédéral de la transparence et du contrôle. Ses membres sont principalement issus du Bureau du contrôleur général de l'Union, y compris son secrétaire exécutif, le secrétaire du Contrôle Interne fédéral et le coordinateur général des normes et lignes directrices pour le contrôle interne. Par ailleurs, doivent être nommés par le Contrôle Général de l'Union, pour une période d'un an, un conseiller spécial pour le contrôle interne d'une entité de l'administration publique directe et deux représentants des services d'audit interne des organismes de l'administration publique indirecte⁷⁷⁸. La Commission de coordination du contrôle interne n'a cependant pas été réunie depuis l'année 2003⁷⁷⁹.

Par ailleurs, un autre organe collégial et consultatif intègre également le Contrôle Général de l'Union. Il s'agit du Conseil de la Transparence et de lutte contre la corruption, composé de façon paritaire des représentants du gouvernement et de la société civile et ayant pour but de débattre et de suggérer des mesures d'amélioration des activités de contrôle des ressources publiques, de promotion de la transparence de la gestion publique et de lutte contre la corruption et l'impunité⁷⁸⁰.

Le Contrôle Général de l'Union est, en outre, implanté dans les états fédérés, pour que les activités de contrôle interne puissent être exercées dans le pays entier. Ainsi, ces unités sont responsables du contrôle des programmes du gouvernement fédéral qui sont implémentés au niveau local.

En ce qui concerne les organes sectoriels de contrôle interne, ils sont au nombre de trois, présents au sein des Ministères de la défense et des affaires étrangères, du Secrétariat Général de la Présidence de la République, qui comprend aussi le contrôle de l'organe des avocats généraux de l'Union. Selon l'Instruction Normative n° 01, de 2001, du Contrôle Général de l'Union, ces organes sont compétents pour assister le Vice-Président de la République, les Ministres d'État des affaires étrangères et de la défense, l'avocat général de l'Union et les titulaires des organes de la Présidence de la République vis-à-vis des matières liées au contrôle interne du pouvoir exécutif fédéral. En outre, ces organes doivent soutenir le CGU dans l'élaboration des comptes annuels du Président de la République, appuyer la

778 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 176.

779 *Ibid.*, p. 217.

780 Brasil. Controladoria Geral da União. *Controladoria geral da União- combate à corrupção e promoção da transparência pública no Brasil*. Brasília : 2012.

surveillance ministérielle et le contrôle externe et contribuer à la vérification du Rapport de Gestion Financière prévu à la loi de responsabilité financière.

L'appartenance de l'organe sectoriel de contrôle de la Présidence de la République au Secrétariat Général de la Présidence de la République a été déterminée par le Décret n° 7.442, du 17 février 2011, tandis qu'auparavant le Secrétariat du Contrôle Interne était rattaché à la maison civile de la Présidence de la République. Son action comprend les organes de la Présidence et Vice-Présidence de la République, ainsi que les organes des avocats généraux de l'Union (AGU)⁷⁸¹. Même s'il est prévu par la loi que celui-ci doit créer son propre secrétariat au contrôle interne, cela n'a pas encore été fait, de sorte que l'AGU est soumis au contrôle de l'organe sectoriel de contrôle interne du Secrétariat Général de la Présidence de la République.

De même, le Ministère de la Défense possède son propre Secrétariat au Contrôle Interne. Il y a, en outre, des unités sectorielles de contrôle interne au sein de l'armée, de l'aéronautique et de la marine, soumises à la surveillance technique du Secrétariat au Contrôle Interne du Ministère⁷⁸². Finalement, l'organe sectoriel de contrôle du Ministère des affaires étrangères a été réglementé par la circulaire n° 212, du 30 avril 2008, posant le règlement interne du Secrétariat au Contrôle Interne du Ministère des Affaires Étrangères, qui contrôle les compétences de cet organe sectoriel de contrôle interne⁷⁸³.

B. Le contrôle interne des pouvoirs législatif et judiciaire de l'Union

1. Le contrôle interne du pouvoir législatif

Le contrôle interne du pouvoir législatif s'organise au sein de chaque chambre du Congrès National. À la Chambre des Députés, le contrôle interne est exercé par le Secrétariat de Contrôle Interne -SECIN, créé par la Résolution n° 69, du 21 juin 1994. Ce

⁷⁸¹ SILVA, Denise Arruda. *A (in)aderência dos órgãos setoriais do sistema de controle interno do poder executivo federal à finalidade constitucional de avaliar a execução dos programas de governo*. Programa de pós-graduação do centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento da câmara dos deputados. Brasília, 2009, p. 14.

⁷⁸² *Ibid.*, p. 16.

⁷⁸³ *Ibid.*, p. 16-17.

Secrétariat est subordonné directement à la groupe parlementaire dirigeant de la Chambre des Députés et, selon l'article 2 de la Résolution n° 69, son rôle est d'exercer le suivi et le contrôle comptable, financier, budgétaire, opérationnel et patrimonial, ainsi que la vérification des résultats obtenus par les gestionnaires publics au sein de la Chambre des Députés, en observant les principes définis à l'article 37 de la Constitution Fédérale, c'est-à-dire les principes de l'administration publique, que sont la légalité, l'impersonnalité, la moralité, la publicité et l'efficience.

La structure de ce Secrétariat comprend quatre bureaux, la coordination d'audit des affaires parlementaires (COASP), la coordination d'audit comptable et opérationnel (CACOP), la coordination d'audit des marchés publics, contrats et patrimoine (CALIP) et la coordination d'audit du personnel (CAPES). Le Secrétariat est présidé par un secrétaire au contrôle interne nommé par le président de la Chambre des Députés. Il y a, en outre, deux organes d'appui du Secrétaire au contrôle interne, le service d'administration, responsable de la documentation, des matériels et des demandes des fonctionnaires, et le bureau de conseil, qui doit guider le secrétaire dans les sujets relatifs aux programmes, projets et procédures stratégiques développés et gérés à la SECIN⁷⁸⁴. Cette structure a été établie par la Résolution de la Chambre des Députés n° 23, de 1997, qui a détaillé les missions de chacune de ces coordinations d'audit.

En ce qui concerne le Sénat, l'organe chargé du contrôle interne est également appelé le Secrétariat de Contrôle Interne. Son origine remonte à la création du poste d'auditeur par la Résolution n° 58, de 1972, qui avait pour attributions d'aider la commission directive et le directeur général dans la tâche de contrôle financier et budgétaire de la réalisation de la dépense autorisée. Plus tard, a été créé l'ancien organe d'audit, à travers la Résolution n° 109, de 1984. Finalement, la Résolution n° 71, de 1993, a transformé cet organe d'audit en Secrétariat de Contrôle Interne. Ainsi, selon ce que souligne cet organe sur son site internet : « *Plus qu'une transformation de nom et de composition, a été mise en place à cette occasion un changement expressif de la conception de la finalité réelle du secteur; en élargissant l'univers des activités d'audit, qui ont toujours eu la connotation d'inspections, vers le contrôle, qui comprend des actions préventives et concomitantes aux*

784 Source : Chambre des Députés : <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturadadm/controlointerno/estrutura>, consulté le 22 mars 2013.

événements financiers et budgétaires »⁷⁸⁵.

Au-delà des organes administratifs et d'assistance technique, le Secrétariat de Contrôle Interne est composé de trois sous-secrétariats dédiés à l'audit des ressources humaines, audit comptable et audit de gestion. L'audit des ressources humaines est composé de trois services : service d'audit des dépenses de personnel, service d'analyse des admissions et des démissions du personnel titulaire et service d'audit des admissions du secrétariat parlementaire. Le sous-secrétariat de l'audit comptable comprend les services d'audit des dépenses spéciales, de programmes et de suivi de l'exécution budgétaire et de l'analyse comptable et d'un éventuel contrôle des comptes sur pièce et sur place. Le dernier sous-secrétariat, dédié à l'audit de gestion, est composé d'un service d'audit des contrats et d'un service d'audit des travaux et services d'ingénierie⁷⁸⁶.

Il apparaît, donc, que les organes de contrôle du pouvoir législatif fédéral ne sont pas unifiés dans un seul système, ce qui pourrait porter atteinte à la détermination constitutionnelle. Selon Helio Saul Mileski : « *Il conviendrait, à l'instar du pouvoir exécutif fédéral, d'instituer un système de contrôle interne pour le Congrès National, en tant qu'institution majeure du pouvoir législatif fédéral. Le centre du contrôle serait placé auprès de la présidence du Congrès National, en ayant pour champ d'action tous les organes du pouvoir législatif fédéral - Chambre et Sénat- qui fonctionneraient comme des organes sectoriels et qui pourraient, encore, se subdiviser en des unités sectorielles, pour composer une véritable structure systémique de contrôle interne (...)* »⁷⁸⁷. En effet, un système unifié de contrôle interne du pouvoir législatif fédéral serait plus compatible avec les dispositions de la Constitution Fédérale de 1988, qui prévoit que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire doivent maintenir un système intégré de contrôle interne.

2. Le contrôle interne du pouvoir judiciaire

Le système de contrôle interne du pouvoir judiciaire est en pleine évolution. Étant donnée la pluralité des tribunaux et l'existence d'une juridiction fédérale, une juridiction

⁷⁸⁵ Secrétariat de Contrôle Interne du Sénat : <http://www.senado.gov.br/sf/senado/scint/insti/default.asp>, consulté le 22 mars 2013.

⁷⁸⁶ *Ibidem*.

⁷⁸⁷ MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo : RT, 2003, p. 165, traduction libre.

dans les états fédérés et une juridiction spéciale pour les questions de droit du travail, l'organisation du contrôle interne se faisait de façon différente selon la juridiction et le tribunal. Cependant, l'amendement constitutionnel n° 45, de 2004, portant la réforme du pouvoir judiciaire, a créé un organe de contrôle du pouvoir judiciaire, ce qui a contribué à l'évolution et à la modernisation du contrôle interne au sein de ce pouvoir.

Il s'agit du Conseil National de Justice -CNJ- prévu à l'article 103-B de la Constitution Fédérale, qui a pour but de contrôler l'action administrative et financière du pouvoir judiciaire et l'observance des devoirs fonctionnels des juges. Cet organe a, par ailleurs, les compétences de veiller à la garantie d'autonomie du pouvoir judiciaire et au respect du statut de la magistrature, en pouvant émettre des actes réglementaires ou des recommandations et d'apprécier la légalité des actes administratifs pratiqués par les membres du pouvoir judiciaire, en pouvant les revoir ou déterminer leur correction en cas d'illégalité. Le CNJ est également compétent pour recevoir et apprécier les réclamations à l'encontre des membres ou des organes du pouvoir judiciaire, sans préjudice de la compétence disciplinaire des tribunaux, en pouvant, en outre, faire venir à lui les procédures disciplinaires en cours et représenter le ministère public dans les cas de crime contre l'administration publique ou d'abus d'autorité.

Le Conseil National de Justice est composé de quinze membres, avec un mandat de deux ans renouvelable une fois. Ces membres sont le président du Suprême Tribunal Fédéral, un ministre⁷⁸⁸ du Suprême Tribunal de Justice, un ministre du Tribunal Supérieur du Travail, six juges, deux procureurs du ministère public, deux avocats et deux citoyens ayant des connaissances significatives en droit.

En ce qui concerne le contrôle interne des finances publiques, le CNJ exerce un rôle très important au sein du pouvoir judiciaire. Ainsi, en fonction de sa compétence de contrôler l'action financière de ce pouvoir, prévue par le paragraphe 4 de l'article 103-B de la Constitution, ainsi que de l'article 74 de la Constitution, qui détermine le maintien d'un système intégré de contrôle interne dans chaque pouvoir, le CNJ a émis la Résolution n° 86, du 8 septembre 2009, réglant l'organisation et le fonctionnement des unités de contrôle interne des tribunaux. Par ailleurs, une autre justification présentée pour l'émission de cette Résolution est le fait que soit « *conseillées la standardisation et la recherche de l'excellence*

⁷⁸⁸ Au Brésil, les juges des tribunaux supérieurs sont appelés ministres, même si leur activité est différente de celle des ministres d'État.

dans les méthodes, critères, concepts ou systèmes employés à l'activité de contrôle interne au sein du pouvoir judiciaire, considérant ses spécificités, différences régionales et de spécialisation, afin de rendre possible l'accomplissement de la mission institutionnelle du contrôle interne et de la disposition constitutionnelle qui détermine son intégration »⁷⁸⁹.

De ce fait, la Résolution n° 86 du Conseil National de Justice prévoit que les tribunaux qui intègrent le pouvoir judiciaire et qui sont assujettis au contrôle du CNJ doivent créer des unités de contrôle interne, dont les buts seront les mêmes que ceux prévus à l'article 74 de la Constitution Fédérale. Il est prévu, en outre, que ces unités de contrôle interne soient directement rattachées à la présidence de leur tribunal respectif. La Résolution n° 86 autorise le CNJ à éditer un manuel de contrôle interne du pouvoir judiciaire et détermine que les tribunaux doivent émettre les actes administratifs nécessaires à la mise en place des unités de contrôle interne, dans un délai de cinq ans. En revanche, les tribunaux qui possédaient déjà un organe de contrôle interne au moment de l'émission de cette Résolution doivent, le cas échéant, l'adapter aux dispositions de la Résolution. Enfin, il convient de rappeler que l'évaluation de l'efficacité de ces organes relève de la compétence du Conseil National de Justice.

De plus, afin de réglementer et standardiser les procédures d'audit dans ces organes de contrôle interne des tribunaux soumis à son contrôle, le CNJ a édicté une autre Résolution. Il s'agit de la Résolution n° 171, du 1er mars 2013, qui règle les normes techniques d'audit, d'inspection administrative et de contrôle de ces unités juridictionnelles rattachées au Conseil National de Justice. Cette Résolution a, donc, posé les concepts d'audit, d'inspection administrative et de contrôle, tout en définissant leurs objets, leurs classifications et les procédures à suivre. En outre, la Résolution n° 171/ 2013 a posé les normes relatives à la communication des résultats obtenus. Finalement, l'article 60 de cette Résolution attribue au Secrétariat de Contrôle Interne du Conseil National de Justice la mission de proposer à la Présidence du CNJ la création de comités et de chambres thématiques représentatifs des unités de contrôle interne du pouvoir judiciaire, afin de traiter des sujets techniques qui découlent des activités d'audit, d'inspection et de contrôle.

Aussi, il apparaît que le pouvoir judiciaire a bien avancé vers une standardisation et une intégration entre ses organes de contrôle interne. Cette évolution est due notamment à la

⁷⁸⁹ Exposition des motifs de la Résolution n° 86 du Conseil National de Justice.

réforme du pouvoir judiciaire, instituée par l'amendement Constitutionnel n° 45 de 2004, qui a créé l'organe de contrôle de ce pouvoir, le Conseil National de Justice. Ce Conseil joue un rôle de plus en plus significatif dans la promotion de la transparence au sein du pouvoir judiciaire, notamment à travers son activité de contrôle ; ce pouvoir a, donc, avancé davantage que le pouvoir législatif vers la mise en œuvre d'un système intégré de contrôle interne selon ce qui est prévu par la Constitution Fédérale de 1988.

SECTION 2. LES EVOLUTIONS DU CONTROLE INTERNE AU BRÉSIL LORS DES DERNIERES ANNEES

Selon l'OCDE⁷⁹⁰, le système de contrôle interne brésilien a été historiquement caractérisé par une forte culture de conformité, en fonction d'une combinaison de raisons administratives et historiques. Les pays qui adoptent le système de droit civil, comme le Brésil, sont marqués par un degré élevé de formalisation de la procédure de prise de décision administrative, souvent prévue en détail par la loi. De plus, la période de dictature militaire subie par le Brésil a favorisé la mise en place d'un système de règles rigides. La modernisation du contrôle interne a commencé pendant les années 1990 et 2000, entraînée par l'augmentation du montant de dépenses du budget de l'Union, les innovations en matière de prestation de services⁷⁹¹ et l'augmentation de l'*accountability*.

L'implémentation d'un système de contrôle interne basé sur les risques vise à assurer que la gestion est prête à faire face aux vulnérabilités potentielles qui pèsent sur les organismes publics et leurs fonctions respectives. Au lieu de simplement orienter les pratiques et procédures internes, il faut mettre en place un processus systématique et les capacités nécessaires, en vue d'évaluer et d'utiliser les résultats de l'évaluation pour adapter les systèmes de gestion à la prévention des risques. Cela demande aussi une évaluation postérieure des actions de réduction des risques, à partir de la reconnaissance du fait que les diagnostics et les actions n'ont pas toujours les effets attendus. Finalement, pour être efficace,

790 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 174.

791 L'OCDE reconnaît les innovations dans la prestation de services comme une force motrice pour renforcer le contrôle interne dans les pays membres. OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 174.

il faut que le contrôle et l'audit internes soient intégrés avec les systèmes organisationnels, afin d'alimenter les cadres de gestion et les processus de prise de décision, en renforçant la gouvernance publique⁷⁹².

Pour mieux comprendre comment le contrôle interne brésilien avance vers ce modèle de contrôle interne basé sur les risques, il convient d'évoquer maintenant la question de la modernisation des institutions de contrôle interne (I), pour ensuite aborder l'évolution du contrôle interne et les premières expériences d'introduction d'un contrôle basé sur les risques (II).

I. La modernisation des institutions de contrôle interne

L'évolution du contrôle interne passe forcément par la modernisation des institutions chargées de ce contrôle, d'autant plus que les initiatives d'amélioration du contrôle interne ont été conduites par le Contrôle Général de l'Union, le Ministère du plan, du budget et de la gestion et le Ministère du Trésor. Dans ce sens, la centralisation du contrôle interne sur le Contrôle Général de l'Union et l'élargissement de son rôle ont été essentiels à ce mouvement d'évolution du contrôle interne vers un contrôle basé sur les risques (A). À l'appui de la modernisation des institutions, l'adoption des systèmes informatisés d'enregistrement des informations budgétaires constitue aussi un point marquant pour le renforcement des procédures de contrôle (B).

A. La centralisation du contrôle interne et le rôle prééminent du Contrôle Général de l'Union

Comme nous l'avons vu à la partie précédente, le Contrôle Général de l'Union (CGU) exerce le rôle d'organe central du contrôle interne. Ainsi, il est compétent⁷⁹³ pour évaluer

⁷⁹² *Ibidem*.

⁷⁹³ Selon l'article 24 de la loi n° 10.180, du 6 février 2001, qui règle les systèmes de programmation et de budgétisation, de l'administration financière, de la comptabilité et du contrôle interne, au sein du pouvoir

l'accomplissement des actions prévues au plan pluriannuel, contrôler et évaluer l'exécution des programmes du gouvernement, y compris les actions décentralisées financées par des ressources du budget de l'Union, exercer le contrôle des opérations de crédit, fournir des informations sur la situation matérielle et financière des projets et des activités qui font partie du budget de l'Union. Par ailleurs, le CGU est également compétent pour réaliser des audits sur la gestion des ressources publiques fédérales sous la responsabilité des organes et des entités publics et privés, pour évaluer la performance de l'audit interne des entités de l'administration indirecte fédérale et pour enquêter sur des faits illégaux ou irréguliers pratiqués par des agents publics ou privés lors de l'utilisation de l'argent public. Finalement, le Contrôle Général de l'Union est compétent pour élaborer la présentation de comptes annuelle du Président de la République à rendre au Congrès National et doit créer les conditions de l'exercice du contrôle social sur les programmes financés par le budget de l'Union.

En outre, en tant qu'organe central, le CGU exerce un rôle d'orientation normative et de veille technique des organes et des unités qui composent le système de contrôle interne. Ainsi, cet organe est chargé de : « i) l'identification des principaux problèmes de gestion, en vérifiant, le cas échéant, la nécessité de mettre en place une solution globale au sein du gouvernement, ii) la formulation, la révision et la mise à jour des instruments de cette politique et iii) la surveillance et le conseil aux organisations publiques pour la mise œuvre des instruments de leur politique »⁷⁹⁴. Ce rôle s'insère dans une division des compétences entre les Ministères, selon laquelle les matières liées à la gestion, aux ressources humaines, à la gestion de l'information et aux marchés publics sont placées sous la responsabilité du Ministère du Plan, du Budget et de la Gestion, tandis que la comptabilité publique et la gestion financière relèvent du Ministère du Trésor. Toutefois, l'OCDE a observé, dans un rapport sur la gestion des risques au Brésil⁷⁹⁵, que les Ministères et le CGU ne travaillent pas toujours ensemble et de façon coordonnée, alors qu'une plus grande coordination entre le Contrôle Général de l'Union, le Secrétariat de Gestion, Logistique et Technologie de l'Information (Ministre du Plan, du Budget et de la Gestion) et le Secrétariat du Trésor National (Ministre du Trésor) pourrait contribuer à la modernisation du cadre du contrôle interne.

exécutif fédéral.

794 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 178, traduction libre.

795 *Ibidem*.

En fonction de cette centralisation du contrôle, les secrétariats du contrôle interne qui existaient au sein de chaque ministère ont été remplacés par le Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne et par des conseillers spéciaux de contrôle interne. Ainsi, chaque entité de l'administration fédérale directe est assistée par une division d'audit interne, présente au sein du Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne. D'autre part, les conseillers spéciaux du contrôle interne sont placés dans chaque organisation de l'administration directe, en jouant le rôle d'interlocuteurs entre le Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne et les ministres. Ces conseillers spéciaux sont responsables des préjudices qui pourraient intervenir s'ils ne communiquent pas au Contrôle Général de l'Union, dans un délai de quinze jours, toute irrégularité dont ils ont connaissance. Les conseillers spéciaux sont également responsables de la préparation des comptes annuels et des rapports de gestion, ainsi que du suivi de la mise en œuvre des audits internes et externes⁷⁹⁶.

Les conseillers spéciaux du contrôle interne sont sélectionnés par les ministres et soumis à l'approbation du Contrôle Général de l'Union. En réalité, la plupart des conseillers spéciaux sont composée d'analystes financiers et de contrôle, fonctionnaires du Contrôle Général de l'Union détachés auprès des ministères. Au sein de quelques ministères, les conseillers spéciaux du contrôle interne sont assistés par des fonctionnaires administratifs du ministère, tandis que pour d'autres, des fonctionnaires du Contrôle Général de l'Union ont été détachés pour réaliser cette mission. Dans ce contexte, le Contrôle Général de l'Union a réalisé, en 2008, un concours pour le recrutement de fonctionnaires, une partie de ceux-ci ayant été recrutée spécifiquement pour des postes auprès des ministères, leur rôle étant d'assister les gestionnaires dans la mise en place du contrôle interne et la préparation des manuels et des guides, ainsi que le suivi des actions de gestion⁷⁹⁷.

En ce qui concerne le CGU, son action est orientée par le « Manuel du Système de Contrôle Interne du Pouvoir Exécutif Fédéral ». Ce manuel contient les concepts, les principes, les règles et les lignes directrices du contrôle interne fédéral, en décrivant les actions qui font partie de la procédure générale de contrôle et les sources d'information pour la planification de cette procédure. Ces sources comprennent les discussions avec les gestionnaires, les systèmes de gestion du gouvernement fédéral et les rapports d'audit. Les étapes de l'activité de contrôle interne selon le manuel du système de contrôle interne du

⁷⁹⁶ *Ibid.*, p. 179.

⁷⁹⁷ *Ibid.*, p. 180.

pouvoir exécutif fédéral sont résumées dans le tableau suivant :

Étape	Activité
1	Recenser les politiques publiques liées à chaque Ministère ou organe équivalent, en identifiant les macro-objectifs, les ressources prévues et les agents responsables, de façon à appréhender l'importance stratégique de chaque politique.
2	Hiérarchiser les différents programmes gouvernementaux à partir des critères politiques et stratégiques définis, ainsi que les risques selon leur matérialité, importance et criticité. Les programmes sont classés en « essentiel », « important » ou « auxiliaire », le premier nécessitant plus d'attention pour un « contrôle systématique ».
3	Détailler les informations concernant la description des programmes essentiels et l'identification des actions qui les composent.
4	Hiérarchiser les actions au sein de chaque programme selon des critères stratégiques
5	Préparer un rapport sur le statut de chaque action sélectionnée (« relatório de situação »), en identifiant: i) les objectifs et les cibles, ii) les organes responsables, iii) les mécanismes d'exécution, iv) les systèmes de contrôle, y compris le contrôle social direct et v) les actions menées par le système de contrôle interne dans l'exercice précédent.
6	Préparation d'un plan stratégique pour des actions sélectionnées, y compris les aspects critiques et vulnérables qui impactent l'exécution, ainsi que l'approche de contrôle à adopter.
7	Préparation d'un plan opérationnel pour chaque tâche identifiée dans le plan stratégique, en identifiant les actions de contrôle à mener et en définissant les instruments nécessaires et les délais de mise en œuvre.

Source : Manuel du Système du Contrôle Interne du Pouvoir Exécutif Fédéral, Instruction Normative du Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne n° 01, du 6 avril 2011 ; et OECD (2012), OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 179.

Selon le rapport de l'OCDE, la faiblesse du manuel du contrôle interne est due au fait qu'il soit « *plus théorique qu'opérationnel et pourrait être complétée par des guides de bonnes pratiques volontaires et des études de cas pour aider les gestionnaires publics* »⁷⁹⁸. Ainsi, l'idéal serait d'enrichir le guide avec ces bonnes pratiques, ce qui aiderait les gestionnaires à employer des outils plus pratiques, tels que des *checklists* et des modèles, pour améliorer la procédure de planification du contrôle interne.

B. Les systèmes informatisés comme outil fondamental de contrôle interne

Au-delà de la modernisation des institutions, un autre élément important pour l'efficacité du contrôle interne est l'informatisation des systèmes d'information. L'administration publique brésilienne a adopté plusieurs systèmes informatisés pour la gestion de différents domaines d'activité. Le tableau suivant illustre les différents systèmes, leurs activités respectives et les organes responsables :

Activité	Organe responsable	Système d'information
Planification	Secrétariat du plan et de l'investissement stratégique, Ministère du plan, du budget et de la gestion	Système d'information de gestion et planification (SIGPlan) Système d'information du programme d'accélération de la croissance (SISPAC)
Budgétisation	Secrétariat du budget fédéral, Ministère du plan, du budget et de la gestion	Système intégré de données budgétaires (SIDOR)

⁷⁹⁸ *Ibid.*, p. 179, traduction libre.

Activité	Organe responsable	Système d'information
	Département de coordination et gouvernance des entreprises publiques, Ministère du plan, du budget et de la gestion	Système d'information des entreprises publiques (SIEST)
Gestion financière et comptabilité	Secrétariat du trésor national, Ministère du trésor	Système de gestion financière du gouvernement fédéral (SIAFI)
Marchés publics et contrats administratifs	Secrétariat de Logistique et technologie de l'information, Ministère du plan, du budget et de la gestion	Système intégré de gestion des services généraux (SIASG)/ Comprasnet
Accords administratifs et de transfert de ressources	Secrétariat de la gestion et secrétariat de logistique et technologie de l'information, Ministère du plan, du budget et de la gestion	Système de gestion des accords administratifs et de transfert de ressources (SICONV)
Gestion de ressources humaines	Secrétariat des ressources humaines, Ministère du plan, du budget et de la gestion	Système intégré de gestion de ressources humaines (SIAPE)
Patrimoine de l'État et immobilier	Secrétariat du patrimoine de l'Union, Ministère du plan, du budget et de la gestion Coordination Générale des immeubles à usage spécial de l'Union, Bureau du Président de la République	Système intégré de gestion patrimoniale (SIAPA) Système de gestion des immeubles à usage spécial de l'Union

Source : OECD (2012), OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 182, traduction libre.

Selon l'OCDE, « *la centralisation et l'automatisation de ces systèmes contribuent à l'encadrement de la gestion et à la standardisation des règles de gestion au sein de*

l'administration publique fédérale »⁷⁹⁹. Par conséquent, l'utilisation de ces systèmes informatiques « *soutien directement le contrôle interne, en assurant que toutes les transactions et les événements significatifs sont enregistrés et autorisés et uniquement exécutés par des fonctionnaires agissant dans les limites de leurs attributions* »⁸⁰⁰. Un autre atout de l'informatisation est la possibilité d'obtenir, de façon rapide, des données fiables qui peuvent être collectées et transmises à d'autres organes de l'administration publique, en contribuant à la prise de décision, ou encore être directement incorporées aux évaluations de programmes et à l'audit⁸⁰¹.

Parmi ces différents systèmes d'information, le plus important est le système de gestion financière du gouvernement fédéral -SIAFI. Le SIAFI a été créé par le Secrétariat du Trésor National -STN- de façon conjointe avec le service fédéral de traitement de données -SERPRO, pour répondre à une série de problèmes apparus lors de l'unification du budget, intervenue en 1987. Parmi les principaux problèmes se distinguaient le manque d'informations de gestion dans tous niveaux de l'administration publique, les défauts dans les documents comptables, l'inconsistance des données et le manque d'uniformisation dans leur interprétation.

En revanche, avec le SIAFI, le gouvernement dispose de la gestion d'un compte unique, dans lequel figurent toutes les sorties d'argent réalisées, accompagnées de l'identification de leur finalité et du fonctionnaire responsable⁸⁰². L'OCDE⁸⁰³ souligne qu'avant l'unification du budget et la création du SIAFI, il existait une multitude de comptes publics, plus de cinq mille comptes bancaires gouvernementaux, ce qui affaiblissait beaucoup le contrôle interne. Suite à l'unification, un seul compte du trésor public couvre les organisations de l'administration publique fédérale, y compris l'Institut de la Sécurité Sociale (INSS) et des comptes spéciaux en monnaie étrangère. Selon Conti et Carvalho⁸⁰⁴, la création du SIAFI, en 1987, a été le point marquant de la comptabilité publique de l'Union Fédérale, en contribuant fortement à l'amélioration du contrôle interne. Avant 1986, au-delà

799 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 181, traduction libre.

800 *Ibid.*, p. 181, traduction libre.

801 *Ibid.*, p. 182, traduction libre.

802 Source: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index_conheca_siafi.asp, consulté le 26 août 2012.

803 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 183, traduction libre.

804 CONTI, José Mauricio ; CARVALHO, André Castro. *O Controle Interno na Administração Pública Brasileira: Qualidade do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal*. In: *Direito Público*- v.8, n. 37; Brasília : Instituto Brasiliense de Direito Público, 2005, p. 211.

de l'existence de plusieurs comptes publics, le système de gestion financière était marqué par l'excès de contrôles à priori, ce qui retardait l'enregistrement des transactions et engendrait des inconsistances de données, en compromettant la procédure de prise de décision financière⁸⁰⁵.

Le SIAFI est donc le principal instrument employé par le gouvernement fédéral pour l'enregistrement, le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire, financière et patrimoniale. Les principaux objectifs du SIAFI sont de promouvoir des mécanismes adéquats de contrôle journalier de l'exécution budgétaire, de rendre plus rapide la programmation financière, en optimisant les ressources du trésor national, à travers l'unification des ressources de caisse du gouvernement fédéral. En outre, le SIAFI a pour but de rendre plus sûres les informations concernant la comptabilité publique, de standardiser les méthodes et les routines de travail liées à la gestion des ressources publiques, de permettre le suivi et l'évaluation de l'usage des ressources publiques et de rendre plus transparentes les dépenses du gouvernement fédéral.

La mise en place du SIAFI a apporté plus de transparence à l'administration publique, en permettant d'identifier les fonctionnaires impliqués dans l'exécution budgétaire, chaque fonctionnaires devant fournir son identification, ainsi que des éléments matériels de la réalisation de la dépense (reçu, transfert bancaire, etc.)⁸⁰⁶. Ainsi, le système rend plus simples la réalisation d'audits et les enquêtes en cas d'irrégularités et fournit des données pour être publiées sur le Portail de la Transparence⁸⁰⁷. Ce système est disponible de façon permanente sur internet⁸⁰⁸. En outre, le système couvre tout le territoire national, ainsi il est utilisé par tous les pouvoirs et tous les organes de l'administration directe et la plupart des organes de l'administration indirecte, les soldes des entités qui n'utilisent pas le système y étant périodiquement intégrés. Il y a, actuellement, environ cinq mille unités administratives et soixante mille fonctionnaires connectés à travers le SIAFI⁸⁰⁹.

Enfin, il est important de souligner que la plupart des systèmes d'information

805 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 182.

806 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 182.

807 Il s'agit d'un site internet grâce auquel les citoyens peuvent accéder aux données financières de l'Union, telles que les dépenses, les recettes, l'exécution budgétaire et les transferts réalisés à travers des accords avec les états fédérés et les municipalités : <http://www.portaltransparencia.gov.br/>, consulté le 10 mai 2013.

808 http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index_acesso.asp, consulté le 26 août 2012.

809 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 182.

employés à la gestion de l'administration publique fédérale sont intégrés dans le SIAFI. C'est le cas par exemple du Système d'information de gestion et planification et du Système intégré de données budgétaires. Toutefois, d'autres systèmes, à l'instar du Système intégré de gestion de ressources humaines et du Système de gestion des accords administratifs et de transfert de ressources, ne sont pas encore complètement intégrés au SIAFI⁸¹⁰.

Afin d'apporter davantage d'intégration entre les systèmes et de créer un outil pour mesurer l'efficacité des programmes du gouvernement fédéral, le Secrétariat du Trésor National a introduit un Système Fédéral de Coûts. Ce système combine, de façon automatique, les informations de plusieurs autres systèmes de gestion en vue d'évaluer les bénéfices, les coûts et les effets des décisions des gestionnaires publics vis-à-vis la prestation des services publics. La création d'un tel système répond à la détermination de l'article 50, § 3 de la loi de responsabilité financière, selon lequel l'administration publique doit maintenir un système de coûts qui permette le suivi de la gestion budgétaire, financière et patrimoniale. D'autre part, la compétence pour intervenir sur des questions liées aux coûts de l'administration publique est attribuée au Secrétariat du Trésor National (STN) par la loi n° 10.180, de 2001, qui organise le système de comptabilité et contrôle du pouvoir exécutif fédéral. De fait, le STN a publié, le 9 mars 2011, la circulaire n° 157, qui crée le système de coûts du gouvernement fédéral. À travers cette structure matricielle de gestion gouvernementale sont intégrés le Secrétariat du Trésor National, en tant qu'organe central, les unités de gestion interne de l'Union, en tant qu'organes sectoriels : ce sont les responsables de l'utilisation du Système d'information des coûts -SIC- comme outil d'appui technologique pour le suivi des coûts dans ces organisations publiques⁸¹¹.

Il apparaît, donc, que les institutions et les systèmes d'information au Brésil ont connu une évolution considérable, notamment à partir de la fin des années 80. Cette évolution bénéficie clairement au contrôle interne, qui est désormais réalisé par des institutions plus solides et qui peut s'appuyer sur des informations plus fiables, accessibles à travers des systèmes intégrés et informatisés. Ce contrôle interne réunit, donc, les conditions nécessaires pour évoluer vers un contrôle basé sur les risques.

810 *Ibid.*, p. 182-183.

811 Source : Secrétariat du Trésor National :

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Sistema_Informacao_custos/apresentacao.asp, consulté le 28 mars 2013.

II. L'évolution du contrôle interne vers un contrôle basé sur les risques

Suite à la modernisation institutionnelle et des systèmes d'information, les premières expériences de contrôle basé sur les risques (A) ont été introduites. En même temps, les procédures d'audit ont également évolué. Néanmoins, ces procédures d'audits, ainsi que le contrôle interne en général, doivent encore être améliorées, surtout afin de tenir compte de la performance (B).

A. L'introduction du contrôle basé sur les risques

Le premier organe de l'administration publique brésilienne à mettre en place un contrôle basé sur les risques a été le système de sécurité sociale (1). Ensuite, une autre avancée significative a été le développement et la publication par le Contrôle Général de l'Union d'une méthodologie d'identification des risques de corruption (2).

1. Le cas du système brésilien de sécurité sociale

La première entité de l'administration publique fédérale brésilienne à mettre en place une unité consacrée à la gestion des risques a été le Ministère de la Sécurité Sociale. Ce Ministère a commencé à introduire des activités de gestion des risques en 1999, la création de l'unité spéciale remontant à l'année 2002. Ce bureau de gestion des risques a été, par la suite, incorporée à la structure du Ministère en avril 2003. En 2006, son champ d'action a été élargi et le bureau a été transformé en Conseil de recherches stratégiques et gestion de risques, responsable de toutes les analyses de risques opérationnels et de la collecte d'informations pour le Ministère de la sécurité sociale. Le Conseil de recherches

stratégiques et gestion de risques est placé sous la responsabilité du Secrétariat exécutif du Ministère et composé de 180 fonctionnaires répartis dans les 26 états fédérés brésiliens et 25 fonctionnaires à Brasília⁸¹².

La méthodologie de gestion des risques employée par les organes de la sécurité sociale brésilienne a été inspirée notamment des normes australiennes de gestion de risques (*Australian Standard AS/NZS 4360-1999 – Risk Management Standards*) et aussi du comité des organisations donatrices (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO*). Dans ce contexte, le rôle du Conseil de recherches stratégiques et de gestion des risques est de garantir la création d'une méthodologie et d'un système d'information pour la procédure de gestion des risques et de communiquer la performance de la gestion de risques à la gestion de l'organisation, afin de déterminer les révisions et les améliorations nécessaires⁸¹³.

La procédure de gestion des risques au sein du Ministère de la sécurité sociale se réalise par étapes. La première étape est la définition du contexte, avec la sélection de l'objet de travail parmi ceux qui présentent les plus grands risques du point de vue financier, stratégique, de conformité et d'image. Cette sélection se fait à partir des analyses qualitatives, questionnaires et entretiens, en considérant le montant impliqué, l'image institutionnelle ou des informations issues d'autres organes tels que l'ombudsman, la Cour des comptes de l'Union et le Secrétariat Fédéral du Contrôle. Ensuite, les risques sont identifiés, à partir d'une procédure qui définit les événements ou résultats qui peuvent avoir un impact sur les objectifs de l'organisation. Cette procédure d'identification se réalise à travers le regroupement des vulnérabilités identifiées par rapport aux différents domaines d'action du Ministère. Les risques identifiés sont alors analysés, évalués et traités, de façon à déterminer l'impact que ces risques auraient et la probabilité de leur occurrence, ainsi que les priorités dans la gestion des risques et l'identification des risques inacceptables pour l'organisation. Les étapes suivantes comprennent le suivi et la révision, qui ont pour but de vérifier la mise en place des changements nécessaires pour réduire les risques. Enfin, la dernière étape consiste en communiquer les résultats et établir un dialogue avec les décideurs et parties

812 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 190.

813 Brasil. Ministério da Previdência Social. *Modelo brasileiro de gerenciamento de riscos da previdência social*. Brasília.

prenantes⁸¹⁴.

Ce travail comprend, donc, la production d'informations sur la gestion des risques et la fraude des bénéficiaires de la sécurité sociale. Pour ce faire, sont employées des techniques d'audit et l'exploration et le croisement des données de la sécurité sociale avec d'autres systèmes gouvernementaux, tels que le système fédéral de gestion financière (SIAFI), le système intégré de gestion des ressources humaines, l'enregistrement national de véhicules automobiles et les informations des organisations de protection du crédit. À l'appui de ces activités, le Conseil de recherches stratégiques et gestion de risques a développé un système de surveillance et d'analyse des informations de la sécurité sociale, afin de créer une typologie de la fraude et permettre le suivi des enquêtes⁸¹⁵. Il s'agit du Système d'Informations de Risques -SIR, qui permet l'enregistrement des vulnérabilités et classifie les risques selon l'impact et la probabilité d'occurrence.

L'activité de surveillance est réalisée sur trois niveaux. Le premier niveau est la surveillance des recommandations, l'organe de contrôle étant chargé de surveiller l'effectivité de la mise en œuvre du plan d'action qui contient les recommandations, jusqu'à ce que toutes les recommandations aient été mises en place ou substituées, le cas échéant. Cette activité de surveillance des recommandations se fait à travers le Système d'Informations de Risque (SIR), dans lequel les recommandations peuvent être classées selon leur niveau d'implémentation (total, partiel, inexistant, substituée ou retardée). Le deuxième niveau concerne la surveillance des risques ou vulnérabilités. Suite à l'implémentation des recommandations, l'audit interne évalue l'effectivité des contrôles employés. Finalement, dans un troisième niveau est réalisée la surveillance des activités de gestion de risques, de façon à appréhender le degré de succès de ces activités et à apporter des améliorations à la procédure de gestion des risques⁸¹⁶.

Avec la création du Conseil de recherches stratégiques et gestion de risques, le nombre d'enquêtes de fraude a augmenté de façon significative. Pendant la période comprise entre 1999 et 2010, il y a eu plus de 11.600 enquêtes. En 2005, un an avant la création du

814 Brasil. Ministério da Previdência Social. *Modelo brasileiro de gerenciamento de riscos da previdência social*. Brasília.

815 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 190.

816 Brasil. Ministério da Previdência Social. *Modelo brasileiro de gerenciamento de riscos da previdência social*. Brasília.

Conseil de recherches stratégiques, les enquêtes étaient au nombre de 68, alors qu'en 2006, il y a eu déjà plus de 1.700 enquêtes. Le nombre record d'enquêtes a été enregistré l'année 2008, qui en a compté plus de 5.100. Par conséquent, le pourcentage de cas résolus est passé de 15-20% entre 1999 et 2005 à plus de 50% à partir de 2006⁸¹⁷.

En outre, pour renforcer la lutte contre la fraude au sein du système de sécurité sociale, en 2003 le Ministère de la sécurité sociale, le Ministère public fédéral (MPF) et la Police fédérale (PF) ont formé un groupe de travail, dont le but est de lutter, de façon systématique, contre l'évasion fiscale et les crimes contre le système de la sécurité sociale. L'intégration entre ces trois organes contribue à l'efficacité des enquêtes, à travers la communication et l'échange d'expériences, l'accélération de la production de preuves et de jugement des accusés⁸¹⁸. Tout cela contribue à la réduction des préjudices portés au trésor public en raison des fraudes, ainsi qu'à la responsabilisation des fonctionnaires, la participation des agents publics aux schémas frauduleux étant très souvent vérifiée. À partir de 2003, les actions de ce groupe de travail se sont intensifiées, notamment à partir de l'année 2006, quand le Conseil de recherches stratégiques et gestion de risques au sein du Ministère de la sécurité sociale a été créé. Ainsi, en 2003, ont été réalisées 10 opérations du groupe de travail, alors qu'en 2004 et 2005 le groupe a compté une vingtaine d'opérations et à partir de 2005 plus d'une quarantaine, en allant jusqu'à 67 opérations en 2010. Ces opérations ont entraîné la garde à vue de plusieurs personnes, y compris des fonctionnaires, qui représentaient presque 20% des personnes mises en garde à vue lors des opérations menées par le groupe de travail en 2010⁸¹⁹. En outre, à partir de 2003, plus de 500 fonctionnaires ont été révoqués et plus de 300 placés en garde-à- vue, tandis que des estimations montrent que le préjudice occasionné par ces fraudes au trésor public entre 2006 et 2010 ont atteint le montant de 462 millions de reais, c'est-à-dire environ 198 million d'euros⁸²⁰.

817 Source : OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 190.

818 Source : Ministère de la sécurité sociale : <http://www.mps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1119>, consulté le 30 mars 2013.

819 *Ibidem*.

820 Source : OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 190.

2. La méthodologie d'identification des risques de corruption

L'introduction d'un contrôle basé sur les risques, initialement adopté par le Ministère de la sécurité sociale, a été placée au cœur des préoccupations du Contrôle Général de l'Union ces dernières années. Dans ce sens, le CGU a développé en 2006, en partenariat avec l'organisation non gouvernementale *Transparência Brasil*, la « méthodologie pour l'identification des risques de corruption ». Ensuite, en 2008, le CGU a développé la « méthodologie de gestion de risque », qui a été revue et modifiée en 2009, suite à un test méthodologique appliqué à trois ministères (culture, transports et développement social et lutte contre la faim), choisis en fonction de leur bonne relation avec le Contrôle Général de l'Union. Le CGU avait l'intention d'élargir l'application de ces méthodologies à cinq autres organes publics à partir de 2012⁸²¹.

Le Contrôle Général de l'Union souligne que « l'identification des risques de corruption consiste en un outil de gestion qui permet aux agents publics de repérer les processus organisationnels des institutions qu'ils intègrent, de façon à identifier les faiblesses qui rendent possible l'occurrence des actes de corruption. À partir de cela, sont mis en place des mécanismes de prévention qui minimisent les vulnérabilités et évitent la pratique de la corruption »⁸²². Ainsi, la méthodologie développée par le CGU est fondée sur l'auto-évaluation, les organes devant vérifier et révéler leurs propres risques et formuler des recommandations pour renforcer leur résilience. Il s'agit, en outre, d'une méthodologie préventive, qui permet aux gestionnaires publics, à partir de l'identification des risques opérationnels, de prendre les mesures nécessaires pour protéger *ex ante* les ressources publiques⁸²³.

Les méthodologies développées par le CGU sont inspirées de l'expérience de quelques pays et des organisations du secteur privé brésilien. Les fonctionnaires brésiliens ont étudié les méthodologies de certains pays et participé à des séminaires sur ce sujet. Ainsi, les principes retenus viennent de l'Argentine et du Mexique, qui ont inspiré la première méthodologie élaborée par le Contrôle Général de l'Union et de la Colombie et de l'État de

821 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 188-189.

822 Brasil. Controladoria Geral da União. *Metodologia do mapeamento de riscos de corrupção*. Brasília : 2009, p. 5, traduction libre.

823 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 188.

New South Wales (Australie), qui ont inspiré la seconde approche développée par le CGU. Les expériences du Chili et de Hong Kong ont également été examinées, mais le CGU a considéré qu'elles n'étaient pas adaptables aux besoins du Brésil. Toutefois, les expériences des organisations de l'administration publique brésiliennes n'ont pas été prises en compte, même si le Ministère de la sécurité sociale, la Banque du Brésil et d'autres organisations avaient déjà mis en place la gestion des risques opérationnels⁸²⁴.

La méthodologie d'identification de risques du Contrôle Général de l'Union comprend cinq étapes : i) identification des processus de travail de l'organisation, ii) sélection des processus à soumettre à l'identification des risques de corruption, iii) définition des processus organisationnels, iv) définition des variables qui influencent l'environnement du processus et v) identification des décisions du processus sélectionné⁸²⁵.

Les processus à soumettre à l'identification des risques doivent répondre à quatre critères :

1. Impliquer l'achat direct de biens ou de services à l'institution, avec une utilisation de ressources financières importantes ;
2. Attribuer des droits ou des avantages au public -ce sont les cas dans lesquels le gouvernement peut reconnaître les situations qui accordent des droits aux citoyens ou aux entreprises, telles que la délivrance des licences, concessions, etc. ;
3. Transférer des ressources entre les organismes publics de différents niveaux de gouvernement ou entre le gouvernement et des entités privées, et
4. Vérifier le respect des obligations et appliquer des sanctions. Les droits accordés par le gouvernement ont, dans la plupart des cas, comme contrepartie le devoir de respecter des obligations spécifiques qui doivent être vérifiées par le gouvernement lors des processus de travail de surveillance, d'enquête ou similaire. À partir du constat du non-respect de l'obligation, des amendes, des suspensions ou d'autres pénalités peuvent être imposées⁸²⁶.

Des notes sont attribuées à partir de ces critères. Si le critère est bien présent, un

824 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 189.

825 Brasil. Controladoria Geral da União. *Metodologia do mapeamento de riscos de corrupção*. Brasília : 2009.

826 *Ibid.*, p. 14, traduction libre.

point est attribué, alors qu'à l'inverse, un zéro est attribué. Ensuite, les processus qui n'emploient pas de ressources financières sont écartés, ainsi que ceux qui ne répondent pas aux trois derniers critères. Ainsi, les processus pour lesquels au moins un critère a été vérifié, l'origine des ressources doit être évaluée, selon qu'il s'agisse de ressources budgétaires, d'investissements demandés par le secteur privé, de renonces aux recettes budgétaires ou d'autres sources. Le montant de ces ressources doit être également évalué, selon qu'il s'agisse d'un montant « élevé », « moyen » ou « faible ». À partir du résultat de ces évaluations, l'organe public peut planifier l'application de la méthodologie, en appliquant ses efforts d'identification des risques en fonction l'importance des processus⁸²⁷.

Par ailleurs, la méthodologie contient toute une série de questions qui doivent être renseignées par le responsable de l'évaluation des risques de corruption de l'organisme :

Questions liées aux informations qui orientent la prise de décision :

Les informations qui orientent la prise de décisions sont-elles détaillées par la loi ou par des normes internes ?

Les informations qui orientent la prise de décisions sont-elles construites à partir d'une méthodologie et de critères ?

Les informations qui orientent la prise de décisions sont-elles fondées sur une collecte de données structurée ?

Les informations qui orientent la prise de décisions sont-elles consistantes ?

Les décideurs ont-ils des informations disponibles au moment de la prise de décision ?

Questions relatives à la prise de décision :

Les responsables de la décision possèdent-ils les connaissances nécessaires à sa réalisation, selon la loi ou les normes ?

827 *Ibid.*, p. 16.

Existe-t-il des mécanismes pour le contrôle et la surveillance de la décision ?

Existe-t-il des mécanismes qui garantissent l'accès des personnes intéressées aux motifs et aux contenus de la décision ?

Existe-t-il un enregistrement de l'historique de la décision dans l'organisme ou dans d'autres institutions ?

La décision est-elle liée à des critères qui garantissent une prise en compte assez large des personnes intéressées ou bénéficiaires du processus ?

La décision est-elle orientée par des critères qui garantissent l'efficacité économique du processus ?

La décision repose-t-elle sur la participation des citoyens ?

a) Existe-t-il une consultation publique à propos du cœur de la décision ?

b) Lors de l'évaluation des résultats des consultations publiques, le cœur de la décision est-il pris en compte ?

c) Les résultats de la consultation publique sont-ils pris en considération pour la prise de décision ?

Existe-t-il un contrôle du contact entre le décideur et les bénéficiaires ou les parties intéressées par la décision ?

La procédure de prise de décision pour des processus similaires a-t-elle été conclue dans un période d'un an ?

Existe-t-il la possibilité de révision des décisions par un organe exécutif différent (recours) ?

La décision se fonde-t-elle sur toutes les informations nécessaires ?

Questions relatives aux résultats partiels :

Existe-t-il un enregistrement de l'historique des résultats de la procédure de décision ?

Le résultat partiel de la procédure de prise de décision contribue-t-il à l'amélioration de la prochaine décision ou du résultat final de la procédure ?

Les alternatives de résultats partiels sont-elles prévues par la loi ou par les normes internes ?

Existe-t-il une visibilité des conséquences économiques et sociales de la décision ?

Existe-t-il des indicateurs pour l'évaluation du temps nécessaire à la prise de décision ?

Questions relatives aux résultats finaux :

Existe-t-il un mécanisme de contrôle concernant la liste des bénéficiaires ou des parties intéressées

aux procédures antérieures de prise de décision ?

Existe-t-il une évaluation des résultats finaux du processus fondée sur des indicateurs ou des critères qui rendent compte de leur effectivité ?

Source : Brasil. Controladoria Geral da União. *Metodologia do mapeamento de riscos de corrupção*. Brasília : 2009, p. 16.

À partir de l'application de cette méthodologie à certaines entités, quelques questions importantes ont émergé, et prises en compte pour le développement de la deuxième méthodologie. La première question concerne la limitation de la portée de cette méthodologie uniquement aux marchés publics de biens et services courants qui utilisent les enchères inversées, au lieu de s'attaquer à des actes d'approvisionnement et à des processus plus complexes. En d'autres termes, il s'agissait d'un pilote au sens strict qui ne saurait pas tester la validité externe de la méthodologie pour identifier et gérer les risques au sein d'autres domaines de la gestion opérationnelle. La deuxième question qui apparaît, est que la méthode a été jugée trop académique dans sa nature et axée sur la description des processus de décision plutôt que sur l'évaluation du risque réel et l'élaboration de mesures d'atténuation. En outre, l'application de la méthodologie pilotée par le ministère fédéral de la culture a identifié un problème de communication entre les fonctionnaires chargés de la préparation et de la conduite des marchés publics et les responsables des contrôles des stocks⁸²⁸.

Face à ces questions, le Contrôle Général de l'Union a apporté deux changements principaux à sa méthodologie. Il s'agit de mettre l'accent sur les activités au lieu de privilégier les processus et d'évoluer de l'identification des risques vers une gestion de gestion des risques⁸²⁹. Ainsi, les activités ont été classées par branche de gestion selon le tableau suivant :

Branche de gestion	Activités
Gestion des ressources humaines	Octroi de compensations, bénéfices, indemnités et avantages Embauche, mobilité et démission du personnel

⁸²⁸ *Ibid.*, p. 192.

⁸²⁹ *Ibid.*, p. 192.

	<p>Emploi des consultants</p> <p>Octroi / modification des pensions et retraites</p> <p>Résolution des procédures administratives disciplinaires</p> <p>Formation et développement des politiques</p>
Gestion des marchés publics	<p>Procédures de marché public (mise en concurrence et dispenses de la procédure)</p> <p>Gestion des contrats</p>
Budget et gestion financière	<p>Préparation/ modification de la proposition budgétaire</p> <p>Exécution budgétaire</p> <p>Gestion des fonds disponibles et financements additionnels</p> <p>Gestion des accords de transfert de ressources</p>
Gestion des actifs	<p>Utilisation et inventaire des actifs</p> <p>Vente, don et transfert des biens mobiliers et immobiliers</p> <p>Utilisation des moyens de transport</p>
Prestation de services	<p>Planification-conception du programme / action, buts et objectifs</p> <p>Transferts de revenus</p> <p>Surveillance et / ou imposition de sanctions</p> <p>Octroi des avantages, des incitations et des financements</p> <p>Réglementation</p> <p>Service au public</p> <p>Évaluation de l'efficacité du programme / action, efficacité et coûts</p>

Source : OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 192.

Cette deuxième méthodologie contient aussi cinq étapes : i) sélection des activités les plus vulnérables, ii) évaluation des mesures de contrôle existant pour ces activités, iii) formulation de mesures préventives, iv) implémentation des mesures préventives et v)

surveillance des activités les plus vulnérables. La première étape, la sélection des activités les plus vulnérables, est réalisée au sein de chacune des branches de gestion. Cette sélection se fait à partir des indicateurs de vulnérabilité, dont l'incidence est notée entre 1 (vulnérabilité basse) et 3 (vulnérabilité élevée), selon les questions suivantes :

Indicateurs	Notes
1. Avec quelle fréquence l'activité est soumise à l'audit / l'inspection par les autorités de contrôle (Cour des comptes, Contrôle Général de l'Union, etc.) ?	1. Annuellement 2. Tous les deux ans 3. Tous les trois ans ou plus, ou jamais soumise à l'audit
2. Les deux derniers audits ont-ils détecté des irrégularités ?	1. Il n'y a pas eu d'irrégularité 2. Seuls des problèmes de forme ou des irrégularités ont été détectées 3. Des graves lacunes, fraudes, abus et / ou irrégularités ont été détectées ou l'activité n'est jamais contrôlée
3. Existe-t-il des instruments prévoyant la consultation du public des informations concernant l'activité ?	1. L'information est disponible au public à travers des médias numériques, ce qui permet l'accès gratuit et simple 2. L'information est disponible au public uniquement sur papier ou en format numérique dont la difficulté d'accès est moyenne ou élevée 3. L'information est offerte uniquement sur demande par la personne concernée ou n'est pas disponible au public

<p>4. Existe-t-il des instruments de consultation publique concernant l'activité ?</p>	<p>1. L'organisation a des mécanismes pour recevoir des plaintes et des demandes, ce qui entraîne des actions</p> <p>2. L'organisation a des mécanismes pour recevoir des plaintes et des demandes, mais cela n'entraîne pas des actions</p> <p>3. L'organisation n'a pas de mécanismes pour recevoir des plaintes et des demandes.</p>
<p>5. L'activité a-t-elle un degré élevé de déconcentration (par ex., différentes unités de la même organisation) et/ou de décentralisation (aux états fédérés et municipalités) ?</p>	<p>1. Il n'y a pas de déconcentration ou de décentralisation</p> <p>2. L'activité est partiellement déconcentrée ou décentralisée</p> <p>3. L'activité a un degré élevé de déconcentration ou de décentralisation</p>
<p>6. Quelle est le degré d'influence politique au cours de l'activité?</p>	<p>1. Il n'y a pas d'influence politique</p> <p>2. Il y a la possibilité d'influence politique dans certaines étapes de l'activité</p> <p>3. Il y a la possibilité d'influence politique dans plusieurs ou toutes les étapes de l'activité</p>
<p>7. L'activité emploie-t-elle des fonds dérivés des prêts accordés par des organisations internationales (Banque Interaméricaine de Développement, Banque Mondiale, etc.) ?</p>	<p>1. Non</p> <p>2. Oui, en partie</p> <p>3. Oui, principalement</p>
<p>8. Existe-t-il des lois et/ou des manuels d'orientation suffisamment clairs pour réaliser l'activité ?</p>	<p>1. Oui, les règles et/ou les manuels sont clairs et suffisants</p> <p>2. Les règles en vigueur et/ou les manuels entraînent certaines ambiguïtés dans leur interprétation et présentent quelques difficultés dans leur application</p> <p>3. Les règles en vigueur et/ou les manuels entraînent plusieurs doutes d'interprétation, en compromettant la performance de l'activité</p>

<p>9. Existe-t-il des systèmes informatisés au niveau fédéral pour implémenter l'activité (Système de gestion financière du gouvernement fédéral, Système intégré de gestion des ressources humaines, etc.) ?</p>	<p>1. Il y a un système fédéral informatisé et son usage est obligatoire pour l'exécution de l'activité</p> <p>2. Il y a un système fédéral informatisé, mais son usage est facultatif pour l'exécution de l'activité</p> <p>3. Il n'y a pas de système fédéral informatisé pour l'exécution de l'activité</p>
<p>10. Dans quelle mesure l'activité a-t-elle un impact sur la destination ou l'utilisation des allocations budgétaires, de ressources financières ou des actifs ?</p>	<p>1. L'activité a un impact sur la destination ou l'utilisation d'un petit volume d'allocations budgétaires, ressources financières ou actifs</p> <p>2. L'activité a un impact sur la destination ou l'utilisation d'un volume moyen d'allocations budgétaires, ressources financières ou actifs</p> <p>3. L'activité a un impact sur la destination ou l'utilisation d'un volume élevé d'allocations budgétaires, ressources financières ou actifs</p>
<p>11. Dans quelle mesure l'activité peut-elle entraîner l'octroi de bénéfices ou l'imposition de sanctions aux destinataires ?</p>	<p>1. L'activité peut entraîner l'octroi de bénéfices ou l'imposition de sanctions qui produisent des effets peu significatifs sur les bénéficiaires</p> <p>2. L'activité peut entraîner l'octroi de bénéfices ou l'imposition de sanctions qui produisent des effets moyennement significatifs sur les bénéficiaires</p> <p>3. L'activité peut entraîner l'octroi de bénéfices ou l'imposition de sanctions qui produisent des effets significatifs sur les bénéficiaires</p>

12. Comment l'activité doit-elle être réalisée ?	<ol style="list-style-type: none">1. Le responsable de l'exécution doit se conformer strictement aux dispositions de la législation applicable, à tous les stades de l'activité2. Le responsable de l'exécution doit se conformer strictement aux dispositions de la législation applicable, à la plupart des étapes de l'activité, et prendre ses propres décisions concernant certains aspects3. Même s'il doit respecter certaines déterminations légales, le responsable de l'exécution peut faire des évaluations et prendre ses propres décisions sur plusieurs aspects
--	---

Source : OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 193-194.

À partir de ces critères, la note finale détermine le degré de risque que chaque activité présente et permet d'évaluer si une enquête plus approfondie sur les contrôles de gestion supplémentaires est nécessaire. Ensuite, les autres étapes de la méthodologie du Contrôle Général de l'Union se concentrent sur la formulation, la mise en œuvre et le suivi des mesures de prévention, y compris la préparation d'un plan d'action ayant pour but de renforcer les mesures de contrôle identifiées à partir des modèles de formulaires fournis. Le CGU conseille la réalisation de l'ensemble de cette procédure de contrôle tous les deux ans.

B. L'évolution de l'audit interne et le besoin de mettre en valeur la performance au sein du contrôle interne

L'audit interne joue un rôle essentiel d'appui au système de contrôle interne des entités publiques, en fournissant aux décideurs et aux gestionnaires publics des évaluations

indépendantes et objectives du fonctionnement du contrôle de gestion, de la prestation de services et de la performance du programme. Les conclusions et recommandations issues des procédures d'audit interne contribuent à une prise de décision plus informée et responsable, qui tient compte de la gestion des risques opérationnels et qui permet d'identifier les domaines qui doivent être améliorés, en cherchant toujours à augmenter la performance et l'efficacité. La tendance de l'audit interne au sein des pays de l'OCDE est d'évoluer de l'évaluation du respect des procédures et des règles vers un partenariat stratégique dans la gestion des organisations publiques⁸³⁰. La même tendance peut être vérifiée au Brésil, où l'audit interne connaît une évolution vis-à-vis des techniques employées et de la mise en oeuvre des nouvelles procédures d'audit au sein des domaines sensibles (1) ; néanmoins, la question de la performance est, toujours un point qui doit être davantage développé par les organes de contrôle interne (2).

1. Les innovations dans la procédure d'audit interne

Les dernières années, la procédure d'audit interne des institutions publiques brésiliennes a connu des améliorations et des innovations significatives. L'audit interne au sein du pouvoir exécutif de l'Union a évolué vers une organisation très centralisée pour les entités de l'administration publique directe et décentralisée pour les entités de l'administration publique indirecte (a). En outre, de nouvelles techniques d'audit ont été introduites en cherchant à prendre en compte la performance du secteur public et à tenir compte du besoin d'une surveillance accrue pour certains domaines, tels que les accords de transfert de ressources et les dépenses réalisées à travers les cartes de paiement du gouvernement fédéral (b).

a) Caractéristiques

830 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 194.

Selon l'OCDE, l'audit interne de l'administration publique directe au Brésil « ne rentre pas dans la typologie typique de l'audit interne. Il n'est pas conduit in-house, face au rôle centralisateur du Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne. Il n'est pas externalisé avec une gestion interne, car les conseillers spéciaux du contrôle interne n'ont pas une fonction de gestion spécifique de l'équipe d'audit interne en charge de leur ministère au sein du Secrétariat fédéral de contrôle interne. Il n'est pas entièrement externalisé, ce qui impliquerait que les organisations de l'administration publique fédérale directe auraient un arrangement quasi-contractuel avec le Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne pour les services d'audit qu'il fournit »⁸³¹.

La centralisation de l'audit interne des entités de l'administration directe est considérée par le Contrôle Général de l'Union comme positive pour une série de raisons : i) l'indépendance du travail d'audit, ii) la réalisation de la standardisation et le contrôle de la qualité du travail, iii) la promotion de la gestion des connaissances, iv) l'évolution de la carrière des fonctionnaires chargés du contrôle des finances et v) l'approche intégrée de l'évaluation des programmes gouvernementaux touchant plus d'un ministère fédéral⁸³².

D'autre part, l'audit interne des entités de l'administration publique indirecte, c'est-à-dire des agences, fondations, entreprises publiques et entreprises d'économie mixte, est décentralisé. Selon la loi n° 10.180, du 6 février 2000, chaque entité de l'administration publique indirecte doit organiser sa propre unité d'audit interne, alors qu'auparavant cette obligation était uniquement attribuée aux entreprises publiques et sociétés d'économie mixte, les agences et les fondations étant soumises à l'audit du Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne⁸³³. Par ailleurs, à l'instar du contrôle interne, les ministères de la défense, des affaires étrangères et le Secrétariat Général de la Présidence de la République ont leurs propres systèmes d'audit interne. Enfin, il faut souligner également l'existence des audits collaboratifs, menés à l'égard de certains programmes du gouvernement, tels que le programme des allocations familiales (« Bolsa família »), dont le contrôle est exercé par un réseau composé des membres du Contrôle Général de l'Union, de la Cour des comptes de l'Union, du Ministère Public Fédéral et du Ministère du Développement Social et la Lutte

831 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 196.

832 *Ibid.*, p. 198.

833 *Ibid.*, p. 198.

contre la Faim⁸³⁴.

i) **Les nouvelles techniques d'audit**

Une des nouvelles techniques introduites au sein de ces différentes procédures d'audit est la hiérarchisation des priorités selon le montant des ressources, l'importance de l'activité dans l'accomplissement des buts de l'organisme et les risques opérationnels. Par ailleurs, depuis 2006, le Contrôle Général de l'Union utilise l'exploration des données, l'analyse des données existantes et la génération de nouvelles données du gouvernement, en collaboration avec d'autres organismes publics, afin d'identifier les malversations et la corruption. Sont également employées, des techniques d'audit assistées par ordinateur qui utilisent aussi l'extraction de données, la correspondance et la validation pour vérifications⁸³⁵.

Par ailleurs, en décembre 2008, le Contrôle Général de l'Union a créé l'Observatoire de la Dépense Publique (ODP), « *une unité de production d'informations stratégiques orientées vers les actions de prévention de la corruption, l'appui à la prise de décision par le CGU et à la bonne gestion publique* »⁸³⁶. Ainsi, l'ODP applique une méthodologie scientifique, avec l'appui de la technologie de l'information, afin d'identifier les situations pouvant contenir des irrégularités, qui seront soumises à une vérification et envoyées aux auditeurs du Contrôle Général de l'Union pour un contrôle plus approfondi⁸³⁷. Plus récemment, le CGU a créé un mécanisme de suivi permanent des dépenses, une forme de vérification à distance. Ce mécanisme fait partie du Plan d'Intégrité du Contrôle Général de l'Union pour la période 2007-2010, le suivi permanent des dépenses impliquant un suivi continu de la mise en œuvre des politiques et des programmes à l'aide des données de dépenses et des connaissances des processus de gestion⁸³⁸.

ii) **Les modalités d'audit**

834 *Ibid.*, p. 199.

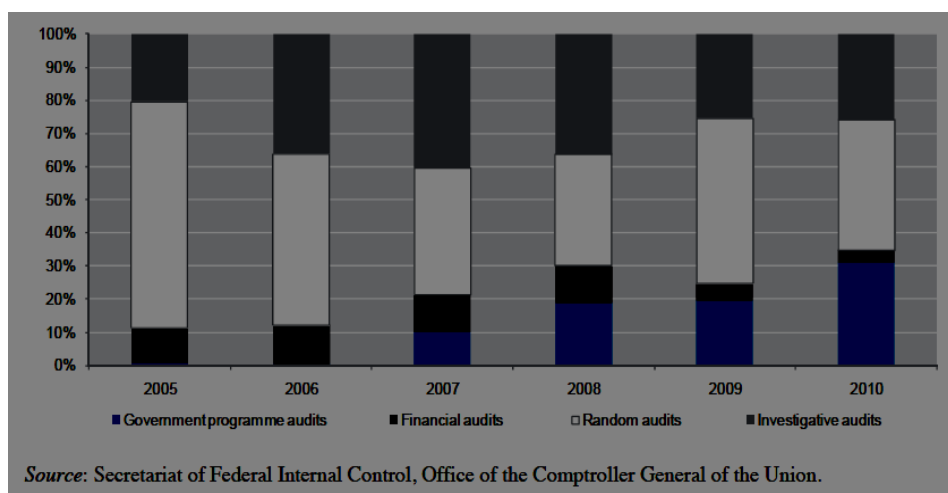
835 *Ibid.*, p. 206.

836 Source : Contrôle Général de l'Union : <http://www.cgu.gov.br/odp/o-que-e.asp>, consulté le 5 avril 2013.

837 Source : Contrôle Général de l'Union : <http://www.cgu.gov.br/odp/o-que-e.asp>, consulté le 5 avril 2013.

838 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 206.

Le nombre d'audits sur les programmes du gouvernement fédéral brésilien a augmenté de 113 à 2.000 par an, leur pourcentage par rapport au total des activités d'audit ayant augmenté de 1% à presque 20%, entre les années 2005 et 2010⁸³⁹. Ces audits de programme font partie des quatre types d'audit présents au sein de l'administration publique fédérale, les trois autres types étant les audits aléatoires, les audits financiers et les audits d'enquête. La distribution des activités d'audit vis-à-vis de ces quatre types est représentée par le graphique suivant:



Source : OECD (2012), OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 199.

Les audits de programme sont réalisés à travers l'analyse combinée des activités financières, non financières et de conformité, l'accent étant mis sur la performance et la vérification de l'accomplissement des objectifs prévus au plan pluriannuel et à la loi budgétaire annuelle. D'autre part, les audits aléatoires ont pour but de vérifier l'implémentation des programmes fédéraux par des gouvernements subnationaux. Pour ce faire, les municipalités et les états fédérés sont choisis par tirage au sort réalisé via un système de loterie, pour qu'ils soient soumis à la vérification des informations financières et

839 *Ibid.*, p. 206.

non financières et à l'analyse de la conformité et de l'effectivité. En revanche, les audits financiers se réalisent par l'analyse des informations fournies par les entités publiques fédérales, afin de vérifier la régularité des comptes, les rapports financiers des fonds budgétaires et la gestion d'actifs. Enfin, les audits d'enquête sont fondés sur des interrogations concernant l'intégrité soulevées par les activités d'audit et par la demande des organes externes, tels que la Cour des comptes de l'Union, la Chambre Civile de la Présidence de la République, la Police Fédérale et le Ministère Public Fédéral⁸⁴⁰.

La création des audits aléatoires, en 2003, représente une évolution considérable des audits sur la mise en œuvre des programmes du gouvernement fédéral par les gouvernements locaux, institués en 1995. Cette évolution est marquée par des changements au niveau de la sélection des entités subnationales concernées et de l'objet principal des audits. Ainsi, à partir de 2003, les municipalités sont sélectionnées à travers des tirages au sort par le biais du système national de loterie, alors qu'auparavant le Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne appliquait une méthode statistique. Afin de garantir une sélection équitable et impartiale, des représentants des médias, des partis politiques et la société civile sont invités à assister à la désignation des administrations municipales. Le deuxième changement important concerne l'étendue de ces audits. Auparavant, les audits dans les municipalités concernaient uniquement les programmes sélectionnés, tandis que depuis 2003 ces audits comprennent l'ensemble des opérations des municipalités, y compris leurs systèmes de gestion⁸⁴¹.

La réalisation de ces audits n'a pas été bien reçue par les municipalités⁸⁴², qui ont même porté plainte contre l'Union, en évoquant le non-respect du pacte fédératif et de l'autonomie des entités de la fédération. Ces questions ont été jugées par le Supérieur Tribunal de Justice, qui a décidé que l'action du Contrôle Général de l'Union, à travers son Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne, était fondée sur les dispositions constitutionnelles qui traitent du contrôle interne et de l'évaluation de l'exécution des programmes du gouvernement, ainsi que sur la loi n° 10.683, qui prévoit la compétence du Contrôle Général de l'Union vis-à-vis du contrôle et de l'audit internes. Ainsi, le Tribunal conclut qu'« *il reste évident que le Contrôle Général de l'Union a l'attribution de contrôler l'application des ressources fédérales transférées aux municipalités, ce qui ne correspond pas à une rupture*

840 *Ibid.*, p. 201.

841 *Ibid.*, p. 204.

842 *Ibid.*, p. 204.

de l'autonomie des entités fédérées, puisque le contrôle n'intervient pas sur les ressources des états fédérés ou des municipalités, mais uniquement sur les dotations issues du budget de l'Union »⁸⁴³.

Des études empiriques ont mesuré l'impact des audits aléatoires sur les municipalités, notamment en s'intéressant aux conséquences de la découverte des pratiques de corruption au sein de l'administration locale. Ainsi, ont été analysées la suspension des transferts de l'Union à ces municipalités et la variation de la probabilité de réélection des maires identifiés comme corrompus. L'étude élaborée par Ferraz et Finan⁸⁴⁴ a démontré que la publication des résultats des audits aléatoires, en identifiant la pratique de corruption par les maires, a influencé les électeurs qui ont puni les élus considérés plus corrompus que la moyenne, les chances de réélection de ces maires ayant chuté de façon significative. En outre, l'étude a montré que ces effets ont été plus importants dans des municipalités dotées de médias locaux capables de diffuser ces informations. Une deuxième étude, élaborée par Fernanda Brollo⁸⁴⁵, constate qu'il est évident que le gouvernement central réduit les transferts aux municipalités où ont été révélées, à travers les rapports d'audit, des pratiques de corruption. Cette étude montre, également, que les effets de la diffusion des informations relatives aux pratiques de corruption portant sur les chances de réélection du maire, a tendance à diminuer avec le temps. Aussi, quand ces informations sont oubliées, les électeurs punissent les élus corrompus en fonction de la réduction des transferts de l'Union. Ces preuves démontrent, donc, l'importance de l'évolution des audits aléatoires et du rôle exercé par le Contrôle Général de l'Union et son Secrétariat du Contrôle Interne à la lutte contre la corruption, qui s'est intensifiée au Brésil au cours de la dernière décennie⁸⁴⁶.

Une autre modalité d'audit mené par le Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne quand il y a soupçon de fraude, irrégularité ou corruption, est le contrôle spécial de comptes, qui a

843 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança MS 9642/DF, 2003/0049111-9, rapporteur ministre Luiz Fux, jugé le 23 février 2005, publié au journal officiel DJ 21/03/2005 p. 204.

844 FERRAZ, Claudio ; FINAN, Frederico. *Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes*. Quarterly Journal of Economics, Mai 2008, v. 123, iss. 2, p. 703-745.

845 BROLLO, Fernanda. *Who Is Punishing Corrupt Politicians - Voters or the Central Government? Evidence from the Brazilian Anti-Corruption Program*. Essays in Political Economy: Evidence from Brazil, Avril 2012, Rivista Italiana degli Economisti, Vol. 1

846 À propos de l'impact des audits du Contrôle Général de l'Union sur l'administration publique locale, voir aussi : SANTANA, Victor Leal. *O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local*. In: Revista da CGU, ano III, n. 5, décembre 2008, p. 22-27. À travers une analyse statistique, l'étude conclut que « *Le contrôle réalisé par le CGU est important non seulement pour l'élaboration de mesures objectives de performance administrative, mais aussi en tant qu'instrument efficace de réduction du degré de corruption et d'augmentation de l'efficacité des dépenses locales des ressources issues du gouvernement fédéral* » (p. 22).

pour but de déterminer et de quantifier la responsabilité individuelle pour les dommages et les pertes occasionnés à l'administration publique fédérale. La procédure de contrôle spécial de comptes comprend l'émission d'un rapport d'audit et d'un certificat indiquant les lois ou règlements violés et identifiant l'agent responsable et le montant des dommages et pertes subis. Ainsi, entre 2001 et 2010, les contrôles spéciaux de comptes ont constaté des dommages et pertes d'un montant d'environ 4,6 milliards de reais (environ 2 milliards d'euros), la plupart en fonction du manque de présentation des comptes, des irrégularités liées à l'usage des ressources de l'administration fédérale et des transferts des fonds à des entités subnationales et à des organisations privées sans but lucratif à travers des accords administratifs⁸⁴⁷.

2. Le besoin de mettre en valeur la performance au sein du contrôle interne

Le contrôle interne du pouvoir exécutif de l'Union a beaucoup évolué ces dernières années. Le Contrôle Général de l'Union apparaît comme un organe essentiel, dont l'importance, le rôle et les activités ont également progressés depuis sa création. Dans ce sens, l'OCDE observe que « *la mobilisation de ressources et la flexibilité ne posent pas de problème au sein du Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne ni, de façon plus générale, au sein du Contrôle Général de l'Union* »⁸⁴⁸. L'OCDE souligne, en outre, que, pour pouvoir progresser dans leur carrière, les fonctionnaires du CGU suivent plusieurs formations dispensées par l'École National d'Administration Publique. Par ailleurs, il apparaît que le CGU avait perdu beaucoup de fonctionnaires en fonction de la rémunération relativement basse par rapport à d'autres carrières publiques, comme celle d'inspecteur des impôts, raison pour laquelle le gouvernement a cherché à augmenter le niveau de salaire de la CGU. De même, sans compter les dépenses de personnel, le budget du Contrôle Général de l'Union a

⁸⁴⁷ OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 205.

⁸⁴⁸ *Ibid.*, p. 208, traduction libre.

augmenté de 44,6% de 2005 à 2009⁸⁴⁹.

La question de la performance est encore très peu présente vis-à-vis du contrôle interne brésilien. Il n'y a pas d'indicateurs de performance pour l'audit interne, contrairement à certains pays comme l'Australie, où le Bureau National de l'Audit a réalisé une révision de l'audit interne au sein du gouvernement fédéral, afin de promouvoir des programmes d'amélioration continue et d'accroître l'effectivité et l'efficacité dans les opérations du gouvernement. Néanmoins, le Contrôle Général de l'Union a initié des discussions et des initiatives pour mesurer les produits et les résultats de l'audit interne⁸⁵⁰.

Par ailleurs, la Cour des comptes de l'Union (TCU) réalise périodiquement des audits sur les activités du Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne. Dans ce sens, en 2005, la TCU, à la demande d'un Sénateur, a procédé à un audit ayant pour but d'analyser l'activité du système de contrôle interne vis-à-vis de la surveillance des irrégularités et des détournements des fonds publics, compte tenu des fonctions, des pouvoirs et des instruments de contrôle de cet organisme, en ce qui concerne sa capacité opérationnelle et d'allocation des ressources entre les différentes actions de contrôle. Ainsi, la Cour des comptes de l'Union a présenté un rapport sur l'audit réalisé sur cet audit, en soulignant la conformité des processus du Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne aux normes internationales, tels que les standards posés par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), en évoquant, toutefois, des points sensibles à améliorer, pour lesquels des recommandations ont été émises⁸⁵¹.

Ces points sensibles relevés par la TCU concernent, notamment, la réalisation des audits aléatoires dans les municipalités. La Cour des comptes reconnaît l'importance de ces audits, notamment vis-à-vis du contrôle social, étant donné leur capacité d'éveiller la conscience des citoyens par rapport à la problématique de la corruption et élargir l'accès de la population aux informations sur la gestion publique, notamment dans des villes plus petites qui ont moins d'accès à l'information. Néanmoins, la TCU a identifié quelques faiblesses dans ce système d'audit, notamment en ce qui concerne la capacité à fournir des éléments qui soutiennent l'exercice du contrôle externe. Sur ce point, la TCU déplore le

849 *Ibid.*, p. 208-209.

850 *Ibid.*, p. 213.

851 *Ibid.*, p. 214.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Arrêt n° 412/ 2007, session plénière, jugé le 21 mars 2007, publié au journal officiel DOU du 23/03/2007.

manque d'informations précises sur les irrégularités, les montants des préjudices subis par le trésor public, les agents responsables et le lien de causalité entre leur action et les préjudices vérifiés, de façon à rendre possible l'application rapide des sanctions et la récupération des fonds publics détournés⁸⁵².

La Cour des comptes de l'Union critique, également, la concentration de ressources matérielles et humaines du Secrétariat Fédéral du Contrôle Interne sur les audits aléatoires, ce qui réduit sa capacité à réaliser les autres modalités d'audit, tels que les audits de gestion et les audits opérationnels. Par ailleurs, la TCU recommande que le CGU inclue toutes les municipalités au système de tirage au sort, l'exclusion des municipalités de plus de 500.000 habitants ayant été trouvée injustifiée, notamment vis-à-vis du montant de ressources du budget de l'Union reçus par les municipalités les plus grandes. Finalement, la TCU regrette que le Contrôle Général de l'Union ne s'implique pas assez dans le contrôle des entreprises publiques. Ces entreprises ont leur propre système d'audit interne, mais sont soumises quand même au contrôle du CGU, raison pour laquelle la TCU recommande que le CGU intensifie son action vis-à-vis de ces entreprises, notamment celles qui administrent des actifs et exécutent des montants élevés de dépenses, en instituant un programme spécifique pour le contrôle des entreprises publiques⁸⁵³.

En réponse à ce rapport de la Cour des comptes de l'Union, le Contrôle Général de l'Union a présenté au TCU une liste d'initiatives concernant ses recommandations. En 2009, le Tribunal a jugé que les mesures prises par le Contrôle Général de l'Union étaient satisfaisantes et les recommandations ont été considérées comme intégralement mises en œuvre⁸⁵⁴.

De même, à l'issue de son évaluation du contrôle interne brésilien, l'OCDE a également posé des recommandations. D'abord, l'OCDE considère que « *le système du contrôle interne de l'administration publique fédérale au Brésil a évolué de façon continue depuis la fin des années 1980* »⁸⁵⁵ et observe qu'« *il avance avec l'introduction d'un contrôle basé sur les risques, au niveau de l'administration publique fédérale et des organisations*

852 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Arrêt n° 412/ 2007, session plénière, jugé le 21 mars 2007, publié au journal officiel DOU du 23/03/2007.

853 *Ibidem*.

854 OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 215.

855 *Ibidem*.

publiques individuelles. Ces développements déplacent l'accent de la conformité vers le management »⁸⁵⁶. Ensuite, sont présentées les recommandations de l'OCDE pour le renforcement du cadre du contrôle interne brésilien. Parmi ces recommandations, il convient de souligner l'introduction de la méthodologie des risques de gestion dans au moins cinq organisations publiques, pour qu'elle puisse continuer d'être améliorée et que son champ d'application et son effectivité soient élargis⁸⁵⁷.

Une autre suggestion intéressante présentée par l'OCDE, concerne une plus grande coordination entre le Contrôle Général de l'Union, le Ministère du plan, du budget et de la gestion et l'École Nationale d'Administration Publique, pour que ces organes puissent travailler ensemble dans le développement des capacités des managers publics vis-à-vis de la gestion des risques⁸⁵⁸.

En revanche, en ce qui concerne l'audit, l'OCDE recommande d'inclure les recommandations émises non seulement par l'audit interne, mais aussi par l'audit externe dans un système informatisé, pour assurer la qualité et le suivi adéquat des activités d'audit. L'inclusion des recommandations de l'audit externe permet d'avoir une vision globale des évaluations indépendantes des opérations. De plus, comme l'administration publique fédérale introduit la gestion des risques dans les organisations publiques fédérales, il peut être envisagé d'intégrer cette information dans les systèmes de suivi de l'audit, ce qui permettrait de garantir un tableau de bord unique pour les gestionnaires publics afin de suivre et évaluer les actions de contrôle interne⁸⁵⁹.

Enfin, les dernières recommandations concernent le renforcement de l'engagement de l'ensemble des institutions du pouvoir exécutif vis-à-vis du contrôle interne. Ainsi, l'OCDE recommande que le Contrôle Général de l'Union emploie des mécanismes pour une coopération plus étroite avec le Secrétariat de gestion, logistique et technologie de l'information, du Ministère du plan, du budget et de la gestion, et le Secrétariat du trésor national, du Ministère du trésor. Ces secrétariats réalisent des activités de politique publique qui ont un impact sur le système de contrôle interne du pouvoir exécutif fédéral.

Enfin, l'OCDE recommande que le Contrôle Général de l'Union revoie le rôle

⁸⁵⁶ *Ibidem*.

⁸⁵⁷ *Ibid.*, p. 216.

⁸⁵⁸ *Ibidem*.

⁸⁵⁹ *Ibid.*, p. 216-217.

de la Commission de coordination du contrôle interne. Cette commission, qui ne s'est pas réunie depuis 2003, pourrait exercer un rôle de conseil pour le développement des outils d'appui à la gestion des risques, et être un lieu d'échange d'expériences sur le contrôle interne ; elle devrait bénéficier de la présence des unités d'audit interne des entités de l'administration indirecte et des représentants des associations des professionnels d'audit et de la Cour des Comptes de l'Union.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Le contrôle interne au Brésil est exercé au sein de chaque pouvoir. Ainsi, le contrôle interne du pouvoir législatif est exercé par des organes de contrôle interne dans chaque chambre du Congrès National. De même, le pouvoir judiciaire possédait des organes de contrôle interne dans chaque tribunal supérieur. A partir de la réforme de 2004, ce pouvoir connaît une évolution du contrôle interne vers la centralisation sur un seul organe, le Conseil National de Justice. Enfin, le contrôle interne du pouvoir exécutif, exercé notamment par le Contrôle Général de l'Union (CGU) est le plus développé.

Le contrôle interne, traditionnellement un contrôle de régularité, évolue actuellement vers une approche de performance, se substituant par un contrôle fondé sur le risque. Au Brésil, cette évolution est en cours, notamment à travers le travail du CGU. Le CGU a développé une méthodologie de lutte contre la corruption, a adopté plusieurs outils de modernisation de l'activité de contrôle, tels les logiciels informatiques, et a amélioré la procédure d'audit. Toutefois, la mise en place d'un contrôle fondé sur le risque n'a pas encore aboutie au Brésil. Le contrôle interne a toujours besoin d'intégrer la question de la performance. Il doit aussi s'améliorer pour fournir des éléments qui soutiennent l'exercice du contrôle externe, notamment celui exercé par la Cour des comptes de l'Union.

CHAPITRE 2. LE CONTROLE EXTERNE EXERCE PAR LA COUR DES COMPTES ET LE POUVOIR LEGISLATIF

Le contrôle externe des finances publiques brésiliennes est prévu par la Constitution Fédérale de 1988, dont l'article 71 détermine que « *le contrôle externe, à la charge du Congrès National, sera exercé avec l'assistance de la Cour des Comptes de l'Union* ». La Constitution prévoit, en outre, le rôle des commissions parlementaires dans l'exercice du contrôle externe et détermine la composition et les compétences de la Cour des Comptes de l'Union.

Le contrôle externe du budget de l'État est un mécanisme fondamental pour l'équilibre des pouvoirs. Il s'agit de la prérogative du pouvoir législatif de vérifier si le pouvoir exécutif observe les prévisions des lois de finances -la loi budgétaire annuelle, la loi de directives budgétaires et le plan pluriannuel- ainsi que d'autres normes légales et réglementaires, lors de l'exécution du budget.

Comme nous l'avons vu, cette exécution doit respecter au maximum la volonté du pouvoir législatif, exprimée au moment de l'adoption des lois de finances, les modifications portées au budget de l'État devant être autorisées par le Parlement, sauf certains cas d'urgence. Par conséquent, il est logique que le pouvoir législatif puisse vérifier le respect de sa volonté par le pouvoir exécutif, en disposant des mécanismes pour lutter contre d'éventuelles dépenses non-autorisées et des dépassements des limites aux dépenses et à l'endettement prévues à la LDO. L'évolution de la dette publique et la réalisation des opérations de crédit doivent aussi faire l'objet du contrôle externe. Le pouvoir législatif joue un rôle très important sur le contrôle de l'endettement et l'autorisation des opérations de crédit, raison pour laquelle ce pouvoir doit également s'intéresser à la vérification de la dette et à la régularité des opérations de crédit.

Par ailleurs, le contrôle externe doit chercher à évaluer l'efficacité des programmes du gouvernement, en vérifiant s'ils ont atteint les résultats attendus et en évaluant la qualité des rapports coûts-bénéfices et la performance de l'action publique. Il est important, en outre, de considérer l'impact des services publics sur la vie des citoyens, pour s'assurer de la

bonne destination des ressources issues de l'impôt, qui doivent revenir à la population sous la forme des services publics et des programmes du gouvernement. Toutefois, comme nous l'avons vu par rapport au budget de programme au Brésil, la question de l'évaluation des résultats et de la performance en est encore à un stade initial de développement, il n'y a pas encore au Brésil un vrai budget de programme orienté vers les résultats. Ainsi, le contrôle externe, à l'instar du contrôle interne, est essentiellement un contrôle de régularité, le contrôle de résultats n'est pas encore suffisamment développé au Brésil.

Le contrôle externe réalisé par le pouvoir législatif est essentiellement politique en face de la nature de l'organe contrôleur, c'est-à-dire le Parlement dont les activités de contrôle et surveillance du pouvoir exécutif sont orientées par les principes et les pratiques politiques. Ainsi, ces activités subissent des influences de l'environnement politique, telles que la composition et les caractéristiques de l'opposition et de la base de soutien du gouvernement, des accords entre les leaders des partis politiques et des intérêts de ces partis, notamment les intérêts électoraux. Ces facteurs peuvent déterminer si le contrôle est bien exercé ou encore négligé par le pouvoir législatif. De même, il convient de souligner que, même s'ils ont l'assistance des organes de conseil composés de fonctionnaires qualifiés, les parlementaires ont très peu de connaissances techniques des finances publiques.

Par conséquent, le Parlement est assisté par un organe indépendant et impartial, doté des compétences techniques pour apprécier les comptes et les budgets publics, ainsi que toute activité ayant un impact sur les finances publiques. Il s'agit de la Cour des Comptes de l'Union (« Tribunal de Contas da União ») qui, à l'instar de la Cour des Comptes française, est l'organe de la République chargé du contrôle externe. Du fait de réunir les compétences techniques et l'indépendance, cet organe joue un rôle fondamental dans l'équilibre et la qualité du contrôle externe qui n'est plus exclusivement politique, même si, dans certains cas, la décision finale revient au Parlement.

Aussi, il est important de comprendre la dynamique du contrôle externe et les interactions entre les pouvoirs législatif et exécutif et entre ces pouvoirs et la Cour des comptes de l'Union. En général, le processus de contrôle externe commence à la Cour des Comptes, pour après être soumis à l'appréciation du Parlement. Nous allons, donc, d'abord traiter du contrôle exercé par cette Cour des Comptes (Section 1), pour ensuite aborder le contrôle externe réalisé par le Congrès National (Section 2).

SECTION 1 LE CONTROLE EXTERNE EXERCE PAR LA COUR DES COMPTES BRESILIENNE

La Cour des comptes brésilienne, appelée « Tribunal des Comptes », est une institution très ancienne et traditionnelle, dont la création date de 1890. Cette Cour des Comptes a été créée par le fameux juriste brésilien Ruy Barbosa⁸⁶⁰, par le Décret-loi 966-A, du 7 novembre 1890, lorsqu'il était ministre du « gouvernement provisoire », c'est-à-dire le gouvernement de transition qui suit la proclamation de la République en 1889. Les motifs présentés par Barbosa pour la création d'une cour des comptes, souvent évoqués par la Doctrine, sont les suivants : « *Le système de comptabilité budgétaire est défectueux dans son concept et faible dans son exécution. Le Gouvernement Provisoire a reconnu l'urgence de le réorganiser, et croit avoir lancé les bases pour cette réforme radicale avec la création d'une Cour des Comptes, corps de la magistrature intermédiaire entre l'administration et la législature, qui, placé en position d'autonomie, avec l'attribution de révision et jugement, protégé contre toute menace, puisse exercer ses fonctions vitales dans le système constitutionnel* »⁸⁶¹.

Par la suite, la Constitution de 1891 a prévu, dans son art. 89, « *l'institution d'une Cour des Comptes pour liquider les comptes de recette et dépense et vérifier leur légalité, avant de les soumettre au Congrès* ». Ainsi, avec cette prévision constitutionnelle, la Cour des comptes a gagné plus de force en tant qu'institution de la République. De même, les Constitutions suivantes ont toutes maintenu la Cour des comptes comme l'institution essentielle au contrôle externe des finances publiques. La principale différence entre les prévisions de chaque Constitution était le chapitre dont faisait partie la Cour des comptes, en allant d'un chapitre spécifique des organes de coopération des entités gouvernementales au

⁸⁶⁰ Ruy Barbosa est l'intellectuel brésilien le plus connu de son époque. Au-delà du juriste, il a été homme politique, diplomate, écrivain, philosophe, traducteur et orateur. Il a été rendu célèbre par son discours, lors de la deuxième conférence de la paix à La Haye.

⁸⁶¹ Cité par MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: RT, 2012, p. 127.

chapitre sur le pouvoir judiciaire et à celui dédié au pouvoir législatif⁸⁶².

Face au modèle fédéral par lequel s'organise le Brésil, chaque état de la fédération a sa propre Cour des Comptes. Et l'article 75 de la Constitution détermine l'application dans les Cours des comptes des états fédérés et les Cours et conseils des comptes des municipalités, des normes prévues pour la Cour des comptes de l'Union. En ce qui concerne les municipalités, toutefois, à partir de la Constitution de 1988, elles ne sont pas autorisées à créer des cours, conseil ou organes des comptes. Par conséquent, les municipalités qui avaient déjà une cour ou conseil des comptes ont pu le maintenir, alors que dans celles ne disposant pas d'un tel organe, le contrôle est exercé par le pouvoir législatif municipal, avec le soutien de la Cour des comptes de l'état fédéré, selon les termes de l'article 31 de la Constitution Fédérale.

Étant donné que notre travail est ciblé sur le budget de l'Union, nous traiterons uniquement de la Cour des Comptes de l'Union. Ainsi, nous aborderons dans un premier temps ces aspects organiques et son statut juridique (I) pour ensuite traiter de l'exercice du contrôle externe par cet organe (II).

I. La Cour des comptes de l'Union

En tant qu'organe central du système de contrôle externe brésilien, la Cour des comptes de l'Union (TCU) exerce différentes fonctions. Ainsi, au-delà des audits sur les comptes du Président de la République et de tous les agents qui utilisent des ressources publiques, la Cour des comptes de l'Union, à l'instar du Contrôle Général de l'Union, exerce aussi la fonction d'ombudsman, à travers la réception des plaintes et des dénonciations, y compris celles qui proviennent des organes du contrôle interne, des partis politiques, syndicats, associations et des citoyens. Sur ce point, la Cour des comptes de l'Union cherche à augmenter la participation populaire et le contrôle social des ressources publiques, de façon à renforcer l'exercice de la citoyenneté. Par ailleurs, la TCU est aussi responsable de l'appréciation de la légalité des actes d'admission du personnel, sauf les nominations pour

⁸⁶² *Ibid.*, p. 128.

des fonctions de confiance, et de concession initiale des retraites et pensions.

Afin de mieux comprendre le fonctionnement de la Cour des comptes de l'Union, il convient de s'intéresser à sa composition (A) et à son statut juridique (B).

A. La composition et l'organisation de la Cour des comptes de l'Union

1. La composition de la Cour des comptes de l'Union

L'article 73 de la Constitution Fédérale de 1988 définit la composition de la Cour des comptes de l'Union (TCU). Selon cet article, la TCU est composée de neuf conseillers qui reçoivent la dénomination de « Ministres de la Cour des Comptes de l'Union ». Ils sont nommés à vie parmi les citoyens brésiliens qui remplissent quatre conditions. Ainsi, les conseillers doivent avoir : plus de trente-cinq et moins de soixante-cinq ans, honorabilité et bonne réputation, des connaissances remarquables en droit, comptabilité, économie, finance ou administration publique et plus de dix ans d'exercice d'une fonction ou activité professionnelle qui exige ces connaissances.

Le choix des conseillers relève de la compétence du Président de la République, avec l'approbation du Sénat, ou du Congrès National. Ainsi, la nomination d'un tiers des membres, c'est-à-dire, trois conseillers, est réalisée par le Président de la République, avec l'approbation du Sénat. Selon l'alinéa I du paragraphe 2 de l'article 73, parmi ces trois conseillers nommés par le Président de la République, deux doivent être choisis parmi les auditeurs du TCU et les membres du ministère public auprès de la Cour des comptes, dont les noms sont présentés au chef du pouvoir exécutif par ce tribunal selon les critères d'ancienneté et de mérite. Les trois autres tiers des membres, ou six conseillers, sont nommés par le Congrès National.

Afin d'assurer l'autonomie et l'indépendance de la Cour des comptes par rapport aux autres pouvoirs de la République, le paragraphe 3 de l'article 73 détermine qu'il soit attribué

aux conseillers les mêmes garanties, prérogatives, empêchements, salaires et avantages qu'aux Magistrats de la Cour de Cassation brésilienne, appelés « Ministres du Tribunal Supérieur de Justice ». Ces mêmes garanties sont attribuées aux auditeurs de la TCU lorsqu'ils exercent des fonctions de conseillers remplaçants. Les auditeurs sont des fonctionnaires, sélectionnés par un concours public, et doivent remplir les mêmes conditions exigées pour la fonction de conseiller de la Cour des Comptes de l'Union. Il en va de même pour les membres du ministère public auprès de la TCU, qui doivent être désignés par concours public et, qui, selon l'article 130 de la Constitution, possèdent les mêmes droits, empêchements et garanties que les membres du ministère public de l'Union. Ainsi, il convient de souligner que « *le Ministère Public auprès des Cours des Comptes est une institution autonome vis-à-vis du Ministère Public ordinaire, de l'Union, des états fédérés ou du district fédéral. Cela implique le rejet de la thèse, aujourd'hui dépassée, selon laquelle il s'agirait d'une simple représentation du Ministère Public ordinaire auprès des Cours des Comptes* »⁸⁶³.

La prérogative du Président de la République de choisir les conseillers de la Cour des Comptes a été limitée par la Constitution Fédérale de 1988, qui a étendu cette prérogative au pouvoir législatif, alors que les autres constitutions attribuaient le choix des conseillers exclusivement au Président de la République. Ainsi, sous la Constitution de 1988, « *pour exercer le choix, et après avoir nommé des ministres issus du cadre propre de fonctionnaires, dont la procédure s'initie par des listes contenant trois noms suggérés parmi les auditeurs et les membres du Ministère Public, le Président de la République a des pouvoirs limités, puisque sa compétence est restreinte à cette liste élaborée par les conseillers, selon des critères d'ancienneté et de mérite. Un seul conseiller relève du choix exclusif du Président de la République* »⁸⁶⁴.

863 SILVA, José Afonso da. *O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas*. In: Informativo Semestral da Associação Nacional do Ministério Público de Contas - AMPCON, Porto Alegre: AMPCON, a. 3, n. 4, Encarte especial, p. I-VIII, ago. 2004, p 10.

864 SCLIAR, Wremyr. *Controle externo brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas*. In: Revista de Informação Legislativa, ano 46, n. 181. Brasília : janvier/mars 2009, p. 268, traduction libre.

Dans le même sens, Régis Fernandes de Oliveira : « La composition (du Tribunal des Comptes de l'Union) s'est améliorée. La nomination libre d'une personne choisie par le Président de la République signifiait normalement qu'il s'agissait de quelqu'un ayant la confiance du Président, qui allait, ensuite, juger ses propres comptes. Un grand degré de suspicion entachait ce jugement. En outre, il ne s'agissait pas toujours de quelqu'un qui détenait des vraies compétences techniques. Désormais, la nomination ne relève plus du Président de la République et appartient au Congrès National. La nomination devient plus authentique, en se soumettant à l'appréciation du Sénat. Le choix devient plus déconcentré. Ainsi, la personne nommée peut être, en théorie, plus compétente et plus indépendante pour l'exercice de la fonction ». OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*.

Même si ce changement apporté par la Constitution de 1988 peut être considéré comme une avancée considérable pour le renforcement de l'indépendance et de la légitimité de la Cour des Comptes de l'Union, les modalités de nomination des conseillers restent controversées et critiquables, notamment face à un degré élevé de politisation de cette nomination. Sur ce point, le choix de six conseillers du TCU par le Congrès National et de trois par le Président de la République est vu comme fortement politisé et préjudiciable à l'indépendance de la Cour des comptes brésilienne, puisque les élus nomment toujours des proches, y compris des hommes politiques ou des parlementaires. Cela peut porter atteinte à l'indépendance des décisions de la cour des comptes, les conseillers nommés pour des raisons politiques ayant tendance à protéger les responsables de leur nomination lors des jugements des comptes et des activités de contrôle en général⁸⁶⁵.

C'est pourquoi, il est largement défendu que la nomination soit réalisée à partir d'un concours. Dans ce sens, Kiyoshi Harada argumente qu'*« il est vrai que la question de la nomination des conseillers de la TCU a connu une avancée avec la Constitution de 1988 (§§ 1° et 2° art. 73), qui a supprimé le critère de libre indication par le Président de la République, en contribuant à supprimer la grande suspicion qui entachait la légitimité du jugement des comptes présentés par le gouvernement. Néanmoins, ses membres continuent à être recrutés, sans le souhaitable concours public spécifique ou général, à travers un critère qui n'élimine pas toute la subjectivité de ceux qui les nomment »*⁸⁶⁶. La réalisation d'un

4^{ème} édition. São Paulo : RT, 2011, p. 590, traduction libre.

865 Une étude montre qu'en pratique, pour les six postes de conseiller du TCU réservés à son choix, le pouvoir législatif a nommé presque exclusivement des parlementaires. La seule exception a été la nomination d'un fonctionnaire du groupe dirigeant du Congrès National, faite par le Sénat. De même, le Président de la République, lors qu'il n'est pas contraint de nommer un fonctionnaire du TCU, finit par choisir un homme politique. Par conséquent, les seuls conseillers du Tribunal des Comptes qui ont véritablement des connaissances « juridiques, comptables, économiques et financières » sont uniquement ceux qui ont été nommés parmi les fonctionnaires de la TCU, c'est-à-dire deux ministres sur onze. Cette réalité est préjudiciable à l'efficacité et à la transparence du contrôle externe, en instituant un double contrôle politique (de la part du TCU et du parlement) au lieu d'un contrôle technique suivi du contrôle politique. PEÇANHA, Charles. *Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil*. In: *O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman*/ Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman, organizadores. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2009. P 243-258.

866 HARADA, Kiyoshi. *Controle externo da execução orçamentária*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1036, 3 maio 2006. Disponible sur : <<http://jus.com.br/revista/texto/8336>>. Consulté le 16 avril 2013.

De même, le fait que la TCU ne soit pas un organe exclusivement technique est critiqué : « Encore une fois, on n'a pas concédé la neutralité nécessaire pour que la TCU puisse être un organe exclusivement technique (...). Or, si la fonction de la TCU entraîne l'appréciation des comptes du Président de la République et si elle est passible de réprobation, il est fort probable qu'elle ne sera pas prise en compte, car, premièrement, le rapport sera soumis au vote des conseillers choisis par le Président de la République, puis par les parlementaires. Par ailleurs, en examinant le degré d'indépendance des membres de la TCU, choisis soit par le Président de la République soit par les députés et sénateurs, il est très difficile d'arriver à une conclusion qui ne soit pas en rapport avec le clientélisme des gouvernements passés et qui, il y a très peu de temps, faisait l'objet des reproches de ceux qui

concours pour recruter les conseillers de la cour des comptes est également défendue par Odete Medauar, pour qui « *le choix de la majorité des membres (de la TCU) par le pouvoir législatif est logique, car cet organe est chargé du contrôle externe. Néanmoins, il y a le risque de répétition de la pratique de choisir des hommes politiques très peu intéressés par la fonction de contrôle* »⁸⁶⁷.

Par ailleurs, les associations professionnelles des auditeurs défendent la nomination à la fonction de conseiller des seuls fonctionnaires de la Cour des comptes de l'Union ou des autres professionnels du contrôle externe suggérés par ces associations. Pour ce faire, l'association « Union des Auditeurs Fédéraux de Contrôle Externe - Auditar » a organisé, en 2011, entre ses membres, une élection afin de choisir un nom à suggérer au Congrès National pour occuper la place d'un conseiller de la Cour des comptes de l'Union qui partait à la retraite. Cette élection a été réalisée en ligne, en trois étapes et les candidats devaient répondre aux conditions d'éligibilité prévues par la « loi du casier propre », applicable aux hommes politiques. La première étape a été le choix libre par chaque auditeur associé, de trois noms de personnes travaillant ou pas dans la TCU ; ensuite, une élection a été réalisée, avec pour candidats les dix personnes qui ont eu le plus de votes, puis un deuxième tour de vote avec les trois candidats ayant le plus de voix⁸⁶⁸. La « candidature » de l'auditeur fédéral de contrôle externe Rosendo Severo dos Anjos Neto⁸⁶⁹ a été présentée au Congrès National de cette façon. Malgré toute l'articulation de la société civile autour de cette candidature et l'appui de deux partis politiques, l'auditeur de la TCU n'a obtenu que dix votes au Congrès National, il fut le candidat avec le moins de voix, le choix des parlementaires, suite à un vote secret, s'étant porté sur la députée Ana Arraes. Ainsi, la dernière nomination d'un conseiller de la Cour des comptes de l'Union confirme le caractère extrêmement politique du choix du Congrès National, ce qui renforce toutes les critiques, en mettant en doute l'indépendance de la TCU vis-à-vis du pouvoir législatif.

composent le gouvernement actuel ». OLIVEIRA, Jurandir dos Santos de. *Os institutos de controle da democracia brasileira ainda carentes de aperfeiçoamento*. Mémoire de la formation de spécialiste en procédure législative, Université du pouvoir législatif brésilien et Université Fédérale du Mato Grosso do Sul. Brasília : 2004, disponible sur

http://www.senado.gov.br/senado/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2004_Jurandir_dos_Santos_de_Oliveira.pdf, consulté le 16 avril 2013, p. 8, traduction libre.

867 MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas*. In: *Revista de Informação Legislativa*, a 27, n. 108, octobre/ décembre 1990, p. 126, traduction libre,

868 Source : União dos auditores federais de controle externo- Auditar : http://auditar.org.br/web/?h_pg=noticias&bin=read&id=266, consulté le 17 avril 2013.

869 Source : União dos auditores federais de controle externo- Auditar : http://auditar.org.br/web/?h_pg=page&page_id=59, consulté le 17 avril 2013.

2. L'organisation de la cour des comptes de l'Union

Les conseillers de la cour des comptes se réunissent en session plénière ou dans une des deux chambres de la TCU, de façon à prendre leurs décisions toujours de façon collégiale. Ils sont aidés par trois secrétariats généraux : le secrétariat de la présidence de la TCU, le secrétariat de la gestion et le secrétariat du contrôle externe⁸⁷⁰. Le secrétariat général de la présidence de la TCU est responsable de la planification stratégique, de la technologie de l'information et des relations avec le parlement et les médias. D'autre part, le secrétariat de la gestion intervient sur les ressources humaines, les achats, la logistique et la gestion financière. Finalement, le secrétariat général du contrôle externe encadre les pratiques et les procédures et coordonne les secrétariats du contrôle externe⁸⁷¹.

Le secrétariat général du contrôle externe a connu récemment des changements dans sa structure organisationnelle. Lors de la formulation de son plan stratégique, qui prévoit des actions pour la période 2011-2015, la TCU a identifié les défis qui doivent être relevés pour rendre l'action de la Cour des comptes plus alignée sur les demandes de la société. Ainsi, le plan stratégique traduit la mission, la vision et la stratégie de la TCU, en posant un ensemble d'objectifs, dont l'objectif stratégique d'améliorer les rapports de la cour des comptes avec le Congrès National. Sur ce point, une des initiatives prévues pour renforcer l'action de la TCU concerne l'amélioration de la structure fonctionnelle du secrétariat de contrôle externe, fondée sur l'élargissement de l'action du contrôle sur des domaines importants pour le pays, ainsi que sur la spécialisation des unités techniques de la TCU⁸⁷².

Ainsi, le secrétariat général de contrôle externe a été restructuré, avec la création de quatre coordinations générales, définies par domaine thématique, et le regroupement des unités techniques par domaines de spécialisation. Par conséquent, le secrétariat général du contrôle externe est composé des coordinations générales du développement national, de

870 Source : Tribunal de Contas da União :

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/estrutura_organizacional, consulté le 22 avril 2013.

871 OECD (2013), *Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 70.

872 Brasil. Tribunal de Contas da União. *O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União Controle Externo Integrado*. Brasília : 2013, p. 20-21.

l'infrastructure, sociale et des services essentiels à l'État, chacune regroupant les domaines thématiques pertinents. L'objectif est de conférer davantage d'identité à chaque branche du contrôle externe, ce contrôle devenant plus concentré sur les thématiques importantes pour les citoyens, telles que la santé, l'éducation, la sécurité sociale, l'environnement, etc.

Au-delà du secrétariat général de contrôle externe et de ses coordinations thématiques, dont le siège est à Brasília, la Cour des comptes de l'Union a encore des secrétariats de contrôle interne implantés dans les vingt-six états fédérés brésiliens. Selon le plan stratégique de la TCU, ces secrétariats locaux doivent assumer un rôle plus actif, en approfondissant leurs connaissances de la réalité locale à travers le dialogue avec la société civile. Il convient de souligner que les branches de la Cour des comptes de l'Union dans les états fédérés sont, à l'instar du siège à Brasília, dédiées au contrôle externe des ressources du budget de l'Union et de la mise en oeuvre des programmes du gouvernement fédéral, tandis que le contrôle externe des budgets des états fédérés est réalisé par leurs propres tribunaux de comptes. En ce qui concerne les municipalités, le contrôle externe est exercé par les assemblées municipales, qui constituent le pouvoir législatif local, avec l'appui des Cours des comptes de l'état fédéré correspondant, à l'exception des villes de São Paulo et Rio de Janeiro, qui ont leur propre Cour des comptes⁸⁷³.

La Cour des comptes de l'Union cherche à réaliser des audits coordonnés, sectoriels et régionalisés, qui peuvent être menés de façon conjointe avec les tribunaux de comptes des états fédérés et des municipalités, ou encore en partenariat avec les institutions de contrôle des pays voisins. Les résultats de ces audits doivent être présentés sous la forme de rapports périodiques au Congrès National et à ses commissions thématiques, à l'instar des rapports sur la surveillance des travaux publics⁸⁷⁴.

873 En réalité, l'article 31, § 4, de la Constitution Fédérale interdit aux municipalités la création de leurs propres tribunaux des comptes. Les Tribunaux des Comptes des municipalités de São Paulo et Rio de Janeiro qui existaient déjà avant la Constitution Fédérale de 1988 ont été maintenus.

874 Brasil. Tribunal de Contas da União. *O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União Controle Externo Integrado*. Brasília : 2013, p. 23.

B. Le statut juridique de la Cour des comptes : un « tribunal » non juridictionnel

Afin d'appréhender le statut juridique de la Cour des comptes de l'Union, il faut tenir compte de son caractère non juridictionnel (1). En revanche, même si elle n'est pas une juridiction, la Cour des comptes est compétente pour infliger des sanctions (2), qui peuvent, néanmoins, être appréciées par le pouvoir judiciaire (3).

1. Un « tribunal » non juridictionnel

Malgré le terme « Tribunal » utilisé pour faire référence à la Cour des comptes, les organes du contrôle externe brésilien n'ont pas le statut d'une juridiction. La question a suscité beaucoup de débats au Brésil, plusieurs juristes, tels que Pontes de Miranda, Castro Nunes et Seabra Fagundes⁸⁷⁵ défendant le caractère juridictionnel des tribunaux de comptes et de leurs activités. Selon eux, la cour des comptes aurait une fonction juridictionnelle en raison de l'expression « juger les comptes », qui faisait partie des constitutions antérieures et apparaît à l'article 71 de la Constitution Fédérale de 1988. À contrario, Régis Fernandes de Oliveira⁸⁷⁶ évoque deux raisons principales pour lesquelles la Cour des comptes n'exerce pas de fonction juridictionnelle. La première raison invoquée est son caractère d'organe auxiliaire du pouvoir législatif, ce qui se confirme par son inclusion au Chapitre I du Titre IV de la Constitution qui traite du pouvoir législatif. La deuxième raison est la possibilité d'appréciation par le pouvoir judiciaire de la matière décidée par la Cour des comptes, notamment face aux dispositions de l'article 5, XXXV, de la Constitution Fédérale⁸⁷⁷. Dans ce sens, l'auteur souligne que, même si les membres de la Cour des Comptes de l'Union possèdent des garanties et devoirs fonctionnels semblables à ceux attribués aux magistrats du Tribunal Supérieur de Justice, la Cour des comptes ne fait pas partie du pouvoir judiciaire. Par conséquent, les décisions des tribunaux des comptes n'ont pas de caractère juridictionnel,

875 Cités par OLVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo : RT, 2011, p. 587-589.

876 OLVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo : RT, 2011, p. 588.

877 Article 5, XXXV : la loi n'exclura de l'appréciation du pouvoir judiciaire lésion ou menace à des droits.

puisque'un élément essentiel de la fonction juridictionnelle est le caractère définitif de ses décisions.

Dans ce même sens, Ricardo Lobo Torres observe que: « *la Cour des comptes, à notre avis, pratique des actes de nature formellement administrative, sauf le jugement des comptes des gestionnaires et responsables, qui sont aussi matériellement administratifs. Il s'agit des avis, informations, rapports et décisions susceptibles d'approbation ou de réforme par le législatif, par le judiciaire et par l'exécutif, selon le cas. (La Cour des comptes) exerce une fonction très importante de conseil aux pouvoirs, y compris pour l'amélioration de la qualité de la loi et de la jurisprudence* »⁸⁷⁸.

La même opinion est partagée par Odete Medauar, qui souligne le fait que la cour des comptes ne fait pas partie des organes du pouvoir judiciaire prévus à l'article 92 de la Constitution Fédérale de 1988. L'auteur classe, alors, la cour des comptes comme une « entité publique indépendante », en observant que l'exercice de la fonction d'auxiliaire du pouvoir législatif lors du contrôle interne n'entraîne en aucun cas la subordination de la Cour des comptes brésilienne à ce pouvoir⁸⁷⁹. En ce qui concerne la nature des fonctions de la Cour des comptes, l'auteur affirme qu'aucune de ses attributions n'a un caractère juridictionnel, face à l'absence du statut définitif et immuable des décisions juridictionnelles, les décisions de la cour des comptes pouvant toujours être soumises à l'appréciation du pouvoir judiciaire⁸⁸⁰.

Donc, les Cours des comptes ne sont pas des juridictions et leurs décisions peuvent être revues par le pouvoir judiciaire. En revanche, les cours des comptes brésiliennes sont dotées d'un pouvoir de sanction à l'égard des mauvaises conduites qui portent préjudice au trésor public. Ainsi, il convient d'analyser le pouvoir de sanction de la Cour des comptes, en évoquant les différentes sanctions qui peuvent être imposées. Par ailleurs, il convient d'observer comment le pouvoir de révision des décisions de la Cour des comptes est encadré par le pouvoir judiciaire.

878 TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário- Volume V : O Orçamento na Constituição*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro : Renovar, 2000, p. 360.

879 MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas*. In: *Revista de Informação Legislativa*, a 27, n. 108, octobre/décembre 1990, p. 123-124.

880 *Ibid.*, p. 125.

2. Les pouvoirs de sanction de la Cour des comptes de l'Union

La fonction de sanction de la Cour des comptes consiste en l'attribution des pénalités prévues par la loi. Ce pouvoir de sanction est prévu par la Constitution Fédérale de 1988, dans son article 71, VIII, selon lequel il est donné comme compétence aux tribunaux de comptes, l'application aux responsables, en cas d'illégalité de la dépense ou des comptes, des sanctions prévues par la loi, qui doit établir une amende proportionnelle au préjudice envers le trésor.

Les lois qui ont défini cet article sont les lois organiques des tribunaux des comptes. Ainsi, la loi organique de la Cour des Comptes de l'Union contient plusieurs articles qui déterminent les sanctions applicables. L'article 19 dispose que, si les comptes sont jugés irréguliers et s'il y a une dette, la Cour doit condamner le responsable au paiement de cette dette actualisée, ainsi que des intérêts dus. Si, arrivée à l'échéance, l'amende n'est pas payée, la Cour des comptes peut déterminer le prélèvement de son montant intégral, ou fractionné, sur le salaire du responsable en observant les limites posées par la loi, ou autoriser l'exécution judiciaire de la dette à travers le ministère public auprès de la Cour. Par ailleurs, l'article 46 de la loi organique de la TCU précise que la Cour doit émettre une déclaration d'inadéquation à l'encontre des responsables pour fraude dans la procédure de passation d'un marché public, afin d'empêcher leur participation aux marchés publics pendant une période de cinq ans.

Au-delà de ces dispositions, la loi organique contient aussi un chapitre spécifique relatif aux sanctions, le Chapitre V, dont la section II définit les amendes. L'article 57, qui fait partie de cette section, autorise la Cour des comptes de l'Union à appliquer une amende qui peut s'élever jusqu'à cent pour cent de la valeur actualisée du préjudice occasionné au trésor public. D'autre part, l'article 58 apporte d'autres hypothèses selon lesquelles une amende peut être appliquée, qui ne doit pas excéder une certaine limite monétaire. Ce sont les comptes jugés irréguliers sans préjudice au trésor public, les actes pratiqués avec une grave méconnaissance des normes légales ou réglementaires, les actes illégitimes ou antiéconomiques occasionnant un préjudice au trésor public et les actes portant atteinte à

l'exercice du contrôle par la Cour des comptes, tels que l'inobservance des délais, le refus de fournir des informations et l'obstruction à la réalisation des audits. De plus, l'article 60 établit que, sans préjudice des autres sanctions, la Cour des comptes peut, en présence d'une infraction grave et suite au vote de la majorité absolue de ses membres, démettre un responsable de toute fonction au sein de l'administration publique, pour une durée de cinq à huit ans.

Finalement, il faut souligner l'existence d'une sanction d'inéligibilité des responsables qui voient leurs comptes rejetés par une Cour des Comptes. Cette sanction a été initialement prévue par la loi complémentaire n° 64, de 1990, dans son article 1^{er}, alinéa « g ». Selon la rédaction originelle de cet article, sont inéligibles « *ceux qui voient leurs comptes relatifs à l'exercice de la fonction publique rejetés en raison d'une irrégularité incorrigible et par décision finale de l'organe compétent, sauf si la question a été soumise ou est en cours d'appréciation par le pouvoir judiciaire, pour les élections qui se réalisent dans les cinq années à compter de la date de la décision* ».

Selon, Antonio Roque Citadini⁸⁸¹, Conseiller de la Cour des Comptes de l'état de São Paulo, l'interprétation de cet article défini initialement par la Justice Électorale allait dans le sens de considérer cette inéligibilité comme suspendue, quand elle est contestée devant le pouvoir judiciaire avant le rejet de la candidature. Cette interprétation était arrêtée par l'orientation de jurisprudence du Tribunal Supérieur Électoral (TSE) n° 01, de 1992, rédigé de la façon suivante : « *Quand est soutenue l'action (en justice) pour attaquer la décision qui a rejeté les comptes, antérieurement au rejet de la candidature, l'inéligibilité est suspendue (Loi Complémentaire n° 64/90, art. 1^{er}, I, g)* ».

En revanche, en 2006, à l'occasion du jugement de plusieurs recours⁸⁸², le TSE a modifié son interprétation, de façon à exiger que la suspension de l'inéligibilité intervienne uniquement lors d'une décision d'urgence émise par le pouvoir judiciaire à l'égard du rejet des comptes. L'importance de cette modification de l'interprétation a été soulignée par Antonio Roque Citadini : « *premièrement, elle va au-delà de la lettre de la loi, en perfectionnant l'esprit de la norme ; deuxièmement, elle privilégie l'action de l'organe de*

881 CITADINI, Antonio Roque ; *A inelegibilidade por rejeição de contas* ; disponible sur www.tce.sp.gov.br/.../2008-04-23-a_inelegibilidade_por_rejeicao_de_contas.pdf; consulté le 31 octobre 2010.

882 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac.-TSE, de 24.8.2006, no RO no 912; de 13.9.2006, no RO no 963; de 29.9.2006, no RO no 965 e no REspe no 26.942; e de 16.11.2006, no AgRgRO no 1.067, parmi d'autres.

contrôle externe qui, à partir de son travail, a conclu au rejet des comptes après avoir examiné le cas concret »⁸⁸³.

Ensuite, la rédaction de la loi complémentaire n° 64 a été modifiée par la loi complémentaire n° 135, du 4 juin 2010, dite « loi du casier propre »⁸⁸⁴, qui, avec le soutien massif de la population, est venue élargir les postulats d'inéligibilité des politiciens, de façon à empêcher les candidatures des individus qui ont subi des condamnations judiciaires - définitives ou confirmées par un tribunal collégial- pour la pratique de certains crimes, notamment ceux contre l'administration publique. En ce qui concerne les comptes des agents publics, l'alinéa « g » de l'article 1^{er} de cette loi dispose que sont inéligibles, pour une période de huit ans, « ceux qui voient leurs comptes relatifs à l'exercice des fonctions publiques rejetés en fonction d'une irrégularité incorrigible qui configure un acte intentionnel d'improbité administrative, par décision définitive de l'organe compétent, sauf si cette décision a été suspendue ou annulée par le pouvoir judiciaire ». Il apparaît, donc, que les décisions des Cours des comptes sont soumises à l'appréciation du pouvoir judiciaire, raison pour laquelle l'articulation entre ces deux instances sera discutée ci-dessous, notamment vis-à-vis du statut juridique des tribunaux des comptes au Brésil.

3. La révision des décisions de la Cour des comptes par le pouvoir judiciaire

La question de l'intervention du pouvoir judiciaire sur les décisions des tribunaux des comptes sera analysée vis-à-vis de la jurisprudence du Tribunal Suprême Fédéral. La coercibilité des décisions des Cours des comptes a été affirmée par la cour suprême brésilienne lors du jugement du recours extraordinaire n° 190985/SC : « (...) 7. *Il n'est pas possible, effectivement, de comprendre que les décisions des Cours des comptes, dans l'exercice de leur compétence constitutionnelle, ne peuvent pas avoir un caractère coercitif. Possibilité d'imposer des sanctions, selon les prévisions légales.* 8. *En effet, dans l'hypothèse*

883 CITADINI, Antonio Roque : *A inelegibilidade por rejeição de contas*; disponible sur www.tce.sp.gov.br/.../2008-04-23-a_inelegibilidade_por_rejeicao_de_contas.pdf, consulté le 31 octobre 2010, traduction libre.

884 De l'expression en portugais « Lei da ficha limpa ».

d'abus dans l'exercice de ces attributions par les agents du contrôle des tribunaux des comptes, ou de détournement de pouvoir, les sujets passifs des sanctions imposées possèdent les moyens fournis par l'ordre juridique pour le contrôle de la légalité des actes (...), garantis, pour ce faire, les droits de la défense et la procédure légale.(...) »⁸⁸⁵.

Cette décision démontre que les décisions des Cours des comptes sont dotées du caractère de coercibilité, ces tribunaux étant compétents pour imposer les sanctions prévues par la loi. D'autre part, cette décision affirme la possibilité que les sujets passifs de sanctions recourent au pouvoir judiciaire dans les cas d'abus des agents du contrôle dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que s'il est vérifié un détournement de pouvoir. Donc, le pouvoir judiciaire procède à un contrôle de la légalité des actes pratiqués, en observant toujours les droits de la défense et la procédure contradictoire.

Par ailleurs, le Tribunal Suprême Fédéral a publié une orientation obligatoire de jurisprudence relative au respect des principes contradictoires et des droits de la défense par les Cours des comptes. Il s'agit de l'orientation n° 3, dont la rédaction est la suivante : « *Dans les procédures devant la Cour des comptes de l'Union sont assurés le contradictoire et les droits de défense quand la décision peut entraîner l'annulation ou la révocation d'un acte administratif qui bénéficie à la partie intéressée, sauf l'appréciation de la légalité de l'acte de concession initiale de retraite, réforme ou pension* ».

L'interprétation apportée par cette orientation obligatoire de jurisprudence n° 3 est souvent appliquée par le STF, à l'instar de la procédure en référé suivante : « *PROCÉDURE EN RÉFÉRÉ . COUR DES COMPTES DE L'UNION. (...) 2. Droit au contradictoire et à la défense à garantir aux bénéficiaires des actes administratifs inhérents à leur condition fonctionnelle pour la validité des décisions de la cour des comptes de l'Union qui entraînent son annulation ou révocation. Orientation obligatoire de jurisprudence n. 3° Précédents. 3. Référé suspension concédé* »⁸⁸⁶.

L'objectif est, donc, de garantir l'application des principes constitutionnels du contradictoire et des droits de la défense lors de la procédure devant les Cours des comptes, de sorte que les personnes concernées par l'annulation ou la révocation d'un acte

885 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 190985/SC, rapporteur Ministre Néri da Silveira ; jugé le 14/02/1996 ; DJ 24-08-2001 PP-00061.

886 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26393 / DF, rapporteur Ministre Carmen Lúcia ; jugé le 29/10/2009 ; DJe-030 DIVULG 18-02-2010.

administratif puissent participer et défendre leurs intérêts auprès de ces Cours. Il ne s'agit pas d'affaiblir le pouvoir attribué aux tribunaux des comptes, mais d'assurer le respect de la Constitution et d'imposer l'observation par ces Cours d'une procédure plus juste et démocratique ; ceci, en grande partie, finit par renforcer les Cours des comptes, puisque, en observant le contradictoire et les droits de la défense, ils diminuent les risques de voir leurs décisions annulées par le pouvoir judiciaire.

L'indépendance des décisions des Cours des comptes vis-à-vis du pouvoir législatif a été également appréciée par le Tribunal Suprême Fédéral. Sur ce point, la cour suprême brésilienne a émis la décision suivante : « *Mesure d'urgence en action directe d'inconstitutionnalité. Constitution de l'état fédéré du Tocantins. Amendement constitutionnel n° 16/2006 qui a créé la possibilité de recours, doté d'effet suspensif, à la plénière de l'assemblée législative, des décisions prises par la Cour des comptes de l'état fondées sur sa compétence de jugement des comptes (§ 5 de l'art. 33) et a attribué à l'assemblée législative la compétence de suspendre non seulement les contrats, mais aussi les marchés publics et les cas de dispense de la procédure de passation de ces marchés (art. 19, XXVIII, et art. 33, IX et §1^{er}). 3. La Constitution Fédérale détermine clairement, dans son art. 75, que les normes constitutionnelles qui conforment le modèle fédéral d'organisation de la Cour des comptes de l'union, doivent être forcément observées par les constitutions des états fédérés. Précédents. 4. Distinction des compétences institutionnelles reconnue par les Cours des comptes : 1) la compétence d'apprécier et émettre annuellement un avis préalable sur les comptes rendus par le chef du pouvoir exécutif, prévue à l'art. 71, I, CF/88, et la compétence pour juger les comptes des autres gestionnaires et responsables, définie à l'art. 71, II, CF/88. Précédents. 5. Le deuxième principe, l'exercice de la compétence de jugement par la Cour des comptes, n'est pas subordonné à l'approbation postérieure du pouvoir législatif. Précédents. 6. La Constitution Fédérale dispose qu'uniquement dans le cas de contrats, l'acte de suspension est adopté directement par le Congrès National (art. 71, §1^{er}, CF/88). (...). Mesure d'urgence concédée. »⁸⁸⁷.*

Cette décision vient renforcer l'indépendance de la Cour des comptes par rapport au pouvoir législatif, en excluant la possibilité de recours de la chambre des députés pour obtenir la révision d'une décision prise par la Cour des comptes, puisque seuls les jugements

⁸⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade no 3715 MC / TO, rapporteur Ministre Gilmar Mendes ; jugé le 24/05/2006 ; DJ 25-08-2006 PP- 00015.

des comptes du chef du pouvoir exécutif sont soumis à l'appréciation du pouvoir législatif.

Il convient de souligner, également, l'existence des limitations de la possibilité de recourir au pouvoir judiciaire pour contester une décision de la Cour des comptes. Il s'agit de la situation où il y a recours, ayant un effet suspensif, déposé devant la cour des comptes, ce qui interdit le recours au pouvoir judiciaire. Dans ce sens, le Tribunal Suprême Fédéral a décidé que « *L'art. 5, I, de la loi 1.533/1951 interdit la présentation d'une demande de référé suspensif lorsque l'acte contesté peut être attaqué par le biais d'un recours administratif pourvu d'effet suspensif* »⁸⁸⁸.

Finalement, en ce qui concerne l'exécution des décisions des Cours des comptes, ces décisions constituent un titre exécutoire extrajudiciaire, ne pouvant pas être exécuté directement par les Cours des comptes eux-mêmes. Sur ce point, le Tribunal Suprême Fédéral a décidé que « *1. Les décisions des cours des comptes qui imposent des condamnations patrimoniales aux responsables lors d'irrégularités dans l'usage des biens publics ont la force d'un titre exécutoire (CF, article 71, § 3). Elles ne peuvent, cependant, être exécutées à l'initiative de la cour des comptes lui-même, ni du Ministère Public qui agit devant cette Cour. Absence de compétence, légitimité et d'intérêt immédiat et concret. 2. L'action d'exécution ne peut être proposée que par l'entité publique bénéficiaire de la condamnation imposée par la cour des comptes, par leurs procureurs qui agissent devant l'organe juridictionnel compétent. 3. Principe inséré dans la Constitution de l'état fédéré du Sergipe, qui permet à la cour des comptes local d'exécuter ses propres décisions (CE, article 68, XI). Compétence non prévue au modèle fédéral. Déclaration d'inconstitutionnalité, incider tantum, par atteinte au principe de la symétrie (CF, article 75). Recours extraordinaire non connu* »⁸⁸⁹.

Donc, selon la jurisprudence du Tribunal Suprême Fédéral, les décisions de sanction émises par les tribunaux des comptes sont dotées de coercibilité, ces tribunaux étant compétents pour imposer des sanctions dans la forme de la loi. Ces décisions peuvent être, en revanche, soumises à l'appréciation du pouvoir judiciaire, si des abus ou détournements de pouvoir de la part des agents du contrôle sont vérifiés. La jurisprudence affirme, en outre,

888 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança n o 27772- DF, rapporteur Ministre Carmen Lúcia ; julgado em 15/04/2009 ; DJe-099 DIVULG 28-05-2009.

889 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário no 223037 / SE, rapporteur Ministre Maurício Correa ; 02/05/2002 ; DJ 02-08-2002 PP-00061.

l'indépendance des tribunaux des comptes vis-à-vis des pouvoirs judiciaire et législatif, ainsi que l'obligation imposée aux cours des comptes d'observer les droits de la défense et le contradictoire, dans les cas d'annulation ou de révocation des actes administratifs qui bénéficiaient à la personne intéressée. Par ailleurs, il y a aussi l'interdiction de contester une décision d'une Cour des comptes devant le pouvoir judiciaire, alors que cette décision a fait l'objet d'un recours ayant un effet suspensif en cours devant la cour des comptes, et devant l'incompétence des cours des comptes pour exécuter leurs propres décisions, qui doivent faire l'objet d'une procédure d'exécution devant le pouvoir judiciaire.

II. L'exercice du contrôle externe par la Cour des comptes de l'Union

Parmi toutes les fonctions exercées par la Cour des comptes brésilienne, la plus importante pour le contrôle externe budgétaire est l'appréciation des comptes du Président de la République (A) avec l'émission d'un avis sur ces comptes, adressé au Parlement. Toutefois, la Cour exerce aussi d'autres activités de contrôle, qui portent sur tous les agents qui gèrent de l'argent public (B).

A. L'appréciation des comptes du Président de la République

Une des principales activités de la cour des comptes de l'Union vis-à-vis du contrôle interne est la vérification des comptes présentés par le Président de la République. Selon l'article 71, I, de la Constitution Fédérale de 1988, la TCU doit émettre, chaque année, un avis préalable sur les comptes du Président de la République. Ce devoir du Président de la République de rendre ses comptes au Congrès National est prévu à l'article 84, XXIV, de la Constitution Fédérale, selon lequel le Président doit présenter ses comptes, chaque année, dans les soixante jours qui suivent l'ouverture de la session législative. Si le Président manque à cette obligation, la Chambre des Députés détient la compétence exclusive pour s'assurer des comptes du Président de la République⁸⁹⁰, dans les termes de l'article 51, II, de

⁸⁹⁰ Cette de contrôle sur pièce et sur place des comptes du Président de la République est prévue par l'article 215

la Constitution Fédérale. Alors, qu'ils soient présentés par le Président ou qu'ils fassent l'objet d'un contrôle sur pièce et sur place par la Chambre des Députés, ces comptes seront par la suite soumis à l'avis de la cour des comptes et au jugement du Congrès National⁸⁹¹.

La soumission des comptes du Président de la République à l'avis de la cour des comptes de l'Union est donc une procédure obligatoire, le pouvoir législatif n'étant pas autorisé à juger les comptes sans la manifestation de la TCU. La procédure de contrôle de ces deux organes est donc complémentaire, la cour des comptes étant responsable du contrôle de légitimité des actes de gestion, tandis que le pouvoir législatif est chargé du contrôle politique⁸⁹². Ainsi, l'appréciation de ces comptes par la cour des comptes de l'Union est « *une étape fondamentale dans la procédure de contrôle externe de la gestion publique brésilienne, puisqu'elle offre au Congrès National des éléments techniques essentiels au jugement des comptes du chef du pouvoir exécutif* »⁸⁹³.

La Cour des comptes de l'Union présente au pouvoir législatif et à tous les citoyens, par la publication sur son site internet, un rapport et un avis préalable sur les comptes du gouvernement. Ces documents contiennent le diagnostic de la conformité et de la performance de la gestion publique au niveau de l'Union par rapport à l'année précédente. La TCU considère qu'il s'agit du produit le plus complet et important du contrôle externe, qui contribue fortement à la procédure démocratique de présentation des comptes publics⁸⁹⁴.

Les comptes du Président de la République, présentés sous la forme d'un rapport consolidé de l'exercice financier précédent, sont l'élément essentiel de l'information financière de l'Union. Selon l'OCDE, il s'agit, également, d'un instrument très important pour « *renforcer la transparence financière, renforcer le développement économique à long*

du règlement interne de la Chambre des Députés. Cet article prévoit que cette procédure relève de la commission permanence des finances et de la fiscalité de la chambre des députés et que l'organisation des comptes doit être réalisée par une sous-commission spéciale, avec le soutien du Tribunal des Comptes de l'Union. Le règlement interne attribue à cette sous-commission des pouvoirs suffisamment larges pour convoquer les responsables du système de contrôle interne et tous les ordonnateurs de la dépense afin qu'ils présentent les comptes de l'exercice financier précédent. Finalement, la commission des finances et de la fiscalité doit présenter son avis au Congrès National, avec les propositions des mesures légales correspondantes.

891 MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo : RT, 2003, p. 265.

892 Cette délimitation des compétences de contrôle entre le pouvoir législatif et la Cour des comptes de l'union a été soulignée dans une décision du Tribunal Suprême Fédéral lors de la présentation n° 1.000-3/SP, rapporteur ministre Octavio Gallotti, Lex 109/2.229-2.230. In: MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo : RT, 2003, p. 265-266.

893 Brasil. Tribunal de Contas da União. *O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União: Controle Externo Integrado*. Brasília, 2003, p. 14, traduction libre.

894 *Ibid.*, p. 15.

terme, réduire les risques financiers à court terme et répondre aux défis du développement »⁸⁹⁵. Les comptes du Président de la République contiennent des informations sur i) la position financière, la performance financière et les flux de caisse du gouvernement fédéral, ii) la conformité de l'action du pouvoir exécutif fédéral avec les lois budgétaires et les modifications apportées au budget de l'État au cours de l'année, iii) les informations financières et non financières sur les prestations de services et les réalisations, iv) les informations à propos des facteurs-clés qui influencent la performance financière et non financière. Selon l'article 36 de la loi 8443 du 16 juillet 1992, les comptes du Président de la République sont composés de deux parties, le bilan général de l'Union (BGU), c'est-à-dire les états financiers consolidés du gouvernement fédéral, et le rapport de l'organe central du contrôle interne du pouvoir exécutif relatif à l'exécution budgétaire. Les informations financières sont présentées selon un régime de comptabilité de caisse modifiée, qui doit évoluer vers une comptabilité d'exercice à partir de l'année 2014⁸⁹⁶.

La loi de responsabilité financière a prétendu élargir le contenu des comptes du chef du pouvoir exécutif, en déterminant, dans son article 56, qu'ils doivent comprendre aussi les comptes des organes des pouvoirs législatif et judiciaire et du chef du ministère public, qui recevraient un avis préalable séparé de la cour des comptes. Cette norme a été, pour autant, déclarée inconstitutionnelle par le Tribunal Suprême Fédéral⁸⁹⁷, qui a décidé qu'elle porterait atteinte à l'article 71, II, de la Constitution Fédérale, selon lequel seuls les comptes du Président de la République doivent être examinés par le Congrès National. De même, l'interprétation de l'article 57, qui déterminait l'émission par la TCU d'un avis préalable sur les comptes de tous les pouvoirs, a été modifiée par le Tribunal Suprême Fédéral pour déterminer que ces comptes doivent faire l'objet d'un jugement par la cour des comptes, contrairement aux comptes du chef du pouvoir exécutif, soumis à l'avis préalable de la cour des comptes puis au jugement du pouvoir législatif.

La procédure d'appréciation des comptes du Président de la République comprend plusieurs étapes. La première, qui commence lors des quatre derniers mois de l'exercice financier est l'édition, par la Cour des comptes de l'Union, d'un guide pour orienter le

895 OECD (2013), *Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 21, traduction libre.

896 *Ibidem*.

897 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2238 MC / DF, rapporteur ministre Ilmar Galvão, jugé le 9 août 2007, Dje 172, p. 24.

Contrôle Général de l'Union lors de la préparation des comptes du Président de la République. Ensuite, le CGU travaille pour consolider les informations de plusieurs entités de l'administration publique fédérale. Ces dernières années, la TCU a édité son guide d'orientation plus tôt, à la mi-octobre, au lieu de fin novembre ou début décembre comme il le faisait auparavant. Ce changement est dû à une coopération plus étroite entre la TCU et le CGU, dans le but de développer le contenu et améliorer la qualité des comptes présentés. Le Contrôle Général de l'Union envoie les comptes au bureau du Président de la République, pour qu'il les signe et les transmette au Congrès National entre fin mars et début avril. Ainsi, le Congrès National reçoit les comptes du Président en respectant le délai prévu par la Constitution, c'est-à-dire dans les soixante jours qui suivent la première session législative de l'année. Toutefois, pendant la dernière décennie, le Congrès National a mis jusqu'à un mois pour transmettre ces comptes à la TCU⁸⁹⁸.

La Cour des comptes de l'Union, en revanche, délivre son avis sur les comptes du Président de la République entre fin mai et début juin, en observant le délai de soixante jours après la réception des comptes, prévu par la Constitution Fédérale. Cette procédure, selon laquelle la TCU réalise l'audit des comptes du Président après sa publication et son envoi au Congrès National, a été mise en place en 1934. Auparavant, la TCU émettait son avis avant l'envoi des comptes du Président de la République au Congrès National et cet avis était annexé et publié avec les comptes⁸⁹⁹.

Le produit de l'audit de la cour des comptes de l'Union sur les comptes du Président de la République est composé de deux parties, l'avis préalable et le rapport qui l'accompagne. Le contenu et les objectifs de ces deux documents sont prévus à l'article 228 du règlement interne de la Cour des comptes de l'Union. Cet article détermine que l'avis préalable de la TCU doit évaluer si les comptes présentés par le Président représentent de façon adéquate les positions financières, budgétaires, comptables et patrimoniales de l'Union au 31 décembre, dernier jour de l'exercice financier, et doit vérifier l'observance des principes constitutionnels et légaux qui régissent l'administration publique fédérale. L'observance des normes constitutionnelles, légales et réglementaires doit être également vérifiée vis-à-vis de l'exécution du budget de l'Union et d'autres opérations employant des ressources publiques de l'Union.

898 OECD (2013), *Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 63.

899 *Ibid.*, p. 173.

D'autre part, le paragraphe deuxième de l'article 228 analyse le contenu du rapport qui accompagne l'avis préalable. Ce rapport doit contenir des informations sur la réalisation des programmes prévus à la loi budgétaire annuelle, en se référant à leur légitimité, efficacité et économie, ainsi que sur l'atteinte des objectifs et la conformité des programmes avec le plan pluriannuel et la loi de directives budgétaires. Le rapport doit comprendre, également, l'évaluation des impacts de l'administration financière et budgétaire fédérale sur le développement économique et social du pays et l'observance des limites et paramètres des dépenses établis par la loi de responsabilité financière.

Selon l'observation de l'OCDE, les objectifs de l'audit des comptes du Président de la République par la cour des comptes brésilienne sont plus larges que des audits équivalents dans d'autres pays. C'est le cas, par exemple, des entités supérieures d'audit de l'Australie, du Canada, de l'Afrique du Sud et des États Unis, qui se concentrent sur la régularité du rapport consolidé présenté par le gouvernement. Ainsi, le modèle brésilien est plus proche de ceux de la France, du Mexique et du Portugal, qui couvrent aussi la dimension de la performance.

En conclusion à son avis et au rapport qui l'accompagne, la cour des comptes de l'Union émet son jugement par rapport aux comptes du Président de la République. Ainsi, selon l'article 16 de la loi n° 8443/1992, loi organique de la Cour des comptes de l'Union, la TCU décide si les comptes sont réguliers, réguliers avec réserve ou irréguliers. Les comptes réguliers sont ceux qui expriment, de façon claire et objective, l'exactitude des démonstratifs comptables, la légalité, la légitimité et l'économie des actes de gestion du responsable. En jugeant les comptes réguliers, la TCU donne quitus au responsable. Les comptes sont déclarés réguliers avec réserves en présence d'irrégularité ou défaut de nature formelle n'entraînant pas de préjudice envers le trésor public, situation dans laquelle la Cour donne quitus et détermine la correction des défauts. Les comptes sont irréguliers, quand il y a omission dans la présentation des comptes, pratique d'un acte illégitime, antiéconomique, de gestion illégale, préjudiciable au trésor ou détournement d'argent ou de biens publics.

Ainsi, la Cour des comptes de l'Union rend son avis, en adressant ses réserves et recommandations au gouvernement fédéral. La TCU réalise aussi une analyse de la situation des recommandations présentées lors de son avis précédent, de façon à appréhender si elles ont été mises en place ou pas. Toutefois, selon ce qui a été observé par l'OCDE⁹⁰⁰, la TCU

900 *Ibid.*, p. 179.

fini par retirer certaines recommandations de son avis sans qu'elles aient été mises en oeuvre. De plus, le pouvoir exécutif ne présente pas les actions prises pour tenir compte des réserves et recommandations et la TCU ne suit pas non plus ces actions, ce qui compromet la qualité du contrôle externe des comptes du Président de la République.

En ce qui concerne la procédure d'appréciation des comptes du Président de la République par la cour des comptes et le Congrès National, le Contrôle Général de l'Union, le Président de la République et la TCU observent les délais prévus à la Constitution pour le jugement des comptes du Président de la République. Pourtant, le vote de ces comptes par le Congrès National connaît des retards énormes. À titre d'exemple, nous pouvons évoquer le fait que ces comptes ne sont jamais jugés sur la même année et que la Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle prend, en moyenne, deux ans et cinq mois pour nommer le rapporteur qui doit apprécier les comptes du Président de la République⁹⁰¹. Cette question de l'exercice du contrôle externe par le pouvoir législatif sera abordée dans la prochaine partie, où nous chercherons à appréhender les raisons de ces retards.

Un rapport de l'OCDE attribue une certaine responsabilité à la cour des comptes de l'Union pour ce retard, en argumentant que la TCU n'a pas une compréhension de la procédure de vote par le Congrès National, ne connaissant pas les barrières et les contraintes qui se posent au moment de l'appréciation des comptes du Président de la République. Selon l'OCDE, la TCU considère que son travail est accompli avec la publication de son avis et son rapport d'audit, ne cherchant pas à comprendre et à améliorer l'impact de cet avis au sein du Congrès National⁹⁰². Certes, la cour des comptes de l'Union pourrait chercher à améliorer sa communication avec le Parlement, ainsi que la lisibilité de son avis sur les comptes du Président de la République, ce qui apporterait des bénéfices à la procédure de contrôle externe. Néanmoins, il paraît trop simplificateur d'attribuer à la TCU la responsabilité des retards connus lors du jugement des comptes du Président par le pouvoir législatif. Comme nous allons le voir ensuite, le pouvoir législatif, de manière générale, s'intéresse très peu aux activités de contrôle, ce qui soulève des interrogations sur les motifs de ce manque d'intérêt et sur les mesures qui pourraient être prises pour assurer un contrôle externe efficace de la part du Parlement.

Par ailleurs, il est intéressant de regarder les autres remarques et recommandations

901 *Ibid.*, p. 28.

902 *Ibidem*.

adressées par l'OCDE à propos du contrôle externe des comptes du Président de la République exercé par la Cour des comptes de l'Union.

L'OCDE reconnaît que, pendant la dernière décennie, le pouvoir exécutif brésilien a fait des efforts pour rendre les comptes du Président de la République plus transparents. Les compromis internationaux pour augmenter la transparence, auxquels le gouvernement brésilien a adhéré, et l'indépendance de la cour des comptes de l'Union fournissent une base solide pour l'amélioration des comptes du Président de la République. De même, les comptes du Président de la République et l'avis de la TCU sont rendus publics, y compris sur internet et sans aucun coût pour les consulter, dans les cinq mois qui suivent la fin de l'exercice financier, en conformité à la Constitution Fédérale et aux « meilleures pratiques pour la transparence budgétaire » de l'OCDE⁹⁰³.

En revanche, le rapport de l'OCDE souligne quelques points faibles, sur lesquels la Cour des comptes de l'Union doit agir pour renforcer l'efficacité du contrôle externe des comptes du Président de la République. Un de ces points concerne le besoin de mieux comprendre les barrières et contraintes qui s'imposent lors de la procédure de jugement des comptes par le Congrès National, afin d'établir une coopération plus étroite avec le parlement, pour augmenter l'*accountability* du secteur public et informer de la prise de décision⁹⁰⁴. En ce qui concerne la procédure de planification de l'audit, l'OCDE souligne que, même si la TCU a déjà commencé à revoir ses pratiques d'audit financier au regard des lignes directrices de l'audit de l'INTOSAI, cette planification pourrait encore bénéficier d'un lien plus étroit avec les objectifs d'audit définis par le Règlement Intérieur de la TCU et tirer parti des connaissances institutionnelles des risques importants pour l'intégrité de l'information du gouvernement⁹⁰⁵.

De même, selon l'OCDE, la TCU devrait se conformer aux normes internationales de contrôle externe par rapport à la forme de son avis, pour qu'il soit plus clair, compréhensible et aligné sur les objectifs du contrôle externe⁹⁰⁶. Sur ce point, la présentation des conclusions de la Cour des comptes de l'Union devrait également bénéficier d'une plus grande clarté et d'un lien plus étroit entre ses recommandations et réserves et le rapport de l'audit, de façon à

903 OECD (2013), Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 28.

904 *Ibidem*.

905 *Ibid.*, p. 18.

906 *Ibid.*, p. 36.

mieux démontrer comment la cour des comptes est arrivée à ses conclusions⁹⁰⁷. Finalement, l'OCDE suggère que le contenu des rapports d'audit soit divisé et lancé à des moments différents des procédures de contrôle et de prise de décision. Cela se justifie par le fait que les informations contenues dans ces rapports n'arrivent pas toujours à leurs destinataires au moment opportun. C'est le cas du rapport d'audit sur la dette du gouvernement, qui pourrait aider à la prise de décision au Congrès National sur le cadre macroéconomique et financier, notamment lors du vote de la loi de directives budgétaires, mais qui est connu du Congrès National très tardivement, quand la procédure de discussion de cette loi est déjà avancée, ce qui réduit l'impact de l'analyse du TCU sur la prise de décision⁹⁰⁸.

B. Les autres activités de contrôle externe

Même s'il s'agit de l'activité la plus importante exercée par la Cour des comptes de l'Union, l'audit des comptes du Président de la République est seulement un contrôle parmi plus de huit mille procédures de contrôle réalisées chaque année par la cour des comptes⁹⁰⁹. Ainsi, les autres activités de la TCU concernent les audits sur les comptes des autres agents responsables des ressources publiques (1) et du contrôle des ressources transférées aux états fédérés et municipalités (2).

1. Les audits sur les comptes des autres agents responsables de la gestion des ressources publiques

Au-delà du Président de la République, d'autres agents publics, ou même privés, sont

⁹⁰⁷ *Ibid.*, p. 36-38.

⁹⁰⁸ OECD (2013), *Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 38.

⁹⁰⁹ *Ibid.*, p. 21.

contraints de rendre des comptes à la Cour des comptes de l'Union. L'article 71, II, de la Constitution Fédérale de 1988 prévoit qu'il relève de la compétence de la Cour des comptes de l'Union de juger les comptes des « administrateurs et autres responsables de l'argent, des biens et des valeurs publiques de l'administration directe et indirecte, y compris les fondations et sociétés instituées et maintenues par la puissance publique fédérale, et les comptes de ceux qui ont entraîné des pertes ou créé d'autres irrégularités dont il résulte un préjudice envers le trésor public ».

Une question qui se pose concerne le contrôle externe exercé par la cour des comptes sur les entreprises publiques et les sociétés d'économie mixte. Il s'agit d'une part de la nécessité de contrôler toutes les entités de l'administration publique qui emploient de l'argent public, et d'autre part de tenir compte du fait que ces entreprises sont placées sous un régime de droit privé, en ayant besoin de fournir des réponses rapides au marché.

Le Tribunal Suprême Fédéral avait d'abord décidé⁹¹⁰ que le contrôle externe ne s'appliquait pas à la Banque du Brésil, société d'économie mixte, dès lors que les préjudices connus par la banque dans son activité seraient supportés par les actionnaires privés, les conséquences sur le trésor public n'étant qu'indirectes. Toutefois, deux ans après, il y a eu un revirement de jurisprudence, à l'occasion de la décision prise dans les procédures de référé MS n° 25.092-5/ DF et MS n° 25.181-6/ DF. En l'espèce, il s'agissait de sociétés d'économie mixte contrôlées par la Cour des comptes de l'Union qui ont cherché à empêcher ce contrôle en évoquant la jurisprudence précédente. Le STF a jugé que l'article 71 de la Constitution s'étend à toute l'administration publique, c'est-à-dire l'administration directe aussi bien que l'indirecte. Le rapporteur évoque, par ailleurs, le fait que le régime juridique de droit privé qui sert à leur assurer la capacité des entreprises pour agir de façon compétitive, en réagissant rapidement aux circonstances et aux changements du marché⁹¹¹, n'implique pas que ces sociétés, composées de capitaux majoritairement publics, doivent être orientées par des principes et des objectifs exclusivement privés.

Pour réaliser le contrôle externe des comptes de tous les responsables des ressources

910 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Procédures en référé MS n° 23.627-2/DF et MS n° 23.875-5/DF.

911 Sur ce point, dans la procédure de référé n° 25.181-6, les Ministres ont souligné que le contrôle de l'économicité réalisé par la Cour des comptes ne peut pas se transformer en une sorte de tutelle des décisions concernant la gestion des entreprises publiques et des sociétés d'économie mixte. Il faut laisser un minimum de liberté pour les actes de gestion, sans pour autant empêcher la pratique du contrôle externe par la cour des comptes.

publiques, y compris les entreprises publiques et sociétés d'économie mixte, la cour des comptes réalise des inspections, suivis, audits de conformités et audits opérationnels, ainsi que des audits demandés par le pouvoir législatif. Les audits ont représenté, en 2012, 45% du total des 1.439 procédures de contrôle réalisées par la cour des comptes de l'Union⁹¹². Cette même année, la TCU a réalisé des audits sur les programmes du gouvernement, tels que les programmes d'éradication de la pauvreté, de soutien à l'agriculture familiale et d'élargissement de l'accès à l'électricité. En conséquence de ces audits, la TCU a soulevé des problèmes qui touchent ces programmes, en déterminant que le gouvernement doit prendre des mesures pour les résoudre.

Les audits de conformité ont pour but de vérifier la régularité des opérations réalisées avec des ressources publiques. Les audits de conformité sont réalisés, par exemple, pour examiner les travaux publics financés par des ressources du budget de l'Union, afin de fournir des informations au Congrès National qui décide, par la suite, de l'octroi ou pas d'un supplément de ressources pour ces travaux. Ainsi, *« quand la TCU identifie des irrégularités graves dans l'exécution des travaux publics, le Congrès National suspend la destination de ressource jusqu'à ce que les irrégularités aient été corrigées. Par conséquent, la loi budgétaire annuelle (LOA) possède une annexe spécifique contenant la liste des travaux en situation d'irrégularité grave, pour lesquels l'envoi de ressources publiques est bloqué jusqu'à la régularisation »*⁹¹³.

En outre, la Cour des comptes peut aussi déterminer la suspension d'autres actes irréguliers et, dans le cas où cette détermination n'est pas respectée, procéder lui-même à cette suspension. Dans le cas des contrats publics, la cour des comptes demande que le Congrès National suspende le contrat et, si le pouvoir législatif ne le fait pas dans un délai de quatre-vingt-dix jours, la Cour peut procéder lui-même à la suspension. De même, selon l'article 72 de la Constitution Fédérale, la TCU doit décider, à la demande de la commission mixte du budget, de façon définitive, sur les indices des dépenses non autorisées, et en cas d'irrégularité, de proposer leur annulation par le pouvoir législatif.

La deuxième modalité d'audit, l'audit opérationnel, est liée à l'évaluation des résultats.

912 Brasil. Tribunal de Contas da União. *O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União: Controle Externo Integrado*. Brasília, 2003, p. 15.

913 Brasil. Tribunal de Contas da União. *Conhecendo o Tribunal / Tribunal de Contas da União*. – 4. ed. Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2008, p. 30.

La Cour des comptes de l'Union emploie le terme d'« audit opérationnel » comme synonyme d'audit de performance. Selon la définition de la TCU, fondé sur les standards de l'INTOSAI, il s'agit de « *l'examen indépendant et objectif de l'économicité, l'efficacité, l'efficacé, l'effectivité des organisations, programmes et activités gouvernementaux, ayant pour but de promouvoir l'amélioration de la gestion publique* »⁹¹⁴. Ces concepts d'économicité, l'efficacité, l'efficacé et l'effectivité sont définis par la TCU, respectivement, comme la minimisation des coûts, le rapport entre les produits et les coûts des entrées employées pour les produire, l'accomplissement des objectifs programmés et l'aboutissement des résultats attendus sur le moyen et le long terme. Les audits opérationnels peuvent, en outre, prendre en compte la qualité des services, le degré d'adéquation des résultats des programmes par rapport aux besoins des clients et l'équité dans la distribution des biens et des services⁹¹⁵.

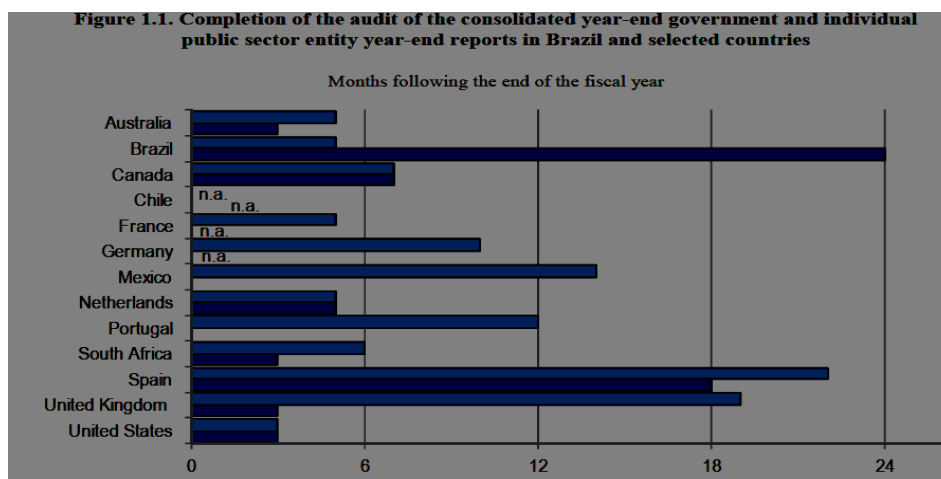
Une question importante qui se pose vis-à-vis l'audit des comptes du Président de la République et des autres responsables est le moment où chaque rapport d'audit est lancé. Ces rapports sont publiés séparément, l'audit sur les comptes du Président étant fini avant que la Cour des comptes de l'Union ne commence l'audit des rapports sur les autres ordonnateurs de dépense. Tandis que l'audit sur les comptes du Président de la République doit être conclu dans les cinq mois qui suivent la fin de l'exercice financier, la loi organique de la Cour des Comptes de l'Union prévoit un délai de vingt-quatre mois à compter de la fin de l'exercice financier pour la conclusion des audits sur les comptes des autres ordonnateurs de dépense. Par conséquent, la TCU ne procède à l'audit de ces comptes qu'environ huit mois après la fin de l'exercice financier.

L'OCDE observe que cette situation est l'inverse de ce qui se passe dans les autres pays, où la publication des rapports d'audit sur les comptes des entités du secteur public se vérifie soit de façon conjointe, soit avant la publication du rapport d'audit sur les comptes du Président de la République⁹¹⁶. La comparaison entre les pays est illustrée par la figure suivante, le bleu foncé représentant les comptes des entités individuelles du secteur public:

914 Brasil. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. Brasília : 2010, p. 11.

915 *Ibid.*, p. 1.

916 OECD (2013), *Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 62.



Source : OECD (2013), Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 62.

Ce décalage entre les audits qui portent sur les comptes du Président de la République et ceux des comptes des autres entités de l'administration publique fédérale représente une faiblesse du contrôle externe brésilien, puisque les comptes du Président de la République sont appréciés sans que la Cour des comptes de l'Union puisse avoir une vision d'ensemble de l'activité financière de l'Union. Il est, toutefois, difficile à concevoir que la TCU puisse réussir à procéder à l'audit de tous les comptes dans le délai prévu par la Constitution pour rendre son avis sur les comptes du Président de la République, c'est-à-dire soixante jours après la réception de ces comptes.

2. Le contrôle des ressources transférées aux états fédérés et municipalités

À l'instar du Contrôle Général de l'Union, la Cour des comptes réalise le contrôle des ressources transférées aux états fédérés, au District Fédéral et aux municipalités. Ce contrôle se réalise notamment à travers l'examen des comptes des organismes et des entités qui transfèrent des ressources du budget de l'Union. La TCU est compétente, en outre, pour examiner les parties des comptes des états fédérés, des municipalités et aussi des entités privées qui concernent les ressources transférées par l'Union. Ces comptes doivent être envoyés à la Cour des Comptes de l'Union par l'organe de contrôle interne de chaque entité,

pour que la TCU puisse juger si l'entité a observé les dispositions de l'accord passé avec le gouvernement fédéral⁹¹⁷. Il convient de souligner que ce contrôle, à l'image du contrôle du CGU, porte sur les transferts fondés sur des accords entre l'Union et les entités de la fédération ou des entités privées, pour la réalisation d'un objectif spécifique ; ceci ne concerne donc pas les transferts obligatoires, prévus par la Constitution, qui font partie du schéma fédératif brésilien.

Au-delà de l'appréciation des comptes, la Cour des comptes de l'Union peut, de sa propre initiative ou suite à des plaintes, réaliser des actions spécifiques de contrôle pour enquêter sur des indices d'irrégularité. De plus, en cas d'omission d'envoi obligatoire des comptes ou d'irrégularités dans l'emploi des ressources, l'organe responsable du transfert ou de la gestion des ressources doit adopter des mesures administratives pour résoudre les problèmes rencontrés. Si ces mesures ne sont pas suffisantes, il revient au manager de démarrer une procédure de prise de comptes spéciale, afin d'identifier les responsables, établir les faits et déterminer l'étendue des préjudices. Ensuite, cette procédure de contrôle sur pièce et sur place sera jugée par la Cour des comptes de l'Union, dont la décision constitue un titre exécutoire extra-judiciaire en faveur du trésor national⁹¹⁸.

917 Brasil. Tribunal de Contas da União. *O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União: Controle Externo Integrado*. Brasília, 2003, p. 37.

918 *Ibidem*.

SECTION 2. L'EXERCICE DU CONTROLE EXTERNE PAR LE PARLEMENT

Au-delà des dispositions de l'article 70, relatif au contrôle externe des finances publiques par le pouvoir législatif, la Constitution Fédérale de 1988 prévoit, dans son article 49, X, un contrôle encore plus large de ce pouvoir sur le pouvoir exécutif. Il s'agit de la compétence exclusive du Congrès National pour surveiller et contrôler, directement ou par le biais d'une de ses chambres, les actes du pouvoir exécutif, y compris de l'administration indirecte. La fonction de contrôle ainsi attribuée a donc une ampleur considérable.

Comme nous l'avons vu, le pouvoir exécutif finit par assumer une partie significative de la production législative, soit par le biais des pouvoirs législatifs dont dispose le Président de la République, soit par rapport à son pouvoir d'initiative des lois, la prérogative de demande d'urgence dans l'appréciation des projets de loi et l'influence qu'il exerce sur les parlementaires de la base de soutien du gouvernement. Par ailleurs, la procédure de proposition, discussions et adoption des lois par le pouvoir législatif est extrêmement lente, de sorte que l'activité législative du Parlement brésilien n'est pas très forte. Face à ce scénario, le contrôle acquiert encore plus d'importance, en devenant l'activité principale du Parlement. Plus que de voter des lois, les citoyens espèrent que leurs représentants sont capables de contrôler le pouvoir exécutif, y compris et notamment vis-à-vis des budgets publics, de façon à assurer la qualité de la dépense, lutter contre la corruption et garantir l'efficacité des programmes du gouvernement.

Parmi les activités de contrôle réalisées par le Parlement brésilien se retrouve l'appréciation des comptes du Président de la République et de la Cour des comptes de l'Union, la possibilité d'engager une procédure d'empêchement à l'encontre du Président (I), ainsi que les activités de contrôle menées par les commissions parlementaires (II).

I. L'appréciation des comptes et l'empêchement du Président de la République

L'appréciation des comptes du Président de la République par le pouvoir législatif est une des activités les plus importantes du contrôle externe des finances publiques au Brésil (A). Par ailleurs, le pouvoir législatif brésilien dispose d'un mécanisme très puissant pour juger les irrégularités commises par le Président de la République, pour éviter les atteintes contre les normes budgétaires et empêcher que le pouvoir exécutif essaie de se superposer aux autres pouvoirs. Il s'agit de la procédure d'empêchement, ou *impeachment*, du Président de la République (B).

A. L'appréciation des comptes du Président de la République et de la Cour des comptes de l'Union

1. Le jugement des comptes du Président de la République

La compétence pour juger les comptes du Président de la République relève du Congrès National, suite à l'émission d'un avis préliminaire par la cour des comptes de l'Union. Selon l'article 166, § 1er, I, de la Constitution Fédérale de 1988, il revient à Commission mixte permanente de députés et sénateurs, la Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle (CMO), d'examiner et d'émettre un avis sur les comptes présentés chaque année par le Président de la République. Cet avis doit, ensuite, être soumis au vote des deux chambres du Parlement, à qui il revient de juger les comptes du Président de la République, en les déclarant approuvés ou rejetés. Pour ce faire, chaque chambre doit nommer un rapporteur qui apprécie les comptes et la proposition de décret législatif. L'appréciation est faite ensuite par les deux chambres, selon la procédure ordinaire, avec un minimum de quarante sessions dans chaque chambre⁹¹⁹. Cette procédure ordinaire peut, toutefois, être remplacée par un régime d'urgence, pourvu qu'il y ait une demande d'urgence

919 OECD (2013), *Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, p. 64.

approuvée selon le règlement interne de chaque chambre.

Comme nous avons déjà vu, la Cour des comptes de l'Union présente chaque année son avis au Parlement, dans le délai imparti. Néanmoins, il y a des retards très importants dans l'appréciation de cet avis, voire l'absence même de jugement des comptes du Président de la République les dernières années. Sur ce point, un rapport de l'OCDE⁹²⁰ souligne que, pendant la dernière décennie, la CMO a délibéré sur sept des dix avis de la TCU, n'ayant pas encore conclu ses délibérations concernant les exercices financiers de 2009, 2010 et 2011. Encore selon l'OCDE, la CMO a mis en moyenne deux ans et cinq mois pour nommer un rapporteur pour apprécier les comptes du Président de la République, ce délai allant de huit jours pour les comptes de 2001 à six ans et dix mois pour les comptes de 2002. Ensuite, la CMO prend environ sept mois pour conclure son appréciation des comptes, en variant de trois mois pour l'exercice financier de 2007 à un an et trois mois pour l'exercice financier de 2001.

En ce qui concerne le jugement des comptes du Président de la République par le Congrès National, la situation est encore plus inquiétante, puisque, pendant la dernière décennie, le Parlement brésilien n'a finalisé le jugement des comptes du Président que pour le seul exercice financier de 2001⁹²¹.

Une autre étude⁹²² analyse l'appréciation des comptes relatifs aux exercices de 1989 à 2002. Les principales remarques présentées par cette étude sont : a) à l'exception des comptes de 2001, approuvés sans l'avis de la CMO, aucun compte n'a été approuvé pendant l'exercice qu'il concernait, b) parmi les autres comptes, l'approbation la plus rapide est arrivé lors de la présentation des comptes de 1989, approuvé en 1992, c) les comptes des exercices de 1990, 1991 et 1992 se trouvaient encore en attente de délibération par le Congrès National -seuls les comptes de l'exercice de 1992 avaient déjà l'avis de la CMO, d) jusqu'en novembre 2002, seuls les comptes des exercices financiers de 1989 et 1994 ont été approuvés, e) les comptes des exercices financiers de 1995 à 2001 ont tous été approuvés en deux sessions réalisées les 18 et le 19 décembre 2002, respectivement à la Chambre des Députés et au Sénat, postérieurement à la divulgation des résultats des élections

920 *Ibid.*, p. 63-64.

921 *Ibid.*, p. 64.

922 PONTE João Batista ; PEDERIVA, João Henrique. *Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília : 2004.

présidentielles, f) les comptes des exercices de 1995, 2000 et 2001 ont été approuvés sans avis de la CMO, g) les comptes de l'exercice de 2002 étaient toujours en attente de l'appréciation et du jugement du Congrès National au moment de la réalisation de l'étude⁹²³.

Par ailleurs, une troisième étude « Contrôle externe : la fonction oubliée du législatif au Brésil »⁹²⁴ montre, également, que les activités de contrôle du pouvoir législatif ne correspondent pas aux attentes et ne servent pas à équilibrer les pouvoirs. L'auteur observe que, depuis 1989, tous les comptes ont reçu des avis favorables, quelques comptes ont eu des réserves et/ou recommandations, et, quand ils ont été jugés par le Parlement, tous les comptes ont été, en effet, approuvés. De plus, l'auteur souligne « *le délai incroyable entre l'appréciation du rapport préalable par la Cour des comptes et le jugement final des comptes par le Congrès National* »⁹²⁵ et le fait que la Constitution « *fixe un délai pour le Président (et d'autres organes) pour envoyer les comptes au TCU et pour que celui-ci les apprécie, ce qui n'arrive pas par rapport au Congrès National, responsable du jugement final des comptes présidentiels* »⁹²⁶.

L'étude, publiée en 2009, observe en outre que : a) les comptes du gouvernement du Président Collor (1990-1992) n'avaient pas encore été jugés par le Congrès National le 31 décembre 2008, b) les comptes de l'exercice de 1993 ont été jugés par le Congrès neuf ans après, c) parmi les huit prestations de comptes de l'ancien Président Fernando Henrique Cardoso, six ont été approuvés environ dix jours avant la fin de son gouvernement, en décembre 2002, et l'autre en mars 2003, tandis que les comptes de l'exercice de 2002 sont toujours en attente de jugement, d) les comptes du Président Lula, de 2003 à 2007, approuvés par la TCU dans le délai constitutionnellement prévu, n'ont pas encore été jugés par le Congrès National, e) les anciens Présidents Cardoso et Lula ont été candidats à la réélection, en 1998 et 2006, respectivement, sans qu'aucun des comptes de leur premier mandat ait été jugé par le Congrès National⁹²⁷.

Toutes ces données démontrent que le Parlement brésilien n'est pas impliqué dans le

923 *Ibid.*, p. 14.

924 PEÇANHA, Charles. *Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil*. In: *O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaaios em Homenagem a Simon Schwartzman/ Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman, organizadores*. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2009. P. 243-258.

925 *Ibid.*, p. 255, traduction libre.

926 *Ibid.*, p. 255, traduction libre.

927 *Ibidem*.

contrôle externe des comptes du Président de la République : il n'y a pas d'autre raison pour expliquer des retards aussi importants qu'un manque d'intérêt de la part du pouvoir législatif dans le jugement des comptes. Sur ce point, Ponte et Pederiva observent que « *En effet, l'appréciation de ces comptes n'a pas encore attiré l'intérêt des parlementaires, et n'a pas motivé, sauf dans des rares opportunités, des débats approfondis. (...) Un tel constat correspond à la doctrine du choix public (public choice), qui associe les bénéfices des bureaucrates à la performance opérationnelle, les agents politiques n'étant pas stimulés par la demande de ces constituants, rarement liée au suivi des bureaucrates (WEINGAST, apud GIROUX et SHIELDS, 1993) »*⁹²⁸.

Une autre remarque importante concerne le fait que les rapporteurs des comptes du Président de la République au sein de la Commission mixte du budget sont très souvent des parlementaires qui exercent des activités de leader du gouvernement ou du parti du gouvernement, la fonction de rapporteur n'ayant jamais été exercée par un parlementaire de l'opposition⁹²⁹. Cette situation peut préjuger l'effectivité du contrôle externe, ainsi qu'expliquer, en partie, les retards énormes dans l'appréciation des comptes du gouvernement. Cela s'explique parce que les membres du parti du Président de la République, ou même de sa base d'appui au Congrès National, peuvent adopter un comportement plus favorable au pouvoir exécutif, en vue d'éviter les critiques contre le Président ou encore d'augmenter ses chances d'être réélu.

Pour conclure, il faut souligner que ce manque d'intérêt du pouvoir législatif à l'égard du contrôle externe des comptes du Président de la République porte atteinte au processus démocratique. En effet, « *l'appréciation des comptes du gouvernement, quand elle est présente, arrive de façon décontextualisée, sans le débat approprié avec l'opinion publique. En abandonnant un contrôle externe plus agile et effectif, le pouvoir législatif perd l'opportunité d'exercer une de ses fonctions principales, et d'améliorer le processus d'accountability dans le pays »*⁹³⁰.

Dans ce même sens, l'attitude du Parlement est largement critiquable vis-à-vis de la

928 PONTE João Batista ; PEDERIVA, João Henrique. *Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília : 2004, p. 13-14.

929 *Ibid.*, p. 17-18.

930 PEÇANHA, Charles. *Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil*. In: O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman/ Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman, organizadores. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2009. P. 257, traduction libre.

démocratie, étant donné que « *le contrôle politique entraîné par la prestation des comptes pourrait générer des contributions importantes à la procédure démocratique, par le biais du débat et de la critique constructive des actions gouvernementales orientées par l'intérêt général. En réalité, l'exercice du contrôle par les Parlements sur les actes de l'administration publique est essentiel à l'amélioration du processus démocratique d'allocation rationnelle des ressources rares et pour la correction du comportement des agents politiques (...)* »⁹³¹.

2. L'appréciation des comptes de la Cour des comptes

Au-delà de l'appréciation des comptes du Président de la République, le pouvoir législatif est également compétent pour apprécier les comptes rendus par la Cour des Comptes de l'Union. Cette compétence est prévue par l'article 56, § 2, de la loi de responsabilité financière, selon lequel l'avis sur les comptes de la Cour des comptes de l'Union sera émis par la Commission prévue à l'article 166, § 1^{er}, de la Constitution Fédérale, c'est-à-dire la Commission mixte du budget. Cette Commission dispose, alors, d'un délai de soixante jours pour émettre son avis sur le rapport de gestion de la TCU. Par la suite, cet avis doit être soumis à l'appréciation du Congrès National, pour le jugement des comptes de la Cour des comptes de l'Union et la publication d'un Décret législatif approuvant ou rejetant ces comptes.

En ce qui concerne les délais d'appréciation du rapport de gestion de la TCU par le Parlement, nous avons observé que la Commission mixte du budget prend, en moyenne, moins de temps pour rendre son avis sur les comptes de la cour des comptes que sur les comptes du Président de la République. Ce délai d'appréciation des comptes de la TCU est, toutefois, extrêmement variable, allant par exemple de quatre mois pour l'exercice de 2006 à quatre ans pour l'exercice de 2005⁹³². En revanche, l'appréciation de cet avis de la

931 PONTE João Batista ; PEDERIVA, João Henrique. *Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília : 2004, p. 23, traduction libre.

932 Source : Brasil. Congresso Nacional. Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização. Prestação de contas do governo da república. Disponible sur http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/contascompletas1983_2011.pdf, consulté le

Commission mixte du budget, avec le rapport de gestion contenant les comptes du TCU, connaît la même situation que les comptes du Président de la République, les comptes de la Cour des comptes brésilienne étant toujours en attente d'appréciation par le Parlement brésilien, aucun décret législatif approuvant ou rejetant ces comptes n'ayant été adopté les dernières années⁹³³.

B. L'empêchement du Président de la République

Un autre mécanisme de contrôle dont dispose le pouvoir législatif est l'empêchement du Président de la République. La procédure d'empêchement du Président de la République est appelée au Brésil l'*impeachment*, puisque cette procédure s'est inspirée des droits anglais et américain. Il s'agit de l'attribution au pouvoir législatif de la compétence de juger politiquement le Président de la République, en raison de la pratique de certains actes, appelés « crimes de responsabilité ». Il convient de souligner, pourtant, qu'il ne s'agit pas de crimes au sens du droit pénal, mais de situations où la mauvaise conduite du Président peut l'amener à être destitué par le Parlement.

Le Président de la République n'est pas, pour autant, la seule autorité qui peut faire l'objet d'une sanction d'empêchement. La Constitution Fédérale de 1988 prévoit deux types d'*impeachment*. Le premier est l'empêchement traditionnel, dont les possibles accusés sont le Président et le vice-président de la République pour ces « crimes » de responsabilité, ainsi que les ministres d'état et les commandants des armées pour des « crimes » connexes à ceux du Président. Le deuxième type est l'empêchement des ministres du Tribunal Suprême Fédéral, du procureur général de la République et de l'avocat général de l'Union. La compétence exclusive pour juger ces deux types d'empêchement relève du Sénat, dans les termes de l'article 52, I et II, de la Constitution, tandis que la Chambre des députés est compétente pour autoriser, par le vote de deux tiers de ses membres, l'ouverture de la procédure d'empêchement, selon l'article 51, I, de la Constitution⁹³⁴.

29 avril 2013.

933 Source : Brasil. Senado Federal: <http://legis.senado.gov.br/sicon/>, consulté le 29 avril 2013.

934 BARROS, Sérgio Resende. *Estudo sobre o "impeachment"*. Disponible sur :

L'article 85 de la Constitution de 1988 prévoit les actes qui définissent le crime de responsabilité du Président de la République dans les termes suivants : « *Art. 85. Sont des crimes de responsabilité, les actes du Président de la République qui portent atteinte à la Constitution Fédérale et, notamment, contre : I- l'existence de l'Union, II- le libre exercice du Pouvoir Législatif, du Pouvoir Judiciaire, du Ministère Public et des Pouvoirs constitutionnels des unités de la fédération, III- l'exercice des droits politiques, individuels et sociaux, IV- la sécurité interne du pays, V- la probité dans l'administration, VI- la loi budgétaire, VII- l'observance de la loi et des décisions judiciaires.* ». Le paragraphe unique de cet article détermine que ces crimes seront définis dans une loi spéciale, qui établira les normes de la procédure et du jugement.

Cet article montre un souci de préserver l'autonomie et l'harmonie entre les pouvoirs, de façon à empêcher l'intervention de l'exécutif dans les autres pouvoirs, y compris dans les entités fédérées et à assurer le respect des décisions du Pouvoir Judiciaire par l'Exécutif.

La loi spéciale à laquelle fait référence la Constitution n'a pas été votée depuis 1988, de sorte que le sujet continue à être orientée par la loi n° 1.079, du 10 avril 1950. Cette loi n° 1.079 /1950 décrit les situations dans lesquelles se vérifie la pratique du crime de responsabilité. Ce qui nous intéresse, dans notre étude, ce sont les articles 6, 10 et 11, qui décrivent, respectivement, les crimes de responsabilité contre le libre exercice des pouvoirs législatif et judiciaire et les pouvoirs constitutionnels des états, contre la loi budgétaire et contre la détention et l'emploi de l'argent public.

Selon l'article 6, le crime de responsabilité contre le libre exercice des pouvoirs est défini quand l'exécutif réalise les actions suivantes : « *I- essayer de dissoudre le Congrès National, empêcher la réunion ou essayer d'empêcher par toute manière le fonctionnement de ses chambres, 2- faire usage de violence ou de menaces contre un représentant de la Nation pour qu'il se retire de la Chambre à laquelle il appartient ou pour l'influencer dans ses décisions ou essayer d'atteindre ce même objectif par la pratique de la corruption, 3- porter atteinte aux immunités assurées aux membres du Congrès National, des Assemblées Législatives des états fédérés, du District Fédéral ou des municipalités, 4- permettre le transit des forces étrangères par le territoire national ou leur maintien face à l'opposition du Congrès National, 5- s'opposer directement à l'exercice du Pouvoir Judiciaire ou faire*

obstruction, par des moyens violents, à l'effet de ces actes, ordres ou décisions, 6- faire usage de la violence ou de menaces pour obliger un juge ou un juré à prendre une décision ou à réaliser ou s'abstenir de réaliser un acte de son attribution, 7- pratiquer contre les pouvoirs des états ou des municipalités un acte défini comme crime dans cet article, 8- intervenir dans des affaires particulières des états ou des municipalités en désobéissant aux principes constitutionnels ».

Si l'accusation formulée à l'encontre du Président de la République est admise, l'article 86 de la Constitution dispose que le Président sera suspendu de ses fonctions après l'instauration de la procédure d'*impeachment* par le Sénat, relativement à la pratique de crime de responsabilité. Cette suspension intervient pour un délai de cent quatre-vingts jours. Au bout de ces quatre-vingts jours, la procédure peut continuer, mais le Président est autorisé à reprendre ses fonctions. Finalement, les sanctions imposables au Président de la République, prévues au paragraphe unique de l'article 52 de la Constitution Fédérale, sont la perte du mandat et l'interdiction d'exercer toute fonction publique pour une période de huit ans.

La procédure d'empêchement du Président de la République, considérée par la Doctrine pendant longtemps comme une « pièce de musée »⁹³⁵, a été engagée en 1992 à l'encontre du Président Fernando Collor de Mello, le premier président élu de façon démocratique après la période de dictature militaire au Brésil. Cette procédure a été motivée par un scandale de corruption, notamment vis-à-vis des détournements de fonds de la campagne électorale présidentielle, ajouté à une politique économique désastreuse, avec confiscation de l'épargne, qui n'arrivait pas à faire face à une inflation atteignant les 2.000% par an.

Au-delà des investigations, menées par une Commission Parlementaire d'Enquête⁹³⁶, et de l'implication du pouvoir législatif, la pression populaire⁹³⁷, ainsi que des médias, a été un facteur déterminant dans l'aboutissement de l'*impeachment* du Président. Finalement, le Sénat a décidé que le Président était coupable. Pour essayer d'échapper à la sanction d'inéligibilité, il a renoncé, toutefois le Congrès National a décidé que cette sanction était

935 BARROS, Sérgio Resende. *Estudo sobre o "impeachment"*. Disponible sur :

<http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=90>, consulté le 30 avril 2013, p. 3.

936 À propos des Commissions Parlementaires d'Enquête, voir la partie suivante (II).

937 BARROS, Sérgio Resende. *Estudo sobre o "impeachment"*. Disponible sur : <http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=90>, consulté le 30 avril 2013, p. 5-6.

imposable⁹³⁸.

Les pouvoirs d'accuser et de juger le Président de la République pour la pratique des « crimes » de responsabilité, attribués respectivement à la Chambre des députés et au Sénat, constituent un mécanisme important pour équilibrer les pouvoirs, étant donné le caractère très spécifique du crime de responsabilité, qui cherche à empêcher toute tentative de la part de l'exécutif de se superposer aux autres pouvoirs.

Dans ce contexte, certains auteurs considèrent que le pouvoir législatif a plus de force que l'exécutif : *« Une assertion peut sûrement être faite, dans ce contexte : le pouvoir exécutif n'a pas de moyens pour empêcher, suspendre ou mettre en vacances le pouvoir législatif. Il n'a pas non plus la force juridique de produire un acte juridique qui porte atteinte au pouvoir législatif. Si l'exécutif le fait, il se place dans la situation de crime de responsabilité pour atteinte au libre exercice du pouvoir législatif. On peut, alors, formuler une comparaison entre la force, constitutionnellement légitimée, que chacun de ces pouvoirs a devant l'autre. D'où, l'on conclut que le législatif est plus fort que l'exécutif, cela étant vrai dans la mesure où le législatif, par le procès de crime de responsabilité, peut empêcher le chef du pouvoir exécutif, déterminant sa substitution, tandis que le pouvoir exécutif n'a pas le moyen d'atteindre le pouvoir législatif, ni de délibérer sur l'empêchement de ses dirigeants ou des parlementaires »*⁹³⁹.

Quoique cette affirmation soit fondée sur des bases théoriques, et notamment sur le texte de la Constitution, la conclusion présentée demeure discutable vis-à-vis du système présidentiel, et d'autant plus face au droit budgétaire qui, comme nous l'avons vu toute au long de cette étude, finit par donner davantage de pouvoir au Gouvernement. Ce dernier, même dépourvu des voies pour empêcher l'exercice du pouvoir législatif, a des moyens d'influencer les décisions de ce pouvoir, ce qui démontre que la pratique ne suit pas toujours la théorie.

938 En ce qui concerne l'aspect pénal des accusations, le Tribunal Suprême Fédéral a absous l'ancien Président, par cinq voix contre trois, en évoquant un manque de preuves. Dix ans après l'*impeachment*, il est revenu à la politique, en ayant été élu Sénateur en 2006, poste qu'il occupe toujours.

939 FRONTINI, Paulo Salvador. *Separação de poderes – conflito entre poderes. Reflexões sobre os mecanismos institucionais existentes*; In: Revista Mestrado em Direito ; Osasco, ano 8, n° 2; traduction libre.

II. Le contrôle réalisé par les commissions parlementaires

Les commissions parlementaires sont essentielles à la faisabilité quotidienne des activités du pouvoir législatif, puisque, en face du volume de travail et de la taille des chambres du Parlement, elles peuvent assurer le débat et le travail sur des sujets spécifiques. Les commissions chargées du contrôle du pouvoir exécutif et des entités de l'administration indirecte sont les commissions de surveillance et contrôle de la Chambre des Députés et du Sénat. Selon la loi n° 7.295, ces commissions peuvent demander la convocation des ministres d'État et des dirigeants des entités de l'administration indirecte, des informations écrites à tout organe de l'administration directe et indirecte, les documents nécessaires au contrôle et réaliser des expertises et diligences.

En ce qui concerne plus particulièrement le contrôle externe des finances publiques, l'organe responsable est la Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle, qui dispose des mêmes prérogatives que les commissions de surveillance et contrôle (A). Au-delà de ces commissions permanentes de contrôle, le pouvoir législatif peut créer des commissions parlementaires d'enquête (B). Ces commissions, dont le but est d'enquêter sur des faits précis, notamment sur des questions financières et d'administration publique, peuvent être créées au sein de la Chambre des Députés ou du Sénat, ou encore des deux chambres de façon conjointe, ce sont les commissions parlementaires mixtes d'enquête.

A. L'exercice du contrôle externe par la Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle

La Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle (CMO) exerce d'autres activités de contrôle des finances publiques que la participation à l'étape d'adoption des lois budgétaires et l'émission d'avis sur les comptes du Président de la République à partir de l'avis de la cour des comptes de l'Union, cette dernière attribution étant très souvent négligée, comme nous l'avons vu. Cette compétence pour exercer le contrôle et la surveillance budgétaire est prévue à l'article 166, § 1^{er}, II, de la Constitution Fédérale de

1988.

La Constitution attribue, également, à la CMO la compétence pour surveiller les dépenses publiques et pour enquêter sur des indices de dépenses non autorisées. L'article 72 de la Constitution détermine qu'en présence de ces indices, la Commission mixte du budget peut demander des explications à l'autorité gouvernementale responsable, qui doit répondre dans un délai de cinq jours. Si cette autorité ne répond pas, ou si les explications sont considérées comme insuffisantes, la CMO doit demander à la Cour des Comptes de l'Union de se prononcer de façon conclusive sur le sujet, dans un délai de trente jours. Ainsi, si la TCU entend que la dépense est irrégulière, et si elle considère que la dépense peut entraîner un préjudice irréparable au trésor public, la Commission mixte du budget doit proposer l'annulation de cette dépense au Congrès National.

Par ailleurs, les activités de contrôle externe de la Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle sont prévues par son règlement interne. Selon l'article 66 du règlement interne de la CMO, le suivi et le contrôle financier de l'exécution budgétaire comprennent l'examen du recouvrement des recettes et de l'application des ressources publiques, ainsi que l'évaluation de l'efficacité des plans, programmes, projets et activités gouvernementaux. Dans ce sens, la CMO doit présenter tous les quatre mois des rapports de suivi et de contrôle financier. Ces rapports doivent contenir : a) la vérification de l'accomplissement des objectifs et cibles établis, y compris la comptabilité de l'exécution budgétaire avec la loi de directives budgétaires et le plan pluriannuel en vigueur, b) la performance financière des projets, c) l'identification des paramètres qui peuvent permettre l'évaluation de l'impact des investissements publics, d) la vérification de la légalité et de la légitimité des actes de gestion financière, budgétaire et patrimoniale, d) l'analyse des « coûts pour les citoyens vis-à-vis des bénéfices sociaux », f) l'identification des obstacles politiques, institutionnels, techniques, financiers et logistiques qui entraînent des détournements des objectifs des programmes et projets du gouvernement, g) des suggestions de changement dans la programmation budgétaire.

Pour améliorer l'efficacité de ces activités de contrôle, la Résolution n° 01/2006-CN a créé un comité d'évaluation, de surveillance et de contrôle de l'exécution budgétaire. Ce comité est composé de cinq à dix membres, nommés par le Président de la Commission mixte du budget parmi les membres titulaires ou remplaçants. Au-delà de ces membres, les

rapporteurs sectoriels et le rapport général du projet de loi budgétaire annuelle feront partie de ce comité. Les principales attributions du comité de surveillance et de contrôle de l'exécution budgétaire sont le suivi, l'évaluation et la surveillance de tous les aspects de l'exécution budgétaire et financière, y compris les décrets de contingentement, l'accomplissement des objectifs fixés par la LDO et la performance des programmes du gouvernement, l'appréciation des rapports de gestion fiscale⁹⁴⁰ et l'analyse des informations envoyées par la cour des comptes de l'Union à propos de l'exécution budgétaire et financière. Les rapports élaborés par le comité de surveillance et de contrôle sont soumis à la délibération de la Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle⁹⁴¹.

Par ailleurs, ce comité doit organiser, tous les deux mois, des réunions d'évaluation de ses rapports avec des représentants des ministères du plan, du budget et de la gestion et du trésor, pour discuter de l'évolution du budget de l'État, notamment des dépenses les plus significatives et des cibles d'excédent primaire prévues par la loi de directives budgétaires. Le comité doit réaliser, également, des rencontres avec des représentants des autres ministères pour discuter de l'évaluation des programmes sous leur responsabilité, des critères d'application des ressources, de l'exécution budgétaire et des prévisions des besoins de ressources pour les années à venir⁹⁴².

Un autre comité, présent au sein de la Commission mixte du budget, qui exerce une activité de contrôle externe est le Comité d'évaluation des informations sur les travaux et les services présentant des indices d'irrégularités graves. Ce Comité est composé de cinq à dix membres, nommés parmi les membres titulaires ou remplaçants de la CMO. Ce Comité est compétent pour déterminer la mise à jour des informations relatives aux travaux et services dans lesquels ont été identifiés des indices d'irrégularités graves et qui font partie d'une liste annexe à la loi budgétaire annuelle. Par ailleurs, le Comité peut présenter des propositions pour l'amélioration des procédures liées au contrôle externe des travaux et services ; il doit

940 L'article 54 de la loi de responsabilité financière détermine que, tous les quatre mois, les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que le ministère public, présentent un rapport de gestion fiscale. Ce rapport doit contenir une évaluation de l'observance des limites posées par la LRF vis-à-vis des dépenses de personnel, de la dette et des opérations de crédit, ainsi que, le cas échéant, l'indication des mesures prises si les limites sont dépassées, et des démonstrations financières relatives aux quatre derniers mois.

941 Source : site internet du Sénat :

http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/ResultadoProcessoOrcamentario/Cronologia.Cronologia:LOA:Execucao:CAFCEO, consulté le 30 avril 2013.

942 Source : site internet du Sénat :

http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/ResultadoProcessoOrcamentario/Cronologia.Cronologia:LOA:Execucao:CAFCEO, consulté le 30 avril 2013.

également présenter, tous les quatre mois, un rapport sur les activités réalisées par la CMO pendant la période, sur le contrôle des travaux et services suspendu ou autorisés par détermination du Congrès National, en précisant les motifs de l'adoption de ces mesures. Finalement, ce Comité des travaux irréguliers contribue à l'exercice des activités de contrôle externe de la CMO, notamment vis-à-vis de l'exécution des travaux et services, et accompagne les rapporteurs du budget en vue d'améliorer l'allocation de la dépense publique⁹⁴³.

Ainsi, les informations reçues de la cour des comptes de l'Union concernant l'identification d'irrégularités, liées à des travaux ou services, sont transmises au Comité d'évaluation des informations sur les travaux et les services présentant des indices d'irrégularités graves. Ce Comité doit ensuite analyser ces informations et les indices d'irrégularités soulignés par la TCU, de façon à évaluer la présence d'irrégularités graves et décider des mesures à adopter. Cette analyse du Comité doit être présentée sous la forme d'un rapport, soumis à la délibération de la CMO.

Ces rapports du Comité d'évaluation des travaux et services irréguliers contiennent une classification des indices d'irrégularité, une analyse de la situation des travaux jugés irréguliers l'année précédente, la liste des travaux surveillés par la cour des comptes dans l'année en cours et la méthode de travail du Comité. Par ailleurs, ces rapports contiennent, en annexe, une liste des travaux et services dont la TCU recommande qu'ils soient stoppés. Cette liste est accompagnée des informations provenant de la Cour des comptes, des réponses des gestionnaires des travaux ou services considérés comme irréguliers et des conclusions du Comité, qui décide si les travaux ou services doivent être stoppés ou continués⁹⁴⁴. Ces conclusions sont soumises au vote de la Commission mixte du budget. Par la suite, la liste des travaux et services que la CMO a décidé de suspendre est insérée dans une des annexes du projet de loi budgétaire annuelle, soumis au vote du Congrès National avec ce projet de loi.

Il convient de souligner que la plupart des travaux et services désignés par la cour des comptes de l'Union comme contenant des indices d'irrégularités graves ne sont pas

943 Source : site internet du Sénat :

http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/ResultadoProcessoOrcamentario/Cronologia,Cronologia:LOA:Elaboracao:COI, consulté le 2 mai 2013.

944 Source : Brasil. Congresso Nacional. Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização. Relatório n. 2/COI/CMO, de 2012. Brasília : décembre de 2012.

suspendus. Dans la majorité des cas, le Congrès National, en suivant le rapport du Comité d'évaluation des informations sur les travaux et les services présentant des indices d'irrégularités graves, décide de la non inclusion de ces travaux et services à l'annexe de la loi budgétaire annuelle. Pour ce faire, les principaux arguments évoqués sont le fait que la suspension apporterait davantage de préjudices à l'intérêt public, que les gestionnaires ont déjà pris les mesures nécessaires à la régularisation des situations, ou encore tout simplement une divergence d'opinion vis-à-vis de l'analyse de la Cour des comptes. Parfois, le Comité réalise aussi des audiences publiques avec les gestionnaires et conclut des accords avec la participation des fonctionnaires du TCU. En 2012, des vingt-trois contrats de travaux ou services pointés par la TCU, seulement trois ont été suspendus et inclus à l'annexe de la loi budgétaire annuelle pour 2013⁹⁴⁵.

B. Les Commissions Parlementaires d'Enquête

Comme nous l'avons vu, le Parlement brésilien s'organise par le biais des commissions permanentes, installées au sein de chaque Chambre, ou encore mixtes, avec la présence de députés et sénateurs. Outre les commissions permanentes, le pouvoir législatif peut également s'organiser sous la forme de commissions temporaires. C'est le cas des commissions parlementaires d'enquête, appelées CPI⁹⁴⁶, prévues au paragraphe 3 de l'article 58 de la Constitution Fédérale. Selon ce texte, il s'agit de commissions « *dotées des pouvoirs d'enquête propres aux autorités judiciaires, au-delà d'autres prévus par les règlements internes des Chambres respectives* ». Ces commissions peuvent être créées par la Chambre des députés ou par le Sénat, de façon conjointe ou séparément, à la demande d'un tiers des membres, pour l'investigation d'un fait déterminé pendant un délai précis.

Les Commissions parlementaires d'enquête sont, par conséquent, un instrument important à l'appui du contrôle externe du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, d'autant plus que ces commissions sont dotées des pouvoirs assez larges pour enquêter sur les faits qui ont motivé leur création. Ces pouvoirs sont prévus à la loi n° 1.579, du 18 mars 1952,

945 Source : Brasil. Congresso Nacional. Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização. Relatório n. 2/COI/CMO, de 2012. Brasília : décembre de 2012.

946 Sigle en portugais pour « Comissão Parlamentar de Inquérito ».

dont l'article 2 précise que les CPI peuvent déterminer les diligences qu'elles entendent nécessaires, convoquer les ministres d'État, demander des informations et documents à toute entité publique et se déplacer aux endroits qui leur permettent de mieux enquêter sur les faits. Par ailleurs, cet article autorise les Commissions d'enquête à entendre les accusés et les témoins, ces derniers sous compromis de dire la vérité, ainsi que de demander le témoignage de toute autorité de l'Union, des états fédérés et des municipalités.

Ces pouvoirs ne sont pas, pour autant, illimités. Ils sont encadrés par les exigences de forme pour la création de la CPI, d'un délai précis pour son fonctionnement et de la détermination du fait à enquêter. Par ailleurs, la délimitation des objectifs de la création des CPI à la production législative et au contrôle des autres pouvoirs, contribue également à l'encadrement des pouvoirs des commissions d'enquête. Ainsi, les pouvoirs des CPI connaissent deux limitations : de compétence et de contenu⁹⁴⁷. En ce qui concerne la compétence, les commissions d'enquête doivent observer les compétences et les attributions du pouvoir législatif, puisque « *en étant des instruments d'action du parlement, évidemment elles ne peuvent pas avoir davantage de pouvoirs que celui-ci, selon la position consolidée de la Doctrine* »⁹⁴⁸. En revanche, la limitation de contenu détermine que « la commission parlementaire d'enquête ne peut pas intervenir sur l'autonomie individuelle et sur des entités privées. En outre, elle ne peut pas avoir un caractère de police ou substitutif de l'action d'autres organes du pouvoir public »⁹⁴⁹.

Il convient de souligner, en outre, que la Constitution Fédérale de 1988 a été le premier texte à prévoir que les commissions parlementaires d'enquête disposent des « *pouvoirs d'investigation propres aux autorités judiciaires* ». L'objectif était de renforcer les activités des CPI, à travers l'attribution d'un caractère impératif à leurs décisions. Par conséquent, leurs convocations, réquisitions, et d'autres actes pertinents pour l'enquête doivent être respectés, sous peine de l'emploi de mesures coercitives. Ces mesures ne peuvent pas, pour autant, être déterminées par la CPI elle-même. La commission doit recourir au pouvoir judiciaire pour obtenir des mesures telles que l'obtention des données bancaires et téléphoniques, les perquisitions dans des domiciles et locaux professionnels et

947 BARROSO, Luís Roberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal*. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, no. 1, 2001, p. 3.

948 *Ibidem*.

949 *Ibid.*, p. 4.

même les prisons⁹⁵⁰.

Une autre disposition de la Constitution Fédérale de 1988, qui a renforcé les commissions parlementaires d'enquête, a été la détermination de l'envoi, le cas échéant, des conclusions de la CPI au Ministère Public, pour que cet organe promeuve la responsabilisation civile ou pénale des accusés⁹⁵¹.

Face à tous ces pouvoirs conférés aux commissions parlementaires d'enquête, il apparaît que « *les dispositions légales relatives aux Commissions d'Enquête fournissent des moyens pour que le législatif réalise un contrôle sur quelques actions de l'administration publique, notamment vis-à-vis des scandales administratifs ou financiers largement diffusés par la presse* ». En effet, une partie considérable des CPI a enquêté sur des questions financières et budgétaires, notamment liées à des schémas de détournement de fonds et de corruption, ce qui démontre l'importance des commissions parlementaires d'enquête en tant qu'instrument de contrôle externe des finances publiques.

Néanmoins, l'effectivité des Commissions d'Enquête est fortement mise en question, notamment vis-à-vis de l'absence de résultats concrets de leur action. Ainsi, prévaudrait « *la tradition d'inefficacité et d'impuissance de ces commissions, sauf quelques exceptions. En général, elles sont vues avec scepticisme dès leur création et ont leur action dérangée par l'intervention de la majorité parlementaire (aussi appelée, au Brésil, la « base alliée »)* »⁹⁵².

Afin de tenir compte de caractéristiques principales des CPI déjà conclues, il est intéressant de regarder les données du Parlement à ce sujet.

La première Commission parlementaire d'enquête au Brésil a eu lieu en 1934⁹⁵³ et était destinée à enquêter sur « *les conditions de vie des travailleurs urbains et agricoles* ».

950 BARROSO, Luís Roberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal*. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, no. 1, 2001, p. 4 et 25.

951 Article 58, paragraphe 3, cite par MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo : RT, 2012, p. 110.

952 MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo : RT, 2012, p. 110, traduction libre.

953 Il convient de rappeler, toutefois, que bien avant, en 1826, un groupe de députés et sénateurs avait déjà créé une commission pour enquêter sur le fonctionnement de la Banque du Brésil. Même s'ils ne se nommaient pas « commission parlementaire d'enquête », cette initiative peut être considérée comme une première approche de la pratique du contrôle externe du Parlement sous la forme d'un groupe d'enquête. Source : Agence de presse de la Chambre des Députés. *Primeiras investigações parlamentares no Brasil ocorreram em 1826*. Brasília : 11 avril 2013, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439835-PRIMEIRAS-INVESTIGACOES-PARLAMENTARES-NO-BRASIL-OCORRERAM-EM-1826.html>, consulté le 5 mai 2013.

La Constitution de 1934 a été la première à prévoir les CPI. Par contre, leur existence n'a pas duré, puisque, suite au coup d'État de 1937 qui a institué la période dictatoriale appelée « l'État nouveau », la nouvelle Constitution imposée par le Président Vargas ne prévoyait pas les commissions parlementaires d'enquête. Ensuite, les CPI ont été rétablies par la Constitution de 1946, la première CPI installée après la redémocratisation ayant justement pour but d'enquêter sur la dictature de Vargas. Cette CPI n'a pas, pour autant, abouti, face aux intenses conflits politiques qu'elle a entraînés. De même, 52 des 80 CPI créées pendant les dix premières années de fonctionnement des Commissions parlementaires, n'ont pas eu de conclusion. Pendant cette période, les CPI étaient concentrées sur les sujets les plus importants pour l'économie du pays, tels que l'agriculture, notamment le café, le transport et l'administration publique⁹⁵⁴.

Plus tard, une nouvelle dictature, menée par des militaires, a fermé le Congrès National en 1966. Le Parlement a été réuni à nouveau pour adopter, sans débat, la Constitution de 1967, qui prévoyait la réalisation de CPI. Malgré cette prévision constitutionnelle, le régime militaire a empêché le fonctionnement des CPI⁹⁵⁵. Alors, avec le retour à la démocratie et la promulgation de la Constitution Fédérale de 1988, les CPI ont reçu, comme nous l'avons vu, des pouvoirs renforcés.

En tout, depuis 1946, 361 Commissions parlementaires d'enquête ont été créés par la Chambre des Députés. Parmi ces 361 commissions, 17 n'ont pas été installées et 119 n'ont pas conclu leurs travaux⁹⁵⁶. Les sujets les plus enquêtés ont été l'économie (90 CPI) et l'administration publique (66 CPI)⁹⁵⁷.

Comme nous l'avons vu, en 1992, la procédure d'empêchement du Président Collor

954 Source : Agence de presse de la Chambre des Députés. *Primeiras investigações parlamentares no Brasil ocorreram em 1826*. Brasília : 11 avril 2013, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439835-PRIMEIRAS-INVESTIGACOES-PARLAMENTARES-NO-BRASIL-OCORRERAM-EM-1826.html>, consulté le 5 mai 2013.

955 Source : Agence de presse de la Chambre des Députés. *Primeiras investigações parlamentares no Brasil ocorreram em 1826*. Brasília : 11 avril 2013, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439835-PRIMEIRAS-INVESTIGACOES-PARLAMENTARES-NO-BRASIL-OCORRERAM-EM-1826.html>, consulté le 5 mai 2013.

956 Source : Agence de presse de la Chambre des Députés. *CPIs viraram instrumento de governo e perderam eficácia, dizem especialistas*. Brasília : 11 avril 2013, disponible sur : <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439826-CPIS-VIRARAM-INSTRUMENTO-DE-GOVERNO-E-PERDERAM-EFICACIA,-DIZEM-ESPECIALISTAS.html>, consulté le 5 mai 2013.

957 Source : Agence de presse de la Chambre des Députés. *Primeiras investigações parlamentares no Brasil ocorreram em 1826*. Brasília : 11 avril 2013, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439835-PRIMEIRAS-INVESTIGACOES-PARLAMENTARES-NO-BRASIL-OCORRERAM-EM-1826.html>, consulté le 5 mai 2013.

s'est appuyée sur des enquêtes d'une CPI. Il est donc irréfutable que cette CPI a produit un effet remarquable : la chute d'un Président de la République. Un an après, une autre commission d'enquête s'est également inscrite dans l'histoire du pays, en ayant un impact considérable sur les finances publiques. Il s'agit de la CPI dénommée « nains du budget », qui a montré un schéma de réception d'avantages pécuniaires par les parlementaires pour qu'ils incluent des amendements au budget de l'État au profit de « sociétés écran ». Comme résultat de cette CPI, six députés ont été destitués et deux ont renoncé pour ne pas perdre leurs droits politiques⁹⁵⁸. Par ailleurs, comme nous l'avons vu, cette CPI a entraîné des modifications des normes réglementaires pour encadrer et limiter l'exercice du droit d'amendement des parlementaires.

Plus récemment, en 2005, une autre CPI a enquêté sur le scandale de l'achat des votes de parlementaires par des membres du parti des travailleurs, pendant la présidence de l'ancien Président Lula, du même parti. En 2012, le Tribunal Suprême Fédéral a condamné vingt-cinq personnes, pour crimes de corruption passive et blanchiment d'argent⁹⁵⁹.

Un autre résultat qui peut être produit par les commissions parlementaires d'enquête est le changement des lois. Néanmoins, ce résultat n'est pas très souvent achevé. Ainsi, parmi des propositions de loi présentées par les CPI ces quinze dernières années, une seule a été approuvée⁹⁶⁰.

En dépit des exemples de commissions parlementaires d'enquête ayant apporté des résultats concrets, ces commissions finissent par servir les intérêts du gouvernement⁹⁶¹. Cela s'explique par le fait que celui-ci, ayant la majorité au Parlement, peut réunir des

958 Source : Agence de presse de la Chambre des Députés. *Primeiras investigações parlamentares no Brasil ocorreram em 1826*. Brasília : 11 avril 2013, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439835-PRIMEIRAS-INVESTIGACOES-PARLAMENTARES-NO-BRASIL-OCORRERAM-EM-1826.html>, consulté le 5 mai 2013.

959 Source: Agence de presse de la Chambre des Députés. *CPIS investigaram compra de apoio parlamentar em 2005 e em 1963*. Brasília: 11 avril 2013, disponible sur: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439840-CPIS-INVESTIGARAM-COMPRAD-APOIO-PARLAMENTAR-EM-2005-E-EM-1963.html>, accès le 5 mai 2013.

960 Source: Agence de presse de la Chambre des Députés. *Mudanças na legislação são um dos principais resultados das CPIs*. Brasília: 11 avril 2013, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439847-MUDANCAS-NA-LEGISLACAO-SAO-UM-DOS-PRINCIPAIS-RESULTADOS-DAS-CPIS.html>, accès le 5 mai 2013.

961 Conclusion présenté par la chercheuse en sciences politiques Argelina Figueiredo dans un entretien à l'Agence de presse de la Chambre des Députés. *CPIS viraram instrumento de governo e perderam eficácia, dizem especialistas*. Brasília: 11 avril 2013, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439826-CPIS-VIRARAM-INSTRUMENTO-DE-GOVERNO-E-PERDERAM-EFICACIA,-DIZEM-ESPECIALISTAS.html>, accès le 5 mai 2013.

signatures nécessaires pour créer une commission parlementaire d'enquête. Pourtant, le gouvernement n'a pas intérêt à ce que cette commission aboutisse : elle est créée uniquement pour occuper un espace et empêcher la création des CPI de l'opposition, puisque, à la Chambre des Députés, il ne peut y avoir que cinq CPI en même temps. De même, le gouvernement peut exercer une influence à l'intérieur des commissions d'enquête, notamment en multipliant le nombre de rapporteurs et présidents de ces commissions appartenant à la base de soutien du gouvernement⁹⁶².

Les commissions parlementaires d'enquête sont, donc, un moyen important mis à disposition du pouvoir législatif pour la réalisation du contrôle externe, y compris des finances publiques. Pourtant, dans la plupart des cas, les enquêtes ne mènent pas à des résultats concrets, d'autant plus que le gouvernement arrive souvent à les instrumentaliser en sa faveur.

962 Source : Agence de presse de la Chambre des Députés. *CPIs viraram instrumento de governo e perderam eficácia, dizem especialistas*. Brasília: 11 avril 2013, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439826-CPIS-VIRARAM-INSTRUMENTO-DE-GOVERNO-E-PERDERAM-EFICACIA,-DIZEM-ESPECIALISTAS.html>, accès le 5 mai 2013.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Le contrôle externe brésilien, défini comme le type de contrôle réalisé par un organe indépendant de l'entité contrôlée, est exercé par la Cour des comptes de l'Union et par le pouvoir législatif.

Malgré son nom, la Cour des comptes brésilienne n'est pas une juridiction et ses décisions peuvent être soumises à une réappréciation par le pouvoir judiciaire. Par ailleurs, la nomination des conseillers de la Cour- appelés « ministres »- est encore fortement politique, même si la Constitution Fédérale de 1988 a réduit le choix discrétionnaire du Président de la République, en exigeant qu'un tiers des ministres soit nommé parmi les fonctionnaires de la Cour. Parmi les différentes activités de contrôle externe réalisées par la Cour des Comptes, telles l'audit sur les comptes des agents responsables de la gestion des ressources publiques, la plus importante est l'appréciation des comptes du Président de la République. La Cour transmet son rapport contenant son avis et ses recommandations au Congrès National.

L'exercice du contrôle externe est, malgré toute son importance, une activité négligée par le pouvoir législatif. Cela se vérifie à l'égard du jugement des comptes du Président de la République, puisque cette compétence n'est qu'à peine exercée par le Parlement. Pendant la dernière décennie, la Commission mixte du budget n'a délibéré que très tardivement sur les avis de la Cour des comptes. Même si le Parlement dispose de moyens pour exercer le contrôle externe, cette activité n'est pas réalisée de façon satisfaisante. Cette situation est préjudiciable à la démocratie et à l'efficacité de la gestion financière publique.

CONCLUSION DU TITRE II

Au Brésil, le contrôle budgétaire est traditionnellement un contrôle de régularité. Toutefois, suite aux efforts de ces dernières années pour moderniser la gestion publique et mettre en place un budget de programmes, le contrôle a également évolué vers une approche plus managériale, orientée vers les risques et les résultats. Ainsi, le contrôle interne du pouvoir exécutif de l'Union a été centralisé au niveau du contrôleur général de l'Union. Ce principal organe de contrôle interne, s'est efforcé de mettre en place une méthodologie d'évaluation des risques de corruption et d'améliorer la qualité de l'audit, à travers la modernisation de la procédure et l'utilisation des nouveaux systèmes d'information.

De même, le contrôle externe réalisé par la Cour des comptes de l'Union a été également modernisé. La Cour des comptes exerce un rôle très important d'audit des comptes du Président de la République, ainsi que du contrôle des activités de toute personne qui gère des ressources publiques. Néanmoins, cette cour non juridictionnelle n'est pas à l'abri des influences politiques, d'autant plus qu'une proportion considérable de ses membres est choisi parmi les parlementaires et les hommes politiques. En ce qui concerne l'exercice du contrôle externe par le pouvoir législatif, nous avons vérifié que ce pouvoir ne s'intéresse pas à l'activité de contrôle et ne vérifie jamais les comptes du Président de la République dans le délai imparti. La faible participation du pouvoir législatif à l'étape de contrôle rend cette étape moins démocratique et réduit l'efficacité de la gestion financière.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

L'analyse des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans les étapes d'exécution et de contrôle du budget de l'État expose les conflits existants entre ces deux pouvoirs, notamment lors de l'exécution budgétaire, ainsi que la faiblesse de l'exercice du contrôle externe par le Parlement brésilien.

Au-delà de l'influence du pouvoir judiciaire, à travers les décisions protectrices des droits sociaux qui imposent à l'État des dépenses non prévues à la loi budgétaire, l'étape d'exécution est marquée par des conflits opposant Parlement et Gouvernement sur la flexibilité budgétaire et l'exécution des amendements parlementaires au budget. Les mécanismes conçus pour conférer davantage de flexibilité à l'exécution budgétaire, importants pour adapter le budget à la réalité rencontrée à cette étape, sont employés par le pouvoir exécutif de façon indiscriminée et abusive, le législatif n'étant pas, dans la plupart des cas, capable de réagir pour empêcher ces abus. De même, à travers l'emploi de ces mécanismes, notamment le contingentement, l'exécutif n'exécute pas toutes les dépenses décidées par le législatif, raison pour laquelle les parlementaires proposent un amendement à la Constitution pour rendre obligatoire l'exécution de toutes les dépenses prévues à la loi budgétaire. Étant donné qu'une telle obligation augmenterait encore plus la rigidité du budget de l'État, tout en réduisant l'efficacité de la gestion, il faudrait que le pouvoir législatif réfléchisse à une autre solution plus adaptée au contexte budgétaire et politique brésilien.

Enfin, malgré les avancées de ces dernières années, le contrôle du budget est un domaine qui doit encore avancer pour dépasser l'approche de régularité vers une approche basée sur les risques et les résultats. Sur ce point, il est indispensable que le pouvoir législatif comprenne l'importance du contrôle budgétaire et commence à participer plus activement au contrôle externe, ce qui aurait pour effet d'accroître la démocratie et la bonne gouvernance financière. De même, l'indépendance de la Cour des comptes doit être assurée, pour éviter qu'elle ne devienne un simple instrument politique en faveur du gouvernement.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La Constitution Fédérale de 1988 a certes élargi les compétences du pouvoir législatif en matière budgétaire et financière, toutefois le pouvoir exécutif exerce toujours un rôle prédominant dans le cycle budgétaire. La prédominance du pouvoir exécutif est, en grande mesure, assurée par l'usage de certains mécanismes prévus par la Constitution elle-même, tels que les pouvoirs législatifs d'urgence attribués au Président de la République et le régime des sollicitations d'urgence dans l'appréciation des projets de loi initiés par le pouvoir exécutif.

Par ailleurs, l'organisation interne du Congrès National attribuant un rôle majeur aux leaders des partis politiques lors de la prise de décision, contribue à la centralisation des travaux législatifs et à l'influence plus prononcée du pouvoir exécutif sur les travaux parlementaires. À cela vient s'ajouter un système politique présidentiel et une multitude de partis politiques, ce qui amène le Président de la République à former une base parlementaire d'appui, dont la cohésion et la fidélité doivent être assurées.

En ce qui concerne les étapes du cycle budgétaire, abordées de façon détaillée dans cette étude, il ressort qu'elles sont très séparées les unes des autres, la participation de chaque pouvoir au sein de chacune de ces étapes étant très encadrée. De même, il n'y a pas de mécanisme de concertation entre les pouvoirs dans les étapes du cycle budgétaire, ce qui accroît les conflits. En effet, la mise en place d'un mécanisme de concertation préalable à la préparation du projet de loi budgétaire par le pouvoir exécutif pourrait avoir pour effet de réduire les conflits lors de l'appréciation de ce projet par le pouvoir législatif. Sur ce point, le Brésil pourrait s'inspirer du débat d'orientation préalable mis en place en France. Ce débat *« fournit au gouvernement l'opportunité de répondre aux changements de l'économie nationale et de présenter ses orientations sur les finances publiques. Le rapport du débat sur la politique budgétaire soumis au Parlement résume les engagements européens de la France et présente l'évaluation à mi-parcours des ressources et des dépenses de l'État. Un débat peut donc être tenu avec le Parlement en vue de l'examen et du vote sur le projet de*

budget pour l'année suivante »⁹⁶³.

Ainsi, en l'absence d'une discussion préalable de la proposition budgétaire au Brésil, l'étape de préparation du budget est entièrement placée sous la compétence du pouvoir exécutif. Ce pouvoir estime les recettes et prévoit les domaines prioritaires et les dépenses, en les envoyant ensuite à l'appréciation du pouvoir législatif. L'institution d'un débat budgétaire préalable au Brésil pourrait contribuer à réduire les conflits⁹⁶⁴, notamment vis-à-vis de l'estimation des recettes. Comme nous l'avons vu, l'estimation des recettes est une source de dissensions entre les pouvoirs exécutif et législatif, ce dernier faisant valoir que l'exécutif sous-estime le montant de recettes afin d'obtenir une marge de manœuvre au moment de l'exécution du budget. D'autre part, l'exécutif critique la réestimation des recettes faite par le Parlement, qu'il qualifie d'irréelle et d'exagérée.

L'étape d'adoption du budget relève de la compétence du pouvoir législatif. L'appréciation des projets de loi au Congrès National se fait à travers la commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle, composée de députés et sénateurs représentant la proportion des parties politiques au Parlement, parmi lesquels sont choisis les rapporteurs sectoriels de la recette et le rapporteur général du budget. Une des principales questions qui apparaissent à cette étape concerne le droit d'amendement parlementaire. Il s'agit de la préoccupation majeure des parlementaires qui cherchent à garantir la destination de ressources à leurs régions d'origine afin de maintenir leur base électorale. Ces amendements sont financés par le biais de la réestimation de recettes faite chaque année par le pouvoir législatif. Même si le droit d'amendement a été encadré, son exercice rencontre toujours des inconvénients, notamment au regard des détournements de fonds effectués par le biais des amendements parlementaires au budget.

L'étape suivante, l'exécution du budget, relève de la compétence du pouvoir exécutif.

963 MORDACQ, Frank. *Budgetary Reform and Parliament: The French Experience*. SIGMA International Symposium on the changing role of parliament in the budget process. 8-9 Octobre 2008, Turquie. Disponible sur <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/41831999.pdf>, consulté le 5 juillet 2013, p. 7, traduction libre.

964 En ce qui concerne la contribution du débat d'orientation des finances publiques français à la réduction des conflits entre les pouvoirs, BOUVIER, ESCLASSAN et LASSALE ont constaté que « *associer le Parlement aux choix qui sont faits, c'est aussi d'une certaine façon tenter de prévenir ou de désamorcer à l'avance une contestation qui pourrait se manifester lors de la discussion de la loi de finances. On peut également estimer que le débat d'orientation des finances publiques s'inscrit dans un processus ininterrompu de décision qui intègre préparation et adoption et atténue la séparation voulue par les textes, en matière budgétaire, entre exécutif et législatif* ». BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine, LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*. Paris : LGDJ, 2010, p. 373.

Le pouvoir législatif détient, pour autant, quelques attributions dans cette étape, notamment la compétence d'autoriser le pouvoir exécutif à réaliser des dépenses non prévues à la loi budgétaire annuelle. Ces autorisations font partie des mécanismes de flexibilité budgétaire, adoptés au Brésil pour permettre d'adapter les dispositions du budget à la réalité rencontrée au moment de son exécution. Le principal problème constaté à l'étape de l'exécution du budget concerne l'usage abusif de ces mécanismes de flexibilité par le pouvoir exécutif, qui, très fréquemment, méconnaît les règles encadrant la matière, et finit par ignorer les préférences du pouvoir législatif au moment de l'exécution. En effet, le pouvoir exécutif emploie ces mécanismes afin de geler l'exécution des amendements parlementaires, la libération des ressources pour ces amendements étant très souvent liée à des négociations politiques, raison pour laquelle l'exécution des amendements parlementaires est très souvent qualifiée de « monnaie d'échange ».

À cet égard, le pouvoir législatif brésilien cherche à adopter une proposition d'amendement à la Constitution, qui, selon une majorité des parlementaires, réduirait les conflits entre les pouvoirs législatif et exécutif et réaffirmerait les compétences du Parlement vis-à-vis du budget de l'État. Cette proposition, appelée « amendement du budget impositif », a pour but d'imposer au pouvoir exécutif l'exécution des dépenses prévues à la loi de finances, notamment l'exécution des dépenses incluses dans le budget par amendement parlementaire. Elle est défendue par les parlementaires comme une façon de réduire l'influence exercée par le pouvoir exécutif au moment de l'exécution du budget, en évitant que la libération de ressources pour faire face aux amendements parlementaires se fasse en échange d'appui politique lors du vote des projets de loi de l'intérêt du Président de la République.

Toutefois, comme nous l'avons démontré dans cette étude, cette proposition, très ponctuelle et simplificatrice, n'est pas capable de résoudre les conflits entre les pouvoirs. Comme il ressort de notre travail, ces conflits sont beaucoup plus larges et profonds que la seule question de l'exécution des amendements parlementaires. De plus, l'adoption d'une telle proposition aurait pour effet de rendre le budget brésilien encore plus rigide, ce qui ne contribue pas à l'efficacité de la dépense publique. Ainsi, l'importance accordée par le pouvoir législatif à cet amendement constitutionnel démontre que la nouvelle gouvernance financière et l'efficacité de la dépense publique ne font pas partie des priorités du Parlement brésilien. Or, le droit budgétaire brésilien devrait faire l'objet d'une large réflexion,

notamment au sein du pouvoir législatif qui doit prendre en compte l'ensemble du cycle budgétaire au lieu de se concentrer sur l'exécution de ses amendements au budget. Pourtant, la loi qui oriente le droit budgétaire date de 1964 et les projets de loi complémentaire pour remplacer cette loi n'ont jamais avancé⁹⁶⁵, faute d'intérêt et de volonté politique des deux pouvoirs.

En ce qui concerne la dernière étape du cycle budgétaire, nous avons observé que le Parlement brésilien ne s'intéresse pas au contrôle. Les comptes présentés chaque année par le Président de la République, et soumis à l'avis de la Cour des comptes de l'Union, ne sont jamais appréciés et jugés par la commission mixte du budget et par le congrès national. De même, le contrôle réalisé par le pouvoir législatif est uniquement un contrôle de régularité, destiné à observer les exigences légales, sans avoir le caractère d'un contrôle orienté vers les résultats. Ainsi, au-delà du fait de changer sa propre conception du contrôle en lui accordant l'importance nécessaire, le Parlement doit jouer un rôle dans la promotion du contrôle social, c'est-à-dire réalisé par la société civile. Pour ce faire, il est important d'accroître la transparence et la participation directe des citoyens à travers les budgets participatifs locaux, les auditions publiques au congrès national⁹⁶⁶ et même les portails Internet⁹⁶⁷.

Donc, il ressort de notre étude du cycle budgétaire brésilien que, au-delà du comportement du pouvoir exécutif et de la configuration du système politique brésilien, le Parlement lui-même est bien responsable de la qualité des rapports entretenus avec le pouvoir exécutif en matière budgétaire. Autrement dit, si le pouvoir exécutif exerce un rôle prédominant sur le budget de l'État, cela est dû, dans une grande mesure, à la complicité du Parlement qui n'a pas eu pour l'instant d'intérêt à exercer pleinement ses compétences en matière financière et budgétaire. Cela fragilise, sans doute, le système démocratique. Le Parlement brésilien doit donc s'impliquer dans l'approbation d'une nouvelle loi relative aux lois budgétaires qui le place comme protagoniste de la nouvelle gouvernance financière, en

965 C'est le cas des projets de loi complémentaire n° 229 et 248 présentés en 2009 par le Sénat, appelés projets de « loi de qualité financière », dont l'objectif serait d'accroître l'efficacité de la dépense publique de façon à assurer l'équilibre fiscal. En réalité, ces projets ne présentent pas de grandes avancées, et ne reçoivent pas d'appui du pouvoir exécutif. De plus, aucun projet de loi relative aux lois de finances ne privilégie l'amélioration des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans le droit budgétaire, ni le besoin d'intégrer totalement le pouvoir législatif à une nouvelle logique budgétaire, orienté vers l'efficacité de la dépense publique.

966 La commission mixte du budget réalise déjà des auditions publiques pour discuter des lois budgétaires et d'autres questions liées aux finances publiques. Il serait intéressant d'élargir cet instrument afin de pouvoir impliquer davantage les citoyens dans le contrôle des finances publiques.

967 En 2012, la Chambre des Députés a créé un portail internet pour que les citoyens envoient des suggestions aux députés pour la loi budgétaire annuelle pour 2013 : <http://edemocracia.camara.gov.br/web/lei-orcamentaria-2013/inicio>, consulté le 6 juillet 2013.

privilégiant le contrôle -parlementaire et social- sur les résultats de l'action publique et, dans toute la mesure du possible, la participation des citoyens à la décision financière publique.

INDEX

- adoption des lois budgétaires** 8, 16, 17, 23, 24, 25, 54, 68, 80, 81, 125, 126, 127, 128, 129, 148, 165, 188, 197, 207, 208, 406
- audit** 11, 71, 307, 309, 313, 314, 315, 318, 320, 321, 323, 325, 326, 327, 330, 333, 335, 342, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 375, 376, 377, 378, 379, 381, 382, 403
- budget de programme** 30, 54, 60, 61, 68, 71, 74, 213, 309, 356
- budget impositif** 212, 286, 300, 407
25, 81, 99, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 208, 212
- commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle**
commission mixte du budget 129
- commissions parlementaires** 42, 147, 164, 212, 356, 384, 393, 394, 397, 398, 399, 400, 401, 402
- Commissions Parlementaires d'Enquête** 392, 397
- comptabilité** 15, 79, 83, 90, 214, 216, 217, 219, 229, 231, 232, 233, 234, 238, 306, 313, 314, 325, 326, 329, 331, 332, 358, 360, 374, 395
- congrès national** 8, 25, 28, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 81, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 106, 125, 130, 131, 133, 142, 143, 145, 146, 148, 149, 150, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 170, 171, 176, 192, 193, 194, 196, 205, 407
- contingentement** 277
- contrôle** 8, 12, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 25, 27, 29, 35, 37, 40, 41, 42, 44, 45, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 58, 65, 71, 72, 73, 80, 81, 83, 92, 113, 120, 129, 130, 132, 147, 148, 151, 152, 155, 176, 182, 201, 207, 210, 212, 213, 227, 228, 234, 242, 258, 261, 262, 268, 269, 271, 272, 273, 276, 279, 281, 282, 283, 290, 291, 304, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 335, 337, 339, 340, 342, 345, 346, 347, 348, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 372, 373, 374, 377, 378, 379, 380, 382, 383, 384, 386, 387, 388, 389, 390, 393, 394, 395, 396, 398, 399, 400, 402, 403, 404, 406, 407, 408, 445, 450
- contrôle externe** 8, 10, 17, 35, 41, 50, 51, 52, 58, 71, 72, 73, 80, 210, 212, 213, 264, 271, 306, 307, 308, 310, 311, 312, 314, 318, 319, 340, 353, 354, 356, 357, 358, 359, 362, 363, 364, 365, 368, 372, 373, 374, 377, 378, 379, 380, 382, 383, 384, 387, 388, 389, 394, 395, 396, 398, 399, 400, 402, 403, 404, 450
- Contrôle Général de l'Union** 309, 315, 316, 317, 318, 319, 325, 326, 327, 333, 337, 338, 341, 342, 345, 347, 348, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 359, 375, 377, 383, 450
- contrôle interne** 8, 17, 41, 51, 52, 71, 83, 111, 130, 132, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 162, 163, 164, 166, 210, 212, 213, 223, 264, 276, 281, 282, 283, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 333, 335, 346, 347, 350, 352, 353, 354, 355, 357, 359, 364, 366, 373, 374, 375, 383, 386, 391, 395, 403, 405
- Cour des comptes** 17, 41, 50, 71, 93, 133, 137, 219, 220, 221, 347, 350, 354, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 383, 384, 386, 389, 390, 394, 395, 396, 397, 403, 404
- crédits additionnels** 274
- crédits extraordinaires** 275

crédits spéciaux	275
crédits supplémentaires	274
désaffectation des recettes de l'union	99
droit d'amendement parlementaire	
droit d'amendement	8, 17, 165, 166, 169, 175, 207, 406
droit de veto	185, 197, 198, 291
empêchement du Président de la République	
impeachment	390
estimation des recettes	89
exécution budgétaire	16, 28, 34, 50, 52, 53, 54, 55, 67, 71, 80, 83, 132, 133, 134, 137, 176, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 219, 220, 225, 227, 231, 232, 234, 235, 268, 269, 271, 272, 276, 286, 292, 296, 298, 299, 300, 304, 306, 312, 321, 331, 332, 374, 395, 396, 404
exécution du budget	53, 211, 217, 255, 271
exécution contre l'État	214, 261
flexibilité budgétaire	54, 67, 95, 215, 268, 269, 271, 272, 273, 284, 292, 300, 304, 305, 404, 406
initiative exclusive des lois budgétaires	
initiative des lois budgétaires	148
judiciarisation	211, 239, 240, 241, 243, 247, 250
leaders au parlement	
leaders	37, 125, 128, 140
loi budgétaire annuelle	16, 24, 26, 29, 44, 46, 55, 60, 62, 63, 64, 76, 77, 78, 79, 96, 133, 134, 135, 147, 165, 166, 167, 171, 180, 188, 190, 191, 192, 193, 197, 198, 200, 205, 215, 216, 268, 270, 272, 274, 276, 285, 294, 305, 349, 356, 376, 381, 395, 396, 397, 406, 408
loi de directives budgétaires	76
loi de responsabilité financière	50, 51, 54, 56, 57, 70, 71, 76, 77, 79, 89, 90, 94, 133, 136, 137, 193, 220, 221, 224, 226, 227, 232, 233, 237, 263, 265, 269, 271, 272, 277, 284, 298, 308, 309, 313, 319, 332, 374, 376, 389, 395
marge de remaniement	55, 276
mécanismes de flexibilité	55, 95, 215, 271, 273, 280, 284, 305, 406
minimum existentiel	240, 241
ministère du plan .	74, 82, 85, 86, 91, 102, 151
non-approbation du budget	151, 200, 201
normes internationales de comptabilité	216, 217, 232, 233
ordonnateurs de dépense	214, 216, 218, 219, 220, 221, 381
ordres de paiement	239, 255, 257, 258, 259, 261
performance	10, 54, 63, 67, 68, 71, 72, 73, 74, 75, 288, 309, 313, 326, 333, 334, 344, 346, 349, 351, 352, 356, 373, 374, 376, 381, 388, 395
plan pluriannuel	24, 28, 29, 38, 39, 41, 46, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 79, 86, 94, 132, 134, 136, 137, 147, 154, 165, 170, 171, 180, 184, 188, 189, 192, 195, 220, 309, 311, 312, 325, 349, 356, 376, 395
pouvoir judiciaire	8, 132, 152, 156, 158, 211, 214, 215, 216, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 255, 256, 261, 263, 265, 266, 305, 322, 323, 324, 358, 365, 366, 368, 369, 370, 371, 372, 399, 404
precatórios	
ordres de paiement	211, 214, 239, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 438
préparation du budget	8, 25, 27, 65, 81
principes budgétaires	43

procédure législative	8, 19, 35, 125, 128, 129, 142, 145, 148, 153, 160, 174, 213, 362, 445
programmation budgétaire	8, 24, 25, 26, 29, 30, 46, 60, 61, 64, 84, 124, 136, 137, 270, 297, 299, 309, 312, 395
programmation de déboursement	.. 225, 226
promulgation	10, 20, 34, 45, 54, 57, 65, 68, 70, 102, 153, 154, 190, 197, 198, 199, 202, 218, 224, 226, 239, 258, 261, 264, 400
réestimation des recettes	28, 90, 92, 95, 124, 174, 177, 195, 406
réserve de contingence 279
réserve du possible 246, 247, 248
restes à payer	57, 224, 226, 231, 235, 236, 237, 238, 239, 279, 287, 296
secrétariat du budget fédéral 83
sollicitations d'urgence	145, 155, 162, 163, 164, 208, 405
transparence	10, 27, 28, 29, 31, 43, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 68, 71, 72, 80, 92, 94, 117, 173, 174, 212, 231, 234, 238, 279, 298, 315, 317, 318, 319, 324, 331, 362, 374, 378, 408

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

ABATE, B. *La nouvelle gestion publique*. 1ère édition. Paris: LGDJ, 2000 (coll. Systèmes).

ABREU, Alzira Alves de; DIAS, José Luciano de Mattos. *O futuro do congresso brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

AKHOUNE, F. *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique*. Paris: LGDJ, 2013 (coll. Systèmes).

AKHOUNE, F. *Le statut du comptable en droit public financier*. Paris: LGDJ, 2008 (Bibliothèque de Finances Publiques et Fiscalité).

ANASTOPOULOS, J. *Les aspects financiers du fédéralisme*. Paris: LGDJ, 1979.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal de democracia*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009.

BAAKLINI, Abdo I. *O congresso e o sistema político no Brasil*. Traduction vers le portugais par Beatriz Lacerda. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 18^{ème} édition. São Paulo: Forense, 2012.

BARILARI, André ; BOUVIER, Michel. *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*. 3^{ème} édition. Paris : LGDJ, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana*. 3^{ème} édition. Rio de Janeiro : Renovar, 2011.

BAUDU A. *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France*. Paris: Dalloz, 2010.

BOUVARD M., MIGAUD D., DE COURSON Ch. Et BRAND J.-P. *Une nouvelle*

architecture du budget de l'État, Rapport AN n° 1554, 2004.

BOUVARD M., BRARD M. et CARCENAC Y. *La mise en œuvre de la LOLF*, Rapport AN, 2010.

BOUVIER M.; ESCLASSAN M.-C.; LASSALE J.-P. *Finances Publiques*. 12^{ème} édition. Paris : LGDJ, 2013.

BOUVIER, M. *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*. 11^{ème} édition. Paris : LGDJ, 2012.

BOUVIER, M. *Les finances locales*. 15^{ème} édition. Paris : LGDJ, 2013.

BOUVIER, M. *La nouvelle administration financière et fiscale*, (sous la dir.). Paris : LGDJ, 2011.

BOUVIER, M. *La transparence des finances publiques: vers un nouveau modèle* (sous la dir.). Paris : LGDJ, 2013.

BOUVIER, M. *La cohérence des finances publiques au Maroc et en France* (sous la dir.). Paris : LGDJ, 2012.

BOUVIER, M. *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde* (sous la dir.). Paris : LGDJ, 2009.

BOUVIER, M. *Réforme de finances publiques : la conduite du changement* (sous la dir.). Paris : LGDJ, 2007.

BOUVIER, M. *Innovations, créations et transformations en finances publiques* (sous la dir.). Paris : LGDJ, 2006.

BOUVIER, M. *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance* (sous la dir.). Paris : LGDJ, 2004.

BOUVIER, M. *L'Etat sans politique, Tradition et modernité*, préf. de G. Vedel. Paris : LGDJ, 1986.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Tradução de Margaret Hanson Costa. 1^{ère} édition.

Rio de Janeiro : FGV, 1971.

CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo, RT : 2011.

CONTI, José Maurício (org.). *Orçamentos Públicos - A Lei 4.320/1964 Comentada*. 2^{ème} édition. São Paulo: RT, 2010.

CONTI, Jose Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo : MP, 2006.

CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo : Oliveira Mendes, 1998.

DESCHEEMAEKER R. *La Cour des comptes*. Paris: La Documentation française, 1996.

DUSSART V. *Finances publiques*. 9^{ème} édition. Paris: Paradigme Publications universitaires, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro : FGV, 2001.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. Buenos Aires : Depalma, 1970.

FRANCO, Antonio L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4^{ème} édition. Coimbra : Almedina, 1992.

FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. 2^{ème} édition. Belo Horizonte : Fórum, 2009.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo e a experiência de Porto Alegre*. Editora Fundação Percecu Abramo, 1997.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14^{ème} édition. São Paulo : Atlas, 2007.

GIACOMONI, James. PAGNUSSAT, José Luiz. *Planejamento e orçamento governmental*. Brasília: ENAP, 2006.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 8^{ème} édition. São Paulo: Malheiros, 2011.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14^{ème} édition. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 16^{ème} édition. São Paulo : Atlas, 2007.

JEAN-ANTOINE, B. *Les normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours*. Paris : LGDJ, 2010.

KADRI, Omar Francisco do Seixo. *O executivo legislador: o caso brasileiro*. Coimbra, 2004.

LALUMIÈRE P. *Les finances publiques*. Paris : A. Colin, 1986.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4320 Comentada*. 31^a ed. Rio de Janeiro : IBAM, 2002/2003.

MAGNET J., VALLERNAUD L. Et VUGHT T. *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes*. Paris : Berger-Levrault, 2007.

MARCOUR-ISABELLE, Amicie. *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Ve République*. Paris : Dalloz 2005.

MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*. Washington : World Bank, 2006.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 2^{ème} édition. São Paulo: RT, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. 3^{ème} édition. São Paulo : Saraiva, 1996.

MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo : RT, 2003.

MORDACQ, Frank. *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*. Paris : LGDJ, 2006.

OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

OECD (2013), *Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4^{ème} édition. São Paulo, RT: 2011.

ORSONI, G. *Éléments de Finances publiques* (avec la collab. de C. Viessant). Paris: Economica, 2005.

ORSONI, G. *Science et législation financières*. Paris: Economica, 2005.

PACIULLI, José. *Direito Financeiro*. 2^{ème} édition. São Paulo: Saraiva, 1973.

PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4^{ème} édition. São Paulo: Atlas, 2009.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro : FGV, 2003.

SABBAG, César. *Orçamento e desenvolvimento*. Campinas: Millenium, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais, orçamento e « reserva do possível »*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008.

SCAFF, Fernando F ; CONTI, José Mauricio. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. 10 anos de vigência – questões atuais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SERRA, José. *Orçamento no Brasil : as raízes da crise*. São Paulo : Atual, 2004.

SILVA, Jose Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1972.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo : Malheiros, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário- Volume V: O Orçamento na Constituição*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro : Renovar, 2009.

VEIGA, Clóvis de Andrade. *Direito Financeiro Aplicado*. São Paulo : RT, 1975.

VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*. 2^{ème} édition. Rio de Janeiro : Edições Financeiras, 1950.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Fundamentos de Direito Financeiro*. São Paulo : RT, 1972.

WALINE Ch., DESROUSSEAU P. Et PELLE B. *Contrôle et évaluation des finances publiques*. Paris : La Documentation française, 2009.

WASERMAN, F. *Les doctrines financières publiques en France au XIX^{ème} siècle*. Paris : LGDJ, 2012.

III. Articles

ABATE, Bernard. *Les cibles de résultats sont-elles utiles pour mieux gérer l'État?* In: Revue française des finances publiques, n° 80, Paris, 2002.

ABATE, Bernard. *La réforme budgétaire et les attentes de la nouvelle gestion publique*. In: Revue française des finances publiques, n° 77, Paris, 2002.

ADHEMAR, Philippe. *Quelques repères sur la mutation en cours des problématiques budgétaires, comptables et d'audit dans le secteur public*. In : Revue française des finances publiques, n° 98, Paris, 2007.

AFONSO, J. R. 2004. *Brasil, um caso à parte*. Travail présenté à l'occasion du XVI^e Regional Seminar of Fiscal Policy, organisé par la Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes qui a eu lieu à Santiago du Chili le 13 septembre 2004.

AKHOUNE, Farhana et THÉBAULT, Stéphane. *Vers une responsabilité pour faute devant les juridictions financières*. In : Revue française des finances publiques, n° 100, Paris, 2008.

ALBERT, Jean-Luc. *La réserve parlementaire*. In : Revue française des finances publiques, n° 80, Paris, 2002.

ALLAIRE, Frédéric. *Les lois de finances rectificatives*. In: Revue française des finances

publiques, n° 98, Paris, 2007.

ALVENTOSA, Jean-Raphaël, LEFAS, Patrick et GOUBAULT, Julien. *La première certification des comptes de l'État*. In : Revue française des finances publiques, n° 99, Paris, 2007.

AMORIM NETO, Octavio, TAFNER, Paulo. *Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. Dados*. 2002, vol.45, n.1, pp. 5-38, disponible sur: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100001&lng=en&nrm=iso, consulté le 5 avril 2013.

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. *O parecer prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania*. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, outubro | novembro | dezembro 2010 | v. 77 — n. 4 — ano XXVIII.

ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Orçamento e política: considerações sobre o quadro brasileiro atual*. In: Análise & Conjuntura, Belo Horizonte 1(1) : 67-82, janvier/ avril 1986.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Contrôle interno e externo da administração*. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n. 63/64, janvier/décembre 2006.

ARTHUIS, Jean. *Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : le point de vue du Président de la Commission des finances du Sénat*. In: Revue française des finances publiques, n° 99, Paris, 2007.

ARTHUIS, Jean. *La première discussion budgétaire en « mode LOLF » : un pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement*. In: Revue française des finances publiques, n° 94, Paris, 2006.

ARTHUIS, Jean. *Les nouvelles règles de discussion et de suivi budgétaires dans le cadre de la LOLF : quelques pistes de réflexion*. In : Revue française des finances publiques, n° 88, Paris, 2004.

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. In: Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n° 1, Junho, 2008, p.43-64.

BARILARI, André. *La réforme budgétaire et la responsabilité des acteurs*. In : Revue française des finances publiques, n° 91, Paris, 2005.

BARROS, Laura Correa de. *O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania*. In Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, octobre- novembre- décembre 2010, v. 77 — n. 4 — ano XXVIII.

BARROS, Sérgio Rezende de; *Medidas, provisórias?*, In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo - SP, n. 53, p. 67-82, jun. 2000.

BARROS, Sérgio Resende. *Estudo sobre o "impeachment"*. Disponible sur : <http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=90>, consulté le 30 avril 2013, p. 18-19.

BARROSO, Luís Roberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, no. 1, 2001.

BASSÈRES, Jean. *La comptabilité publique et la réforme*. In : Revue française des finances publiques, n° 76, Paris, 2001.

BASTOS, C.R. et MARTINS, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo, Saraiva, 1988.

BASY-MALAUURIE, Claire. *Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : synthèse*. In : Revue française des finances publiques, n° 99, Paris, 2007.

BENSOUDA, Nourredine. *Efficacité et transparence des finances publiques pour une meilleure offre de biens pour le citoyen*. In : Revue française des finances publiques, n° 100, Paris, 2008.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Políticos, representação política e recursos públicos*. In: Horizontes Antropológicos, année 7, n. 15, p. 181-207, Porto Alegre, julho de 2001.

BIJOS, Paulo. *Comentários sobre o plano plurianual- PPA na Constituição Federal de 1988*. In: BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Direito Orçamentário na Constituição Federal de 1988*. Paulo Roberto Simão Bijos – 1ª ed. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010.

BLANCHARD-DIGNAC, Christophe. *Le contrôle de l'exécution des lois de finances : enjeux et perspectives*, In : Revue française des finances publiques, n° 59, Paris, 1997.

BLÖNDAL, Jón R.; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Jens Kromann. *La budgétisation au Brésil*. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 3, n° 1.

BONNET, Jacques. *L'évolution du contrôle par la Cour des comptes de l'exécution du budget de l'État*. In : Revue française des finances publiques, n° 59, Paris, 1997.

BOUVARD, Michel. *Un premier exercice plutôt satisfaisant*. In : Revue française des finances publiques, n° 94, Paris, 2006.

BOUVIER, Michel. *Les ambiguïtés fatales du droit public financier*. Editorial. Revue Française de Finances Publiques, n° 122, avril 2013. Paris : LGDJ, p. VIII.

BOUVIER, Michel. *La « règle d'or » des finances publiques a-t-elle un avenir?* In: Revue française de finances publiques, n° 117, Paris, février 2012.

BOUVIER, Michel. *Crise des finances publiques et refondation de l'État*. In : Revue française de finances publiques, n° Spécial Hors série, Paris, 2010.

BOUVIER, Michel. *Du centre à la périphérie : les nouvelles figures de la constitutionnalisation du droit public financier* in Cinquantième anniversaire de la Constitution française, ouvrage sous la dir. de B Mathieu. Paris : Dalloz, 2008, p. 475.

BOUVIER, Michel. *Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement*. In : Revue française des finances publiques, n° 98, Paris, 2007.

BOUVIER, Michel. *L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilisation généralisée des acteurs publics: un autre contrat social, un autre État*. In : Revue française des finances publiques, n° 92, Paris, 2005.

BOUVIER, Michel. *Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1er août 2001 : aux frontières du réel et de l'utopie*. In : Revue française des finances publiques, n° 86, Paris, 2004.

BOUVIER, Michel. *Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ?* In : Revue française des finances publiques, n° 79, Paris, 2002.

BOUVIER, Michel. *Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique.* In : Revue française des finances publiques, n° 75, Paris, 2001.

BOUVIER, Michel. *Tradition et modernité de la science des finances publiques.* In : Revue française des finances publiques, n° 41, Paris, 1993.

BOUVIER, Michel. *Prévision et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude.* In : Revue française des finances publiques, n° 39, Paris, 1992.

BROLLO, Fernanda. *Who Is Punishing Corrupt Politicians - Voters or the Central Government? Evidence from the Brazilian Anti-Corruption Program.* Essays in Political Economy: Evidence from Brazil, Avril 2012, Rivista Italiana degli Economisti, Vol. 1.

CABANNES, Xavier. *L'État, le Parlement et le consentement annuel à l'impôt.* In : Revue française des finances publiques, n° 77, Paris, 2002.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. *A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil.* Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 25; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

CAMBY, Jean-Pierre. *La LOLF et les rapports entre les institutions.* In : Revue française des finances publiques, n° 97, Paris, 2007.

CAMBY, Jean-Pierre. *La prise de décision budgétaire de l'État : quels changements, quels enjeux à l'horizon 2006 ?* In : Revue française des finances publiques, n° 88, Paris, 2004.

CAMBY, Jean-Pierre. *La place des finances publiques dans les préoccupations parlementaires.* In : Revue française des finances publiques, n° 87, Paris, 2000.

CAMBY, Jean-Pierre. *Droit budgétaire et droit parlementaire.* In : Revue française des finances publiques, n° 79, Paris, 2002.

CANNAC, Yves. *La LOLF et le débat budgétaire.* In : Revue française des finances publiques, n° 88, Paris, 2004.

CAPDEBOSCQ, Georges et DOKHÉLAR, Marie-Christine. *Les rapports publics thématiques de la Cour des comptes*. In : Revue française des finances publiques, n° 99, Paris, 2007.

CARCASSONNE, Guy. *La LOLF et le renouveau du contrôle*. In : Revue française des finances publiques, n° 97, Paris, 2007.

CARCASSONE, Guy. *Les relations de la Cour et du Parlement : ambiguïtés et difficultés*. In : Revue française des finances publiques, n° 59, Paris, 1997.

CARREZ, Gilles. *Le vote de la loi de finances*. In : Revue française des finances publiques, n° 88, Paris, 2004.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir de seus princípios*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo, RT : 2011.

CASSEB, Paulo Adib. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: RT, 2008.

CASTRO, Arabela Maria Sampaio. *Leis orçamentárias municipais- processo de elaboração*. In: Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. São Paulo. Ano II. N° 6 (nova fase). P. 1-8. Junho/2000.

CATAPANI, Marcio Ferro. *A discricionarietà do poder executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária anual*. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

CAUMEIL, Alain. *Le contrôle interne, un enjeu majeur pour la qualité des comptes de l'État*. In : Revue française des finances publiques, n° 93, Paris, 2006.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. *Orçamento por desempenho: uma análise comparativa do modelo de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos*. II Congresso Consad de Gestão Pública- Painel 31: Qualidade do gasto público. Brasília, 7 mai 2009.

CHEVALIER, Caroline Laly. *Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière*

financière au regard de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. In : Revue française des finances publiques, n° 82, Paris, 2003.

CHEVAUCHEZ, Benoît. *Transparence budgétaire : où en est-on? In : Revue française des finances publiques, n° 80, Paris, 2002.*

CIEUTAT, Bernard. *Les évolutions récentes de la Cour des comptes. In : Revue française des finances publiques, n° 100, Paris, 2008.*

CIEUTAT, Bernard. *La transmission des référés et les enquêtes demandées par le Parlement à la Cour des comptes. In : Revue française des finances publiques, n° 99, Paris, 2007.*

CIEUTAT, Bernard. *La Cour des comptes et la réforme. In : Revue française des finances publiques, n° 76, Paris, 2001.*

CITADINI, Antonio Roque ; *A inelegibilidade por rejeição de contas* ; disponible sur www.tce.sp.gov.br/.../2008-04-23-a_inelegibilidade_por_rejeicao_de_contas.pdf ; consulté le 31 octobre 2010.

COMPARATO, Fábio Konder; *A "questão política " nas medidas provisórias: um estudo de caso;* disponible sur : http://www.anpr.org.br/portal/components/com_anpronline/media/Artigo_questaopolitica.pdf, consulté le 4 juin 2010.

CONTI, José Mauricio. *O Plano Plurianual- PPA. In: Tratado de Direito Financeiro. MARTINS, Ives Gandra (org.). À paraître.*

CONTI, José Mauricio. *Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de Poderes. In: Revista Consultor Jurídico, 3 juillet 2012.*

CONTI, José Mauricio. *No primeiro ano de mandato não se cumprem as promessas. In: Revista Consultor Jurídico, 20 novembre 2012.*

CONTI, Jose Mauricio. *Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo : RT, 2011.*

CONTI, José Mauricio ; CARVALHO, André Castro. *O Controle Interno na Administração Pública Brasileira: Qualidade do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal*. In: *Direito Público*- v.8, n. 37; Brasília : Instituto Brasiliense de Direito Público, 2005.

COUTO, Cláudio G. *Os mecanismos do ajuste: instituições e agendas na política econômica*. Estudios Sociales (Santa Fe), Santa Fé - Argentina, v. X, n. 19, p. 169-195, 2000.

CORE, Fabiano Garcia. *Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento impositivo*. In: CONTI, Jose Mauricio ; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo : RT, 2011.

DALLARI, Adilson de Abreu; *Lei orçamentária- Processo legislativo: Peculiaridades e decorrências*. Revista de informação legislativa, v.33, n° 129, p. 157-162, jan./mar. de 1996.

DAUTRY, Philippe et LAMY, Philippe. *Le contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et par le Parlement : concurrence ou complémentarité?* In : *Revue française des finances publiques*, n° 80, Paris, 2002.

DELAFOSSÉ, François. *Le rôle de la Cour des comptes*. In : *Revue française des finances publiques*, n° 92, Paris, 2005.

DELCAMP. *L'équilibre des finances publiques dans le temps et dans l'espace*. In : *Revue française des finances publiques*, n° 117, Paris, 2012.

DIAS, Guilherme. *A falácia do orçamento impositivo*. *Journal Valor Econômico*, édition du 29 août 2006, *Opinião*, p. A14.

DOUAT, Etienne. *Le Conseil d'État et le contrôle budgétaire*. In : *Revue française des finances publiques*, n° 70, Paris, 2000.

DUHAMEL, Pierre-Matthieu. *Le contrôle financier et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)*. In : *Revue française des finances publiques*, n° 91, Paris, 2005.

DUHAMEL, Pierre-Matthieu. *La nouvelle négociation du budget dans la phase de*

préparation. In : Revue française des finances publiques, n° 88, Paris, 2004.

DUHAMEL, Pierre-Matthieu. *La préparation de la loi de finances et les arbitrages budgétaires. In : Revue française des finances publiques, n° 88, Paris, 2004.*

DUMONT, Jean-Louis. *Le contrôle parlementaire. In : Revue française des finances publiques, n° 88, Paris, 2004.*

DUPRAT, Jean-Pierre. *Les transformations de la fonction d'ordonnateur. In : Revue française des finances publiques, n° 100, Paris, 2008.*

DUPRAT, Jean-Pierre. *Les nouveaux enjeux du contrôle exercé par la Cour des comptes. In : Revue française des finances publiques, n° 77, Paris, 2002.*

ECKERT, Christian. *Le contrôle de la dette publique par le Parlement : un enjeu politique devenu majeur. In : Revue française des finances publiques, n° 123, Paris, 2013.*

ESCLASSAN, Marie-Christine. *Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique. In : Revue française des finances publiques, n° 101, Paris, 2008.*

ESCLASSAN, Marie-Christine. *Les évolutions de la place de la Cour des comptes dans le processus de décision budgétaire. In : Revue française des finances publiques, n° 59, Paris, 1997.*

ESCLASSAN, Marie-Christine. *A propos de la juridicisation du droit fiscal. In : Revue française des finances publiques, n° 41, Paris, 1993.*

FARIA, Rodrigo Oliveira de. *PPA versus orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: RT, 2011.*

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *O ordenador de despesas e a lei de responsabilidade fiscal. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 38 n° 151 jul./sep. 2001.*

FERRAZ, Claudio ; FINAN, Frederico. *Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil's*

Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. Quarterly Journal of Economics, Mai 2008, v. 123, iss. 2, p. 703-745.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Resenha de estudos sobre o executivo*. In : Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Ano 55 Números 1 e 2 Jan-Jun 2004.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Instituições e política no controle do executivo. Dados*. 2001, vol.44, n.4, pp. 689-727. Disponible sur http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400002&lng=en&nrm=iso, consulté le 16 janvier 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, n°2, 2002, pp. 303 a 344. Disponible sur <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10790.pdf>, consulté le 15 janvier 2013.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 29, 1995, pp. 175-200.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana Luzia. *Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC*. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 49-62, out. 1999 (édité en février 2000).

FILGUEIRAS, Fernando. *Política orçamentária, formação de interesses e corrupção no Brasil 1995-2000*. Juiz de Fora, 2005. Disponible sur <http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/PIFICB9500.pdf>, consulté le 18 septembre 2012.

FLIZOT, Stéphanie. *Le développement des relations entre cours des comptes et parlements du XIXe siècle au milieu du XXe siècle*. In : Revue française des finances publiques, n° hors série, Paris, 2009.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. O orçamento público e a inércia da Câmara Municipal. In: Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Bauru. n° 24, p. 1-419, 1999.

FRONTINI, Paulo Salvador. *Separação de poderes – conflito entre poderes. Reflexões sobre*

os mecanismos institucionais existentes; In: Revista Mestrado em Direito ; Osasco, ano 8, n° 2.

GIACOMONI, James. *Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária*. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

GIACOMONI, James ; *Controvérsia sobre o caráter autorizativo da lei orçamentária*, in Tributação em revista, ano 4, n° 13- juillet - septembre 1995, p. 59-63.

GICQUEL, Jean. *LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires*. In : Revue française des finances publiques, n° 97, Paris, 2007.

GOUX, Christian. *La recevabilité financière des amendements : l'occasion d'un équilibre entre les pouvoirs*. In : Revue française des finances publiques, n° 26, Paris, 1989.

HARADA, Kiyoshi. *Controle externo da execução orçamentária*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1036, 3 maio 2006 . Disponible sur : <<http://jus.com.br/revista/texto/8336>>. Consulté le 16 avril 2013.

HERTZOG, Robert. *Définir les obligations de l'administrateur moderne pour rénover la responsabilité des ordonnateurs*. In : Revue française des finances publiques, n° 92, Paris, 2005.

HERTZOG, Robert. *La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie !* In : Revue française des finances publiques, n° 79, Paris, 2002.

HERTZOG, Robert. *Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement*. In : Revue française des finances publiques, n° 73, Paris, 2001.

HOCHEDÉZ, Daniel. *La genèse de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire*. In : Revue française des finances publiques, n° 76, Paris, 2001.

HOCHEDÉZ, Daniel. *Vers une revivification du débat budgétaire à l'Assemblée nationale ?*. In : Revue française des finances publiques, n° 72, Paris, 2000.

HOCHEDÉZ, Dominique. *La mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du citoyen contribuable.* In : Revue française des finances publiques, n° 68, Paris, 1999.

HORTA, Raul Machado. *O processo legislativo nas constituições federais brasileiras.* In: Revista de Informação Legislativa, ano 26, n. 101, janvier/mars 1989.

HORVATH, Estevao. *Le partage du pouvoir fiscal au Brésil.* In : Revue française des finances publiques, n° 100, Paris, 2008.

HOUSER, Matthieu. *La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte.* In : Revue française des finances publiques, n° 105, Paris, 2009.

IVO, Gabriel. *O processo de formação da Lei Orçamentária Anual: A rejeição do Projeto de Lei e o princípio da inexauribilidade da lei orçamentária.* In: Revista Trimestral de Direito Público. 34/2000.

JEAN-ANTOINE, Benoît. *La règle d'équilibre ou « règle d'or », approche comparée.* In: Revue française de finances publiques, n. 117, Paris, février 2012.

JOXE, Pierre. *Revaloriser le débat budgétaire et moderniser les institutions financières.* In : Revue française des finances publiques, n° 73, Paris, 2001.

KOTT, Sébastien. *Le développement des relations entre la Cour des comptes et le Parlement de 1815 à 1832.* In : Revue française des finances publiques, n° hors série, Paris, 2009.

LAMARQUE, Danièle. *Les rapports publics dans la pratique des institutions supérieures de contrôle. Comparaisons internationales.* In : Revue française des finances publiques, n° 99, Paris, 2007.

LAMBERT, Alain. *Allocution au colloque de Bercy, du 4 mars 2009.* Publié dans la Revue Française de Finances Publiques n° 108 - Octobre 2009.

LAMBERT, Alain et MIGAUD, Didier. *La loi organique relative aux lois de finances et la Ve République.* In : Revue française des finances publiques, n° 97, Paris, 2007.

LAMBERT, Alain. *Une première expérience riche d'enseignements.* In : Revue française des

finances publiques, n° 94, Paris, 2006.

LAMBERT, Alain. *La mise en oeuvre de la LOLF : un chantier de conduite de changements*. In : Revue française des finances publiques, n° 82, Paris, 2003.

LASCOMBE, Michel et VANDENDRIESSCHE, Xavier. *De la nécessité de maintenir un contrôle juridictionnel en système lolfique*. In : Revue française des finances publiques, n° 100, Paris, 2008.

LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques et sciences sociales* In : Revue française des finances publiques, n° 41, Paris, 1993.

LASSALE, Jean-Pierre. *La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs*. In: Revue française des finances publiques, n° 26, Paris, 1989.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. *O processo orçamentário federal brasileiro*. In: MENDES, Marcos (Org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro : Topbooks, 2006, p. 350-351.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Algumas Observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil*. Brasília : Aslegis. In Cadernos Aslegis, n° 25, jan/abr 2005, p. 49-61.

LIMONGI, Fernando ; FIGUEIREDO, Argelina. *Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo*. p. 5. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005. Scielo Brazil. Disponible sur: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>>.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A unificação dos orçamentos públicos pela Constituição de 1988*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Em torno da reserva do possível*, p. 178-182. In: SARLET, Ingo Wolfgang ; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais orçamento e « reserva do possível »*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008.

LOUREIRO, Maria Rita. *Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 16 n° 47 octobre/2001.

MAGNET, Jacques. *Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif : aperçu de droit comparé*. In : Revue française des finances publiques, n° 59, Paris, 1997.

MALÉGAT-MÉLY, Dominique et RABATÉ, Laurent. *Les annexes destinées au Parlement*. In : Revue française des finances publiques, n° 26, Paris, 1989.

MARTINS, Estevão de Rezende. *Présidence forte - Parlement faible : les chocs et les alliances entre exécutif et législatif au Brésil depuis 1946*. Actes du 57^e congrès de la CIHAE : Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nos jours. Disponible sur http://www.parlements.org/publications/congres_CIHAE_2006_Estevao_de_Rezende_Martins.pdf , consulté le 26 juin 2013, p. 990.

MATHIEU, Bertrand. *Faut-il constitutionnaliser la règle de l'équilibre budgétaire ?* In : Revue française des finances publiques, n° 116, Paris, 2012.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas*. In: Revista de Informação Legislativa, a 27, n. 108, octobre/ décembre 1990.

MELO, Ari Kardec de. *O ensino do direito econômico nos cursos jurídicos*. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponible sur periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/16371/14955, consulté le 26 juin 2013.

MELO, Marcus. *Emendas parlamentares*. In: AVRITZER, Leonardo ; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*; Belo Horizonte : UFMG, 2006.

MENDES, Marcos José. *Sistema Orçamentário Brasileiro : planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. In: Cadernos de Finanças Públicas, n.9, p. 57-102. Brasília, décembre 2009.

MENDES, Mauricio Matos. *Breves anotações sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil*. E-legis, Brasília, n. 3, p. 62-72, 2009.

MESSAGE, Hervé. *Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ?* In : Revue française des finances publiques, n° 41, Paris, 1993.

MIGAUD, Didier. *Le contrôle parlementaire des finances publiques*. In : Revue française des finances publiques, n° 100, Paris, 2008.

MIGAUD, Didier. *Un constat globalement positif*. In : Revue française des finances publiques, n° 94, Paris, 2006.

MIGAUD, Didier. *Mise en oeuvre de la LOLF : les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif*. In : Revue française des finances publiques, n° 82, Paris, 2003.

MIGAUD, Didier. *Un double objectif : modernisation de l'Etat, approfondissement de la démocratie*. In : Revue française des finances publiques, n° 76, Paris, 2001.

MIGAUD, Didier. *Des progrès incontestables en droit et dans la pratique du contrôle parlementaire sous la XIe législature. La Mission d'évaluation et de contrôle : un exemple parmi d'autres*. In : Revue française des finances publiques, n° 77, Paris, 2002.

MIGAUD, Didier. *Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement*. In : Revue française des finances publiques, n° 73, Paris, 2001.

MORDACQ, Frank. *Budgetary Reform and Parliament: The French Experience*. SIGMA International Symposium on the changing role of parliament in the budget process. 8-9 Octobre 2008, Turquie. Disponible sur <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/41831999.pdf>, consulté le 5 juillet 2013, p. 7, traduction libre.

MORDACQ, Frank. *Modernisation et réforme de l'État, au service des finances publiques*. In : Revue française des finances publiques, n° 100, Paris, 2008.

MORDACQ, Frank. *Nouveaux acteurs de la gestion publique et responsabilité*. In : Revue française des finances publiques, n° 92, Paris, 2005.

MOREIRA, Vital; OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Podem as Assembleias Municipais Reprovar Reiteradamente o Orçamento Municipal?*. In: Scientia Iuridica- Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro. n° 294. Setembro/ Dezembro 2002.

OECD (2009); ANDERSON Barry, "The Changing Role of Parliament in the Budget

Process”]; OECD Journal on Budgeting; Volume 2009/1.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Regime constitucional do direito financeiro*. In: TORRES, Heleno Taveira. *Tratado de direito constitucional tributário*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ORSONI, Gilbert. *Le Conseil d'État, juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes*. In : *Revue française des finances publiques*, n° 70, Paris, 2000.

PEÇANHA, Charles. *Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil*. In: *O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman*/ Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman, organizadores. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2009.

PEREIRA, Carlos, MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 45, n° 2, pp. 265 à 301, Rio de Janeiro, 2002.

PEREIRA, Carlos ; POWER, Thimoty ; RENNÓ, Lúcio. *Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”*. In: *OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. XI, no 2, Outubro, 2005, p. 401-421*.

PEREIRA FILHO, João de Deus. *Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual. Questões do Processo Legislativo: das Emendas, Rejeição ou Sanção*. Fórum de Contratação e Gestão Pública. Belo Horizonte, ano 3, n. 26, p. 3283- 3426, fev. 2004.

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. *Rumo ao orçamento impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias*. In: CONTI, Jose Mauricio ; SCAFF, Fernando Faracy. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo : RT, 2011.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Desafios para a adoção do orçamento impositivo*. In: *Revista da Procuradoria Geral do Estado*. São Paulo, n. 61-62, jan./dez. 2005.

PLATT NETO, Orion Augusto Platt Neto, CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. *Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. In: *Contabilidade*

Vista & Revista, Vol. 18, No 1 (2007).

POUJADE, Bernard. *État des lieux de la responsabilité des ordonnateurs en droit public financier aujourd'hui*. In : Revue française des finances publiques, n° 92, Paris, 2005.

PRADA, Michel. *La loi organique relative aux lois de finances : point de départ d'une réforme de l'Etat*. In : Revue française des finances publiques, n° 76, Paris, 2001.

REIS, Heraldo da Costa. A Reserva de Contingência. Disponible sur http://www.acopesp.com.br/artigos/heraldo_costa/reserva_de_contingencia.htm. Consulté le 4 mars 2007.

RIBES, Didier. *L'incidence financière des décisions du juge constitutionnel*. Cahier du Conseil Constitutionnel n° 24 (*Dossier : Le pouvoir normatif du juge constitutionnel*), juillet 2008.

RICHARD, Alain. *Vers un approfondissement du contrôle parlementaire*. In : Revue française des finances publiques, n° 26, Paris, 1989.

ROBERT, Fabrice. *La rénovation des pouvoirs du Parlement*. In : Revue française des finances publiques, n° 76, Paris, 2001.

ROLLEMBERG, Denise. A ditadura civil-militar em tempo de radicalização e barbárie (1968-1974). In : A ditadura civil-militar em tempo de radicalizações e barbárie. 1968-1974." MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (org.). Democracia e ditadura no Brasil. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2006, pp. 141-152.

SAÏDJ, Luc. *Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversité*. In : Revue française des finances publiques, n° 101, Paris, 2008.

SAÏDJ, Luc. *La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours*. In : Revue française des finances publiques, n° 51, Paris, 1995.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *A participação do poder legislativo na análise e na aprovação do orçamento*. In: Revista de Informação Legislativa, ano 33, n. 131, Brasília: julho/setembro- 1996, p. 59-77.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. *Conflitos temporais entre os processos legislativos ordinário e orçamentário*. In: E-legis, Brasília, n. 6 , p. 6-22, 2011.

SANTANA, Victor Leal. *O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local*. In: Revista da CGU, ano III, n. 5, décembre 2008.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. Dados vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro 1997. Disponible sur http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso, consulté le 10 mars 2013.

SANTOS, Fabiano. *Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988*. In: AVRITZER, Leonardo ; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*; Belo Horizonte : UFMG, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang ; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais orçamento e « reserva do possível »*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008.

SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. *Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira*. V Journée italo-hispano-brésilienne de Droit Constitutionnel, sur *La Costituzione Alla Prova Della Crisi Finanziaria Mondiale* – réalisée le 14 et 15 septembre 2012, à Brindisi-Lecce, Italie.

SCAFF, Fernando Facury. *Direitos humanos e a desvinculação de receitas da União- DRU*. In: Octávio Campos Fischer. (Org.). *Tributos e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Dialética, 2004.

SCAFF, Fernando Facury ; ANDRADE, Cesar Augusto de. *A dívida pública com precatórios após 10 anos da LRF ou como a Resolução 40/2001 do Senado caloteou a República*. In SCAFF, Fernando F ; CONTI, José Mauricio. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. 10 anos de vigência – questões atuais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SCHETTINI, Francisco de Paula. *Emendas a projetos de lei de crédito adicional*. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997.

SCHICK, Allen. *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1/3, 2002. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art15-en>

SCHICK, Allen. *Les Parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire ?* Actes du colloque « Processus budgétaire : vers un nouveau rôle du Parlement », organisé par le Sénat français et l'OCDE, le 24 et 25 janvier 2001, au Sénat à Paris, p. 38.

SCHICK, Allen. *Conflict and resolution in federal budgeting*. In: _____. *The federal budget: politics, policy, process*. Washington: Brookings Institution Press, 2000. Cap. 1, pp.1-7.

SCLIAR, Wremyr. *Controle externo brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas*. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 46, n. 181. Brasília : janvier/mars 2009.

SEGUIN, Philippe. *La Cour, vigie des finances publiques*. In : *Revue française des finances publiques*, n° 100, Paris, 2008.

SÉGUIN, Philippe. *La LOLF et la Cour des comptes*. In : *Revue française des finances publiques*, n° 97, Paris, 2007.

SÉGUIN, Pierre. *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*. In : *Revue française des finances publiques*, n° 82, Paris, 2003.

SILVA, José Afonso da. *O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas*. In: *Informativo Semestral da Associação Nacional do Ministério Público de Contas - AMPCON*, Porto Alegre: AMPCON, a. 3, n. 4, Encarte especial, p. I-VIII, ago. 2004.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Taking from the Poor to Give to the Rich: the individualistic enforcement of social rights*. Disponible sur <http://www.enelsyn.gr/papers/w13/Paper%20by%20Prof.%20Virgilio%20Afonso%20da%200Silva.pdf>, consulté le 1^{er} juillet 2012.

SIMMONY, Marc. *La démarche de performance dans le cadre des finances publiques*. In : *Revue française des finances publiques*, n° 98, Paris, 2007.

SOUZA, Celina. *Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo*. São Paulo em Perspectiva. *Revista da Fundação Seade*, v. 15, n. 4,

out.-dez. 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Princípio da Transparência no Direito Financeiro*. Disponible sur : <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Consulté le 1er décembre 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. *O mínimo existencial, os direitos sociais*. In: SARLET, Ingo Wolfgang ; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais orçamento e « reserva do possível »*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008, p. 82-83.

VACHIA, Jean-Philippe. *La Cour des comptes : Une nouvelle approche des comptes*. In : Revue française des finances publiques, n° 100, Paris, 2008.

VERPEAUX, Michel. *Brèves réflexions sur les rapports entre les lois de finances et la loi organique relative aux lois de finances*. In : Revue française des finances publiques, n° 97, Paris, 2007.

VICENTE, E. F. R.; MORAIS, L. M.; PLATT NETO, O. A. A Reforma na Contabilidade Pública Brasileira e o Processo de Convergência: Implicações e Perspectivas. In: Revista de Informação Contábil, Vol. 6, no 2, p. 01-20, Avil-Juin/2012.

VIDAL, Guy. *Une meilleur maîtrise des dépenses publiques et un renouvellement du débat budgétaire*. In : Revue française des finances publiques, n° 76, Paris, 2001.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; ZUCCHI, Paola. *Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil*. In: Revista de Saúde Pública 2007; 41 (2) : 214-22.

WALINE, Charles. *Un principe ancré dans l'histoire constitutionnelle et financière*. In : Revue française des finances publiques, n° 117, Paris, 2012.

WALINE, Charles. *Le Sénat et la LOLF*. In : Revue française des finances publiques, n° 97, Paris, 2007.

WALINE, Charles. *Le rôle des services administratifs de la Commission des finances du Sénat dans le processus de décision fiscale*. In : Revue française des finances publiques, n° 88, Paris, 2004.

WANG, Daniel Wei Liang. Révision critique du texte *Reserva do possível, mínimo*

existencial e direito à saúde: algumas aproximações, de SARLET, Ingo Wolfgang et FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. In: Revista de Direito Sanitário, v. 10, n. 1 p. 308-318, Mar/Jul. 2009.

WEHNER, Joachim. *The Case for Congressional Budgeting*. In: Public Administration Review, mai/ juin 2011.

WEHNER, Joachim. *Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions*. In: Political Studies 2006, vol 54, p. 767-785.

WEHNER, Joachim. *O Parlamento e o orçamento: breve introdução do ponto de vista da sociedade civil*. 15 avril 2003.

V. Rapports et documents d'information

Agence de presse de la Chambre des Députés. *Comissão de Orçamento ganha quatro novos integrantes*. Publiée le 7 août 2012, disponible sur <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/423629-COMISSAO-DE-ORCAMENTO-GANHA-QUATRO-NOVOS-INTEGRANTES.html>, consulté le 16 août 2012.

Agence de presse de la Chambre des Députés. Congresso aprova orçamento de R\$ 2,28 trilhões; texto segue para sanção. Disponible sur: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/437424-CONGRESSO-APROVA-ORCAMENTO-DE-R\\$-2,28-TRILHOES-TEXTO-SEGUE-PARA-SANCAO.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/437424-CONGRESSO-APROVA-ORCAMENTO-DE-R$-2,28-TRILHOES-TEXTO-SEGUE-PARA-SANCAO.html), consulté le 15 mars 2013.

Agence de Presse de la Chambre des Députés. Deputados aprovam Orçamento de R\$ 2,28 trilhões; texto segue para sanção, disponible sur [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/437424-CONGRESSO-APROVA-ORCAMENTO-DE-R\\$-2,28-TRILHOES-TEXTO-SEGUE-PARA-SANCAO.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/437424-CONGRESSO-APROVA-ORCAMENTO-DE-R$-2,28-TRILHOES-TEXTO-SEGUE-PARA-SANCAO.html), consulté le 15 mars 2013. [Orçamento é sancionado sem vetos](#) ; MP pode

ficar prejudicada. Disponible sur : <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439374-ORCAMENTO-E-SANCIONADO-SEM-VETOS-MP-PODE-FICAR-PREJUDICADA.html>, consulté le 6 avril 2013.

Agence de Presse de la Chambre des Députés, le 16 mai 2012 : *Diretor da Caixa alerta para risco de cancelamento de obras não licitadas*. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/417484-DIRETOR-DA-CAIXA-ALERTA-PARA-RISCO-DE-CANCELAMENTO-DE-OBRAS-NAO-LICITADAS.html>, consulté le 13 septembre 2012.

Agence de Presse de la Chambre des Députés, le 16 mai 2012. *Execução de emenda ao Orçamento demora 3,8 anos, segundo Caixa*. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/417459-EXECUCAO-DE-EMENDA-AO-ORCAMENTO-DEMORA-3,8-ANOS,-SEGUNDO-CAIXA.html>, consulté le 13 septembre 2012.

Agence de Presse de la Chambre des Députés, 1^{er} août 2012. *Votações são adiadas por impasse sobre liberação de emendas da oposição*. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/423252-VOTACOES-SAO-ADIADAS-POR-IMPASSE-SOBRE-LIBERACAO-DE-EMENDAS-DA-OPOSICAO.html>, consulté le 24 septembre 2012.

Agence de Presse de la Chambre des Deputés. *Primeiras investigações parlamentares no Brasil ocorreram em 1826*. Brasília : 11 avril 2013, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439835-PRIMEIRAS-INVESTIGACOES-PARLAMENTARES-NO-BRASIL-OCORRERAM-EM-1826.html>, consulté le 5 mai 2013.

Agence de Presse de la Chambre des Députés. *CPIS investigaram compra de apoio parlamentar em 2005 e em 1963*. Brasília: 11 avril 2013, disponible sur: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439840-CPIS-INVESTIGARAM-COMPRA-DE-APOIO-PARLAMENTAR-EM-2005-E-EM-1963.html>, accès le 5 mai 2013.

Agence de Presse de la Chambre des Députés. *Mudanças na legislação são um dos*

principais resultados das CPIs. Brasília: 11 avril 2013, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439847-MUDANCAS-NA-LEGISLACAO-SAO-UM-DOS-PRINCIPAIS-RESULTADOS-DAS-CPIS.html>, accès le 5 mai 2013.

Agence de Presse de la Chambre des Députés. *CPIs viraram instrumento de governo e perderam eficácia, dizem especialistas*. Brasília: 11 avril 2013, disponible sur <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439826-CPIS-VIRARAM-INSTRUMENTO-DE-GOVERNO-E-PERDERAM-EFICACIA,-DIZEM-ESPECIALISTAS.html>, accès le 5 mai 2013.

BRASIL. Câmara dos deputados. Consultoria de orçamento e fiscalização financeira. Nota técnica n. 18/2011: *A efetiva desvinculação de receitas da União (DRU) na elaboração do projeto de lei orçamentária para 2012, no orçamento da seguridade social e em outras áreas*. Élaborée par les consultants Claudio Riyudi Tanno et Túlio Cambraia. Disponible sur http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt_18_2011, consulté le 15 mai 2012.

BRASIL. Câmara dos deputados. Étude Technique n. 10/2001 : <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/estudos/2001/N%FAc%2001%2%20Coordena%E7%E3o%20T%E9cnica/EST%2010-2001%20Or%E7amento%20impositivoemenda%20bancada.pdf>, consulté le 12.07.2007.

BRASIL. Congresso Nacional. *Manual de elaboração e apresentação de emendas parlamentares. Projeto de lei orçamentária para 2012 (PL 28/2011-CN)*, disponible sur http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2012/emendas/manual_emendas_pl_2012.pdf, consulté le 13 juillet 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização. Projeto de lei orçamentária para 2012 (Projeto de lei nº 28/2011-CN). *Relatório do comitê de admissibilidade de emendas-CAE*. Disponible sur : http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2011/cae/parecer_cae.pdf, consulté le 22 mars 2012.

BRASIL. Congresso nacional. Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle. Avis préliminaire au projet de loi nº 28, de 2011 – CN (projet de loi budgétaire -

PLOA 2012). Rapporteur général Député Arlindo Chinaglia. Disponible sur <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2012/parpre/parte.pdf>, consulté le 13 mars 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização. Prestação de contas do governo da república. Disponible sur <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/contascompletas19832011.pdf>, consulté le 29 avril 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização. Relatório n. 2/COI/CMO, de 2012. Brasília : décembre de 2012.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Controladoria geral da União- combate à corrupção e promoção da transparência pública no Brasil. Brasília : 2012.

Brasil. Controladoria Geral da União. *Metodologia do mapeamento de riscos de corrupção*. Brasília : 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público. Parte I- Procedimentos contábeis orçamentários*. Valable pour l'exercice de 2013. 5ème édition. Brasília : 2012,

BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Secretaria de planejamento e investimentos estratégicos. Orientações para a elaboração do plano plurianual 2012-2015. Brasília, 8 avril 2011. Disponible http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf, consulté le 14 juillet 2013.

BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Organograma do Ministério. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Imagens/institucional/121001_organograma2012.pdf, consulté le 10 mars 2013.

BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Secretaria do orçamento federal. *Manual técnico do orçamento- MTO 2013*. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Secretaria de orçamento federal-SOF. Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder

Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal. Brasília, février 2003.

BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Présentation de la ministre du plan, du budget et de la gestion sur la DRU. Disponible sur http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacoes/2011/111011_apresentacao_da_PEC_DRU.pdf, accès le 8 mai 2012.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Modelo brasileiro de gerenciamento de riscos da previdência social*. Brasília.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponible sur : http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/265-272%20Tipos%20Especiais%20de%20contrato%20Formaliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Co.pdf, consulté le 26 août 2012.

Brasil. Tribunal de Contas da União. *O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União Controle Externo Integrado*. Brasília : 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Conhecendo o Tribunal / Tribunal de Contas da União*. – 4. ed. Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. Brasília : 2010.

CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao projeto de lei orçamentária: algumas distorções. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponible sur <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>, consulté le 12 septembre 2012.

FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento impositivo no Brasil: uma análise da proposta de emenda à Constituição n. 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional*. Brasília : Câmara dos Deputados, 2007.

FONDAFIP. Groupe de recherche intégration financière publique. *L'intégration financière publique*. Deuxième rapport. Paris : septembre, 2012. Disponible sur : http://www.fondafip.org/c_3_2_Fiche_696_1_Vient_de_paraitre_le_second_rapport_de_FONDAFIP_relatif_a_l_integration_financiere_publice_.html, consulté le 14 avril 2013.

FONDAFIP. Groupe de recherche intégration financière publique. *L'intégration financière publique*. Premier rapport. Paris : septembre, 2011. Disponible sur : http://www.fondafip.org/c_3_2_Fiche_424_1_La_consolidation_des_comptes_et_l_integracion_financiera_publica.html, consulté le 14 avril 2013.

FONDAFIP. Groupe de recherche contrôles financiers publics. *Pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'État*. Paris, décembre 2010. Disponible sur : http://www.fondafip.org/c_3_2_Fiche_301_2_Rapport_FONDAFIP_Pour_une_conceptualisation_du_contr_ole_interne_et_de_l_audit_interne_dans_la_gestion_financiere_de_l_Etat.html, consulté le 14 avril 2013.

FONDAFIP. Groupe de recherche sur l'impôt. *Questions sur l'impôt*. Paris, janvier 2010. Disponible sur : http://www.fondafip.org/c_3_2_Fiche_161_2_Questions_sur_l_impot_Rapport_public_Janvier_2010_.html, consulté le 14 avril 2013.

GARCIA, Ronaldo Coutinho (2001), *Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto Para Discussão No 776, Brasília, janvier 2001.

International Budget Partnership, Rapport de l'Enquête sur le Budget Ouvert 2012.

International Budget Partnership, Open Budget Survey Data Explorer: <http://survey.internationalbudget.org/#timeline>, consulté le 12 juillet 2013.

MOINDZE, Mohamed. *Le Parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement*. Juillet, 2011. Disponible sur <http://blog-pfm.imf.org/files/le-r%C3%B4le-du-parlement-dans-le-processus-budg%C3%A9taire-1.pdf>, consulté le 15 mai 2013.

OLIVEIRA, Jurandir dos Santos de. *Os institutos de controle da democracia brasileira ainda carentes de aperfeiçoamento*. Mémoire de la formation de spécialiste en procédure législative, Université du pouvoir législatif brésilien et Université Fédérale du Mato Grosso do Sul. Brasília : 2004, disponible sur http://www.senado.gov.br/senado/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2004_Jurandir_dos_Santos_de_Oliveira.pdf, consulté le 16 avril 2013.

PISCITELLI, Roberto Boccacio. *Orçamento autorizativo x orçamento impositivo*. Brasília :

Câmara dos Deputados, 2006 ; *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. Brasília : Câmara dos Deputados, 2007.

PONTE João Batista ; PEDERIVA, João Henrique. *Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília : 2004.

Revue française de finances publiques. Dossier *Constitution et équilibre des finances publiques, un débat d'avenir*. Revue n° 117 - février 2012, p. 15-177.

Revue française de finances publiques. Dossier *Les commissions de finances*. Revue n° 113 - février 2011, p. 3-129.

Revue française de finances publiques. Dossier *Le principe de sincérité en finances publiques*. Revue n° 111 - septembre 2010, p. 3-174.

Revue française de finances publiques. Dossier *Nouvelle gouvernance financière publique : grands enjeux de demain*. Revue n° 100 - novembre 2007, p. 3-350.

Revue française de finances publiques. Dossier *La LOLF et la Vème République Dossier spécial élections 2007*. Revue n° 97 - septembre 2007, p. 7-118.

Revue française de finances publiques. Dossier *La LOLF et les institutions politiques*. Revue n° 94 – mai 2006, p. -94.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Alguns dos imperativos da reforma orçamentária. Disponible sur: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2007/Artigo%20do%20Sanches%20-%202007.pdf> , consulté le 12 janvier 2013.

SENAT FRANÇAIS. Rapport d'information n° 553, fait au nom de la commission des finances (1) sur les allègements de prélèvements obligatoires rapporteur M. Philippe MARINI. Mai 2011.

SILVA, Denise Arruda. *A (in)aderência dos órãos setoriais do sistema de controle interno do poder executivo federal à finalidade constitucional de avaliar a execução dos programas de governo*. Programa de pós-graduação do centro de formação, treinamento e

aperfeiçoamento da câmara dos deputados. Brasília, 2009,

TOLLINI, Helio. *Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária*. Câmara dos Deputados. Brasília : mai, 2008.

WORLD BANK. *Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre* (In Two Volumes). Volume I: Main Report. 29 janvier 2008.

WORLD BANK. *Brazil: Federal Public Financial Management Performance, based on PEFA Methodology*. December 2009.

VI. Thèses et mémoires

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público : a função de controle do Parlamento*. Thèse de doctorat. Université de São Paulo, 2009.

BENETEAU, Jocelyn. *La remise en cause du principe de l'annualité budgétaire*. Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille 3, 2008.

CONAN, Matthieu. *La non-obligation de dépenser*. Thèse de doctorat. Université Paris 10, 1992.

DALLAVERDE, Aleksandra Katia. *A titularidade exercida pelo poder executivo sobre a gestão das finanças públicas e o desequilíbrio causado no quadro da separação de poderes*. Mémoire de recherche. São Paulo : Université de São Paulo, 2008.

DAMAREY, Stéphanie. *Le juge administratif, juge financier*. Thèse de doctorat, Université Lille 2, 1999.

DIAS, M.R. *Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Thèse de doctorat. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2000.

FLIZOT, Stéphanie. *Les rapports entre les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les pouvoirs publics dans l'Union européenne*. Thèse de doctorat, Université Lyon 3, 1999.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. *Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas*. Mémoire de recherche. São Paulo : Université de São Paulo, 2009.

JAULIN, Annabelle. *Les limites des prévisions budgétaires*. Thèse de doctorat, Université Paris 2, 1999.

LEVOYER, Loïc. *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement français*. Thèse de Doctorat, Université de Poitiers, 2000.

MELO, Ana Lucia Aguiar. *A intervenção legislativa no orçamento da União : implicações para a representação política, o federalismo e o desenvolvimento regional*. Thèse de doctorat, Université Fédérale du Rio Grande do Sul, 2004.

PAPADOPOULOS, Tiphaine. *Les principes budgétaires de l'Etat : réflexions sur la permanence et les mutations du droit budgétaire contemporain*. Thèse de doctorat, Université Toulouse 1, 2009.

QUINT, Alexis. *L'autorisation des dépenses de l'Etat : une procédure de contrôle parlementaire*. Thèse de doctorat, Université Lille 2, 2005.

TERRAZAS, Fernanda Vargas. *O poder judiciário como voz institucional dos pobres: o caso das demandas judiciais por medicamentos*. Mémoire de recherche. São Paulo : Faculté de Droit de l'Université de São Paulo, 2008.

VII. Actes de Colloques

Constitution et équilibre des finances publiques, un débat d'avenir. Organisé par FONDAFIP, publié à la Revue Française de Finances Publiques, n° 117 – Février 2012. Paris : Lextenso, 2012.

La nouvelle gouvernance des finances publiques au Maroc et en France : quelles perspectives ? Organisé par le Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc, FONDAFIP, le GERFIP, les 18 et 19 septembre 2010, à Rabat. Publié à la Revue française de Finances Publiques, n° Spécial Hors série – 2011. Paris : Lextenso, 2011.

Finances publiques au Maroc et en France : enjeux et réponses face à la crise. Organisé par FONDAFIP, le 12 et 13 septembre 2013 à Rabat. Publié à la Revue Française de Finances Publiques n° Spécial Hors série – 2010. Paris : Lextenso, 2010.

Les finances publiques face à la crise. Colloque Bercy du 4 mars 2009, publié à la Revue Française de Finances Publiques, n°108 – Octobre 2009. Paris : Lextenso, 2009.

La Cour, un passé, un destin (Bicentenaire de la Cour des comptes, colloque des 24 et 25 septembre 2007). Revue Française de Finances Publiques, n°spécial - Hors série – 2009. Paris : Lextenso, 2009.

La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde ; actes de la IVe Université de printemps de finances publiques, [16 et 17 juin 2008, à Paris] organisée par FONDAFIP, sous la direction du Professeur Michel Bouvier. Paris: LGDJ Lextenso, 2009.

Les cours des comptes en action. Colloque organisé par la Cour des comptes, les 25 et 26 juin 2007. Publié à la Revue Française de Finances Publiques, n°101 – 2008. Paris : Lextenso, 2008.

Le budget 2006 en régime LOLF. Colloque du 24 avril 2006. Publié à la Revue Française de Finances Publiques, n°91 – 2005. Paris : Lextenso, 2005.

Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme. Organisé par la Cour des comptes le 5 avril 2005. Publié à la Revue Française de Finances Publiques, n°92 – 2005. Paris : Lextenso, 2005.

Actes du colloque *Processus budgétaire : vers un nouveau rôle du Parlement*, organisé par le Sénat français et l'OCDE, le 24 et 25 janvier 2001, au Sénat à Paris, p. 38.

Finances publiques : scénarios pour demain. Colloque 20 ans de la RFFP. Revue Française de Finances Publiques, n°87 – 2000. Paris : Lextenso, 2000.

La Cour des comptes et le Parlement. Revue Française de Finances Publiques, n°59 – 1997. Paris: Lextenso, 1997.

VIII. Législation

Législation fédérale brésilienne:

Constitutions Fédérales du Brésil (depuis 1824)

Constitution Fédérale du Brésil de 1988

Loi Complémentaire 101, du 5.5.2000 (Loi de Responsabilité Financière)

Loi 1.079, du 10.4.1950 (Crimes de responsabilité)

Loi 4.320, de 17.3.1964 (Normes Générales de Droit Financier)

Loi 12.527, du 18 novembre 2011 (Transparence du secteur public)

Loi 8.443, du 16 juillet 1992 (Loi organique des cours des comptes)

France:

Loi organique relative aux lois de finances -LOLF, du 1er août 2001.

IX. Entretiens

Entretiens réalisés par l'auteur avec les personnes suivantes :

M. Luiz Gonzaga Baião : conseiller spécial à la Ministre du Plan, du budget et de la gestion, chargé des affaires parlementaires

M. Ricardo Alfredo Ribeiro Bezerra : fonctionnaire du Ministère du Plan, du budget et de la gestion, chargé des affaires parlementaires

M. Claudio Cajado : Député

M. Fabiano Core : fonctionnaire Senior du Ministère du Plan, du budget et de la gestion

M. Wagner Primo Figueiredo Junior : fonctionnaire de la Chambre des Députés, ancien chef du bureau de conseil budgétaire de la Chambre des Députés

M. Edson Giroto : Député

M. Geraldo Julião : fonctionnaire du Ministère du Plan, du budget et de la gestion, chargé de la coordination générale d'évaluation macroéconomique

M. Marcio Reinaldo Moreira : Député

Mme. Lucia Helena Cavalcanti Valverde : fonctionnaire du Ministère du Plan, du budget et de la gestion, chargée de la coordination générale des normes juridiques budgétaires

X. Sites internet

Chambre des Députés : <http://www2.camara.leg.br/> , consulté le 13 juillet 2013.

Contrôle Général de l'Union : <http://www.cgu.gov.br/CGU/>, consulté le 25 mars 2013.

Cour des comptes brésilienne (Tribunal de Contas da União) : http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/estrutura_organizacional, consulté le 22 avril 2013.

Association pour la fondation internationale des finances publiques- FONDAFIP : <http://www.fondafip.org/>, consulté le 12 août 2013.

Ministère du plan, du budget et de la gestion : www.planejamento.gov.br, consulté le 11 octobre 2012.

Ministère de la sécurité sociale: <http://www.mps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1119>, consulté le 30 mars 2013.

Portail de la Transparence: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>, consulté le 10 mai 2013.

Portail e-démocratie de la Chambre des Députés: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/leiorcamentaria-2013/inicio>, consulté le 6 juillet 2013.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao>, consulté le 26 août 2012.

Secrétariat du Trésor National : http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Sistema_Informacao_custos/apresentacao.asp, consulté le 28 mars 2013.

Sénat: <http://www.senado.gov.br/>, consulté le 13 juillet 2013.

Tribunal Superior Eleitoral : <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/quociente-partidario/>, consulté le 16 août 2012.

Union des auditeurs de contrôle externe (União dos auditores federais de controle externo) Auditar : http://auditar.org.br/web/?h_pg=noticias&bin=read&id=266, consulté le 17 avril 2013.

Ville de Vitoria: <http://www.vitoria.es.gov.br/seges.php?pagina=oquee>, consulté le 1er avril 2010.

Ville de Porto Alegre: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>, consulté le 14 juillet 2013.

XI. Table de Jurisprudence

BRASIL Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn n° 4357, julgée le 14/03/2013, rapporteur Ministre Ayres Britto.....	263
BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 232-1-RJ; du 2 août 1991 ; Rapporteur Ministre Moreira Alves.	244
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança MS 9642/DF, 2003/0049111-9, rapporteur ministre Luiz Fux, jugé le 23 février 2005, publié au journal officiel DJ 21/03/2005 p. 204.....	350
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança n o 27772- DF, rapporteur Ministre Carmen Lúcia ; julgado em 15/04/2009 ; DJe-099 DIVULG 28-05-2009.....	371
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26393 / DF, rapporteur Ministre Carmen Lúcia ; jugé le 29/10/2009 ; DJe-030 DIVULG 18-02-2010.....	370
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade no 3715 MC / TO, rapporteur Ministre Gilmar Mendes ; jugé le 24/05/2006 ; DJ 25-08-2006 PP- 00015.....	371
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 190985/SC, rapporteur Ministre Néri da Silveira ; jugé le 14/02/1996 ; DJ 24-08-2001 PP-00061.....	369
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário no 223037 / SE, rapporteur Ministre Maurício Correa ; 02/05/2002 ; DJ 02-08-2002 PP-00061.	372
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. “Súmula” (orientation de jurisprudence) n° 5	152
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn n° 3709, rapporteur Ministre Cesar Peluzo.....	282

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 1420 MC/DF Min. Neri da Silveira, jugée Le 17/05/1996.....	109
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2238 MC / DF, rapporteur ministre Ilmar Galvão, jugé le 9 août 2007, Dje 172, p. 24.	374
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Action Directe d'Inconstitutionnalité- ADIn n° 4.662- 600, Ministre Rapporteur Celso de MELLO, service de jurisprudence, DJ 10.05.2001.	262
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg n° 271.286, rapporteur Ministre Celso de Mello, publié sur RTJ 175/1212-1213.	246
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Orientation jurisprudentielle -	258
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Procédures en référé MS n° 23.627-2/DF et MS n° 23.875-5/DF.	380
BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac.-TSE, de 24.8.2006, no RO no 912; de 13.9.2006, no RO no 963; de 29.9.2006, no RO no 965 e no REspe no 26.942; e de 16.11.2006, no AgRgRO no 1.067.....	368

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	3
PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	6
INTRODUCTION GENERALE.....	3
PREMIERE PARTIE	18
LA PREPARATION DES PROJETS DE LOI BUDGETAIRES PAR LE POUVOIR EXECUTIF ET L'ADOPTION DU BUDGET PAR LE POUVOIR LEGISLATIF	18
TITRE I LA PREPARATION DU BUDGET : UNE ACTIVITE ENTIEREMENT PLACEE A LA CHARGE DU POUVOIR EXECUTIF	22
CHAPITRE 1. LA DISTRIBUTION DES COMPETENCES FINANCIERES ENTRE LES POUVOIRS LEGISLATIF ET EXECUTIF ET LES CARACTERISTIQUES DU BUDGET DE L'ÉTAT BRÉSILIEN : PRINCIPES ET PROGRAMMATION BUDGETAIRE.....	24
SECTION 1. LA DISTRIBUTION CONSTITUTIONNELLE DES COMPETENCES VIS-A-VIS DU CYCLE BUDGETAIRE ET LES PRINCIPES DU DROIT BUDGETAIRE BRÉSILIEN	26
I. L'évolution des compétences financières des pouvoirs législatif et exécutif au fil des constitutions.....	27
A. Les constitutions antérieures	27
B. La Constitution de 1988 et l'élargissement des compétences du pouvoir législatif	34
II. Les principes du budget de l'État brésilien	38
A. Les particularités des principes budgétaires brésiliens	39
1. L'unité.....	39
2. L'universalité	42
3. La transparence.....	45
4. La flexibilité	51
5. Le principe d'équilibre et la constitutionnalisation de la règle d'or.....	53
SECTION 2. LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE PLURIANNUELLE ET L'ÉVOLUTION VERS UN BUDGET DE PROGRAMME	58
I. La programmation pluriannuelle	58
A. Le plan pluriannuel comme outil de programmation budgétaire	59
B. L'architecture du budget brésilien : vers un budget de programme.....	66
1. L'origine et l'évolution du budget par programmes au Brésil	66
2. Le budget de programme comme outil en faveur de la transparence ...	69
3. L'insuffisance des évaluations et l'échec du budget de résultats	71
II. La loi de directives budgétaires et la loi budgétaire annuelle	74
A. La loi de directives budgétaires : une loi cadre pour orienter la préparation de la loi budgétaire annuelle	75
B. La loi budgétaire annuelle	78
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	80
CHAPITRE 2. LA PREPARATION DU BUDGET : UNE ACTIVITE ENTIEREMENT A LA CHARGE DU POUVOIR EXECUTIF	81
SECTION 1. L'ÉLABORATION DU BUDGET PAR LE POUVOIR EXECUTIF	82
I. La procédure de préparation du budget	82
A. Les organes du pouvoir exécutif chargés de la préparation du budget au sein du pouvoir exécutif	82
B. La procédure d'élaboration	85
II. La problématique de l'estimation des recettes : les recettes estimées par le	

pouvoir exécutif, réestimées chaque année par le pouvoir législatif.....	89
A. L'estimation des recettes faite par le Pouvoir Exécutif.....	89
B. La réestimation des recettes réalisées par le Pouvoir Législatif.....	93
SECTION 2. LES PARTICULARITES RENCONTREES LORS DE L'ELABORATION DU	
BUDGET BRESILIEN.....	100
I. La désaffectation des recettes de l'union – DRU : un outil de flexibilisation	
du choix d'allocation de ressources par le pouvoir exécutif	100
A. Une réponse à la rigidité dans la fixation des dépenses	101
B. Une solution controversée.....	109
II. Le budget participatif comme un mécanisme de démocratisation des	
budgets locaux	115
A. Un instrument démocratique au profit des budgets municipaux	115
B. Quelques exemples de son implantation.....	120
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	126
CONCLUSION DU TITRE I	127
TITRE II L'ADOPTION DES LOIS BUDGETAIRES : UNE AFFAIRE DU POUVOIR LEGISLATIF	
SUBISSANT BEAUCOUP D'INFLUENCE DU POUVOIR EXECUTIF	128
CHAPITRE 1. LES PRINCIPAUX ACTEURS AU CONGRES NATIONAL ET LEUR	
PARTICIPATION A LA PROCEDURE LEGISLATIVE	131
SECTION 1 LES PRINCIPAUX ACTEURS AU SEIN DU POUVOIR LEGISLATIF.....	132
I. La commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle : la	
principale instance de décision.....	132
A. La composition et les compétences de la commission mixte des plans,	
des budgets publics et du contrôle	133
1. La composition de la commission	133
2. Les compétences de la CMO	135
B. Les rapporteurs du budget.....	138
1. La nomination des rapporteurs	138
2. Le rôle des rapporteurs.....	140
II. Les autres acteurs : les groupements parlementaires et les leaders au	
Congrès National	142
A. Les groupes et les blocs parlementaires	142
B. Les leaders au parlement	145
1. Le choix des leaders.....	145
2. Le rôle des leaders	147
3. Le collège des leaders	150
4. Les leaders à la commission mixte du budget.....	151
C. Les bureaux de conseil en matière budgétaire de la Chambre des	
Députés et du Sénat	152
SECTION 2. L'INFLUENCE DU POUVOIR EXECUTIF SUR LA PROCEDURE LEGISLATIVE	
.....	154
I. L'initiative exclusive des lois budgétaires attribuée au pouvoir exécutif	154
A. Une initiative exclusive et obligatoire	154
B. Le défaut d'initiative entraînant le contrôle de constitutionnalité	158
II. Le contrôle exercé par le pouvoir exécutif sur l'agenda des travaux	
législatifs.....	161
A. Les pouvoirs législatifs conférés au président de la république et leur	
effet de verrouillage de l'ordre du jour des travaux législatifs au congrès	
national.....	162

B. Les sollicitations d'urgence dans l'appréciation de certains projets de loi	169
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	172
CHAPITRE 2. LE DROIT D'AMENDEMENT PARLEMENTAIRE ET LA PROCEDURE D'ADOPTION DU BUDGET AU SEIN DU CONGRES NATIONAL	173
SECTION 1. LE DROIT D'AMENDEMENT AU BUDGET	175
I. L'évolution du droit d'amendement parlementaire	175
A. Les fondements et les origines du droit d'amendement	175
B. Les limites apportées à l'exercice du droit d'amendement	181
II. La procédure de présentation des amendements parlementaires et les questions controversées concernant le droit d'amendement	185
A. Les conditions de présentation des amendements au budget	185
1. Les amendements parlementaires au budget de l'État	185
a) L'origine et la répartition des ressources	185
b) Les amendements de commission	188
c) Les amendements des groupements des états fédérés	188
d) Les amendements individuels	189
e) Le comité d'admissibilité des amendements	190
2. Les amendements d'initiative populaire	191
B. Questions controversées concernant le droit d'amendement	193
1. Les détournements de ressources	193
2. Les négociations avec le pouvoir exécutif	195
SECTION 2 LA PROCEDURE D'ADOPTION DES LOIS BUDGETAIRES PAR LA COMMISSION MIXTE DU BUDGET ET LE CONGRES NATIONAL	199
I. La procédure d'adoption des lois budgétaires au sein de la Commission Mixte du Budget	199
A. La procédure d'adoption de la loi budgétaire annuelle	199
1. Les dispositions générales	199
2. Les détachements	200
3. Les délais	202
B. La procédure d'adoption de la loi de directives budgétaires et du plan pluriannuel	204
1. La loi de directives budgétaires	204
2. Le plan pluriannuel	206
II. L'adoption du budget par le Congrès national et le problème de la non- approbation de la loi budgétaire	209
A. L'adoption du budget en session plénière du Congrès National	209
1. Le vote de la loi budgétaire au Congrès National	209
2. La promulgation par le pouvoir exécutif et le droit de veto	210
B. Le problème de la non-approbation du budget	212
1. L'extension du problème	212
2. La controverse autour de la solution à adopter	214
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	219
CONCLUSION DU TITRE II	220
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	221
DEUXIEME PARTIE L'EXECUTION DU BUDGET PAR LE POUVOIR EXECUTIF ET LE CONTROLE INTERNE ET EXTERNE DES FINANCES PUBLIQUES	223
TITRE I. L'EXECUTION BUDGETAIRE : UNE PROCEDURE LARGEMENT DOMINEE PAR LE POUVOIR EXECUTIF	228

CHAPITRE 1. LA COMPETENCE DU POUVOIR EXECUTIF POUR EXECUTER LE BUDGET ET L'INTERVENTION DU POUVOIR JUDICIAIRE DANS CETTE ETAPE	230
SECTION 1. L'EXECUTION BUDGETAIRE MENEE LE POUVOIR EXECUTIF.....	232
I. La délimitation de la compétence du pouvoir exécutif et les étapes de l'exécution budgétaire	232
A. La compétence du pouvoir exécutif	233
1. La compétence du pouvoir exécutif	233
2. La responsabilité des ordonnateurs de dépenses vis-à-vis de l'exécution budgétaire.....	235
a) La responsabilité administrative.....	235
b) La responsabilité politique.....	238
c) La responsabilité pénale	239
B. Les étapes de l'exécution budgétaire	241
1. La programmation de déboursement	241
2. L'exécution de la recette	243
3. Les étapes d'exécution de la dépense	244
II. Les enjeux de la comptabilité de l'exécution budgétaire	247
A. Le régime comptable de l'exécution budgétaire et l'incorporation des normes internationales de comptabilité	248
1. Le régime comptable de l'exécution budgétaire	248
2. L'incorporation des normes internationales de comptabilité	250
B. La problématique des restes à payer	252
SECTION 2. L'INTERVENTION DU POUVOIR JUDICIAIRE	257
I. L'intervention du pouvoir judiciaire dans la distribution des ressources en matière budgétaire	257
A. Le phénomène de la « judiciarisation » des droits sociaux.....	257
1. Les droits sociaux et le « minimum existentiel ».....	258
2. Les décisions concédant des prestations.....	261
B. Les enjeux budgétaires de la « judiciarisation ».....	266
1. La question de la « réserve du possible »	266
2. Les conséquences négatives de l'intervention du pouvoir judiciaire sur les politiques publiques	269
II. Le régime d'exécution budgétaire des paiements des condamnations judiciaires subies par l'État	275
A. L'exécution des condamnations judiciaires subies par l'État	275
1. Le système des ordres de paiement - « precatórios »	275
2. Les amendements constitutionnels portant sur le système des ordres de paiement	278
B. Un système très critiquable d'exécution contre l'État.....	282
1. L'inconstitutionnalité des amendements constitutionnels	282
2. La Résolution 40/2001 du Sénat.....	284
3. La possibilité (rejetée) d'intervention fédérale	287
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	289
CHAPITRE 2. LA PARTICIPATION DU POUVOIR LEGISLATIF A L'ETAPE D'EXECUTION BUDGETAIRE.....	290
SECTION 1. L'INTERVENTION DU POUVOIR LEGISLATIF SUR L'ETAPE D'EXECUTION ET LA FLEXIBILITE BUDGETAIRE	291
I. Les prérogatives du pouvoir législatif lors de l'étape d'exécution du budget	291

A.	L'exigence d'autorisation législative pour la pratique de certains actes de gestion	291
B.	Le contrôle et les exigences de la loi de responsabilité financière	294
II.	La flexibilité budgétaire	295
A.	Les différents mécanismes employés pour rendre le budget plus flexible en cours d'exécution	296
1.	L'autorisation budgétaire comme permission	296
2.	Crédits additionnels	297
a)	Crédits supplémentaires	297
b)	Crédits spéciaux	298
c)	Crédits extraordinaires	298
3.	Marge de remaniement	299
4.	Contingentement	300
5.	Réserve de contingence	302
B.	Une utilisation détournée des mécanismes de flexibilité par le pouvoir exécutif	303
SECTION 2. L'EXECUTION DES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES ET LES PROPOSITIONS DE RENDRE OBLIGATOIRE L'EXECUTION DE TOUTES LES DEPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT.....		
309		
I.	La problématique de l'exécution des amendements parlementaires au budget de l'État	310
A.	Le régime d'exécution des amendements parlementaires au budget	310
B.	L'exécution des amendements parlementaires utilisée comme « monnaie d'échange » par le pouvoir exécutif	315
II.	La réponse du pouvoir législatif à l'inexécution de ses amendements : la proposition de rendre le budget « impositif »	321
A.	Le contenu de la proposition d'amendement constitutionnel pour rendre obligatoires toutes les dépenses du budget de l'État	322
B.	Le « budget impositif » : une réponse inadaptée	326
CONCLUSION DU CHAPITRE 2		
331		
CONCLUSION DU TITRE I		
332		
TITRE II.....		
333		
LE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES : UNE ACTIVITE NEGLIGEE PAR LE POUVOIR LEGISLATIF		
333		
SECTION 1. LE CADRE JURIDIQUE ET LES ORGANES DU CONTROLE INTERNE AU SEIN DES POUVOIRS DE L'UNION		
337		
I.	Le cadre juridique du contrôle interne	337
A.	Les normes constitutionnelles dédiées au contrôle interne des finances publiques	337
B.	Les lois et règlements encadrant le contrôle interne des finances publiques	340
I.	Les organes de contrôle interne des pouvoirs de l'Union	343
A.	Le contrôle interne du pouvoir exécutif fédéral	343
B.	Le contrôle interne des pouvoirs législatif et judiciaire de l'Union.....	348
1.	Le contrôle interne du pouvoir législatif	348
2.	Le contrôle interne du pouvoir judiciaire	350
SECTION 2. LES EVOLUTIONS DU CONTROLE INTERNE AU BRESIL LORS DES DERNIERES ANNEES		
353		
I.	La modernisation des institutions de contrôle interne.....	354

A. La centralisation du contrôle interne et le rôle prééminent du Contrôle Général de l'Union	354
B. Les systèmes informatisés comme outil fondamental de contrôle interne	358
II. L'évolution du contrôle interne vers un contrôle basé sur les risques	363
A. L'introduction du contrôle basé sur les risques.....	363
1. Le cas du système brésilien de sécurité sociale	363
2. La méthodologie d'identification des risques de corruption	367
B. L'évolution de l'audit interne et le besoin de mettre en valeur la performance au sein du contrôle interne	376
1. Les innovations dans la procédure d'audit interne	377
a) Caractéristiques	377
i) Les nouvelles techniques d'audit	379
ii) Les modalités d'audit	379
2. Le besoin de mettre en valeur la performance au sein du contrôle interne.....	383
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	388
CHAPITRE 2. LE CONTROLE EXTERNE EXERCE PAR LA COUR DES COMPTES ET LE POUVOIR LEGISLATIF	389
SECTION 1 LE CONTROLE EXTERNE EXERCE PAR LA COUR DES COMPTES BRESILIENNE	391
I. La Cour des comptes de l'Union	392
A. La composition et l'organisation de la Cour des comptes de l'Union	393
1. La composition de la Cour des comptes de l'Union	393
2. L'organisation de la cour des comptes de l'Union.....	397
B. Le statut juridique de la Cour des comptes : un « tribunal » non juridictionnel.....	399
1. Un « tribunal » non juridictionnel	399
2. Les pouvoirs de sanction de la Cour des comptes de l'Union.....	401
3. La révision des décisions de la Cour des comptes par le pouvoir judiciaire.....	403
II. L'exercice du contrôle externe par la Cour des comptes de l'Union	407
A. L'appréciation des comptes du Président de la République.....	407
B. Les autres activités de contrôle externe.....	414
1. Les audits sur les comptes des autres agents responsables de la gestion des ressources publiques	414
2. Le contrôle des ressources transférées aux états fédérés et municipalités	418
SECTION 2. L'EXERCICE DU CONTROLE EXTERNE PAR LE PARLEMENT	420
I. L'appréciation des comptes et l'empêchement du Président de la République	421
A. L'appréciation des comptes du Président de la République et de la Cour des comptes de l'Union.....	421
1. Le jugement des comptes du Président de la République	421
2. L'appréciation des comptes de la Cour des comptes	425
B. L'empêchement du Président de la République	426
II. Le contrôle réalisé par les commissions parlementaires.....	430
A. L'exercice du contrôle externe par la Commission mixte des plans, des	

budgets publics et du contrôle	430
B. Les Commissions Parlementaires d'Enquête	434
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	440
CONCLUSION DU TITRE II	441
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	442
CONCLUSION GÉNÉRALE	443
BIBLIOGRAPHIE	451