



Université de Strasbourg
Ecole nationale d'administration

Master spécialité Administration et finances publiques
Parcours Administration Publique Spécialisée

Titre du mémoire

**Le contrôle de l'Assemblée nationale sur les politiques
publiques au Niger : réalisations et perspectives**

Sous la direction de
Jérôme DIETENHOEFFER

Soutenu par Moussa MACHALELE
CIP Promotion Louis Pasteur (2017-2018)

Juin 2018

Remerciements

Mes très sincères remerciements vont à,

Monsieur Jérôme DIETENHOEFFER, en tant que tuteur de mémoire, il m'a guidé dans mes recherches et son expertise a été précieuse pour la conduite et la rédaction de mon mémoire.

Mes remerciements vont également à l'endroit de mes collègues administrateurs de l'Assemblée nationale de la France et du Niger, grâce à qui mon étude a pu se concrétiser.

Dédicace

- À mon père ;
- À ma mère ;
- À mon épouse ;
- À mes frères et sœurs.

Pour votre amour, votre soutien et tous les sacrifices consentis.
Trouvez ici, l'expression de ma profonde reconnaissance et de mon éternelle gratitude.

Sommaire

Remerciements	3
Dédicace	4
Sommaire	5
Abréviations et Acronymes	6
Introduction générale	7
Première partie: la pratique du contrôle parlementaire au Niger	11
Chapitre I) Le cadre théorique	12
Section I) le cadre normatif et institutionnel.....	13
A. Cadre normatif	13
B. Cadre institutionnel	14
Section II) Les moyens et mécanismes de contrôle	15
A. Présentations des instruments du contrôle	15
B. Mécanismes du contrôle parlementaire des politiques Publiques	16
Chapitre II) La mise en œuvre des moyens de contrôle parlementaire	17
A. Questions écrites et orales	17
B. Interpellations et questions d’actualité	19
C. Commissions d’enquête et de contrôle	21
SECTION II) L’efficacité des moyens de contrôle du jeu démocratique et politique.....	23
A. La mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement	23
B. La motion de censure	24
Section III) Le cas spécifique du contrôle budgétaire et l’évaluation des politiques publiques.....	25
A. Le contrôle budgétaire	25
B. L’évaluation des politiques publiques	27
Deuxième partie: les perspectives d’amélioration du contrôle des politiques publiques	30
Chapitre I) Les limites de l’Assemblée nationale dans le contrôle des politiques publiques	31
Section I) Une limite liée à la nature du régime	31
A. Le contrôle parlementaire dans un régime présidentiel	31
B. Le contrôle dans un régime semi présidentiel	32
Section II) Les limites institutionnelles	32
A. Au niveau du Parlement	33
B. Défaillance de mécanisme de suivi	35
Chapitre II) Les perspectives d’amélioration du système de contrôle parlementaire des politiques publiques	36
Section I) une perspective d’amélioration avec l’adoption de la LOLF	36
A. L’institution d’un débat d’orientation budgétaire	36
B. Le développement du contrôle budgétaire	37
Section II) propositions et suggestions en vue d’un contrôle efficace des Politiques publiques.....	38
A. La nécessité d’une réforme institutionnelle	38
B. Le renforcement des capacités	39
Conclusion	41
Bibliographie	43
<u>Ouvrages généraux</u>	43
<u>Ouvrages spécialisés</u>	43
<u>Thèses et mémoires</u>	43
<u>Rapports et études diverses</u>	44
<u>Articles de revues ou de journaux</u>	44
<u>Textes législatifs et réglementaires</u>	44

Abréviations et Acronymes

IDH : Indice du Développement Humain.

PDES : Programme du Développement Économique et Social.

SONITEL : Société Nigérienne de Télécommunication.

DPBEP : Documents de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle.

DPPD : Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD).

SAMIRA : Société des Mines de Liptako.

CAGI : Commission des affaires générales et institutionnelles.

DOB : débat d'orientation budgétaire.

CNDP : Conseil Nationale du Dialogue de Politique.

PEFA : Public Expéditeur and Financial Accountability.

Introduction générale

La place peu enviable qu'occupent les Etats Africains dans le concert des nations et les nombreux défis auxquels ils font face, leur impose un changement de comportement. Cela passe notamment par la mise en place d'un système capable de favoriser une gouvernance de qualité.

S'agissant du Niger, le bilan de la situation sociopolitique et économique après trente années d'indépendance, révélait une gouvernance défailante. Celle-ci se traduit entre autres par les détournements des deniers publics et la corruption avec comme conséquences des difficultés pour les autorités à honorer certaines dépenses de souveraineté. C'est pourquoi les couches sociopolitiques s'étaient mobilisés afin d'obtenir l'instauration du multipartisme.

La chute du mur de Berlin ¹ et les recommandations de la Baule², sont venues accélérer un processus de démocratisation déjà initié par la Conférence nationale souveraine³. Un gouvernement civil est alors formé en 1991 avec un Premier ministre Chef du gouvernement⁴, un organe législatif dénommé Haut Conseil de la République (HCR)⁵ et un Président de la République, Chef de l'Etat⁶, dépouillé de l'essentiel de ses pouvoirs.

C'est sous cette nouvelle forme de gouvernance que le pays s'est doté d'une nouvelle constitution en 1992 et a organisé les premières élections démocratiques. Un nouveau Gouvernement et une nouvelle Assemblée nationale furent alors mis en place avec comme objectif l'éradication de tous les maux qui ont longtemps gangrené le fonctionnement de l'Etat et réduit les chances de développement.

Malgré l'avènement de la démocratie en 1991, le pays a encore connu des périodes d'instabilités liées à la mauvaise gouvernance.

Le retour au régime constitutionnel normal en 2011 aurait dû contribuer à améliorer la gestion des politiques publiques par la mise en place d'un meilleur contrôle. Cette tâche est dévolue à l'Assemblée nationale.

¹ Le 10 novembre 1989, le mur de Berlin long de 49 kilomètres et haut de 1,5 mètre a été détruit à la suite de la chute de tous les régimes communistes en Europe et des gigantesques manifestations.

² Le 20 juin 1990 à la Baule, où le président François Mitterrand réunit les chefs d'Etats Africains et les invite à développer la démocratie dans leur pays à l'image des européens de l'est qui viennent de s'affranchir de la tutelle communiste.

³ La Conférence Nationale Souveraine est la réunion des forces vives de la Nation qui a duré trois mois à partir du 29 juillet 1991.

⁴ Il s'agit de son Excellence Cheffou Amadou, ingénieur de l'aviation civile de formation et ancien cadre de l'OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale).

⁵ Le HCR est une institution législative de la première transition démocratique dans notre pays de 1991 à 1992. Cet organe législatif a été Présidé par le Professeur André Salifou, enseignant chercheur à l'Université Abdou Moumouni de Niamey, Président du Présidium de la Conférence Nationale souveraine,

⁶ Il s'agit du Général de Division Ali Saibou alors Président de la République.

L'Assemblée nationale est l'institution politique composée « *collège d'élus au suffrage universel pour délibérer sur les affaires de l'Etat*⁷ ».

Le type de régime institué a mis en œuvre des moyens d'actions réciproques entre les pouvoirs exécutif et législatif⁸.

Ainsi, si le constituant a reconnu au Gouvernement des prérogatives pour déterminer la politique de la nation, il a parallèlement donné à l'Assemblée nationale le pouvoir de contrôler les activités de l'exécutif⁹.

Un tel dispositif devrait permettre de pallier les insuffisances de contrôle jusque-là constatées et ainsi améliorer la mise en œuvre des politiques publiques.

Selon Jean Gicquel et Pierre Avril¹⁰ « *le terme de contrôle désigne les activités politiques des assemblées, par opposition à leur activité législative et recouvre une grande diversité d'opérations, qui vont de la mise de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement aux activités purement informatives* ». Le contrôle est une sorte de surveillance, d'inspection et de vérification.

Pauline Türk¹¹, donne au contrôle parlementaire la définition suivante : « *Surveillance, examen, vérification ou suivi : le contrôle implique une maîtrise, un droit de regard et d'encadrement sur l'activité d'autrui, voire un pouvoir de sanction et de censure. Il peut ainsi réguler, orienter et guider. Le contrôle parlementaire est celui qui relève des assemblées délibérantes, représentatives du souverain et investies du pouvoir législatif. Il s'exerce sur le pouvoir exécutif, tenu en démocratie de rendre compte de ses activités, de se soumettre à certaines investigations, de répondre des sollicitations et, le cas échéant, de tirer les conséquences des suggestions et critiques...* », C'est cette définition que nous retenons, car elle traduit la réalité du rôle de l'Assemblée nationale dans sa fonction de contrôle.

La politique publique « désigne les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou de

⁷ *Vocabulaire juridique*, CORNU Gérard .édition PUF, Paris, 2005, p 78.

⁸ C'est un régime semi- présidentiel qui consacre l'équilibre des pouvoirs. Art. 59 de la constitution « Le Président de la République peut, après consultation du président de l'Assemblée nationale et du Premier ministre, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Une nouvelle Assemblée est élue quarante-cinq (45) jours au moins et quatre-vingt-dix (90) jours au plus après cette dissolution. Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans les vingt- quatre (24) mois qui suivent les élections ».

Après expiration du délai fixé à l'alinéa précédent, si les élections législatives ne sont pas organisées, l'Assemblée nationale dissoute est réhabilitée de plein droit. Art. 108 de la Constitution « Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure, désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement ou lui refuse sa confiance à l'occasion du vote d'un texte, le Premier ministre remet au Président de la République la démission du Gouvernement ».

⁹ Art. 76 de la Constitution « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. et Art. 90 de la Constitution : L'Assemblée nationale vote la loi et consent l'impôt. Elle contrôle l'action du Gouvernement ».

¹⁰ Jean Gicquel et Pierre Avril, *Lexique du droit constitutionnel*, PUF, Paris 2014, p. 281.

¹¹ PAULINE TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, Paris, 2011, p 15.

territoire »¹². La politique publique est la traduction d'un ensemble d'idées en actions concrètes, en vue d'atteindre des objectifs précis.

Le contrôle des politiques publiques est le mécanisme à travers lequel les députés surveillent les actions et les interventions du Gouvernement. Dans un contexte économique difficile, et où les exigences des citoyens sont de plus en plus fortes, le contrôle parlementaire apparaît par excellence comme un gage de bonne gouvernance.

Une gouvernance de qualité est plus que jamais l'objet de préoccupation des Etats modernes, non seulement pour ses effets positifs sur le développement, mais également en ce qu'elle constitue désormais un des critères de l'aide publique au développement et une condition d'accès au prêt des Institutions de Bretton Woods¹³. Facteur de développement, de paix et de stabilité politique, la bonne gouvernance concourt à l'efficacité de l'action publique.

La fonction de contrôle de l'action gouvernementale, qui vient ainsi s'ajouter à la fonction législative, fait de l'Assemblée le garant de l'équilibre des pouvoirs.

Au regard de tout ce qui précède, il reste à savoir si tous ces mécanismes ainsi institués sont utilisés de manière efficace et surtout, si à l'épreuve des faits, ils produisent les résultats escomptés.

L'avant dernier rang qu'occupe le Niger dans le classement en matière de l'Indice du Développement Humain (2016)¹⁴, amène à se poser de telles interrogations.

Les citoyens estiment que l'Assemblée nationale ne joue pas son rôle.

L'Assemblée nationale se situe en amont et en aval de toutes les politiques publiques d'un pays démocratique, en ce sens qu'il lui revient d'en affecter les moyens et d'en contrôler l'exécution. Alors comment s'effectue le contrôle parlementaire des politiques publiques? La mise en œuvre des moyens de contrôle est-elle efficace ? Il y'a lieu de s'en soucier lorsqu'on sait que, dans la réalité, nombreuses sont les recommandations qui ne sont pas suivies d'effets

Le thème de notre travail : le contrôle de l'Assemblée nationale sur les politiques publiques au Niger traduit notre volonté de faire ressortir les effets bénéfiques du contrôle parlementaire sur les politiques publiques.

À cet effet, nous aborderons dans un premier temps, la pratique du contrôle parlementaire (1ère partie), avant de faire le point sur les perspectives d'amélioration du contrôle des politiques publiques (2ème partie).

¹² Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, et Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de sciences Po, 2010, p. 420.

¹³ Cf. Rapport Banque Mondiale 1989.

¹⁴ Rapport publié le 21 mars 2017, données 2015-2016, le Niger est classé avant dernier (source www.UNDP.ORG).

**Première partie: la pratique du contrôle parlementaire au
Niger**

Chapitre I) Le cadre théorique

Consécutivement aux élections législatives tenues le dimanche 21 Février 2016, l'Assemblée nationale de la deuxième législature de VIIème République, a été installée le 24 mars 2016 ; à la suite de l'arrêt n° 012/CC/ME de la Cour Constitutionnelle en date 16 mars 2016, déclarant 171 députés élus avec leurs suppléants¹⁵.

Présidée par le doyen d'âge, la première séance de cette institution a été consacrée à l'élection du Président de l'Assemblée nationale¹⁶. Par la suite, six Vice-Présidents¹⁷, trois Questeurs¹⁸ et six Secrétaires Parlementaires¹⁹, tous membres du bureau sont élus conformément à la configuration politique de l'Institution pour un mandat d'un an renouvelable.

Les Présidents des sept Commissions Générales Permanentes ainsi que les Présidents des Groupes Parlementaires²⁰ et les Rapporteurs sont élus dans les mêmes conditions.

L'Assemblée nationale a connu en début de la 2ème législature de la VIIème République, la formation des six Groupes parlementaires, à savoir PNDS TARAYYA, JAMMAHURIYA, les PATRIOTES, les REPUBLICAINS, MNSD-HANKURI-TABBAT et ZAM ZAM-LUMANA.

Quatre groupes parlementaires sur six ont rejoint la majorité et les deux autres l'opposition.

À la suite d'une recomposition politique marquée par le départ du MNSD²¹ du groupe de l'opposition au profit de la majorité, l'opposition parlementaire ne compte désormais qu'un seul groupe parlementaire : celui de HANKURI-ZAM ZAM –LUMANA.

La VIIème République est régie par la Constitution du 25 novembre 2010. Celle-ci consacre en son article 116, la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

¹⁵ On compte 27 femmes parmi les 171 députés élus.

¹⁶ Il s'agit de son Excellence Ousseini Tinni diplômé de l'Ecole Supérieure de Commerce et de l'Administration des Entreprises de Marseille(France), député PNDS de la circonscription de DOSSO, élu Président de l'Assemblée Nationale le 25 mars 2016 pour cinq ans, par 109 députés sur 118 avec 6 voix contre.

¹⁷ 1^{er} vice-président :M. Iro Sani (PNDS) ,2^{ème} Vice-président : Mahamadou Liman El Hadji Ali (Zam-Zam – Lumana- Hankouri), 3^{ème} Vice-président : Ayouba Hassan (MNSD),4^{ème} Vice-président : Souley Idi (Jamhuriya et apparentés), 5^{ème} Vice-président : Oumarou Yahaya (Républicains) ;6^{ème} Vice-président : Tanimoune Oumarou (Patriotes).

¹⁸Jalaoui Alkabouss (Jamhuriya), Soumana Sanda (Lumana) et Zakari Karidio (MNSD).

¹⁹ 1^{er} Secrétaire parlementaire : MME Mariama Manzo (PNDS) ,2^{ème} : MME Adiza Seini (Zam-zam Lumana-Hankuri), 3^{ème} : M. Issaka Idi (MNSD) ,4^{ème} : Illiassou Dillé (Jamhuriya et apparentés) ,5^{ème} : M. Elhadji Boulou Mamadou (Républicains), 6^{ème} : MME Amina Laouali (Patriotes).

²⁰ M. Sanoussi Moussa Mareini, (Jamhuriya et apparentés) M. Mamane Mourtala Mamouda (MNSD), M. Mahamane Sani Amadou (Patriotes) M. Amadou Babalé (les Républicains) ; M. Saadou Dillé (PNDS), Issoufou Issaka (Zam Zam Lumana Hankuri).

²¹ Le 13 février 2016.

Ces précisions apportées, il reste à présenter le cadrer normatif et institutionnel du contrôle parlementaire.

Section I) le cadre normatif et institutionnel

Le contrôle parlementaire s'exerce dans un cadre normatif et institutionnel.

A. Cadre normatif

Le contrôle parlementaire trouve son fondement juridique dans la Constitution du 25 novembre 2010, la loi Organique relative aux lois des Finances et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Dans toutes les démocraties, les constitutions confèrent au parlement la charge de veiller au contrôle de l'action gouvernementale par le biais des plusieurs outils.

La Constitution du 25 novembre 2010 établit que le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée Nationale. En effet cette règle met en évidence la nature parlementaire du régime de la 7eme République et place le parlement au-dessus du Gouvernement. Ce pouvoir qui est accordé aux députés, leur permet d'accomplir leur mission de contrôle.

C'est pourquoi la loi fondamentale de notre pays consacre le contrôle de l'action du Gouvernement par le parlement ²² et précise que les travaux de l'Assemblée nationale ont lieu suivant un Règlement intérieur.

Les députés peuvent ainsi créer les conditions et les procédures d'exercices du contrôle des actions du Gouvernement

En plus de la Constitution et du règlement intérieur, il existe un autre cadre juridique du contrôle parlementaire. Il s'agit de la loi N°2012-09 DU 26 mars 2012 portant Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Cette loi met en place en place les nouvelles règles du droit de finances publiques.

Le cadre juridique ainsi évoqué offre aux députés des outils appropriés pour la mise en œuvre du contrôle. Aussi est-il utile de rappeler le cadre institutionnel dans lequel s'exerce le contrôle.

²² Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 90 de la Constitution du 25 novembre 2010, l'Assemblée nationale « *contrôle l'action du gouvernement* ».

B. Cadre institutionnel

Les Commissions permanentes et la séance plénière constituent le cadre institutionnel où s'exerce le contrôle parlementaire.

De manière générale, les commissions offrent un cadre restreint qui facilite le contrôle détaillé des projets et propositions de lois.

Les Commissions générales permanentes jouent un rôle important en matière de contrôle parlementaire. Elles assurent l'information de l'Assemblée nationale pour lui permettre d'exercer un contrôle sur la politique du gouvernement.

L'information est recueillie grâce à deux instruments : les auditions et les missions d'information.

En effet, les Commissions saisies pour l'examen d'un projet de loi des projets de loi, recourent aux auditions de toutes les parties concernées. Elles disposent de larges pouvoirs de contrôle et d'interpellation du gouvernement dans la mesure où elles vérifient aux moyens de questionnaires le motif et la portée d'un projet de loi. Et même si ce travail n'est pas bien visible, il constitue un véritable contrôle en amont des textes en examen. Il en est de même du contrôle budgétaire exercé par la Commission des Finances et du budget grâce aux pouvoirs d'investigation dont elle dispose à cet égard, la Commission des Finances mène un contrôle à priori des Finances publiques. Les autres commissions examinent le budget des ministères et institutions qui relèvent de leur domaine de compétence.

À ce titre elles demandent au Gouvernement de fournir la situation d'exécution du budget en cours à la date la plus récente avant d'autoriser les inscriptions budgétaires.

De par les informations qu'elles recueillent, les Commissions générales permanentes favorisent un vote éclairé.

L'usage montre une relative efficacité du contrôle à ce niveau. Par exemple, dans le cadre de l'examen au fond des textes portant réforme de la constitution et des lois électorales, la Commission des Affaires générales institutionnelles a écouté, les organisations société civile, les associations religieuses, le secrétariat permanent du Conseil Nationale du Dialogue Politique (CNDP), et le Ministre en charge des questions électorales.

Tout cela est le reflet des actes concrets des travaux en Commission afin de mieux préparer les séances plénières.

Dans la procédure législative, la plénière est une séance publique de l'Assemblée nationale où les députés sont réunis dans l'hémicycle par opposition aux autres réunions auxquelles peuvent être conviées les parlementaires.

Les plénières sont un autre niveau de contrôle, en effet, c'est au niveau de cette instance que les députés interviennent pour débattre des projets et propositions de lois, des questions au gouvernement de mise en jeu de responsabilité du gouvernement.

Ils exercent leurs pouvoirs de contrôle à travers des questions et interrogations qu'ils adressent au gouvernement. Les députés participent au travail de contrôle en examinant en séance publique les rapports des différentes commissions saisies au fond.

Du point de vue administratif la direction de la législation joue un rôle important dans le cadre du contrôle parlementaire. Elle apporte assistance aux députés et assure le suivi des recommandations faites au Gouvernement.

Section II) Les moyens et mécanismes de contrôle

A. Présentations des instruments du contrôle

Le contrôle parlementaire a été institué pour permettre à l'Assemblée d'exercer un suivi de la mise en œuvre des politiques publiques.

À cet effet, le parlement interpelle le gouvernement sur l'application de ses politiques. Cette fonction de contrôle permet de consolider la démocratie en fournissant un espace public où les citoyens sont informés sur l'exercice de la gouvernance.

Michel Ameller²³, abordant la question de la mission parlementaire estimait que, « *c'est à l'étendue de leurs moyens que se mesure aujourd'hui la force des assemblées parlementaires, il y a des belles espérances car les assemblées ont des nouvelles responsabilités, parmi lesquelles le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques* ».

Cet auteur salue l'introduction du contrôle parlementaire dans la liste des missions dévolues aux Assemblées nationales. Il estime que cela ne pourrait avoir qu'un impact positif sur la vie des nations.

Le contrôle parlementaire permet de rendre l'exécutif comptable de ses actions. Il permet aussi de vérifier concrètement si les politiques publiques sont bien appliquées, qu'elles ont eu l'effet souhaité et surtout qu'elles cadrent avec l'intérêt général.

Les sujets d'actualité ou, des événements ou des actions qui soulèvent des inquiétudes, font l'objet d'un contrôle par les élus du peuple afin de s'assurer qu'ils sont effectivement pris

²³ Michel Ameller, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, LGDJ, Paris, 1964, p. 9.

en charge par le Gouvernement. Aussi, l'exercice du contrôle parlementaire s'exerce-t-il avec des mécanismes spécifiques.

B. Mécanismes du contrôle parlementaire des politiques Publiques

Il existe tout un dispositif qui donne la possibilité aux députés de réaliser un contrôle efficace des politiques publiques. Cela peut aller des simples questions écrites jusqu'à la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement en passant par des rapports, auditions et évaluations des politiques publiques. Les débats sur les interpellations et les questions d'actualité sont retransmis en direct sur les antennes de la radio et télévision national

Les techniques de contrôle de l'action du Gouvernement peuvent être regroupées en trois groupes en trois catégories : les techniques d'informations réciproques, les techniques d'exercice du jeu démocratique et politique, le contrôle budgétaire et l'évaluation des politiques publiques.

Les manquements et négligences à tous ces mécanismes de contrôle sont sujets à des sanctions.

Élus de la nation, les députés sont individuellement et collectivement des acteurs clés du contrôle parlementaire. Ce sont eux qui déclenchent le contrôle à travers des questions et interrogations qu'ils adressent au gouvernement. Ils participent au travail de contrôle en examinant au sein d'une commission, par exemple l'emploi de l'argent public. Ils peuvent également en signant une motion de censure soumise au vote de l'ensemble des députés, mettre en cause la responsabilité du gouvernement. La volonté du député d'initier des questions écrites ou orales est la mesure qui permet d'apprécier le niveau du contrôle parlementaire dans les faits. Pour Guy Carcassonne²⁴, « *ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas les pouvoirs, mais les députés pour les exercer* ».

La motivation du député est en effet indispensable pour déclencher le mécanisme du contrôle parlementaire et promouvoir de ce fait la formulation et la bonne conduite des politiques publiques.

²⁴ GUY Carcassonne dans la préface du livre de René Dossière, *l'argent caché de l'Élysée*, seuil, Paris (2007).

Chapitre II) La mise en œuvre des moyens de contrôle parlementaire

Pour mieux cerner et appréhender la question du contrôle de l'exécutif par, il importe de mettre en évidence les outils qui sont utilisés avant de les évaluer. Pour l'essentiel, les députés procèdent au contrôle de l'action du Gouvernement par le biais des outils à caractère informatif, ceux à caractère de sanction et de manière spécifique à travers le contrôle budgétaire et l'évaluation des politiques publiques.

Section I) L'efficacité de la mise en œuvre des moyens de contrôle d'information réciproque.

Ils permettent aux députés d'obtenir des éclaircissements concernant un événement ou une politique publique donnée. C'est aussi l'occasion pour le député d'exposer son point de vue au Gouvernement. Les outils se composent essentiel, des questions écrites et orales, des interpellations, des questions d'actualité et enfin des commissions d'enquête.

A. Questions écrites et orales

La procédure de la question écrite constitue une prérogative individuelle du député ; la seule à pouvoir s'exercer même hors séance. La particularité des questions écrites est qu'elles obligent les membres du Gouvernement à répondre par écrit aux questions posées par les députés.

Rédigées de manière sommaire, les questions écrites sont posées par un député à un ministre. Elles se limitent aux éléments indispensables à la compréhension du sujet.

Le texte des questions écrites est ensuite envoyé au bureau de l'Assemblée nationale qui le notifie au Gouvernement.

Les questions écrites font l'objet d'une publication au Journal Officiel à la suite du Procès-verbal intégral. Les réponses du ministre aux questions précédemment posées sont également publiées

Les réponses sont notifiées aux auteurs des questions par le Président de l'Assemblée nationale. A défaut d'une réponse dans un délai d'un mois, l'auteur a la possibilité de la transformer en question orale pendant la session en cours ou celle qui suit. Toutefois un délai supplémentaire de quinze jours peut être accordé au ministre à sa demande.

Il convient en effet de rappeler que les questions écrites peuvent, faute de réponse, se transformer en questions orales.

Dans la pratique, aucune question écrite n'a encore été enregistrée depuis le début de la présente législature même si les députés ont conscience de la portée d'un tel moyen de contrôle. Cet outil de communication est moins utilisé en raison de la culture politique²⁵ et de la composition de l'Assemblée nationale²⁶. Au vu de ce qui précède, la question écrite n'est pas un outil efficace du contrôle des politiques publiques. De manière générale, les députés s'intéressent plus aux questions orales car elles établissent un échange facile entre le député et le ministre.

A titre d'exemples les questions orales²⁷ du 30 octobre 2012 sur la gratuité des soins pour les enfants de moins de cinq ans, les arriérés des centres de santé, et l'équipement technique des formations sanitaires, ont également permis aux députés d'entendre le Gouvernement sur les dispositions prises à cet effet. En 2014 une seule question orale a été posée par le député de l'opposition Maître Boubacar Mossi à la ministre de l'enseignement primaire. Elle portait sur « falsification manuel scolaire ». La question orale reste sans effet sur les actions du Gouvernement parce que ne découlant sur aucune recommandation. En revanche elle contribue à l'information de l'opinion publique.

Les questions orales²⁸, sont sommairement rédigées et déposées auprès du Président de l'Assemblée nationale pour être inscrites à l'ordre du jour de la plénière par la Conférence des Présidents. À la différence de l'interpellation, les questions orales ne donnent pas lieu à un débat général sur les réponses apportées par le membre du Gouvernement à la question du député. Elles sont notifiées à leur destinataire par le Président de l'Assemblée nationale.

En outre, tout député qui désire poser aux membres du Gouvernement des questions orales, doit remettre celles-ci au Président de l'Assemblée Nationale qui les communique à leur destinataire. La Conférence des Présidents peut regrouper plusieurs questions se rapportant au même objet. En pareil cas, c'est le député auteur de la première question qui en donne lecture à la tribune. Seul l'auteur de la question et le Ministre sont autorisés à prendre la parole.

²⁵ Les députés ne sont pas habitués aux correspondances écrites.

²⁶ 25% des députés sont analphabètes

²⁷ Il s'agit des questions orales posées par les députés Sala Amadou et Diabiri Assimiou, députés de la majorité à l'époque.

²⁸ Article 116 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale. Au cours de la première législature de la VII^{ème} République six questions orales ont été organisées.

À la suite des éléments de réponse fournis par le Ministre, l'auteur de la question peut demander des précisions ou faire les commentaires que lui inspire la réponse, et cela, sans introduire des faits nouveaux à la question initiale²⁹.

Lorsque, par suite de deux absences successives d'un Ministre, une question est appelée pour la troisième fois en séance publique, et que le Ministre est de nouveau absent, l'auteur de la question peut la transformer, séance tenante, en interpellation contre le gouvernement.

B. Interpellations et questions d'actualité

L'interpellation est un moyen de contrôle permettant au député de demander aux membres du Gouvernement de se justifier sur une question relevant de leurs compétences. Elle s'effectue au moyen d'une requête qui porte sur un fait ou un acte de gestion du Gouvernement ; et qui au regard de l'urgence et de la gravité du fait ou de l'acte nécessite une prise de position de l'Assemblée nationale. Lorsque cette condition n'est pas remplie, la Conférence des Présidents propose à l'interpellant soit, de reformuler sa question, soit de la transformer en un autre mécanisme de contrôle.

La requête portant interpellation est ensuite notifiée au Premier Ministre par le Président de l'Assemblée au moins soixante-douze heures avant l'ouverture de la séance, après que la Conférence des Présidents eut statué sur sa recevabilité.

Le Premier ministre a le choix, de se présenter en personne, ou de désigner un membre du Gouvernement, à charge pour lui de notifier au préalable le nom du ministre au Président de l'Assemblée.

Au cours de la séance, le député ou l'un des auteurs mandaté par ses pairs, expose la teneur de l'interpellation à la tribune. En cas d'absence non justifiée de l'auteur de la requête, celle-ci est rejetée. En cas d'absence justifiée, l'examen de la requête est renvoyé à une autre séance. Lors de la séance réservée à cet exercice, le Gouvernement apporte des réponses aux préoccupations soulevées par le député interpellant. Après les réponses, ce dernier dispose d'un bref droit de réplique.

S'ensuit alors un débat organisé selon un temps de parole équitablement réparti entre les groupes parlementaires, débat au cours duquel, d'autres députés peuvent également poser des questions ou faire des commentaires en rapport avec le sujet.

²⁹ En pratique, les séances de samedi sont consacrées aux questions orales.

L'issue du débat ainsi organisé est sanctionnée par une déclaration présentée par la Commission permanente compétente ou une commission spéciale mandatée par la plénière. Cette déclaration est assortie de recommandations dont le suivi est à la charge du bureau de la commission permanente. L'institution d'un mécanisme de suivi des recommandations sanctionnant les débats conforte davantage la portée d'un tel moyen de contrôle. Ce mode de contrôle est privilégié par le groupe de l'opposition.

Les séances d'interpellation étant retransmises en direct sur les ondes constituent pour l'opposition un moyen d'information et de dénonciation de la mauvaise gestion du Gouvernement. La majorité se livre facilement à cet exercice car ne débouchant pas à la mise en cause du gouvernement, mais généralement évite des questions qui le dérangent.

Grâce à différentes interpellations effectuées, le Gouvernement a été amené à rendre compte devant la représentation nationale et par-delà, devant le peuple dans son ensemble.

Il en est ainsi, lorsque le Gouvernement a été interpellé le 17 octobre 2012³⁰ sur le problème de ravitaillement en eau potable des populations de la ville de Zinder.

De même, le Gouvernement a été conduit à décliner les pistes de solutions qu'il envisageait de mettre en œuvre pour faire face aux problèmes récurrents de l'école nigérienne à la suite d'une interpellation du 29 octobre 2012.

Dans le même cadre, le Rapport rendu public par le PNUD³¹ sur l'IDH a conduit à une interpellation³² du Ministre du Plan, le 16 août 2014. Ce fût, pour les députés, l'occasion de débattre du sujet très crucial de l'impact de l'exploitation du pétrole sur les conditions de vie des populations.

Même si la mise en œuvre effective des recommandations n'est pas toujours garantie, le dispositif de l'interpellation reste, de par les débats qu'il suscite, un bel outil de suivi des politiques publiques.

Au cours de la première législature de la VIIème République, vingt interpellations ont été effectuées alors que les deux législatures de la Vème République en ont enregistré quatre-vingt-huit, soit une moyenne de quarante-quatre par législature.

De par ces chiffres, l'on peut déduire que le contrôle parlementaire s'est considérablement desserré au cours de la VIIème République. Un tel décalage est caractéristique de la volonté qui anime les acteurs du contrôle parlementaire à savoir les députés. En plus des interpellations, il existe un autre outil de contrôle, la question d'actualité.

³⁰ L'interpellation émane du député Mohamed Ben Omar.

³¹ Selon ce Rapport, le Niger occupe le rang de 187^{ème} sur 187 Pays.

³² Interpellation venant de Bakary Seydou et de Tijani Abdoukadi tous députés de l'opposition à l'époque.

Appelées en France questions au Gouvernement, elles mettent en évidence les questions présentant un caractère d'urgence et susceptibles d'intéresser le public. Etant une question d'actualité, celle-ci doit, comme son nom l'indique avoir un lien avec les sujets du moment. Les questions d'actualité doivent être aussi précises que concises, sans se rapporter à un sujet inscrit à l'ordre du jour.

Selon la procédure prévue par le Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale, la question d'actualité³³, est ouverte à tout député au moyen d'une demande écrite adressée au Président de l'Assemblée nationale. Lorsque le membre du Gouvernement concerné est empêché, son intérimaire est tenu d'y répondre.

Après les réponses apportées par le ministre concerné et la réplique de l'auteur de la question, un débat est ensuite organisé.

Telle qu'elle se présente, la question d'actualité est un autre moyen important de contrôle de l'action du Gouvernement. En effet, un tel exercice incite les membres du Gouvernement à s'intéresser aux questions d'actualité et à maîtriser davantage les dossiers dont ils ont la charge.³⁴ Les députés recourent régulièrement à la question d'actualité. Cependant ils estiment que, le temps de parole qui leur est accordé est insuffisant. Par conséquent, l'enthousiasme qui entourait jadis les questions d'actualités s'amenuise. Tout comme la question orale, celle d'actualité participe à l'information de l'opinion publique. Les députés sont davantage attachés au débat qu'aux conséquences que celui-ci est susceptible de produire sur les actions du Gouvernement. Au-delà des échanges, il serait d'un grand apport pour le contrôle des politiques publiques que les parlementaires approfondissent leur questionnement par le recours à d'autres moyens de contrôle.

C. Commissions d'enquête et de contrôle

Les commissions d'enquête ou de contrôle³⁵ permettent à une Assemblée au titre du contrôle de l'action gouvernementale de recueillir des informations sur des faits précis. Le droit d'enquête est considéré comme la conséquence du droit de contrôle reconnu aux Assemblées par la Constitution.

La création d'une commission d'enquête relève de l'initiative de l'Assemblée nationale. Celle-ci est matérialisée par le dépôt par un ou plusieurs députés, d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. La proposition de résolution

³³ Article 119 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

³⁴ Il a été enregistré 19 questions d'actualités au cours de la première législature de la septième République, et trois (03) depuis le début de la présente législature.

³⁵ Apparues en France avec le régime parlementaire.

doit exposer les motifs de la demande et déterminer l'objet de la requête. Elle fait par la suite l'objet d'un vote, En cas de vote favorable, elle est envoyée à l'examen de la commission permanente compétente.

Les commissions ont pour but de soumettre leurs conclusions à l'Assemblée nationale après le regroupement des informations concernant des faits précis. Dans tous les cas, les travaux d'une commission d'enquête sont automatiquement interrompus par l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création. C'est pourquoi, le Président de l'Assemblée notifie la proposition de résolution au Garde des Sceaux.

L'examen de la gestion de services publics est assuré par les commissions de contrôle qui portent à la connaissance de l'Assemblée les conclusions de leurs travaux.

Il y a lieu de souligner également que les commissions d'enquête et de contrôle doivent déposer leur rapport avant la fin de la Session au cours de laquelle elles ont été saisies. Ce rapport dont le dépôt est publié au journal officiel (JO), est ensuite transmis au Président de l'Assemblée. L'annonce du dépôt est faite à la séance suivante. L'Assemblée nationale est informée du contenu du rapport à la suite d'un huis clos et communication est faite au Gouvernement à toutes fins utiles.

Il convient de préciser que les Commissions d'enquête comprennent dix membres désignés selon la représentation proportionnelle des Groupes parlementaires³⁶.

Dans le cadre de leurs investigations, elles peuvent être amenées à déceler des irrégularités susceptibles de déboucher sur des actions en justice et donc sur d'éventuelles condamnations.

Plusieurs commissions d'enquête ont été mises en place par l'Assemblée nationale. On retiendra entre autres celle sur la SONITEL et celle portant sur l'exploitation de l'or à Samira.

En ce qui concerne la SONITEL, le Rapport produit a eu des conséquences. En effet il a très clairement dévoilé autant la mauvaise gestion assurée par le repreneur, que l'inopportunité de privatiser la SONITEL.

Le Gouvernement a donc pris en compte les recommandations de la commission d'enquête parlementaire en se chargeant lui-même de la gestion de la SONITEL.

Quant à la Commission portant sur l'or de Samira, certaines des conclusions qui en étaient issues ont amené le Gouvernement à procéder au recadrage administratif adéquat.³⁷

En outre, même si les conclusions des travaux de commissions d'enquêtes et de contrôle ne s'imposent pas à l'Exécutif, l'écho que ne manqueraient d'avoir les résultats des

³⁶ Articles 122 à 129 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

³⁷ Entre autres mesures, l'on peut signaler la réorganisation de l'Administration de ladite Société.

investigations menées, est susceptible d'avoir une répercussion certaine sur l'attitude des autorités et, par voie de conséquence, un impact décisif sur la gouvernance. Aussi faut-il préciser, que les propositions de résolution de création des commissions d'enquêtes déposées par les députés de la majorité aboutissent le plus souvent que celles de l'opposition.

SECTION II) L'efficacité des moyens de contrôle du jeu démocratique et politique

Les outils de contrôle à caractère de sanction sont la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale et la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement à travers le vote d'une motion de censure.

A. La mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement

La responsabilité politique du Gouvernement est l'obligation pour celui-ci de démissionner lorsqu'il ne dispose plus de la confiance du Parlement, devant lequel il est responsable. Corollaire de la représentation ce principe s'est développé en Grande Bretagne.

Il est le résultat d'une évolution historique fondée au début sur la responsabilité pénale des ministres. Le roi étant inviolable, la Chambre des Communes mettait en accusation les ministres devant la Chambre des Lords. Pour y échapper, les ministres démissionnaient, d'où la transformation de la responsabilité pénale en responsabilité politique.

Au Niger, conformément aux dispositions de la Constitution du 25 novembre 2010, le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale.

Les questions de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale³⁸ revêtent trois formes : engagement de la responsabilité sur un programme, engagement de la responsabilité sur une déclaration de politique générale, engagement de la responsabilité sur un texte.

Lorsqu'en application de l'Article 107³⁹ de la Constitution, le Premier Ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur les cas ci-dessus énumérés, Il est procédé au débat sous réserve du dépôt du programme, de la déclaration, ou du texte sept jours au moins, sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Ce dépôt est communiqué aux députés.

L'inscription des orateurs désirant intervenir est ensuite ouverte une demi-heure après une suspension faisant suite à l'audition du Premier Ministre. La Conférence des Présidents

³⁸ Article 130 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

³⁹ Article 107 de la Constitution du 25 novembre 2010 : « La responsabilité du Gouvernement peut être engagée devant l'Assemblée Nationale soit par le vote d'une motion de censure, soit par un vote de défiance ».

organise le débat en proposant le temps devant être imparti à chaque groupe parlementaire. Le débat est suivi des explications de vote ; le vote est émis à la majorité des suffrages exprimés des membres composant l'Assemblée nationale.

Il faut souligner que du début du processus démocratique dans notre pays à nos jours il n'y a eu de vote défavorable ni à l'encontre d'un programme, ni à l'encontre d'un texte, ni à l'encontre de la Déclaration de Politique Générale des Premiers ministres qui se sont succédé. Les majorités parlementaires ont toujours marqué leur solidarité à l'endroit du Gouvernement ; ce qui réduit considérablement la portée d'un tel outil de contrôle.

Par exemple le dix novembre 2013, les parlementaires ont discuté et approuvé⁴⁰ la motion de confiance déposée par le Premier Ministre chef du Gouvernement⁴¹, en vue d'obtenir leur accord sur le Programme de Développement Economique et Social (PDES). A cause du fait majoritaire, l'apport de cet outil sur la gouvernance, réside donc beaucoup plus dans les débats qu'il suscite que sur les chances de le voir aboutir. On constate également que le délai de sept jours ne permet pas d'examiner assez sérieusement la déclaration de politique ou le programme. Alors que leur compréhension et leur appréhension est nécessaire à l'exercice d'un bon contrôle des politiques publiques. De même les députés s'y intéressent peu. Ils préfèrent lors des discussions exposer les doléances de leurs régions, plutôt que d'examiner le fond du document.

B. La motion de censure

C'est un moyen de contrôle dont dispose le Parlement pour montrer son désaccord envers la politique du Gouvernement, il peut l'amener à démissionner en cas de vote favorable de la motion. Comme tel, cet outil peut être un puissant moyen de contrôle de l'action gouvernementale.

Selon la procédure prévue par le Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale, les députés peuvent déposer auprès du Président de l'Assemblée nationale, une motion de censure. Pour être recevable, celle-ci doit être signée par au moins un cinquième des députés et être accompagnée d'un document portant la mention : « motion de censure ».

A partir de ce moment, aucune signature ne peut être ni retirée ni ajoutée. Ensuite, le Président de l'Assemblée nationale notifie la motion de censure au Gouvernement et en donne lecture à l'Assemblée nationale.

⁴⁰ 70 voix pour et 43 contre. Source : Direction des Séances et des Procès-Verbaux.

⁴¹ Il s'agit de son excellence Brigi Rafini, Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

La discussion précédant le vote de la motion de censure est organisée par la Conférence des Présidents qui fixe la date du vote de la motion de censure qui ne peut intervenir qu'après quarante-huit heures à compter de son dépôt. Toutefois, en cas de plusieurs motions, la Conférence peut décider qu'elles seront discutées en Commission sous réserve qu'il soit procédé pour chacune à un vote séparé.

Lorsque la discussion est engagée, il n'est plus possible de retirer la motion de censure ; elle doit se poursuivre jusqu'au vote. Après une discussion générale, interviennent les explications de vote dont la durée ne peut excéder quinze minutes par Président de Groupe parlementaire. À cette étape, Il ne peut être présenté d'amendements à une motion de censure.

Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure. Elle n'est adoptée que lorsque la majorité des membres composant l'Assemblée nationale en y est favorable. L'adoption de la motion de censure entraîne ipso facto la démission du Gouvernement.

Lorsqu'en application des dispositions de l'article 107, alinéa 3 de la Constitution, le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte, le débat est immédiatement suspendu durant vingt-quatre heures.

L'histoire du Niger démocratique enregistre trois motions de censure pendant les législatures de la troisième IIIème République, huit pendant les législatures de la Vème République, aucune pendant la VIème République, deux pendant la première législature de la VIIème République⁴². Encore une fois, le fait majoritaire limite considérablement la portée d'un instrument de contrôle qui, en définitive est devenu le moyen privilégié auquel recourt l'opposition pour susciter des débats solennels au sein de l'hémicycle.

En conclusion la pratique montre que les interpellations, les questions orales, les questions d'actualités...et commissions d'enquêtes sont utilisées plus comme un moyen d'information, que d'un outil visant à influencer l'application des politiques publiques.

Section III) Le cas spécifique du contrôle budgétaire et l'évaluation des politiques publiques

A. Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire a ceci de particulier qu'il n'est ni un simple moyen d'information, ni un pur outil de sanction. Mais, ce moyen sui generis de contrôle reste, dans tous les cas, un précieux instrument de promotion de la bonne gouvernance financière en particulier et de mesure de performance des politiques publiques en général.

⁴² Source : Direction de la Législation et du Contrôle Parlementaire.

Richard Kakesa Malundangou⁴³, écrivait dans un article publié dans le journal international of innovation « *que le contrôle budgétaire parlementaire est une fonction essentielle pour renforcer la bonne gouvernance des finances publiques qui constitue un élément essentiel pour les Etats qui voudraient renforcer leurs capacités nécessaires pour le développement économique et la réduction de la pauvreté. Le parlement doit veiller à ce que la mise en œuvre du budget se fasse en toute transparence ...* ».

Par ces mots, l'auteur met en évidence le rôle de premier plan que joue le Parlement dans la mise en œuvre du processus budgétaire

La loi n° 2012-09 du 26 Mars 2012, portant Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Le contrôle financier de l'Assemblée Nationale s'exerce réellement lors des examens des lois de finances.

Selon l'Article XIV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

Outre qu'il garantit une bonne gestion des services publics, le contrôle budgétaire a une portée hautement politique car le budget s'analyse en une autorisation donnée au Gouvernement par le Parlement.

Au Niger, comme partout ailleurs, l'Assemblée nationale exerce le contrôle budgétaire à l'occasion de l'examen de la loi de finances.

L'examen et le vote de la loi de finances initiale constituent la première étape dans le processus de contrôle budgétaire opéré par le Parlement. Cette phase offre à ce dernier l'opportunité d'apprécier les prévisions des recettes, les crédits alloués aux ministères et institutions de la République, ainsi que le respect des grands principes budgétaires⁴⁴.

Désormais un certain nombre de documents accompagnent le projet de la loi de finances. Par exemple en vue de l'examen et de l'adoption de la loi de finances 2018, les documents ci-après étaient joints au projet du texte⁴⁵: le rapport économique, social et financier du projet de loi de finances 2018-2020, le plan de trésorerie prévisionnel 2018, le document de programmation budgétaire et économique pluriannuel 2018, les documents de programmation pluriannuelle des dépenses, les projets annuels de performance et des

⁴³ KAKESA MALUNDANGOU Richard, 2017, *Le contrôle parlementaire comme vecteur de bonne gouvernance des finances publiques, outil de lutte contre l'impunité et d'adhésion populaire du citoyen à l'impôt en République Démocratique du Congo*, in International Journal of Innovation and Applied Studies, juillet 2017, n° 4, p. 1210-1220.

⁴⁴ Les principes d'annualité, d'unité, d'universalité, de spécialité, de non-affectation et de sincérité.

⁴⁵ Lettre n°00414 /MCRI/CAB 2018 du 29 septembre 2017, du ministre des finances adressée au Président de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de texte portant loi de finances.

dotations, les comptes spéciaux de trésor et les restes à payer au 30 juin 2017, les restes à recouvrer, le tableau détaillé des recettes, le tableau de cartographie des programmes par ministères, et les tableaux relatifs aux classifications fonctionnelle, économique et administrative.

C'est aussi l'occasion pour le député de vérifier si les grandes orientations budgétaires contenues dans la loi de finances sont à même de contribuer au développement économique et social du pays.

Le vote des lois de finances rectificatives permet par ailleurs au Parlement de contrôler l'adaptation budgétaire opérée par le Gouvernement en fonction de l'évolution et de la réalité économique. C'est aussi un moyen de demander au Gouvernement des explications quant à la gestion des crédits alloués dans la loi de finances initiale.

Le vote de lois de règlement permet de vérifier le rapport annuel du Gouvernement sur l'exécution du budget précédent. C'est aussi l'occasion pour le député de contrôler sur pièces, les recettes et les dépenses et d'avoir la mesure des réalisations des programmes fixés par la loi de finances initiale. C'est enfin un exercice permettant de relever le respect des règles de bonne gouvernance financière.

Au sujet du contrôle budgétaire, on peut relever que les députés ne mènent quasiment pas d'investigation sur le terrain et rechignent à solliciter l'expertise pourtant précieuse de la Cour des Comptes. De même le temps imparti à l'examen du Budget est insuffisant. Ce qui ne permet pas aux députés de procéder à une meilleure étude.

Comme conséquence logique, le contrôle budgétaire reste très superficiel, pour ne pas dire inexistant. De ce fait, son effet reste faible sur la Gouvernance.

B. L'évaluation des politiques publiques

Les Commissions générales permanentes peuvent mener des investigations dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques de leurs domaines de compétence⁴⁶. Cette prescription contenue dans le règlement intérieur, offre à l'Assemblée nationale un outil approprié pour peser sur la conduite des politiques publiques. Après s'être informé, il faut évaluer.

Au le Gouvernement n'a pas comme tradition d'évaluer ses propres programmes, mise à part l'évaluation de « gestion des finances publiques 2013-2016 » effectuée selon la méthode PEFA⁴⁷. Aujourd'hui il est tout à fait normal que le Parlement s'en occupe en tant

⁴⁶ Article 30 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale

⁴⁷ Rapport final, Public Expéditeur and Financial Accountability, 2017.

qu'organe de veille dans la mise en œuvre de l'action publique. C'est dans cette optique que la Commission des affaires générales et Institutionnelles s'était déplacée dans région de Maradi afin d'évaluer le programme de lutte contre la pauvreté piloté par la Cellule Filets sociaux.

L'objectif de cette évaluation est de constater de visu les actions réalisées, de mesurer la portée de ce programme, son efficacité et son efficience. Il s'agit aussi de cerner le projet, de relever les difficultés et d'en tirer les conclusions qui s'imposent afin de faire des recommandations tendant à mieux accompagner cette cellule pour une prestation qualitative et quantitative. Ce travail de terrain permettra aux députés, de mieux apprécier les ressources mis à la disposition de ce programme lors de l'examen prochain de la loi de finances et tenter de combler les lacunes observées. En agissant ainsi, ils souhaitent contribuer à la mise en place d'une politique publique efficace de lutte contre la pauvreté.

La technique utilisée a consisté à interroger sur place, les agents qui exécutent ce projet, les populations des localités bénéficiaires et toutes les personnes impliquées dans la réalisation de ce projet.

Cette initiative démontre la volonté des élus d'aller au-delà des simples questions au Gouvernement pour mener des investigations sur des politiques qu'ils ont votées. Même si cette visite de terrain ressemble plus à une mission d'information qu'à une véritable évaluation, elle reste tout de même une source d'information importante. Une évaluation comme l'a si bien noté Péret Bernard⁴⁸ « *l'essentiel du travail concret des évaluateurs consiste à rassembler, traiter et interpréter des informations en se soumettant aux exigences de la rigueur scientifique* », l'évaluation des politiques est donc un exercice élaboré qui appellent une véritable collecte des données. Péret Bernard⁴⁹ ajoute qu' « *une évaluation visant à éclairer une décision budgétaire accordera normalement une grande importance au rapport entre le coût de la politique et ses résultats, c'est-à-dire son efficience* » l'efficience et l'efficacité sont des référentiels indispensables à la réalisation d'une bonne évaluation.

L'évaluation des politiques reste normalement pour le Parlement un moyen pour stimuler une bonne conduite des politiques publiques. Elle est une aide à la décision pour le Gouvernement. C'est pourquoi Sandra Speer, Valérie, Pattyn, et Bart de Peuter⁵⁰ écrivent que « *qu'elles soient ex ante ou ex post les informations sur les politiques publiques constituent un outil essentiel pour le Parlement dans l'exécution de sa fonction* ». Si elle est bien menée,

⁴⁸ Bernard Péret, *Évaluations des politiques publiques*, éditions découverte, Paris, Que sais-je, 2008, p. 31.

⁴⁹ *Idem*, p. 18.

⁵⁰ Sandra Speer, Valérie, Pattyn, et Bart de Peuter, *L'importance grandissante des évaluations au sein des parlements : les gouvernements sont tenus de rendre compte*, article numéro 132, publié dans cairn info, p. 41-42.

l'évaluation permettra aux députés de contribuer à une meilleure application des politiques publiques.

De manière générale on peut affirmer que l'efficacité des moyens de contrôle parlementaire demeure mitigée, voire réduite bien que se dessinent des perspectives d'améliorations.

**Deuxième partie: les perspectives d'amélioration du
contrôle des politiques publiques**

Chapitre I) Les limites de l'Assemblée nationale dans le contrôle des politiques publiques

Il s'agit à ce stade de relever les insuffisances du contrôle parlementaire, d'en dresser les perspectives, avant de formuler quelques recommandations

Section I) Une limite liée à la nature du régime

La nature du régime est un élément de mesure d'un véritable contrôle parlementaire. Le contrôle dans un régime présidentiel diffère du contrôle dans un régime semi présidentiel.

A. Le contrôle parlementaire dans un régime présidentiel

Dans le régime présidentiel le contrôle parlementaire est plus efficace. Les assemblées détiennent des véritables pouvoirs d'investigation sur le fonctionnement de l'administration. C'est le cas aux Etats Unis où les commissions d'enquêtes jouent un rôle nettement plus important qu'en régime semi présidentiel.

En juillet 1974, c'est le travail d'une commission d'enquête qui a conduit à la démission du Président Nixon⁵¹.

Le Président a démissionné avant que la Chambre ne fasse sienne les conclusions de sa Commission. Au Niger, pendant la quatrième République où on a assisté à un abaissement du rôle du Parlement, confortée par l'absence d'une opposition Parlementaire, il n'avait eu dans la réalité, l'exercice d'un véritable contrôle Parlementaire.

Le contrôle des politiques publiques dans un régime présidentiel est plus efficace du fait de la séparation rigide des pouvoirs. Il n'existe ni de dissolution de l'Assemblée nationale, ni de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. *«... Le schéma classique de deux pouvoirs placés l'un en face de l'autre : le Président et le Congrès. Ce dernier ne connaît pas à l'égard de l'exécutif présidentiel de solidarité juridique et politique ... ; Il peut contrôler tout à son aise puisqu'il est en situation d'extériorité principielle par rapport à l'exécutif et à*

⁵¹ S'agissant du Président Nixon, dès le mois de Février 1973, il été décidé au Sénat une investigation politique sur le cambriolage du Watergate .Le scandale de Watergate est une affaire d'espionnage (cinq hommes ont tenté de mettre sur écoute les téléphones du quartier général du candidat démocrate installé dans l'immeuble Watergate à Washington), qui aboutit en 1974 à la démission du Président Richard Nixon des Etats unis. Source : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs>, Lauvaux Philippe, *Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel*, *Pouvoirs* 2010/3, n° 134, p. 23-36.

l'administration »⁵². L'absence de ces moyens d'action réciproques freine moins les initiatives des parlementaires et rend le contrôle plus facile.

B. Le contrôle dans un régime semi-présidentiel

Le contrôle parlementaire dans un régime semi-présidentiel consacre la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement. En d'autres termes, le Gouvernement ne peut gouverner sans la confiance du Parlement.

Dans le régime semi-présidentiel, il est exercé un contrôle ordinaire de type informatif et un contrôle extraordinaire qui revêt un caractère de sanction. L'expérience a montré que le contrôle parlementaire en régime semi-présidentiel est moins efficace que dans un régime présidentiel en raison notamment du fait majoritaire et de la crainte de la dissolution de l'Assemblée.

Ces deux réalités sont encore plus facilement vérifiables dans les Etats Africains en général et au Niger en particulier.

En effet, dans notre pays, il apparaît très clairement que l'Assemblée Nationale se compose d'une majorité soutenant de manière inconditionnelle le Gouvernement et une opposition qui s'oppose de façon systématique. Dans un tel contexte, le contrôle parlementaire n'existe que de nom.

Au sujet du pouvoir de dissolution de l'Assemblée Nationale dont dispose le Président de la République, il constitue également un obstacle majeur au contrôle parlementaire dans un pays comme le nôtre, où les députés ne sont pas prêts à perdre des postes aussi prestigieux et qui, pour beaucoup d'entre eux, représentent les seules sources de revenus.

Section II) Les limites institutionnelles

La mise en œuvre du contrôle parlementaire, a fait ressortir des insuffisances tant au niveau du Parlement qu'au niveau du mécanisme de suivi.

⁵² SEILLER Bertrand, *Le contrôle parlementaire de l'administration*, édition Dalloz, Paris, 2010, p. 13. Cet ouvrage est issu du colloque organisé au sénat en France, le 18 janvier 2010, par le centre de recherches en droit administratif de l'Université de Panthéon-Assas Paris.

A. Au niveau du Parlement

Le contrôle de l'action gouvernementale, malgré l'intérêt qu'il suscite de la part des citoyens rencontre souvent des obstacles liés à des considérations politiques, ce qui l'empêche d'aboutir aux résultats escomptés.

Le fait majoritaire constitue parfois un obstacle majeur à un véritable contrôle parlementaire, « *le fait majoritaire, lorsqu'il existe, accompagné d'une certaine discipline et d'une certaine solidarité, réduit presque toujours les Assemblées à un rôle minimal. Au final, leur intervention sert surtout au Gouvernement à accueillir l'onction de la légitimité de son action. Dans les faits l'indépendance qui permet à un corps d'agir selon ses propres convictions fait souvent défaut* »⁵³. En effet par ce jeu l'Assemblée nationale a tendance à avaliser toutes les actions du Gouvernement. Ce qui du coup la confine dans un rôle de chambre d'enregistrement.

Dans le contexte actuel, il n'y a aucun excès de plume à dire que l'Assemblée nationale, tel qu'elle fonctionne, est cantonnée dans un rôle de figuration.

Fait marquant en termes d'insuffisance de contrôle, pendant la 2e législature de la Ve République, la mise en place d'une commission d'enquête sur l'octroi des permis miniers a échoué du refus de la majorité parlementaire de voter en faveur de la création de ladite commission. Ce fût l'une des raisons qui a conduit à la dissolution de l'Assemblée Nationale de l'époque.

Dans cet ordre d'idées l'opposition parlementaire au lieu d'exercer un contrôle critique sur l'exécution des politiques publiques de façon impartiale et objective, a parfois tendance à adopter une posture électoraliste pour plaire à l'opinion publique.

À titre illustratif, la première commission d'enquête parlementaire de la deuxième législature de la 7ème République fût mise en place afin d'édifier le peuple sur l'affaire des 200 milliards transférés dans un compte à l'extérieur. Dans cette affaire, l'opposition a opté pour l'élaboration d'un rapport distinct.

Notons aussi que depuis l'avènement de la démocratie au Niger, la pratique a révélé que le contrôle-sanction a été utilisé plusieurs fois⁵⁴, mais n'a abouti que trois (03) fois. Deux (02) fois du fait que le Gouvernement ne disposait pas de la majorité au Parlement⁵⁵ et une (01) fois du fait le gouvernement fût renversé par le concours de sa propre majorité⁵⁶.

⁵³ SY Aboubakry, *La Transparence dans le droit budgétaire de l'Etat en France*, LGDJ Paris, 2017, p. 72.

⁵⁴ 14 motions de censure, sources direction de la législation et du contrôle parlementaire.

⁵⁵ Gouvernement de son Excellence Abdoulaye et de son Excellence Amadou Boubacar Cissé.

⁵⁶ Il s'agit du Gouvernement de son Excellence Hama Amadou.

Ceci traduit l'attachement des députés et le respect de la discipline au sein des Groupes parlementaires. Assez souvent, les motions de censure reposent davantage sur des considérations politiques. Que sur les difficultés réelles de la gouvernance. Dans le fond, la motion de censure est loin d'être l'outil de prédilection pour la promotion des politiques publiques.

La motion de censure, est un mécanisme, qui théoriquement est pris comme un outil de bonne gouvernance mais l'usage renseigne qu'il n'est pas très efficace pour influencer la gouvernance. Certains impératifs politiques et le fait majoritaire ont fait que l'Assemblée nationale n'est pas en mesure de sanctionner le Gouvernement. Cette fonction est, par la force des choses revenue aux citoyens eux-mêmes à travers les élections.

Un réel contrôle est aussi difficile au Niger à cause de la politisation de l'administration. La plupart des administrateurs étant recrutés par affinités, il est difficile de leur demander des comptes

De même, la faiblesse du contrôle parlementaire s'observe au niveau de la vérification de la gestion des ressources publiques. En effet, les projets de lois de finances déposés par le gouvernement sont souvent adoptés par l'Assemblée nationale sans grande possibilité d'amendement au regard des restrictions constitutionnelles⁵⁷ et du délai pour examiner le projet de loi des finances est insuffisant (session budgétaire deux mois).

Ces différents éléments expliquent que la majorité parlementaire a toujours voté en faveur des différentes lois de finances transmises par le Gouvernement.

De plus l'amendement d'une loi des finances suppose une maîtrise certaine des principes régissant les finances publiques et des moyens de contrôle ainsi qu'une connaissance des sujets du contrôle. Vingt-cinq pour cent des députés sont analphabètes⁵⁸ ne sauraient apporter une quelconque modification au projet de loi, tel que déposé par le Gouvernement.

Au Niger il faut déplorer que les députés n'aient pas de collaborateurs comme en France et l'administration parlementaire manque sur certains sujets des cadres spécialisés. À cela s'y ajoute l'insuffisance des moyens financiers et logistiques.

Enfin, il serait peut-être opportun de s'interroger sur l'équilibre des missions des députés et en particulier d'examiner si l'activité de fabrication de la loi n'occupe pas une

⁵⁷ Article 111 de la constitution du 25 novembre 2010 dispose « les propositions et amendements déposés par les députés ne sont recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquences, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes. »

⁵⁸ Ils ne savent ni lire, ni écrire en français, langue de travail officielle au Niger.

place trop importante au détriment des activités de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Cette problématique existe en France où le constat a été fait d'une activité législative prépondérante ne permettant pas suffisamment aux parlementaires de se consacrer au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques. Dans ces domaines relève par ailleurs des défaillances dans le suivi des recommandations.

B. Défaillance de mécanisme de suivi

Il y a à déplorer à ce niveau l'absence d'un véritable mécanisme de suivi des recommandations suite aux questions et interpellations (contrairement au Danemark qui constitue un exemple de régime où les parlementaires ont l'assurance de contraindre le Gouvernement à suivre ses indications par le biais des résolutions). Il en est de même des rapports présentés lors des commissions d'enquêtes.

À titre d'exemple peut être citée, la Commission mise en place en fin de la première législature de la 7^{ème} République pour connaître de l'utilisation du fonds d'accès universel. Les conclusions des travaux de cette commission n'ont pas connu de succès dans son application, malgré l'interpellation du Ministre en charge du secteur des télécommunications.

Il en est de même de la commission d'enquête parlementaire instituée en 2012 pour se pencher sur les occupations illégales des espaces publics dans la ville de Niamey. Cette commission après un travail laborieux de plusieurs semaines a fait des recommandations pertinentes à l'endroit du Gouvernement quant aux voies et moyens d'endiguer le phénomène.

Visiblement les conclusions des travaux de cette commission n'ont pas été suivies d'effets et ledit phénomène a même pris de l'ampleur comme l'illustre le cas de la ceinture verte.

Chapitre II) Les perspectives d'amélioration du système de contrôle parlementaire des politiques publiques

Section I) une perspective d'amélioration avec l'adoption de la LOLF

Des perspectives heureuses se dessinent pour le contrôle parlementaire avec l'institution par la LOLF, d'un débat d'orientation budgétaire et d'un élargissement des pouvoirs du Parlement en matière de contrôle budgétaire.

A. L'institution d'un débat d'orientation budgétaire

À ce stade, il importe de relever, pour s'en féliciter, l'institution d'un débat dit d'orientation budgétaire. Cette innovation consacrée par l'Article 57 de la LOLF, se traduit par la mise en place d'un cadre devant permettre de mieux percevoir les tenants et aboutissants des politiques engagées par le Gouvernement, à travers des questions à son endroit, quant aux priorités de l'heure et aux résultats escomptés.

Par ce fait, le Parlement est davantage impliqué dans la stratégie budgétaire et financière et voit ainsi ses compétences élargies. En effet, une telle réforme permet aux députés de disposer de plus amples informations devant favoriser un meilleur contrôle. C'est là, indéniablement une avancée significative du contrôle budgétaire qui devient de ce fait, un instrument pour l'avènement de la bonne gouvernance financière. Le débat d'orientation budgétaire porte sur les documents de programmation budgétaire et économique pluriannuelle des dépenses (DPBEP)⁵⁹ et les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) Avant d'être traduite dans le budget, la politique publique fait l'objet d'un plan stratégique. C'est ce plan qui est décliné en DPPD (budget programme) tous les trois ans. Les documents doivent parvenir à l'Assemblée deux semaines avant la date consacrée au débat et mis à la disposition des députés. Ils sont transmis à la Commission des finances pour examen au fond et les autres Commissions pour avis. En prélude au débat en plénière, les Commissions définissent leurs propres priorités, après avoir organisé à cet effet, les auditions qu'elles estiment nécessaires.

En lien avec les autres Commissions, la Commission des finances et du budget dresse un rapport général qui sera présenté au débat. A l'issue du débat la Commission des finances et du budget élabore un relevé des recommandations qui est transmis au Gouvernement.

⁵⁹ Les objectifs de la programmation budgétaire et économique pluriannuelle vise à traduire budgétairement la stratégie pluriannuelle et d'assurer la cohérence entre les documents stratégiques pluriannuels existants.

Le premier débat d'orientation budgétaire organisé dans le cadre projet de loi de finances 2018 n'a pas été bien apprécié par les députés. En effet la procédure décrite plus haut n'a pas été respectée. Les discussions s'étant déroulées en une seule journée, elles n'ont pas permis aux représentants de la nation de faire une analyse critique des orientations économiques envisagées pour la période pluriannuelle. Conséquence l'examen et le vote du projet se sont fait de manière superficielle. Et le débat d'orientation n'a pas eu l'impact attendu. Du coup, les politiques publiques risquent d'être votées sur des bases économiques et budgétaires faussées, faute d'éléments d'informations suffisants.

Outre l'institution d'un débat d'orientation budgétaire, la LOLF aménage et renforce le contrôle budgétaire du Parlement.

B. Le développement du contrôle budgétaire

La mise en place du budget programme de par les innovations qu'il contient, renforce et élargit le champ de contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale. Les parlementaires disposent d'un droit d'information. Ce principe est affirmé par l'article 74 de la LOLF, qui énonce que les informations ou les investigations sur place que le Parlement pourrait demander ne sauraient lui être refusées, et qu'il peut procéder à l'audition des ministres sur la gestion des programmes, de même que les priorités. Le contrôle mené à ce niveau peut avoir des effets sur les programmes ministériels car il permet aux représentants de la nation d'avoir un regard sur les politiques publiques des Ministères. L'obligation est faite au Gouvernement par la LOLF (article 74) de transmettre trimestriellement au Parlement des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances et les modifications intervenues en cours de gestion.

L'article 74 de la LOLF ajoute que « sans préjudice des pouvoirs généraux de l'Assemblée nationale, la Commission des finances et de budget veille au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution des lois de finances ». Cette disposition renforce le contrôle du Parlement au moment de l'exécution de la loi des finances. La représentation nationale est informée par l'intermédiaire de la Commission de finances destinataire d'informations sur la gestion et l'exécution de la loi de finances. Ces informations sont transmises à la demande des députés⁶⁰.

⁶⁰ Article 73 de la directive n°05/97/CM/UEMOA « *le Parlement veille, au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution de la loi de finances. Les informations qu'il pourrait demander ou les investigations sur place qu'il entendait conduire ne sauraient lui être refusées. Il peut procéder à l'audition des ministres* ».

Le nouveau droit budgétaire reconnaît donc aux députés un pouvoir d'évaluation des politiques publiques. L'Assemblée peut contrôler des programmes, par exemple elle peut constater au vu des rapports annuels de performance des programmes de santé publique que les indicateurs de performance ne sont pas satisfaisants et demander à la Cour des Comptes de faire l'évaluation de la politique de santé mise en œuvre. Elle peut s'interroger sur, l'efficacité, l'efficience et la régularité de l'emploi des fonds publics, et mesurer si les moyens consacrés sont suffisants, si la tendance observée sur plusieurs années est positive ? La cour devra répondre à ces questions dans le rapport spécial qu'elle consacrera à cette question.

Section II) propositions et suggestions en vue d'un contrôle efficace des Politiques publiques

Dans le souci de rendre le contrôle parlementaire plus efficace et de favoriser, de ce fait, l'avènement d'un contrôle efficace des politiques publiques dans notre pays, il importe de procéder à une réforme institutionnelle, et à un renforcement des capacités des acteurs tout en observant une meilleure application des textes.

A. La nécessité d'une réforme institutionnelle

La réforme institutionnelle passe par la mise en place d'un mécanisme de suivi des recommandations issues des interpellations et des Commissions d'enquête. Les députés de l'opposition comme de la majorité doivent s'investir pour valoriser la fonction de contrôle. Il nous semble nécessaire pour les députés de revenir à un travail moins politicien et plus objectif, condition d'un véritable contrôle susceptible d'influer sur les politiques publiques. Il conviendrait par exemple de proscrire la désignation systématique d'un député de l'opposition comme rapporteur dans une Commission d'enquête.

Il serait utile également de mettre en place un dispositif devant permettre l'opérationnalité de l'évaluation des politiques publiques par les Commissions. À cet effet, il conviendrait de créer une structure pluridisciplinaire chargée d'évaluer les politiques gouvernementales. De même, devraient être mis en place une cellule prospective ainsi que des groupes de réflexion et de recherche sur l'action du Gouvernement. L'expertise de la Cour des Comptes pourrait être sollicitée à cet effet, notamment dans le cadre de l'évaluation ex post des politiques publiques. Le concours de cette institution serait réellement bénéfique compte

de l'indépendance et de la technicité de ses membres. Il en est de même dans le cadre particulier du contrôle de l'exécution de la loi des finances.

En plus il serait opportun de réviser la Constitution afin d'accorder plus de temps aux députés pour examiner en Commission, le projet de loi de finances (au moins trois mois au lieu de deux mois). Et pour Permettre aux députés de l'opposition de demander et d'obtenir au cours d'une année, la constitution d'au moins une commission d'enquête.

La réforme Constitutionnelle devrait revoir aussi les conditions d'éligibilité des candidats à la députation, notamment quant au niveau de compétence dont doit disposer un député, pour être à même d'exercer efficacement son rôle dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale. Compte de son importance et de l'influence qu'elle pourrait avoir sur la mise en œuvre des politiques publiques, l'évaluation des politiques doit être inscrite dans la constitution, et le laisser au règlement Intérieur le soin de définir la procédure.

Une autre réforme pourrait envisager les propositions suivantes : autoriser les députés de l'opposition à choisir chaque deux semaine un thème de leur choix, qui fera l'objet d'une interpellation dans le cadre de l'action du Gouvernement. Permettre à l'Assemblée nationale dans le cadre du contrôle budgétaire l'accès totale à certaines données susceptibles de l'éclairer, détail des prévisions ou de la consommation des crédits par nature des dépenses, périmètre des missions et programmes (qui évoluent souvent et donnent lieu à des informations disséminées dans les documents budgétaires). Mettre en avant des indicateurs de performance utiles à une véritable évaluation. Par exemple, programme de 100 millions de lutte contre la pauvreté, une évaluation et un contrôle exhaustif suppose de savoir :

1) quelles sont les dépenses « derrière » ses millions : subventions, charges du personnel (quels effectifs, quelles catégories, type de rémunération, etc...), détail dans le fonctionnement des ministères (électricité, achats de fournitures, etc.), investissements directs (travaux immobiliers, etc.) ;

2) quel est le périmètre du programme (notamment les ministères et organismes responsables de sa mise en œuvre) ;

3) quels sont les indicateurs les plus pertinents pour l'évaluation de l'efficacité de ce programme (sachant que les indicateurs doivent être modifiés et qu'ils supposent des ressources humaines pour les colleter).

B. Le renforcement des capacités

Pour bien remplir sa mission de contrôle l'Assemblée nationale doit avoir des ressources aussi bien humaines que financières. Cela passe par un renforcement des capacités

du personnel administratif, pour permettre une assistance de qualité en vue d'un meilleur contrôle. Il s'agit particulièrement de former les assistants des Commissions générales permanentes en matière d'exécution de budget et dans bien d'autres domaines spécialisés. Il nous semble intéressant de procéder au recrutement des administrateurs de qualité issus des grandes écoles et de permettre aux députés de recruter des assistants qui vont les aider dans l'accomplissement de leur mission.

Il y'a lieu aussi de renforcer les capacités de l'Assemblée nationale dans le contrôle de l'exécution du budget.

En plus des ressources humaines de qualité, l'Assemblée a besoin de ressources financières et matérielles suffisantes dans l'exécution sa fonction de contrôle. À ce sujet, des moyens financiers conséquents doivent lui être alloués. Certaines opérations de contrôle et d'évaluations ne sont pas effectuées faute de moyens. Il en est ainsi des moyens logistiques dont le Parlement a besoin pour accomplir sa mission. En plus de questions logistiques ou financières, il existe un souci relativement à l'application des textes qui encadrent le Contrôle parlementaire. Ces textes doivent être appliqués de manière rigoureuse et sans complaisance pour assurer l'exercice d'un contrôle effectif. Contrôler les politiques publiques, c'est s'assurer aussi que les textes d'applications des lois sont prises par le Gouvernement, l'Assemblée a tendance à négliger cet aspect pourtant important.

Conclusion

Au terme de notre étude, il ressort assez clairement l'Assemblée Nationale de notre pays dispose des instruments devant lui permettre de promouvoir une exécution qualitative des politiques publiques. S'il était bien conduit, le contrôle ainsi institué, devrait favoriser l'avènement et l'ancrage de la bonne gouvernance des politiques publiques.

L'analyse du sujet le contrôle de l'Assemblée nationale sur les politiques publiques, nous a permis de justifier les fondements du contrôle, la manière dont il est exercé, ses effets sur les politiques publiques, ainsi que ses limites et perspectives d'amélioration.

En effet, le contrôle est censé être un outil efficace aux mains des parlementaires au regard des dispositions qui le consacrent.

Toutefois, au regard du nombre quasi insignifiant des recommandations concrètement mises en œuvre, le contrôle de l'Assemblée Nationale n'améliore pas de manière significative l'exécution des politiques publiques.

Ainsi, à la lumière de notre réflexion, il apparaît que l'efficacité du contrôle de l'action gouvernementale demeure timide et son effet sur les politiques quelque peu mitigé.

La pratique a fini par montrer que le contrôle est tourné davantage vers l'information que la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Comme tel, le contrôle est plus un moyen de manifestation de loyauté politique, qu'un véritable outil de sanction.

À cela vient s'ajouter le fait majoritaire. À cet égard, la logique qui voudrait que la majorité soutienne le Gouvernement, ne saurait se transformer en une renonciation tout azimut à critiquer tout acte du Gouvernement, quelle que soit par ailleurs sa portée.

Au Niger, on peut se féliciter de ce que, depuis l'avènement de l'ère démocratique, aucun parti politique n'a su, à lui seul, disposer de la majorité au Parlement. En effet, dans le cas où le Gouvernement dispose d'une majorité soudée par une même appartenance partisane, le soutien à son endroit devient permanent et inconditionnel. Dans une telle hypothèse, le contrôle des politiques publiques serait quasi inexistant.

Depuis l'avènement de la démocratie dans notre pays, les majorités ont toujours reposé sur des coalitions plus ou moins hétéroclites ; ce qui, malgré la solidarité apparente affichée, laisse filtrer quelques critiques et contribue ainsi à maintenir un certain contrôle sur l'action du Gouvernement.

En tout état de cause, le constat est aujourd'hui sans appel : les pratiques évoquées plus haut ont considérablement réduit le contrôle exercé par l'Assemblée. Comme conséquence, il n'existe quasiment aucun contrôle efficace et fiable, propre à servir de contrepoids véritable à la toute-puissance de l'Exécutif.

Pourtant, le contrôle, nous l'avons vu, est encadré par des dispositions claires et pertinentes, à maints égards semblables à celles en vigueur dans la plupart des Etats modernes. Mais aussi paradoxal que cela puisse paraître, les résultats enregistrés sont largement en deçà des espérances, loin derrière ceux obtenus par les autres pays.

Dès lors, les raisons de cette inefficacité avérée du contrôle sont à rechercher dans la mise en œuvre des mécanismes institués. Ce faisant, l'Assemblée nationale, cheville ouvrière du contrôle des politiques publiques, revient au centre des débats, particulièrement quant à sa configuration et à sa capacité à assurer effectivement un tel contrôle.

Se pose alors la question ci-après : de quel type d'Assemblée et de quel profil de député le pays a-t-il besoin, pour véritablement garantir un contrôle efficace, propre à favoriser l'avènement d'une bonne exécution des politiques publiques indispensable au développement socio-économique ?

Bibliographie

Ouvrages généraux

- AMELLER Michel, 1964, *Les questions instruments de contrôle parlementaire*, LGDJ, Paris, 1964.
- AVRIL Pierre, *introuvable contrôle parlementaire*, petites affiches ; Paris, 2009.
- AVRIL pierre et GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 2010.
- BALLADUR Edouard, *Une cinquième République plus démocratique*, Fayard, Paris 2007.
- CARCOSSONNE Guy, 2007, *L'argent caché de l'Elysée*, in René Dossière, Seuil, Paris, 2007.
- DOSSIERE René, *L'argent caché de l'Elysée*, édition Le Seuil, Paris, 2007
- TÜRK PAULINE. Le contrôle parlementaire en France, LGDJ, Paris, 2011.

Ouvrages spécialisés

- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de sciences Po, 2010.
- BOZIO Antoine et GRENET Julien, *économie des politiques publique*, éditions la découverte, Paris, 2017.
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 2005.
- GICQUEL Jean, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1999.
- GICQUEL Jean, AVRIL Pierre, *Lexique du droit constitutionnel*, PUF, Paris 2003.
- MORDACQ Frank, *que sais-je ? Les finances publiques*, presses universitaires de France, Que sais-je, Paris 2014.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, PUF ; Que sais-je, Paris, 2015.
- PERLET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques, que sais-je*, Paris, Editions découverte, Paris, Que sais-je, 2008.
- SEILLER Bertrand, *Le contrôle parlementaire de l'administration*, édition Dalloz, Paris, 2010.
- SY Aboubakry, *la transparence dans le droit budgétaire de L'Etat de France*, LGDJ (Montchrestien), Paris, 2017.

Thèses et mémoires

- SOUMANA Boubacar, *le parlement au Niger*, thèse de doctorat, Lyon2, 2016.

Rapports et études diverses

- Rapport Banque Mondiale, *l'Afrique Sub-Saharienne, de la crise à une croissance durable, étude de perspective à long terme*, Washington, 1989.
- Rapport de la Commission d'enquête sur l'uranium « gâte » 2017.
- Rapport de la Commission d'enquête sur la privatisation de la SONITEL, 2008.
- Rapport de la Commission d'enquête sur le fonds d'accès universel 2015.
- Rapport de la Commission d'enquête sur les occupations illégales des espaces publics 2011.
- Rapport de mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des Affaires Générales ET Institutionnelles (CAGI) au programme filets sociaux, au Millenium Challenge Corporate et à la Cellule Crise alimentaire.
- Rapport de la cour des comptes des lois de finances pour l'année budgétaire 2016.
- Rapport PNUD sur l'IDH 2016-2017.

Articles de revues ou de journaux

- KAKESA MALUNDANGO Richard, 2017, « Le contrôle parlementaire comme vecteur de bonne gouvernance des finances publiques, outil de lutte contre l'impunité et d'adhésion populaire du citoyen à l'impôt en République Démocratique du Congo », in *International Journal of Innovation and Applied Studies*, juillet 2017, n° 4, pp. 1210-1220.
- LAUVAUX Philippe, Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel, *Pouvoirs* 2010/3, Edition La seuil, n° 134, p. 23-36.
- VALERY RIDDE ET JEAN PIERRE OLIVIER, gratuité des soins : une évaluation des politiques publiques en Afrique contemporaine.

Textes législatifs et réglementaires

- Constitution du 25 novembre 2010.
- Loi 2012-09 du 26 Mars 2012 portant Loi Organique relative aux Lois de Finances.
- Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, (arrêt n° 002/CC/MC du 22 mars 2017).
- Règlement administratif de l'Assemblée Nationale, (délibération N°0001/AN du 24 février 2017).