



HAL
open science

Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA

Elvis Flavien Sawadogo

► **To cite this version:**

Elvis Flavien Sawadogo. Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA. Droit. Université de Bordeaux, 2016. Français. NNT : 2016BORD0021 . tel-01492430

HAL Id: tel-01492430

<https://theses.hal.science/tel-01492430>

Submitted on 20 Mar 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE PRÉSENTÉE
POUR OBTENIR LE GRADE DE

**DOCTEUR DE
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (ED N° 41)
SPÉCIALITÉ DROIT PUBLIC

Par **Elvis Flavien SAWADOGO**

**LES INSTRUMENTS DE LA CONVERGENCE DES
POLITIQUES BUDGÉTAIRES DANS LA ZONE UEMOA**

Sous la direction de : **Monsieur le Professeur Jean-Pierre DUPRAT**
et la co-direction de : **Monsieur le Professeur Salif YONABA**

Soutenue le 17 mars 2016

Membres du jury :

M. DUSSART Vincent,

Professeur de droit public, Université Toulouse I - Capitole, *rapporteur/président*

M. DIARRA Éloi,

Professeur de droit public, Université de Rouen, *rapporteur*

M. DUPRAT Jean-Pierre,

Professeur émérite de droit public, Université de Bordeaux

M. YONABA Salif,

Professeur agrégé, Université OUAGA II

Titre : Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA

Résumé : Les études juridiques portant sur les Finances publiques africaines n'abordent que très rarement les questions de politiques budgétaires. Le caractère économique de la matière n'y est sans doute pas étranger. Or, la constitution d'espaces d'intégration économique entre Etats, partageant une même monnaie, conduit le droit, notamment communautaire à s'emparer des questions de politiques budgétaires. Tout laxisme budgétaire de la part d'un Etat, se répercute sur les autres Etats membres et sur la stabilité de l'Union monétaire. Le renforcement de l'intégration économique, en Afrique de l'ouest, avec le Traité UEMOA de 1994, a ainsi été accompagné de la mise en place d'un dispositif de convergence des politiques budgétaires des Etats membres. Celui-ci consiste, à travers un cadre institutionnel communautaire, à surveiller le respect par les Etats, de certains critères essentiellement budgétaires. La convergence des politiques budgétaires renvoie donc à la discipline budgétaire commune que devront respecter les Etats membres de la zone UEMOA. L'instauration d'un tel dispositif, aboutit nécessairement sur le plan normatif, à la transformation du droit public financier des Etats. Le respect de la discipline budgétaire communautaire passe par une autodiscipline que les Etats doivent s'imposer dans la gestion de leur Finances publiques. Ce nouveau pouvoir communautaire influence donc les Finances nationales au travers de leur contenu, choix de politiques publiques comme de techniques de gestion. L'objectif de cette étude est de s'intéresser à l'un des facteurs déterminants des transformations des systèmes nationaux de gestion des Finances publiques dans les Etats membres de la zone UEMOA.

Mots clés : Politiques budgétaires, discipline budgétaire, Union monétaire, droit budgétaire, droit de la comptabilité publique, souveraineté budgétaire, ajustement structurel, UEMOA.

Title : The instruments of the convergence of budgetary policies in the WAEMU area

Abstract : Legal studies on African Public Finance rarely address fiscal policy issues. The economic nature of this subject is probably the reason. Yet the creation of economic integration space between states sharing the same currency led the law, including community law, to take a firm hold on fiscal policy issues. Any fiscal laxity from a state has repercussions on the others and the stability of the monetary Union. The strengthening of economic integration, in west Africa, with the WAEMU Treaty of 1994 has been accompanied by the setting up of a converging measures of budgetary policies of states members. This consists in monitoring, through a community institutional framework, compliance by states with some criteria, mainly budgetary. The convergence of budgetary policies thus refers to common budgetary discipline to be observed by the states members of the WAEMU area. The establishment of such measures necessarily ends at the normative level by the transformation of public finance law of states. The compliance with community budget discipline goes through self-discipline that states must self-impose in the management of their public finances. This new community power has an effect on national finance through their content, their public policy choices and management techniques. The aim of this study is to take an interest in one of the determining transformations factors of national public finance management systems in the states members of the WAEMU area.

Keywords : fiscal policies, budgetary discipline, monetary Union, budgetary law, public accounting, fiscal sovereignty, structural adjustment, WAEMU

Unité de recherche

Centre d'Études et de Recherche sur le Droit Administratif et la Réforme de l'État (CERDARE) - n° EA 505

Université de Bordeaux – 16, avenue Léon Duguit – CS 50057 33608 Pessac CEDEX. n° EA 505[

L'université n'entend accorder aucune approbation, ni improbation, aux opinions émises dans cette thèse : ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Je tiens, à travers ces quelques lignes, à remercier tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de cette œuvre.

J'exprime toute ma gratitude au Professeur Jean-Pierre DUPRAT pour l'immense honneur qu'il m'a fait, en acceptant de diriger cette thèse. Sa disponibilité, sa bonne humeur et son immense générosité ont constitué pour moi, une incitation à poursuivre ce travail.

Je remercie le Professeur Salif YONABA d'avoir bien accepté de me suivre dans ce travail. Malgré la distance, il a su se montrer très disponible à mon égard. Sa rigueur et son amour du travail bien fait ont contribué à améliorer cette thèse.

Mes remerciements vont également aux Professeurs Éloi DIARRA et Vincent DUSSART qui m'ont fait l'honneur de participer au jury de soutenance de cette recherche.

Je remercie le CERDARE et ses membres de m'avoir offert le cadre idéal pour effectuer mes recherches. Merci à tous les doctorants pour la bonne ambiance, et surtout à Florent GAULLIER et Jean-Louis OKI d'avoir bien voulu prendre de leur temps pour corriger ce travail.

Je tiens également à remercier Elsa Eléonore TAPSOBA, Lucie ZOUNGRANA, Rémi KABORÉ et Adama KAFANDO, qui n'ont ménagé aucun effort pour lire et corriger ce travail.

À mes très chers amis, Judicaël Wendkouni DJIGUEMDÉ, Abdoul Kader BITIÉ, Rachid KONATÉ, merci d'avoir été là pour moi dans les moments de doute.

Je décerne enfin une mention spéciale à mon ami Olivier GOUNGOUNGA pour toute l'aide qu'il m'a apporté.

À mes parents, pour tous leurs sacrifices !

À mes frères et sœurs !

À ma Fatou !

ABREVIATIONS ET SIGLES

A

ACP	: Pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ACCT	: Agent comptable central du Trésor
AJDA	: Actualité juridique droit administratif
AOF	: Afrique occidentale française
APD	: Aide publique au développement
APE	: Accord de partenariat économique
ASCE	: Autorité supérieure de contrôle d’État
AUT	: Agence UMOA-Titres
AVD-PFR	: Analyse de la viabilité de la dette des pays à faible revenus

B

BAD	: Banque Africaine de Développement
BAG	: Bureau de l’Auditeur Général
BCEAO	: Banque Centrale des États de l’Afrique de l’Ouest
BEAC	: Banque des États de l’Afrique Centrale
BF	: Burkina Faso
BM	: Banque mondiale
BOAD	: Banque Ouest-Africaine de Développement
BOP	: Budget opérationnel de programme
BSIE	: Budget spécial d’investissement et d’équipement
BVG	: Bureau du Vérificateur Général

C

CAA	: Caisse autonome d’amortissement
CCEG	: Conférence des Chefs d’État et de Gouvernement
CDMT	: Cadre de dépenses à moyen terme
CE	: Conseil d’État

CEDEAO : Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest

Cf. : Confère

CGAF : Compte général de l’administration des Finances

CHFP : Cadre harmonisé des Finances publiques

CEMAC : Communauté Économique et Monétaire de l’Afrique Centrale

CNUCED : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement

CNPE : Comité National de Politiques Économiques

CPIA : Country Policy and Institutional Assessment

CSLP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

CST : Comptes spéciaux du Trésor

CVD : Cadre de viabilité de la dette

D

DAF : Direction des affaires financières

(dir.) : Sous la direction de

DLF : Directive lois de finances

DPBEP : Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle

DPPD : Document de programmation pluriannuelle des dépenses

DRB : Direction de la réforme budgétaire

DRH : Direction des ressources humaines

DSRP : Document stratégique de réduction de la pauvreté

E

éd. : édition

et (al.) : et autres

F

CFA : Communauté financière africaine

FMI : Fonds monétaire international

FONDAFIP : Association pour la fondation internationale de Finances publiques

G

GATT : Accords général sur les tarifs douaniers et le commerce

GBCP : Gestion budgétaire et comptable publique

I

IADM : Initiative d'annulation de la dette multilatérale

Ibidem. : Référence précitée

IBW : Institutions de Bretton Woods

IFACI : Institut français des auditeurs et contrôleurs internes

IFI : Institutions financières internationales

Infra : ci-dessous

IGE : Inspection générale d'État

IGF : Inspection générale des Finances

IGM : Inspection générale des ministères

IIA : Institute of International Auditors

IPPTE : Initiative pays pauvres très endettés

INTOSAI : International Organization of Supreme Audit Institutions (Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques)

ITS : Inspection technique des services

J

JCP A : La Semaine Juridique, Administrations et collectivités territoriales

JO : Journal officiel

JOCE : Journal officiel des Communautés européennes

JORF : Journal officiel de la République française

L

L.G.D.J. : Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

LOLFSS : Loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale

M

MEF : Ministère de l'Économie et des Finances
MINEFI : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
MTM : Marchés tropicaux et méditerranéens

N

n° : numéro

NBE : Nomenclature budgétaire de l'État

O

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

OPEE : Observatoire des politiques économiques en Europe

op. cit. : ouvrage précité

OMD : Objectifs du millénaire pour le développement

P

PAS : Programmes/Politiques d'Ajustement Structurel

PCE : Plan comptable de l'État

PCSCS : Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité

PEFA : Public expenditure and Financial accountability (Dépenses publiques et responsabilité financière)

PIB : Produit intérieur brut

PNUD : Programme des Nations unies pour le développement

PPBS : Planning programming budgeting system

PPTTE : Pays pauvres très endettés

PTIP : Programme triennal d'investissements publics

PUAM : Presses Universitaires d'Aix-Marseille

PUF : Presses Universitaires de France

PUG : Presses universitaires de Grenoble

R

RBSJA : Revue béninoise des sciences juridiques et administratives

RBOP : Responsable de budget opérationnel de programme

RCB	: Rationalisation des choix budgétaires
RDP	: Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFAP	: Revue française d'administration publique
RFFP	: Revue française de Finances publiques
RGCP	: Règlement général sur la comptabilité publique
RGDIP	: Revue générale de droit international public
RIDC	: Revue internationale de droit comparé
RMCUE	: Revue du Marché Commun et de l'Union européenne
RPROG	: Responsable de programme
RTD eur.	: Revue trimestrielle de droit européen

S

SCADD	: Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SGI	: Sociétés de gestion et d'intermédiation
supra	: ci-dessus
s.	: Suivant(e)s

T

TEC	: Tarif extérieur commun
TFUE	: Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne
TOFE	: Tableau des opérations financières de l'État
TVA	: Taxe sur la valeur ajoutée

U

UE	: Union européenne
UEM	: Union Économique et Monétaire
UEMOA	: Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UMOA	: Union Monétaire Ouest Africaine

UO : Unité opérationnelle

V

VAN : Valeur actualisée nette

vol. : volume

SOMMAIRE

ABREVIATIONS ET SIGLES	IX
SOMMAIRE.....	XV
INTRODUCTION.....	1
PARTIE I : LA CONVERGENCE DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES DANS LA ZONE UEMOA : UN PROCESSUS SOUS DOUBLE CONTRAINTE	23
TITRE I : LE PERFECTIONNEMENT DES POLITIQUES DE DISCIPLINE BUDGETAIRE PAR LE TRAITE UEMOA	25
CHAPITRE I : LE TRAITE UEMOA ET L'INSTITUTIONNALISATION DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL .	27
CHAPITRE II : L'ORGANISATION DU DISPOSITIF DE DISCIPLINE BUDGETAIRE DANS LA ZONE UEMOA	77
CONCLUSION DU TITRE I.....	124
TITRE II : LES BESOINS DE FINANCEMENT DES ÉTATS ET LE RECOURS AUX MARCHES FINANCIERS : VERS UN RENFORCEMENT DES REGLES COMMUNAUTAIRES	127
CHAPITRE I : LA DISCIPLINE BUDGETAIRE FACE AUX CONTRAINTES BUDGETAIRES SPECIFIQUES DES ÉTATS	129
CHAPITRE II- LA RATIONALISATION DU CADRE DE FINANCEMENT DES BUDGETS NATIONAUX ET LE RENFORCEMENT DES CONTRAINTES DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE	193
CONCLUSION DU TITRE II	240
CONCLUSION PREMIERE PARTIE	243
PARTIE II : LA RÉNOVATION DES CADRES BUDGÉTAIRES NATIONAUX : UNE CONDITION NÉCESSAIRE A L'IMPÉRATIF DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE	245
TITRE I. LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ET L'EXIGENCE DE TRANSPARENCE DES REGLES BUDGETAIRES NATIONALES	247
CHAPITRE I : LES SYSTEMES NATIONAUX DE GESTION A L'ÉPREUVE DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE.....	249
CHAPITRE II : LA RENOVATION DES REGLES DE PRESENTATION DES BUDGETS NATIONAUX.....	293
CONCLUSION DU TITRE I.....	341
TITRE II : LE RENFORCEMENT DES PROCEDURES BUDGETAIRES	343
CHAPITRE I. LA REORGANISATION DU CADRE DE GESTION BUDGETAIRE.....	345
CHAPITRE II. LE RENFORCEMENT DES PROCEDURES DE CONTROLE BUDGETAIRE	401
CONCLUSION DU TITRE II	451
CONCLUSION DEUXIEME PARTIE.....	453
CONCLUSION GENERALE	455
ANNEXE : DISPOSITIONS PERTINENTES DU TRAITE UEMOA	461
BIBLIOGRAPHIE.....	469
INDEX ALPHABETIQUE.....	521
INDEX DES TABLEAUX.....	523
TABLE DES MATIERES	525

INTRODUCTION

«...le mauvais état des finances n'est pas un mal qui se laisse longtemps pallier et dissimuler »¹.

1. Le droit public financier, entendu comme l'ensemble constitué par le droit budgétaire, le droit de la comptabilité publique et le droit fiscal, ainsi que les institutions chargées de son application, se trouvent directement confrontés aux transformations et aux changements de leur environnement². Etudier ce droit, suppose d'examiner au préalable ce qui constitue son milieu naturel, au sens que donnent à ce mot les spécialistes des sciences de la nature ou les sociologues³. S'il existe un élément qui irrigue l'ensemble du droit public financier, c'est bien le droit communautaire. L'ordre juridique communautaire dispose, en effet, d'une force spécifique de pénétration dans l'ordre juridique interne des États membres liée essentiellement à ses caractères généraux à savoir, sa primauté et son applicabilité immédiate et directe dans les ordres juridiques étatiques⁴. Les aspects financiers de ce droit, liés aux objectifs économiques qui caractérisent les zones d'intégration sous régionales, imposent une mise en cohérence du droit public financier avec les objectifs communautaires. En Afrique de l'ouest, le droit communautaire est le fruit de la construction entre les États d'un espace d'intégration d'abord monétaire, ensuite économique.

¹ Jean-François MARMONTEL, Mémoires d'un père, pour servir à l'instruction de ses enfants, livre XII, p. 91.

² BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.C.) et LASSALE (J-P.), *Finances Publiques*, 14e éd., LGDJ, 2015-2016, p. 32.

Rémi PELLET défend l'idée selon laquelle il est impossible de séparer l'étude du droit budgétaire et fiscal contemporain de celle du droit monétaire et financier, même si ces domaines font l'objet de codifications distinctes. Voir son ouvrage, *Droit financier public : Monnaies, Banques Centrales, Dettes publiques*, éd. PUF, Thémis droit, 2014, p. 26.

³ Ibidem, p. 55.

⁴ LEVOYER (L.), *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du parlement français*, Thèse de Doctorat en Droit, Juillet 2000, Université de Poitiers, L.G.D.J, mars 2000, Bibliothèque de Sciences Financières, Tome 39, p. 2.

2. L'histoire de l'intégration monétaire en Afrique de l'ouest résulte d'un certain nombre de facteurs ayant conditionné et facilité le regroupement des États. Elle puise ses fondements dans la période coloniale ayant structuré peu à peu la coopération entre les États anciennes colonies, et la Métropole, à travers la "zone franc". La "zone franc" constitue une réalité monétaire rassemblant trois sous-ensembles africains autour de la France⁵. Sa création formelle date des décrets des 28 août, 1^{er} et 9 septembre 1939 instaurant le contrôle des changes entre la France libre et ses colonies, d'une part, et le reste du monde, d'autre part⁶. Les enjeux d'ordre politique et économique de cet espace monétaire, bien que nous éloignant des sentiers battus du droit, n'est pas sans intérêt pour l'analyse juridique de cette zone⁷.

3. Le Traité sur l'Union monétaire signé le 12 mai 1962⁸ donne à la monnaie commune, le franc CFA⁹, une assise politique incontestable¹⁰. Il matérialise la volonté des États de constituer un solide pôle de puissance monétaire, évitant ainsi la balkanisation et, renforçant leur pouvoir de négociation au sein de la zone franc, ainsi qu'auprès des Institutions Financières Internationales (IFI)¹¹. En effet, l'accession à la souveraineté internationale des États leur conférait la liberté dans le choix de leur régime monétaire. Cependant, les méfaits de politiques monétaires discordantes ont été constatés à la suite de l'éclatement de la Fédération du Mali¹². Les accords de coopération, signés par cette dernière avec la France, ont été remis en cause par le Mali, tandis que le Sénégal les reprenait à son compte. Les échanges économiques entre ces deux États ont été totalement suspendus. De plus, l'instauration par le Mali d'une réglementation des transferts, introduisant des

⁵ L'Afrique de l'ouest, l'Afrique centrale et l'Union des Comores

⁶ Ces décrets distinguent les «résidents de la zone franc» des opérateurs autres économiques. À partir de là, l'expression zone franc sera désormais utilisée pour désigner l'espace monétaire réalisé entre la France et ses colonies.

⁷ DIATTA (M. L.), *Les Unions monétaires en droit international*, éd. PUF, 2007, p. 11.

⁸ Initialement entre le Cote d'Ivoire, le Dahomey (Bénin), la Haute-Volta (Burkina Faso), la Mauritanie, le Niger et le Sénégal. Le Togo y adhère le 27 novembre 1963 et le Mali le 1^{er} Juin 1984. La Mauritanie qui l'Union en 1973 et la Guinée-Bissau l'intègre 29 mai 1997.

⁹ Le « franc CFA » naît le 26 décembre 1945. Il signifie alors « franc des Colonies Françaises d'Afrique ». En 1958, il devient le « franc de la Communauté Française d'Afrique ». Après les indépendances, le franc CFA devient le « franc de la Communauté Financière d'Afrique » en Afrique de l'Ouest et le « franc de la Coopération Financière en Afrique centrale » sur le territoire de la CEMAC.

Voir http://www.tresor.economie.gouv.fr/8047_40-ans-dhistoire-de-la-zone-franc.

¹⁰ LELART (M.), « L'Union monétaire en Afrique de l'ouest », *L'Économie politique* n°19-2003, pp. 106-112.

¹¹ DIATTA (M. L.), *Les Unions monétaires en droit international*, *op. cit.*, p. 24.

¹² La Fédération du Mali constituait un projet panafricaniste réunissant quatre États à savoir le Sénégal, le Soudan (Mali), le Dahomey (Bénin) et la Haute-Volta (Burkina Faso). Le projet de constitution rédigé le 17 janvier 1959 à Dakar est ratifié les 21 et 22 janvier 1960 par le Soudan Français et le Sénégal alors le Dahomey et la Haute-Volta font défection. La Fédération constituée entre les deux pays restant éclate le 20 août 1960. <http://www.rfi.fr/afrique/20100402-histoire-federation-mali-son-eclatement>.

restrictions à la liberté des règlements, a conduit à la suspension de ses échanges économiques avec les autres pays appartenant ou non à l'Union monétaire. L'Union monétaire de fait, qui liait les États de la zone depuis l'époque coloniale, se devait donc d'être maintenue et même renforcée. Plusieurs études et rapports, produits à cette époque, militaient pour un renforcement de l'intégration monétaire entre les États membres de la sous-région afin d'éviter une balkanisation dommageable pour leur économie¹³.

4. Un autre argument, non moins négligeable, ayant milité en faveur du maintien et de la consolidation du regroupement monétaire des États, a été la crainte de l'isolement économique par la France. « *Malgré les mouvements d'émancipation nationale et l'obtention, par certains territoires de leur indépendance, les autorités françaises se sont efforcées de maintenir ces nouveaux pays dans la zone franc* »¹⁴. En atteste l'exemple de la Guinée, qui, suite à son retrait de la zone franc au lendemain des indépendances, créait son propre système monétaire, avec une monnaie nationale gérée par une Banque centrale nationale¹⁵. Cela a conduit la France à suspendre tous ses transferts financiers avec la Guinée dès le 7 mars 1960. Au-delà de ces aspects politiques, l'un des véritables enjeux du regroupement des États est sans nul doute d'ordre économique.

5. De façon générale, les Unions monétaires visent « *à établir, ou maintenir des conditions d'une stabilité monétaire favorable au développement des échanges commerciaux entre et avec les États membres grâce à la suppression ou diminution du risque de change et des coûts d'opération de change qui en résultent* »¹⁶. Une note, élaborée par la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), en janvier 1960, relative à la Fédération du Mali, mais pouvant être appliquée à l'ensemble des États de la zone, explique les avantages économiques pour les États à maintenir une Union monétaire. En effet, les structures économiques des États et les différentes contraintes, notamment de développement,

¹³ Notamment Le rapport Denizet sur le Togo intitulé *Rapport d'assistance technique dans le domaine des finances publiques (en particulier le problème monétaire)* dont les conclusions pouvaient être étendues à l'ensemble des pays de la zone. Également divers rapports de la BCEAO, en l'occurrence les rapports d'activités de 1958, 1959 et 1960 exhortaient à plus 'intégration monétaire ; Lire BCEAO, *Histoire de l'Union monétaire ouest africaine*, Tome II, Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, édition Georges Israël, Janvier 2000 p. 66 et s.

¹⁴ GERARDIN (H.), *La zone franc ; Tome1, Histoires et Institutions*, éd. L'Harmattan, Paris 1989, p. 73.

¹⁵ L'ordonnance n°009 PRG du 29 février 1960 crée la monnaie nationale indépendante de Guinée, et l'ordonnance n°010 PRG du 29 février 1960 crée la Banque de la République de Guinée.

¹⁶ DIATTA (M. L.), *Les Unions monétaires en droit international*, *op. cit.*, p. 11.

qui pèsent sur ces derniers¹⁷, devraient constituer une incitation à se mettre à l'abri des risques de change permanents. « *L'appartenance à une zone monétaire plus vaste, basée sur un esprit de solidarité, constitue pour l'État devenu indépendant, la meilleure assurance que son programme de développement pourra se réaliser à une cadence régulière, tout en se conjuguant avec une élévation progressive du niveau de vie* »¹⁸.

6. Ainsi, l'originalité de la construction communautaire de la zone UEMOA réside dans le fait que, contrairement à la zone euro où l'Union économique a été un préalable à la mise en place de la monnaie commune, dans la zone UEMOA, l'Union monétaire a précédé l'intégration économique. Mais, cette dernière apparaît en réalité, comme une conjonction d'exigences provenant d'acteurs à la fois internes et externes. D'une part, les États membres de la zone eux-mêmes, qui portaient du postulat que l'existence de l'Union monétaire nécessitait un renforcement et une coordination des politiques économiques. En effet, « *il semble y avoir un consensus entre les économistes sur le fait que la non coordination des politiques budgétaires en régime de change fixe a des effets négatifs pour l'ensemble des pays partageant la même monnaie* »¹⁹. D'autre part, les bailleurs de fonds internationaux dont l'intervention dans les États membres de la zone visait à « *intensifier avec plus de rigueur les programmes de désengagement de l'État de la vie économique menés dans les États africains au cours des années 80 jusqu'au début des années 90* »²⁰. Du fait de l'interdépendance des économies nationales, les nouvelles stratégies d'intervention visaient une harmonisation des Programmes d'ajustement structurel (PAS) appliqués aux États, dans un cadre intégré. L'intégration économique dans cette zone apparaît ainsi comme le résultat d'un compromis de nature politique, destiné à sauvegarder l'Union monétaire, tout en assurant la mise en œuvre des dispositifs d'ajustement structurel établis par les bailleurs de fonds internationaux²¹. Elle permet la consolidation de ces exigences dont le point commun

¹⁷ La production essentiellement agricole des pays de la zone ne peut satisfaire les différents besoins et les oblige à se soumettre à la contrainte extérieure. Le développement de ces États dépend donc de leur capacité à acheter à l'extérieur BCEAO, *Histoire de l'Union Monétaire Ouest Africaine*, Tome II, *op. cit.*, p. 62.

¹⁸ *Ibidem*, p. 89.

¹⁹ DUFRENOT (G.), HOUËSSOU (E.) et NONFODJI (E.), *Politique budgétaire et dette dans les pays de l'UEMOA*, éd. Economica, avril 2007, p. 32.

²⁰ NOUPOYO (G.), *Les Banques centrales africaines et la conduite de la politique budgétaire nationale : les exemples de la BCEAO et de la BEAC (aspects juridique et financiers)*, Thèse de Droit Public, Université Montesquieu Bordeaux IV, 6 septembre 2004, p. 277.

²¹ DUPRAT (J-P.), « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », in DARBON (D.) et Du Bois de GAUDUSSON (J.), (dir.), *La création du droit en Afrique*, éd., Karthala, 1997, p. 471.

réside, entre autre, dans la rigueur imposée à la gestion financière des États. En effet, tout laxisme budgétaire de la part d'un État, nuit non seulement à son économie, mais se répercute également sur l'ensemble des États de l'Union du fait des externalités négatives qu'il produit. La gestion des Finances publiques nationales joue donc un rôle essentiel dans le nouveau cadre communautaire. Ce contexte d'intégration économique justifie le développement, au niveau communautaire, de règles visant à rendre compatibles les politiques nationales, en matière financière, avec les objectifs de l'Union.

Section I : Le contexte de l'étude : Le développement d'un pouvoir financier communautaire

7. Il convient de rappeler que, « *l'Union monétaire marque un bouleversement d'une dimension jamais encore atteinte en matière de transfert de souveraineté, pour l'ensemble des États membres y participant, car la politique monétaire, qui est un instrument de la politique économique de plus en plus décisif, relève par tradition de la responsabilité première de l'État et de ses plus hautes autorités* »²². La politique monétaire constitue un enjeu pour le financement et la gestion des Finances publiques des États et conditionne l'exercice de leurs compétences budgétaires²³. Si la centralisation de la politique monétaire transfère une partie du pouvoir financier à l'échelon communautaire, ce sont surtout les contraintes liées au maintien de la stabilité de l'Union monétaire qui contribuent à développer davantage l'interférence entre le droit communautaire et les Finances publiques nationales. Du fait de la préexistence de la monnaie commune, il apparaît clairement que le problème

²² LEVOYER (L.), thèse, *op. cit.*, p. 72.

²³ OUEDRAOGO (Y.), *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, Thèse de Doctorat en Droit public soutenue le 11 mai 2015, Université de Rouen, p. 71 ; LEVOYER (L.), thèse, *op. cit.*, p. 72.

était davantage d'établir une Union économique²⁴. La politique monétaire apparaît comme la base, le fondement des politiques économiques²⁵. Dans ce contexte, la politique budgétaire est subordonnée à la politique monétaire. Il convient de présenter les fondements de l'Union monétaire (I), avant de voir les conséquences de la dichotomie dans la conduite des politiques budgétaires dans la zone (II).

I. Les fondements de l'Union monétaire

8. Le fonctionnement de la zone UMOA et de la zone franc dans son ensemble se fait sur une double base à savoir, « *des accords établissant des Unions monétaires entre États africains, avec des principes de solidarité spécifiques, d'une part, des accords de coopération monétaires avec la France, d'autre part* »²⁶. Elle a donc, à la fois, une dimension verticale et une dimension horizontale²⁷. Ces accords de coopération monétaire constituent le fondement même de l'Union monétaire formée entre les États. Ils se fondent sur un ensemble de principes économiques (A) dont la mise en œuvre repose le compte d'opération (B).

A. Les principes régissant le fonctionnement de la zone franc

9. Sur le plan monétaire, le premier principe, « *clé de voûte et déterminant des autres principes de la zone* »²⁸, est la garantie de convertibilité apportée par la France aux francs CFA et comoriens. Dans le cadre de la zone UMOA, ce principe est posé par l'article 1^{er} de l'accord de coopération monétaire du 04 décembre 1973. Depuis l'avènement de l'euro,

²⁴ DUPRAT (J-P.), « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », *op. cit.*, p. 468.

²⁵ LELART (M.), « Un exemple d'intégration institutionnelle : l'évolution de la zone franc, du traité de Maastricht au traité de l'UEMOA », *Revue Tiers Mondes* n°149-152, 1997, p. 908.

Aux termes de l'article 113 du Traité UEMOA, c'est l'UEMOA qui complète l'UMOA.

²⁶ CLAVERANNE (B.), *La zone Franc, au-delà de la monnaie...*, éd. Economica, 2005, p. 39.

Dans le cadre des pays membres de l'UMOA, le nouvel accord de coopération monétaire a été signé le 4 décembre 1973 à Dakar, celui avec les États membres de la BEAC a été signé le 23 novembre 1972 à Brazzaville, et enfin l'accord de coopération monétaire avec la République Fédérale Islamique des Comores a été signé à la fois à Paris et à Moroni le 23 décembre 1979.

²⁷ HUGON (P.), *La zone franc à l'heure de l'euro*, éd. KARTHALA, Paris 1999, p. 15.

²⁸ CLAVERANNE (B.), *La zone Franc, au-delà de la monnaie...*, *op. cit.*, p. 47.

cette convertibilité s'effectue désormais vis-à-vis de ce dernier. En vertu de ce principe, le Trésor français assure la convertibilité extérieure illimitée des monnaies des pays membres de cette zone. Cela se traduit par le fait qu'un résident ou un non résident peut changer sans limite d'aucune sorte sa monnaie nationale contre des devises. Elle peut concerner des transactions courantes ou toutes les transactions²⁹.

10. Le second principe est celui de la libre transférabilité : il signifie qu'à l'intérieur de la zone franc les transferts de capitaux sont libres.

11. Le troisième principe est celui de la fixité du taux de change, qui signifie que les unités monétaires des pays de la zone Franc, à savoir le franc CFA pour les pays de l'Afrique de l'ouest et ceux de l'Afrique centrale, et le franc comorien, s'échangent à un taux fixe contre l'unité monétaire dominante de la zone, alors le franc français, aujourd'hui l'euro. En vertu des accords de coopération monétaire reliant ces pays, toute modification de parité ne peut intervenir que d'un commun accord entre les parties³⁰.

12. Le quatrième principe est celui de la mise en commun des avoirs extérieurs des États de la zone, centralisés par les Banques centrales des différentes zones monétaires et déposés auprès du Trésor français dans un compte d'opération et, ce, en échange de la garantie de convertibilité illimitée de la France. Depuis les accords des années 1970, cette obligation de dépôt concernait 65% des réserves de change de ces ensembles, mais dans le cadre de l'UMOA, ce seuil a été ramené à 50% depuis la réforme de septembre 2005.

B. La mise en œuvre des principes de fonctionnement

13. Cette mise en œuvre repose sur la notion de compte d'opération qui se trouve être au cœur des mécanismes de coopération monétaire dans la zone franc. Elle est fondée sur la garantie illimitée donnée par la France aux monnaies émises par les différentes Banques centrales et sur le dépôt auprès du Trésor français de tout ou partie des réserves de change des États membres. Suite aux accords, les Instituts d'émission sont tenus de centraliser les

²⁹ HUGON (P.), *La zone Franc à l'heure de l'euro*, op. cit., p. 19.

³⁰ Mais ce principe a été mis à mal notamment avec la dévaluation de 1994.

réserves de change des économies des États membres, puis de déposer ensuite une partie de leurs avoirs sur le compte d'opération ouvert auprès du Trésor français³¹. La position créditrice ou débitrice de ces comptes donne lieu à rémunération. En effet, « *le solde créditeur du compte d'opération porte intérêt au profit de la BCEAO et de la BEAC* »³². En sens inverse, ce compte d'opération peut de façon exceptionnelle être à découvert. Cela signifie que les Instituts d'émission sont autorisés à prélever des devises sur les réserves de la France. Pour éviter une telle situation, des mesures aussi bien d'ordre structurel que conjoncturel³³ peuvent être mises en œuvre. Il s'agit entre autres, au titre des mesures d'ordre structurel, du relèvement des taux d'intervention de la Banque centrale en cas d'avoirs extérieurs inférieurs à 20% des engagements à vue. S'agissant en particulier des États d'Afrique centrale, la Banque centrale devra réduire les montants de refinancement des différents États, en fonction de leur position. Au titre des mesures d'ordre conjoncturel, les Banques centrales sont obligées de procéder au ratisage des devises détenues par les organismes publics ou privés des Unions³⁴.

II. Les conséquences de la dichotomie dans la conduite des politiques économiques dans la zone UMOA

14. L'intégration de la politique monétaire dans l'espace ouest africain n'a pas été accompagnée d'une intégration des politiques budgétaires nationales. La politique monétaire est centralisée auprès d'un Institut d'émission commun à tous les États, tandis que les politiques budgétaires sont menées de façon discrétionnaire par ces derniers.

³¹ L'obligation de dépôt portait initialement sur 65% des avoirs dans les deux sous-zones monétaires. Mais, dans la zone UEMOA, elle a été ramenée à 50% depuis une réforme de 2005.

³² GERARDIN (H.), *La zone Franc, Tome I, Histoire et institutions, op. cit.*, p. 138.

³³ CLAVERANNE (B.), *La zone franc, au-delà de la monnaie, op. cit.*, p. 51.

³⁴ <http://www.izf.net/upload/Institutions/Institutions/Zone/MecanismeMonetaire.htm>.

A. La centralisation de la politique monétaire

15. L'on s'accorde aujourd'hui pour dire que, « *la politique monétaire consiste pour une Banque centrale à maintenir le pouvoir d'achat de la monnaie, tout en se préoccupant de la stabilisation de l'activité économique, en contrôlant les taux d'intérêt à court terme* »³⁵. Il s'agit alors de trouver un équilibre entre l'offre de monnaie et la stabilité économique à travers l'usage du taux d'intérêt. L'objectif poursuivi par la politique monétaire est donc de maintenir la stabilité des prix des biens et des services. Il ressort de cette définition que la Banque centrale est au cœur de la politique monétaire. Dans la zone UMOA, la politique monétaire est centralisée auprès de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Sa forme actuelle n'est que l'aboutissement d'une évolution qui commence pendant la période coloniale. L'émission de la monnaie était confiée à des banques privées, notamment la Banque du Sénégal, créée par décret impérial du 21 décembre 1853, puis par la suite à une Banque commerciale, la Banque de l'Afrique Occidentale (BAO), créée par le décret du 21 juin 1901. Les pertes financières de cette dernière, ainsi que le régime de société d'économie mixte qui lui a été octroyé marquèrent le début d'un processus d'étatisation de l'émission monétaire, caractérisé par le renforcement de l'autorité de l'État français³⁶. Le privilège d'émission de la monnaie fut ensuite octroyé en 1955 à l'Institut d'émission de l'Afrique Occidentale française et du Togo, établissement public français, qui fut transformé par l'ordonnance n°54-491 du 4 avril 1959 relative au régime de l'émission des États de l'Afrique de l'ouest en Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. L'accession à la souveraineté internationale des États à partir de 1960 s'est accompagnée de la volonté de poursuivre les efforts d'intégration déjà entrepris. Le Traité UMOA fut signé le 12 mai 1962 et, la BCEAO est conservée sous la forme juridique d'un établissement public international³⁷. Son capital est entièrement souscrit entre les États membres et réparti à part égale entre eux³⁸. Elle dispose du privilège exclusif d'émettre des signes monétaires (billets et

³⁵ BORDES (C.), « Introduction - La politique monétaire entre l'art et la science », in *La politique monétaire*, Paris, La Découverte, «Repères», 2008, p. 1. URL : www.cairn.info/la-politique-monetaire--9782707149527-page-3.htm.

³⁶ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 71.

³⁷ Article 1 des statuts de la BCEAO.

³⁸ Article 3 des statuts de la BCEAO.

monnaies métalliques), ayant cours légal et pouvoir libératoire dans les États membres de l'Union.

16. La poursuite efficace de ses objectifs nécessite de la Banque centrale qu'elle soit indépendante. Or, il s'est avéré que dans la zone UMOA, la BCEAO se trouvait sous l'emprise des États puisque, c'est le Conseil des ministres, organe de direction de l'Union, qui « [définissait] la politique monétaire et du crédit de l'Union ». Chaque État y est représenté par deux ministres mais ne disposait que d'une voix, exprimée notamment par le ministre en charge des Finances. Sous la haute administration du Conseil des ministres, la BCEAO est administrée par un Gouverneur, un Conseil d'administration et des Comités nationaux de crédits. Le gouverneur est nommé par le Conseil des ministres. Il assure la présidence du Conseil d'administration, qui est composé d'administrateurs nommés par les gouvernements des États participants, chacun d'eux désignant deux représentants. À cette dépendance politique, les statuts de la Banque prévoyaient sa participation au financement des budgets des États, aussi bien pour des problèmes conjoncturels de trésorerie, que pour des projets à moyen ou long terme, liés aux questions de développement. Des limites de montant³⁹ et de durée⁴⁰ étaient toutefois posées à travers le plafonnement de ces concours aux budgets des États. Ce plafonnement constituait le seul mécanisme de discipline budgétaire imposé aux États, qui jouissent d'une autonomie dans la conduite de leurs politiques budgétaires.

B. La décentralisation de la politique budgétaire et ses conséquences

17. En l'absence de l'instrument monétaire, la politique budgétaire reste le seul instrument de régulation de l'activité économique à la disposition des États. La crise économique et financière qui a touché les États membres de la zone au milieu des années 1980, révèle les conséquences d'un mauvais usage de cet instrument de régulation. Même si les origines de cette crise peuvent être imputées à des facteurs exogènes, tels que, la dégradation des termes de l'échange ou la chute du cours du dollar, des études ont démontré

³⁹ Les avances consentis ne devaient excéder, depuis la réforme des statuts de la BCEAO en 1973, 20% des recettes fiscales de l'année financier écoulé (10% avant 1973).

⁴⁰ Avant 1973, la durée des avances ne devaient excéder 240 jours consécutifs ou non, au cours d'une année de calendrier. Après la réforme de 1973, le remboursement n'était plus exigé dans l'année.

que, ce sont surtout les politiques budgétaires trop expansionnistes menées par les États qui ont contribué à la persistance de cette crise⁴¹. En effet, alors même qu'ils disposaient d'un système financier très limité, les pays membres de la zone ont opté pour des politiques économiques visant à développer des modèles de croissance rapide⁴². Ceux-ci se traduisaient par des dépenses publiques élevées et, les recettes budgétaires étant insuffisantes, un recours à l'endettement extérieur s'est avéré nécessaire⁴³. Les mécanismes de la zone, visant à imposer une rigueur dans la gestion des Finances publiques nationales à travers la limitation des avances de la Banque centrale aux États, se sont révélés inefficaces. La conséquence a été une surévaluation de la monnaie avec pour effet une perte de compétitivité des économies nationales, d'une part, et un niveau d'endettement extérieur élevé, d'autre part. La dévaluation du franc CFA qui s'en est suivie, a été l'occasion pour les États de la zone de refonder les bases de la gestion de leurs politiques économiques à travers le renforcement du dispositif institutionnel par la création de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Le Traité constitutif a été signé le 10 janvier 1994 à Dakar. Les États membres reconnaissent l'interdépendance de leurs politiques économiques. Le libéralisme économique, qui sous-tend cette intégration, repose sur une logique simple, à savoir, « *la priorité à l'offre concurrentielle dans un environnement monétaire stable* »⁴⁴. Les États de la zone sont dès lors, à la fois concurrents et solidaires et, tout dysfonctionnement dans un pays risque d'être une source de perturbation pour l'ensemble de l'Union⁴⁵. Le Traité UEMOA procède à la mise en place d'un processus de convergence des politiques budgétaires nationales. Cette convergence repose sur un dispositif de surveillance multilatérale fondé sur l'évaluation périodique d'un certain nombre de critères. Ce mécanisme de surveillance multilatérale convergera vers la sauvegarde de la stabilité de la monnaie⁴⁶. Ainsi, « *en vertu des règles de convergence arrêtées...tout déficit devra être éliminé et les politiques budgétaires devront respecter une discipline commune, consistant à soutenir les efforts pluriannuels d'assainissement budgétaire et d'amélioration de la structure des recettes et des dépenses* »⁴⁷.

⁴¹ Voir notamment NOUPOYO (G.), *Les banques centrales africaines et la conduite de la politique budgétaire nationale : les exemples de la BCEAO et de la BEAC (aspects juridique et financiers)*, Thèse de Droit Public, Université Montesquieu Bordeaux IV, 6 septembre 2004, 696 pages.

⁴² DELAGE (A.) et MASSEIRA (A.), *Le franc CFA, bilan et perspectives*, éd. L'Harmattan, 1994, p. 66.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ BOUVIER (M.) et (al.), *Finances Publiques*, *op. cit.*, p. 168.

⁴⁵ Ibidem, p. 176.

⁴⁶ NOUPOYO (G.), thèse, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁷ Article 65-3 du Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain de 1994.

Le Traité UEMOA est renforcé en la matière par l'adoption d'un Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (PCSCS) qui précise les contours du dispositif ainsi que le calendrier de mise en œuvre. L'objectif affiché est d'éviter que l'hétérogénéité des politiques menées de façon discrétionnaire par les États, ne conduise à une succession de crise.

18. A travers cet encadrement, les politiques budgétaires, qui restent largement l'apanage des économistes, se retrouvent désormais fortement sous l'emprise du droit communautaire⁴⁸. On assiste ainsi à l'émergence d'un pouvoir communautaire touchant, dans son essence, un domaine relevant de la souveraineté des États. Ce pouvoir communautaire, se manifeste par la définition et le suivi d'un ensemble de règles à caractère essentiellement budgétaire.

Section II : Définition des termes

19. Il convient, afin de mieux cerner l'objet de la recherche, de définir les différents termes du sujet. Cette étape s'avère d'autant nécessaire du fait de la technicité des notions employées. Le juriste n'est en effet pas tout à fait familier de notions telles que politique budgétaire (I) ou convergence (II), qu'il convient d'explicitier.

I. La notion de politique budgétaire

20. La définition la plus simple que l'on pourrait donner de la politique budgétaire est qu'il s'agit d'une politique économique qui privilégie l'outil budgétaire par rapport à l'outil monétaire. Plus globalement, « *elle désigne l'action des pouvoirs publics exercée par le biais du budget de l'État, dans le but d'influer sur la conjoncture économique* »⁴⁹. Elle utilise des outils classiques tels que les dépenses publiques, les recettes publiques, ou le solde

⁴⁸ CAUDAL (S.), « L'emprise croissante du droit sur les politiques budgétaires », RFFP, n°79 ; pp. 121-140

⁴⁹ CARON (M.), *Budget et politiques budgétaires*, éd. Bréal, Collection Thèmes et Débats, Paris 2007, p. 31.

budgétaire. Lorsque ce dernier, qui correspond à l'écart entre les recettes et les dépenses, est en déficit, deux dispositifs peuvent être utilisés pour le financer à savoir, l'emprunt et la création monétaire⁵⁰. Ceux-ci servent donc à équilibrer les comptes publics⁵¹. Mais, simple en apparence, la notion de politique budgétaire est plus complexe car renvoyant à une diversité de politiques, de telle sorte que l'on pourrait parler « *des politiques budgétaires* »⁵². On distingue ainsi selon Matthieu CARON trois types de politiques budgétaires⁵³ :

-La politique budgétaire conjoncturelle, qui permet de répliquer rapidement aux problèmes économiques du moment. Il peut s'agir d'une politique de relance, ou d'une politique de rigueur. Elle consiste donc à agir sur la consommation et l'investissement, c'est-à-dire la demande intérieure.

-La politique budgétaire structurelle, qui est indépendante de la conjoncture et qui engage généralement le pays sur un très long terme. Elle a vocation à orienter l'économie vers les secteurs d'avenir et à changer en profondeur les structures d'un secteur donné de la vie économique nationale en influant sur les acteurs et les institutions. À ce titre, elle engage les Finances publiques sur plusieurs décennies.

-La politique budgétaire règlementaire : Dans ce cas, « *les responsables politiques annoncent à l'avance la manière dont leurs politiques réagiront à diverses situations* », et « *s'engagent à respecter quoi qu'il advienne, la teneur de cette annonce* ». La conduite de la politique budgétaire dans ce cas n'est plus laissée à la discrétion des responsables politiques. C'est ce type de politique budgétaire qui est institué dans l'Union européenne, et aussi dans l'UEMOA, où des règles en matière budgétaire sont observées par les États⁵⁴.

⁵⁰ Ibidem, p. 60 et suivantes ; voir également www.dictionnaire.enap.ca.

⁵¹ La création monétaire est devenue impossible dans des espaces d'intégration monétaire tels que l'UEMOA ou la zone euro.

⁵² Ibidem, p. 31.

⁵³ Ibidem, pp. 32-37.

⁵⁴ Même si les situations de crises amènent les États à enfreindre les règles imposées et à s'orienter vers des politiques budgétaires conjoncturelles.

II. La notion de convergence

21. La convergence, selon la définition qu'en donne le dictionnaire LAROUSSE, désigne « *l'action de tendre vers un même but* ». Appliquée à la biologie, elle désigne une « *tendance évolutive, liée à la vie dans un même milieu, de divers organismes pouvant appartenir à des groupes très différents, vers des formes, des structures ou des fonctionnements semblables* ». Ces définitions se rapprochent de celle retenue en matière économique puisque la convergence dans ce cas « *doit être entendue comme une démarche de réduction des écarts constatés, dans la situation des pays, à partir d'un ensemble d'indicateurs* »⁵⁵. On distingue généralement deux formes de convergence :

- une convergence réelle de l'économie, c'est-à-dire « *un rapprochement des niveaux de vie au sein d'une zone, en terme de revenus et de productivité, ou à l'atténuation des différences structurelles qui modifient la compétitivité d'un pays (structure des marchés du travail, structures industrielles, infrastructures)* »⁵⁶ ;
- une convergence nominale qui désigne le « *rapprochement des performances en matière de coût et de prix, et des variables qui leur sont associés (taux d'intérêt, taux de change, ratios des Finances publiques)* »⁵⁷. C'est ce dernier type de convergence qui a été retenu aussi bien dans l'Union européenne que dans la zone UEMOA. L'accent est mis sur les normes budgétaires.

22. Ainsi définie, la notion de convergence doit être distinguée de notions voisines, utilisées dans les espaces d'intégration en Afrique, et avec lesquelles elle présente des similitudes :

23. La convergence doit tout d'abord être distinguée de la notion d'« *harmonisation* ». L'harmonisation des politiques économiques renvoie aux réglementations nationales pratiquées afin de parvenir à une plus grande uniformité des structures

⁵⁵ NDIAYE (M.), *Logique de performance et cadre harmonisée des Finances publiques de l'UEMOA : Etude du nouveau droit budgétaire et de la comptabilité publique au Sénégal*, Thèse de Doctorat d'État, 24 octobre 2015, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, p. 34.

⁵⁶ LEVOYER (L.), thèse, *op. cit.*, p. 76.

⁵⁷ Ibidem, p. 76.

économiques entre les pays⁵⁸. L'harmonisation laisse une certaine marge de manœuvre aux États, qui pourraient conserver leurs textes nationaux en veillant tout simplement à ce qu'ils ne soient pas contraires au droit communautaire⁵⁹. Dans ce sens, « *l'harmonisation suppose une purge, une épure des contradictions ou des dissonances entre les réglementations nationales* ». ⁶⁰ Le droit de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) va dans le même sens, car l'harmonisation y est définie comme la « *coordination de systèmes juridiques différents dans le but de réduire ces différences pour atteindre des objectifs communs* »⁶¹. Le Traité UEMOA fait référence à la notion d'harmonisation dans le sens de rapprochement des législations. L'harmonisation permet une souplesse plus grande. Chaque État conserve, en effet, la maîtrise de sa propre action, tout en établissant une zone de symbiose juridique extrêmement large avec les autres États, dans laquelle les législations se rapprochent sans aller jusqu'à la fusion pure et simple⁶².

24. La convergence doit ensuite être distinguée des notions de « *coopération* » et de « *coordination* ». La coopération désigne toutes les formes d'échanges entre pays. Elle peut aller des formes les plus faibles, comme les consultations entre pays, l'échange d'informations et la surveillance internationale, à la forme forte de coopération qu'est la coordination⁶³. Cette dernière « *renvoie au choix d'objectifs mutuellement compatibles et, par extension, à la sélection, au degré et à la date d'intervention des instruments de politique économique* »⁶⁴. Il s'agit donc d'un processus politique qui vise à rendre des politiques nationales discrétionnaires plus compatibles ou plus aptes à délivrer des résultats globaux⁶⁵. Le Traité UEMOA semble faire de la coordination un préalable à la convergence des politiques économiques. Il est dit en effet que les États membres « *coordonnent leurs politiques économiques* »⁶⁶ en vue de la réalisation des objectifs définis à l'article 4-b, à savoir « *la convergence des performances et des politiques économiques* ».

⁵⁸ DUBOZ (M-L.), *Politiques budgétaires et intégrations européenne*, Thèse de Doctorat, Mention Sciences Economiques, Université Bordeaux I, Janvier 1994, p. 15.

⁵⁹ NDIAYE (M.), thèse, *op. cit.*, p. 35.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ ISSA-SAYEGH (J.) et LOUHES-OBLE (J.), *OHADA, Harmonisation du Droit des affaires*, éd. Bruylant, Collection Droit Uniforme Africain, UNIDA, JURISCOPE, 2002, p. 44.

⁶² YONABA (S.), « L'intégration des règles budgétaires et comptables dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine », *Revue Burkinabé de Droit* n°39-40, numéro spécial 2001, pp. 102-103.

⁶³ DUBOZ (M. L.), thèse, *op. cit.*, p. 15.

⁶⁴ Ibidem, p. 15.

⁶⁵ Ibidem, p. 15.

⁶⁶ Article 64 du Traité UEMOA.

25. La convergence doit enfin être distinguée de la notion d' « *Uniformisation* ». Dans le droit OHADA, qui en pratique tend à dépasser le stade de l'harmonisation pour celui de l'uniformisation⁶⁷, celle-ci désigne l' « *instauration dans une matière juridique donnée, de règles identiques pour tous les États membres et incorporées à des droits nationaux différents* »⁶⁸. Elle débouche sur « *la production d'un droit uniforme qui a vocation à s'appliquer de manière identique dans chaque État, quel qu'en soit le mode de production, lequel peut, au demeurant, résulter d'une démarche unilatérale ou conventionnelle* »⁶⁹. Dans ce sens, l'uniformisation est considérée comme un « *mode d'intégration plus poussée que l'harmonisation, la coordination ou le rapprochement des législations* »⁷⁰.

26. **Synthèse :** Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA.

De la terminologie des différentes notions, il découle que les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA se rapportent à l'ensemble des règles et procédures qui visent à encadrer l'usage des budgets nationaux à des fins économiques. Les politiques budgétaires nationales, mises au service de la politique monétaire commune, doivent contribuer au maintien de la stabilité des prix. La convergence des positions budgétaires renvoie alors à la discipline budgétaire et à l'élimination de déséquilibres excessifs susceptibles de mettre en danger la stabilité à long terme de l'Union monétaire⁷¹.

⁶⁷ A ce jour, neuf actes uniformes ont été adoptés dans le droit OHADA.

⁶⁸ ISSA-SAYEGH (J.) et LOUHES-OBLE (J.), *OHADA, Harmonisation du Droit des affaires*, *op. cit.*, p. 44.

⁶⁹ YONABA (S.), « L'intégration des règles budgétaires et comptables dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine », *op. cit.*, p. 103.

⁷⁰ NDIAYE (M.), thèse, *op. cit.*, p. 34.

⁷¹ PLIHON (D.), « L'autonomie de la politique budgétaire dans un espace économique intégré : le cas européen », RFFP, n°45, 1996, p. 42.

Section III. Problématique, intérêt du sujet et méthodologie

27. Il convient, avant de présenter la problématique générale qui guidera cette recherche, de lever la confusion qui alimente régulièrement les débats sur la réception du droit supranational dans les ordres juridiques internes : il s'agit de la question de la souveraineté. La matière des Finances publiques est un domaine régalien de l'État qui ressort de l'exercice direct de sa souveraineté. Dès lors, on conçoit assez difficilement que des textes internationaux interviennent dans ce domaine réservé à l'État⁷². La théorie classique de la souveraineté fait de celle-ci quelque chose d'absolue et d'indivisible. Pour Jean BODIN, il s'agit de « *la puissance absolue et perpétuelle d'une République* »⁷³. Si cette conception de la souveraineté est encore aujourd'hui partagée par la majorité de la doctrine, il n'en reste pas moins que le développement d'organisation "sui generis", allant au-delà de la simple confédération, tout en restant en deçà de la fédération⁷⁴, relance le débat sur la notion de "souveraineté partagée"⁷⁵. Certains auteurs considèrent néanmoins cette conception comme un oxymore⁷⁶. Cependant, nous inscrivant dans la lignée de Carré de MALBERG, il est possible d'établir une distinction entre la souveraineté et les attributs de la puissance étatique⁷⁷, encore appelés « *cercle de compétences* »⁷⁸. Il considère que la série de pouvoirs qui fait partie intégrante de la puissance étatique, se distingue de la souveraineté « *en ce que ces pouvoirs peuvent être définis de manière positive tout à la fois comme des droits actifs de domination et comme des pouvoirs publics réglementés qui s'exercent conformément à des*

⁷² CATTEAU (D.), *Droit budgétaire, Comptabilité publique : LOLF et GBCP*, éd. Hachette supérieur, Paris 2^e édition, 2015, p. 18.

⁷³ BODIN (J.), *Les six livres de la République*, publié en 1576, Librairie générale française, Ed. 1993 de Gérard MAIRET, Livre VI, Chap. VIII, pp. 498-511

⁷⁴ LEVOYER (L.), thèse, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁵ Jean Marc FERRY considère par exemple que l'Union européenne, dans la préfiguration d'une « identité post-nationale » ou « cosmopolite » institue une souveraineté partagée entre les États membres à travers les mécanismes d'harmonisation et de coordination des politiques. Jean-Marc FERRY cité par LEMAIRE (F.), « Propos sur la notion de souveraineté partagée ou sur l'apparence remise en cause du paradigme de la souveraineté », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2012/4 n° 92, p. 822.

⁷⁶ Ibidem, p.822. ; CHEMILLIER-GENDREAU (M.), « Le concept de souveraineté a-t-il encore un avenir ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, septembre 2014 n° 5, p. 1283 et suivantes.

⁷⁷ Voir CARRÉ de MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, Tome 1, Librairie de la société du Recueil Sirey, 1920, consultable sur www.gallica.bnf.fr.

⁷⁸ LEMAIRE (F.), « Propos sur la notion de souveraineté partagée ou sur l'apparence remise en cause du paradigme de la souveraineté », *op. cit.*, p. 836.

limites juridiquement fixées »⁷⁹. La souveraineté se manifeste alors par un certain nombre de compétences, de prérogatives, qui lui sont indissociablement attachées et qui peuvent faire l'objet d'une réglementation internationale⁸⁰. Ces attributs constituent ce que Jean BOULOUIS appelle « *les noyaux durs de la souveraineté* » ou « *les nerfs de la souveraineté étatique* », composés notamment de l'économie, la monnaie, les finances, la défense, les affaires étrangères, la justice etc.⁸¹. Et, il apparaît que « *les progrès de l'intégration économique ont des conséquences directes sur le noyau dur des compétences souveraines des États* »⁸².

I. Problématique et intérêt du sujet

28. **Problématique :** La confrontation des ordres juridiques communautaires et internes, amène nécessairement à s'interroger sur la question de la réception du premier par le second. L'objectif de cette recherche est de procéder à une analyse de la dynamique de changement induite par le dispositif communautaire sur les Finances publiques nationales. Le dispositif de convergence des politiques budgétaires, tout en conservant une clause de compétences budgétaires nationales aux États, n'en contient pas moins une série de règles encadrant l'exercice de leur souveraineté budgétaire. Il serait dès lors opportun de s'interroger sur la portée de ce dispositif communautaire : Quelles sont les transformations induites par la discipline budgétaire communautaire sur le droit public financier des États?

29. Cette problématique générale implique des interrogations sous-jacentes :

D'une part, la discipline, au sens de « *l'obéissance à une règle* », implique une contrainte. Celle-ci porte sur l'obligation de respecter un ensemble de critères fixés au niveau communautaire. Le processus d'intégration s'avère irréversible, et toute nouvelle règle ou modification sera guidée par l'objectif de préserver la stabilité de l'Union. Le dispositif sera

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ BERRANGER (T.), *Constitutions nationales et construction européenne*, Thèse de Doctorat en Droit public Faculté de Droit et de Sciences politiques de NANTES, 23 octobre 1992, L.G.D.J., Bibliothèque de Droit Public Tome 178, p. 14.

⁸¹ Ibidem.

⁸² BERTRAND (B.), « La nouvelle approche du droit de l'intégration », in *L'identité du droit de l'Union européenne*, Mélanges en l'honneur de Claude BLUMANN, éd. Bruylant, 2015, p. 566.

continuellement renforcé si nécessaire. Dès lors, analyser sa portée nécessite de s'interroger également sur sa pertinence, car celle-ci permettra d'appréhender les adaptations que subiront les droits budgétaires nationaux.

D'autre part, la question des moyens mis en œuvre par les États renvoie à leur capacité même à satisfaire aux exigences de discipline budgétaire communautaire.

30. **Intérêt du sujet:** Sur un plan théorique, étudier les règles et procédures imposant une discipline budgétaire aux États, renvoie au souci d'appréhender les facteurs déterminants des transformations des systèmes budgétaires nationaux. Il s'agit de porter un regard sur l'une des sources internationales du droit public financier des États de l'UEMOA. Dans le cadre des États africains de la zone, celles-ci sont nombreuses. Ces États sont, en effet, caractérisés par un long passé d'ingérence étrangère dans la gestion des Finances publiques nationales. Des réformes, façonnant les textes financiers nationaux, ont été introduites aussi bien par des organisations à caractère multilatéral que, par des partenaires bilatéraux dans le cadre de politiques d'aides au développement. Le dispositif communautaire, présente l'avantage de consolider et d'harmoniser les objectifs de l'ensemble de ces réformes, qui se résument en un seul, à savoir, « *la bonne gestion financière* ». Au-delà de l'objectif de prévention des risques, c'est la question de la réorganisation des dispositifs financiers publics, et de la réforme des États qui se trouve en toile de fond des réflexions concernant les procédures de surveillance multilatérales⁸³. La modernisation du droit public financier passe par la réception progressive de normes matérielles à contenu économique. Le droit reconnaît en effet « *l'objectivité* » de certaines doctrines économiques et la nécessité de discipline qu'elles impliquent⁸⁴.

31. Le sujet présente en outre un intérêt sur un plan pratique. La récente crise financière de 2008, la plus importante après celle des années 1930, montre la nécessité pour les États, de plus en plus interdépendants, donc de plus en plus vulnérables, d'assurer une gestion saine de leur Finances publiques nationales. Dans ce contexte, l'intériorisation de règles et procédures de gestion efficaces s'avère être la condition fondamentale pour assurer la soutenabilité des Finances publiques nationales.

⁸³ BOUVIER (M.), « Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoirs politiques », RFFP, n°74-avril 2001, p. 130.

⁸⁴ HERTZOG (R), « La longue marche vers l'Union économique et monétaire », Les Petites Affiches, n°112 -17 septembre 1997, p. 24.

II. Approche méthodologique et annonce du plan

32. De nombreuses études ont été consacrées aux Finances publiques dans les États africains. Mais, elles présentent la limite de faire abstraction du caractère pluridisciplinaire de la matière alors que, les Finances publiques constituent, sans doute, l'une des disciplines qui se retrouvent au carrefour de plusieurs autres disciplines⁸⁵. Or, les règles juridiques ne peuvent s'appréhender qu'à travers les conditions matérielles qui leur donnent naissance. Il convient de noter en effet que, « *derrière chaque institution sociale, se cache l'esprit des normes dont il est parfois nécessaire d'apprécier la portée afin de mieux juger le degré de satisfaction auquel elles prétendent répondre* »⁸⁶. À travers la question de l'encadrement communautaire des politiques budgétaires nationales, c'est l'économie qui se trouve de plus en plus saisie par le droit. Cela démontre toute la complexité de traiter d'un tel sujet, dans la mesure où sont en question des concepts et des logiques à priori techniques. Ainsi, dans le cadre de cette étude, portant sur les aspects juridiques et financiers du mécanisme communautaire de discipline budgétaire, notamment sous l'angle de l'influence exercée sur les Finances publiques nationales, des références à d'autres disciplines serviront à éclairer la démarche retenue.

33. Ensuite, le choix des États membres de l'UEMOA comme terrain d'étude n'est pas anodin dans la mesure où ceux-ci constituent, depuis leur indépendance, de véritables laboratoires en matière de techniques de gestion des Finances publiques. De nombreuses expériences y ont été menées, aussi bien, par les institutions financières internationales, que par les autres bailleurs de fonds. L'ensemble des réformes en matière budgétaire, qui y sont intervenues, sont le fruit, soit d'une imposition de l'extérieur, soit, d'un mimétisme. Le droit de l'Union économique et monétaire, objet de cette étude s'inscrit dans cette dynamique. De ce fait, une approche comparative sera adoptée dans la mesure où le dispositif UEMOA s'inspire largement de celui institué par le Traité de Maastricht de 1992. Le cadre issu de ce dernier Traité, complété plus tard par le Pacte de Stabilité et Croissance adopté en 1997, a

⁸⁵ Il apparaît en effet que « *c'est à la lumière du droit, de l'économie, de la science politique, des sciences de gestion, de l'histoire, de la sociologie, voire même de la psychologie que peuvent être comprises les finances publiques* », BOUVIER (M.) et (al), *Finances Publiques, op. cit.*, p. 26. ; Plusieurs autres auteurs se sont inscrits dans cette logique : Gaston Jèze, Louis TROTABAS, Paul-Marie GAUDEMET.

⁸⁶ NOUPOYO (G.), *Etude critique des techniques de contrôle du budget au Cameroun*, Mémoire de DEA de Droit Public, Université Bordeaux I, 1994, p. 57.

traversé de nombreuses tempêtes ayant mis à mal sa crédibilité. Mais, il a su résister et a du se transformer pour s'adapter. L'expérience européenne, ainsi que de certains États membres, notamment la France, dont les systèmes nationaux de gestion ont été réorganisés pour prendre en compte les exigences européennes, serviront donc à comprendre le dispositif UEMOA, ainsi que les transformations qu'il implique pour les Finances publiques des États membres. Des huit États composant l'UEMOA, sept sont francophones, et un seul, à savoir la Guinée Bissau, est lusophone. Mais, du fait du rapprochement des systèmes budgétaires, observé depuis plusieurs années, des développements relatifs à un pays pourront être généralisés à l'ensemble des pays de la zone.

34. La démarche adoptée s'appuie sur un constat : pour que la discipline budgétaire communautaire soit respectée, il faut une autodiscipline de la part des États membres. La question de la discipline budgétaire s'articule donc autour de deux axes à savoir : des règles imposées de "l'extérieur", d'une part, et, des moyens de mise en œuvre interne, d'autre part.

35. Il paraît dès lors opportun de procéder, d'abord, à une présentation du dispositif communautaire, de l'analyser et d'en tirer les limites. L'approche ne sera pas uniquement normative mais globale car la confrontation des textes aux réalités et à la pratique des États éclairera sur leur pertinence. La méthode systémique retenue, consistant à situer le dispositif dans son environnement, nous conduira nécessairement à appréhender l'évolution du mécanisme de discipline budgétaire. Le dispositif mis en place depuis le Traité UEMOA a, en effet, un caractère évolutif justifié par sa nécessaire adaptation aux éventuels changements. Le dynamisme de la zone euro en matière de discipline budgétaire, et surtout, l'expérience acquise suite aux nombreuses vicissitudes, permettront d'éclairer le dispositif de la zone UEMOA. Cette démarche vise à évaluer le degré de contrainte imposée aux États, et les éventuels renforcements du dispositif communautaire qui aboutiront sans doute à limiter davantage la souveraineté budgétaire des États.

36. Ensuite, pour assurer le respect des normes communautaires de discipline budgétaire, les États membres devront veiller à ce que leurs cadres nationaux de gestion leur permettent de se conformer aux exigences communautaires. Les règles budgétaires en vigueur dans ces États, ainsi que les pratiques qui en découlent, devront être évaluées afin d'en tirer les limites. Dans ce cadre, une analyse des systèmes nationaux de gestion budgétaire sera effectuée afin de faire ressortir la dynamique interne induite par le mécanisme communautaire

de discipline budgétaire. Les règles et procédures budgétaires seront évaluées du point de vue de leur pertinence, avec une perspective comparative.

37. Le nouveau pouvoir communautaire influence ainsi les Finances publiques nationales au travers de leur contenu, choix de politiques publiques comme de techniques de gestion⁸⁷. Le plan de travail retenu sera articulé autour du double effet induit par le dispositif communautaire de discipline budgétaire. Ces deux effets s'inscrivent dans la logique de discipline budgétaire nécessaire à la stabilité de l'Union⁸⁸. Ainsi :

38. D'une part, le nouveau droit d'origine communautaire, tout en laissant les États libres de leurs procédures budgétaires, leur impose des obligations de fond qui créent une forte contrainte sur le pouvoir budgétaire de ces derniers⁸⁹. Il sera question d'analyser les contraintes exercées par le mécanisme communautaire de discipline budgétaire sur le pouvoir budgétaire des États **(Première Partie)**.

39. D'autre part, la discipline budgétaire devrait aboutir au renforcement des règles et fonctions budgétaires au plan interne, à travers un ensemble de réformes visant à moderniser et rénover la gestion financière. L'effet recherché est une autodiscipline du système, car une véritable discipline budgétaire découle, en effet, de l'intériorisation par les États, de cadres de bonne gestion financière⁹⁰. Les règles de discipline communautaire « exigent qu'on s'intéresse non pas tant aux compétences de telle ou telle institution mais davantage à la manière de réussir une politique économique et financière dont les principes, fixés dans des Traités, ne sont plus matière à débat »⁹¹ **(Deuxième partie)**.

⁸⁷ ORSONI (G.), « Les Finances publiques sont-elles encore les Finances de l'État ? » in Mélanges Paul AMSELEK, éd. Bruylant, 2005, p. 648.

⁸⁸ Les États membres considèrent d'ailleurs le renforcement des systèmes nationaux de gestion budgétaire comme une condition nécessaire à la discipline budgétaire. L'article 67 du Traité UEMOA dispose expressément en ce sens que l'Union harmonise les législations nationales (loi de finances, comptabilités publiques, comptabilités nationales), afin d'assurer la synchronisation de ces dernières avec l'exercice de la surveillance multilatérale.

⁸⁹ HERTZOG (R.), « La mutation des Finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie », RFFP, n°79-septembre 2002, p. 269.

⁹⁰ BOUVIER (M.), « Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoirs politiques », RFFP, n°74-avril 2001, p. 13.

⁹¹ HERTZOG (R.), « Les pouvoirs financiers du parlement », RDP n°1/2, 2002, p. 300.

PARTIE I : LA CONVERGENCE DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES DANS LA ZONE UEMOA : UN PROCESSUS SOUS DOUBLE CONTRAINTE

40. La propagation des crises économiques nous enseigne qu'aucune économie n'est totalement autarcique et que, de ce fait, les Finances publiques ne sauraient être enfermées dans un contexte purement national⁹². L'impact de la gestion des Finances publiques sur les performances économiques justifie ainsi d'y accorder une attention particulière. L'Union monétaire déjà en place dans la zone UEMOA rendait encore plus impérative la nécessité de mettre en place un cadre de maîtrise des Finances publiques des États membres. Ces derniers considèrent en effet désormais leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et à ce titre les coordonnent. Dans le but d'éviter les disparités économiques entre les États dont les effets pour l'ensemble de l'Union seraient dommageables, un dispositif de surveillance multilatérale est mis en place. Cette surveillance s'appuie sur des règles imposant une discipline budgétaire aux États membres de la zone. Se pose dès lors la question de la maîtrise par ces derniers de leur pouvoir budgétaire. Le pouvoir budgétaire s'analyse comme le pouvoir de déterminer la nature, le montant et l'affectation des charges et des ressources de l'État. Il se traduit par l'adoption de la loi de finances qui est « *l'expression synthétique et opérationnelle* » de l'ordre financier tout entier⁹³.

41. Dans la zone UEMOA, le pouvoir budgétaire se trouve désormais sous la tutelle des autorités communautaires puisque, l'équilibre budgétaire et financier résultant de la confrontation des charges et des ressources déterminées dans la loi de finances doit tenir compte de règles de discipline budgétaire définies au niveau communautaire. Ainsi, au-delà de la description des dépenses et des recettes de l'État, les lois de finances deviennent de

⁹² BOUVIER (M.) et (al), *Finances Publiques*, *op. cit.*, p. 131.

⁹³ L'ordre financier étant composé de l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus budgétaire. Voir HERTZOG (R.), « L'avenir du pouvoir financier du parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du gouvernement général », in PHILIP (L.) (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement ; théorie, pratique et évolution*, éd. Economica PUAM, 1996, p. 136.

véritables instruments de politique budgétaire, c'est-à-dire des outils de développement, des « *documents dynamiques, traduisant les objectifs nationaux, permettant la mise en œuvre d'une véritable stratégie de développement* »⁹⁴. Du fait de l'expérience d'ajustement structurel dans les États de la zone, les politiques de discipline budgétaire ont préexistées au Traité UEMOA, et, ce dernier les reprend en les perfectionnant (**Titre I**).

42. À cette contrainte juridique communautaire, s'ajoute une contrainte financière. En décidant, en effet, dans le cadre de la discipline budgétaire, de prohiber le financement monétaire des budgets nationaux par la Banque centrale, la compétence budgétaire résiduelle des États membres de la zone se trouve davantage contrainte. Ceux-ci doivent en outre se tourner désormais vers le financement des budgets nationaux par l'emprunt. Or, « *l'une des contraintes, dont les incidences sur les marges de manœuvre budgétaires des États membres sont certaines, bien qu'elles ne se traduisent par aucune amputation directe de compétences au profit d'une institution communautaire, résulte dans la nécessité de fait de recourir aux marchés pour assurer le financement de la dette publique nationale* »⁹⁵. Les besoins de financement des États membres les placent ainsi progressivement sous la contrainte des marchés financiers, ce qui aboutira au final à un renforcement des règles communautaires (**Titre II**).

⁹⁴ Guide didactique, Directive UEMOA n°06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances, p. 22.

⁹⁵ LEVOYER (L.), thèse, *op. cit.*, p. 81.

TITRE I : LE PERFECTIONNEMENT DES POLITIQUES DE DISCIPLINE BUDGETAIRE PAR LE TRAITE UEMOA

43. Le Traité UEMOA adopté en 1994 pose les fondements d'un « *enveloppement communautaire du pouvoir budgétaire national* »⁹⁶. Reconnaisant l'interdépendance des économies nationales, l'intérêt commun implique d'assurer la convergence des politiques économiques par l'institution d'une surveillance multilatérale. La crédibilité de la politique économique, donc son efficacité, repose en partie sur la capacité des États à maîtriser l'exécution du budget dans les grandes lignes de l'équilibre budgétaire définie par les parlements⁹⁷. Cet équilibre doit tenir compte des règles de discipline budgétaire fixées au niveau communautaire. Aux termes du Traité en effet, les États membres doivent éliminer tous déficits excessifs. La discipline ainsi posée par le Traité s'est prolongée par l'adoption de règles complémentaires imposant des critères à la fois quantitatif et qualitatif dont le respect assurerait une convergence des politiques budgétaires nationales.

44. La convergence des politiques budgétaires dans la zone n'est cependant pas apparue avec le Traité, mais constitue en réalité l'aboutissement d'un processus qui a débuté des années bien avant. Cette prégnance communautaire n'est que la version régionale d'un phénomène plus vaste de surveillance multilatérale des Finances publiques dans le cadre de sociétés complexes⁹⁸. Les États membres de la zone UEMOA ont traditionnellement fait l'objet d'une surveillance de leurs politiques budgétaires par les institutions financières internationales à travers l'application de politiques dites d'ajustement structurel (PAS). La ressemblance entre les contraintes appliquées au cours des PAS, et les règles de convergence issues du Traité UEMOA, conduit à dire que les secondes n'apparaissent finalement que comme une institutionnalisation des premières (**Chapitre I**). La régionalisation de règles appliquées individuellement à chaque État se traduit cependant par une organisation particulière (**Chapitre II**).

⁹⁶ P. AMSELEK cité par LEVOYER (L.), thèse, *op. cit.*, p. 69.

⁹⁷ SAUTTER (C.), « Politique budgétaire et fiscale », RFFP, n°60, 1997, p. 14.

⁹⁸ ORSONI (G.), « Les Finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », in Mélanges AMSELEK, éd. BRUYLANT 2005, p. 649.

Chapitre I : Le Traité UEMOA et l'institutionnalisation des politiques d'ajustement structurel

45. L'intégration régionale a toujours été perçue comme un facteur efficace de développement pour les États africains subsahariens, en témoigne les nombreuses tentatives qu'ont connues ces États. En Afrique de l'ouest, la dichotomie entre les deux volets de l'intégration, à savoir le volet monétaire d'une part, et le volet économique, d'autre part, n'a pas vraiment contribué à atteindre le niveau de développement escompté. Au contraire, elle s'est soldée par une grave crise économique et financière qui a touché les États de la zone. Cette crise a marqué un véritable tournant dans les politiques d'aides économiques aux États, et a été l'occasion de repenser la stratégie d'intégration à mettre en place pour relancer les économies de la zone. La responsabilité des États dans cette crise à travers la gestion catastrophique de leurs politiques économiques, a conduit les institutions pourvoyeuses d'aide à leur appliquer des mesures d'austérité tendant à rétablir les grands équilibres macroéconomiques. Ces mesures d'austérité, conçues sous la houlette des institutions de Bretton Woods (Banque mondiale, Fonds monétaire international) et connues sous l'appellation de Programmes d'ajustement structurel (PAS), se sont cependant soldées par un échec du fait d'un manque de coordination, car, élaborés dans un cadre purement national. Il était donc primordial de repenser la stratégie de développement des États de la zone et d'inscrire les PAS dans un cadre harmonisé afin de les rendre plus efficace. La construction de ce cadre harmonisé a été le fruit d'un processus de concertation entre les principales institutions pourvoyeuses d'aide qui ne partageaient cependant pas la même logique d'intervention dans les États concernés. Cette dynamique externe a permis aux États d'asseoir une nouvelle dimension de l'intégration sous régionale (**Section I**). Un bref aperçu de ce contexte économique qui a présidé à la mise en place de l'intégration sous régionale, nous permettra donc de comprendre comment les politiques budgétaires se sont retrouvées sous

l'emprise du droit communautaire⁹⁹. Cela s'est traduit par la mise en place d'un cadre juridique contraignant les États à une discipline budgétaire à travers un processus de convergence de leurs politiques budgétaires (**Section II**).

Section I. La dynamique externe dans le processus d'intégration

46. La dynamique du processus d'intégration dans les pays en voie de développement ne peut être dissociée des politiques d'aide au développement qui ont vu s'opposer pendant longtemps deux logiques d'intervention des institutions pourvoyeuses d'aide. D'un côté, l'aide octroyée par les institutions à vocation universelle, que sont les institutions de Bretton Woods, avait un caractère purement national et ne prenait nullement en compte la dimension régionale. Elle était assortie de nombreuses conditionnalités essentiellement de nature économique que devaient mettre en œuvre les pays bénéficiaires. De l'autre, l'intervention des autres bailleurs de fonds, en l'occurrence ceux de la Communauté économique européenne, mettait plutôt l'accent sur une dimension globale de l'aide, c'est-à-dire une approche régionale et la conditionnalité n'y jouait pas vraiment une place primordiale. Le leadership des institutions de Bretton Woods a conduit à la généralisation des programmes d'ajustement structurel dans les politiques de l'ensemble des bailleurs de fonds (§I) et le processus d'intégration en Afrique n'apparaît finalement que comme une régionalisation de l'ajustement structurel (§II).

⁹⁹ L'encadrement des politiques budgétaires par le droit, se limitait à des aspects procéduraux et formels avant de s'étendre avec le droit communautaire, aux marges d'initiative des auteurs des politiques budgétaires avec la mise en place d'un cadre juridique contraignant. Voir CAUDAL (S.), « L'emprise croissante du droit sur les politiques budgétaires », *op. cit.*, pp. 121-140.

§I. La généralisation des programmes d'ajustement structurel dans les politiques des bailleurs de fonds

47. Les politiques d'aide au développement en faveur des États de la zone ouest africaine étaient marquées par une opposition initiale entre, d'un côté, une intervention axée sur la stabilité macroéconomique en réaction aux graves déséquilibres économiques qu'ont connus les États et qui avaient un caractère purement national, et, de l'autre, une intervention qui faisait du développement à long terme des espaces intégrés une priorité **(A)**. La prise de conscience de la complémentarité de ces modalités d'intervention a conduit à leur convergence **(B)**.

A. L'opposition initiale dans les modalités d'intervention

48. Parmi les intervenants en faveur des pays africains de la zone, il y avait, d'une part, les institutions de Bretton Woods dont le rôle s'est affirmé avec la crise économique et financière qui a frappé la plupart des pays en développement **(1)**, et, d'autre part, la Communauté européenne qui était liée aux États du sud par des accords de coopération commerciale **(2)**.

1. La logique d'intervention des institutions de Bretton Woods

49. Suite à la crise économique et financière qui a touché la plupart des pays en voie de développement au début des années 1980¹⁰⁰, le FMI et la Banque mondiale ont entrepris une démarche visant à imposer à ces États des politiques économiques comme condition d'octroi de prêts dans le but, d'une part, de rééquilibrer ces pays, à la fois à

¹⁰⁰ Dans la zone Franc, cette détérioration est dû à des chocs majeurs notamment l'appréciation réelle du franc CFA suite à l'appréciation du franc français vis-à-vis des monnaies des principaux partenaires de la zone, ce qui a diminué la compétitivité externe de la zone, A cela s'ajoute la détérioration des termes de l'échange de près de 45% sous l'effet conjugué de la chute des prix des principales exportations de la zone et de l'enchérissement de ses importations. Bulletin du FMI du 14 février 1994, p. 34.

l'intérieur et à l'extérieur, afin de faciliter leur insertion dans le commerce international, et, d'autre part, pour sauvegarder les intérêts des créanciers de ces pays, en rendant ceux-ci capables de rembourser leurs dettes¹⁰¹. En effet, les économies des États concernés sont considérées comme affectées par de grands déséquilibres d'ordre interne, inflation, déficit budgétaire élevé, et d'ordre externe, déficit de la balance des paiements. Si des facteurs exogènes tels que la sécheresse ou la dégradation des termes d'échange peuvent expliquer ces déséquilibres, ce sont surtout des facteurs endogènes, notamment des politiques économiques inappropriées qui sont généralement à l'origine de ces déséquilibres, d'où la nécessité d'adopter les mesures internes qui s'imposent. Ces mesures de politique économique, connues sous le nom de Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), sont essentiellement guidées par la doctrine libérale et visent donc à promouvoir la croissance économique à travers la restauration des grands équilibres macroéconomiques. Ces mesures peuvent être regroupées en deux catégories à savoir, d'une part, des mesures de stabilisation macroéconomique, et d'autre part, des mesures structurelles.

50. Les mesures de stabilisation macroéconomique se rapportent principalement à la réduction des déficits budgétaires et, à l'efficacité de la politique monétaire. La réduction des déficits budgétaires passe par une réduction des dépenses publiques, mais aussi par une amélioration des recettes budgétaires à travers l'aménagement de la fiscalité. S'agissant de l'efficacité de la politique monétaire, elle vise des actions portant sur la structure et le niveau des taux d'intérêt à travers l'adoption d'une politique monétaire restrictive et, enfin, des taux de change compétitifs, passant par la dévaluation de la monnaie.

51. Les mesures de nature structurelle sont essentiellement des mesures de libéralisation et de rationalisation. La libéralisation s'attache entre autre à la libéralisation du commerce et des investissements directs étrangers, et s'accompagne de mesures visant la dérèglementation économique, notamment la levée des barrières douanières ou des contrôles de change. Selon la conception de la Banque mondiale, ces mesures devraient permettre de maintenir un dynamisme des échanges mondiaux procurant de ce fait des avantages aux pays qui y participent. La rationalisation du secteur parapublic se traduit notamment par la suppression de certaines entreprises, la privatisation d'autres entreprises et l'assainissement de

¹⁰¹ CEREXHE (E.) et De BEAULIEU (L. H.), *Introduction à l'Union économique ouest africaine*, éd. De Boeck Université, Collection « Droit et économie », 1997, p. 31.

la gestion de celles qui sont maintenues. Ces mesures de rationalisation du secteur parapublic aident également à la poursuite des objectifs de réductions des déficits budgétaires.

52. Les missions des deux institutions en charge de la mise en œuvre de ces politiques, distinctes au départ, se sont rapprochées depuis le début des années 1980. En effet, le FMI avait pour rôle principal la stabilité du système monétaire international et dans ce cadre donc, apportait des financements à court termes aux États membres en proie à des difficultés de balances de paiement. La Banque mondiale quant à elle, avait pour mission le redressement des structures économiques des États en vue de la promotion du développement économique¹⁰². Cependant, prenant conscience qu'il n'y a pas de croissance durable sans stabilité macro-économique, ces deux approches différentes vont se rapprocher suite à la crise économique et financière à travers l'élargissement des finalités des ajustements prônés par le FMI afin de permettre la croissance des pays ajustés et, la prise en compte par la Banque mondiale, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel qu'elle élabore, des objectifs de stabilisation. « *La complémentarité et l'interdépendance de la croissance et de la stabilité sont la raison d'être des liens étroits de coopération qui existent entre les services du Fonds et ceux de la Banque mondiale qui aident les autorités des pays membres à élaborer des programmes d'ajustement orientés vers la croissance* »¹⁰³. Deux phases caractérisent la mise en place de ces programmes : une phase de diagnostic de la situation, suivie d'une phase d'application des mesures de politique économique lorsque l'économie est considérée comme affectée par des déséquilibres aigus¹⁰⁴.

53. On note, compte tenu de l'origine et de l'importance des déséquilibres, qu'une politique de stabilisation de la demande a été dans la plupart des cas la première étape inévitable de l'ajustement¹⁰⁵. La politique budgétaire joue donc un rôle majeur dans la plupart des programmes d'ajustement mis en œuvre par les pays africains car, le montant excessif des dépenses budgétaires a généralement été l'une des principales causes des déséquilibres

¹⁰² Sur ce point, voir notamment Bulletin du FMI du 1^{er} septembre 2005, « Quelle différence entre le FMI et la Banque mondiale », p. 13.

¹⁰³ NSOULI (S. M.), « L'ajustement structurel en Afrique sub-saharienne », Finances et développement septembre 1989, p. 30.

¹⁰⁴ DIOUF (M.), *L'endettement puis l'ajustement*, éd. L'Harmattan, 2002, pp. 61-62. Les déséquilibres internes se rapportent notamment à l'inflation et aux déficits budgétaires qui sont causés par l'excès de la demande globale sur l'offre globale dont l'explication résulte de politiques économiques laxistes. Le déséquilibre externe lui est relatif à la balance commerciale.

¹⁰⁵ GUILLAUMONT (P.) GUILLAUMONT (S.), *Ajustement et développement, l'expérience des pays ACP*, éd. Economica, 1994, p. 25.

intérieurs et extérieurs¹⁰⁶. L'augmentation des dépenses publiques avait entraîné une augmentation des déficits budgétaires par rapport au PIB. En outre, la faiblesse du financement intérieur de ces dépenses, du fait notamment de l'étroitesse de l'assiette fiscale, a conduit la plupart de ces États à recourir aux modes de financement extérieur contribuant ainsi à creuser leurs dettes extérieures. La réduction des déficits budgétaires passait nécessairement donc par la réduction des dépenses publiques et les réformes fiscales.

54. Sur le plan fiscal, les États de la zone, tout comme la majorité des pays en développement, sont caractérisés par un niveau de fiscalité assez bas, une structure fiscale déséquilibrée, et une faiblesse des administrations fiscales. Le principe qui prévalait dans les réformes entreprises dans le cadre des programmes d'ajustement structurel était celui de la neutralité fiscale en conformité avec la doctrine libérale. Mais, à cette logique économique de la fiscalité se combine une logique budgétaire dont l'objectif était de mobiliser les ressources nécessaires au financement des dépenses publiques internes. Dans ce sens, il fallait trouver le moyen d'augmenter les recettes sans pour autant alourdir la pression fiscale. Cela passait nécessairement par un élargissement de l'assiette fiscale et des réformes douanières adéquates. L'analyse des programmes d'ajustement appliqués à un pays comme le Burkina Faso nous montre un cas typique des mesures qui ont été appliquées à la plupart des États. La politique douanière dans ce pays a été orientée vers une libéralisation des échanges par le remplacement d'une multitude de droits et taxes par un nombre de prélèvement réduit, la réduction des taux de droits à l'importation entre 1991 et 1994, de 64 à 3, l'augmentation du taux de recouvrement interne par un élargissement de l'assiette par la mise en place d'une Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et l'instauration de droits d'assise sur des produits comme les boissons et les spiritueux. L'élargissement de l'assiette fiscale s'est poursuivi par la mise à contribution du secteur informel à travers l'instauration de la "Contribution Spéciale du Secteur informel" (CSI). Des mesures de lutte contre la fraude ont été également adoptées¹⁰⁷. Ces types de mesures devront permettre en théorie à terme aux États, de collecter suffisamment de recettes pour faire face aux besoins en matière de financement des dépenses publiques mais également aux charges de la dette. Cependant les difficultés relatives à la

¹⁰⁶ GUILLAUMONT (P.), *Croissance et ajustement, les problèmes de l'Afrique de l'ouest*, éd. Economica, 1985, p. 181.

¹⁰⁷ ZAGRE (P.), *Les politiques économiques du Burkina Faso, une tradition d'ajustement structurel*, éd. Karthala, 1994, pp. 201-202.

capacité de ces États dans la mobilisation des recettes les conduit à mettre plus l'accent sur la contraction des dépenses publiques.

55. La maîtrise des dépenses publiques constitue sans doute le point central des politiques d'ajustement structurel. Les réformes entreprises visent non seulement à réduire la taille du secteur public mais aussi à améliorer sa gestion. Les mesures adoptées dans la plupart des États sous ajustement poursuivaient donc la réduction des dépenses des administrations à travers la réduction des dépenses de fonctionnement et d'équipement, la limitation de l'expansion des effectifs de la fonction publique et le blocage des salaires. Ici également, l'étude de quelques exemples est nécessaire pour appréhender le type de mesures adoptées. Le Burkina Faso par exemple s'était fixé pour objectif à travers les PAS, de limiter les dépenses courantes à 13,3% du PIB et les dépenses en capital à 10,2% du PIB, de ramener le niveau de la masse salariale de 64,61% des dépenses courantes à 60%, de restructurer les entreprises publiques pour plus de rationalisation budgétaire. Le Bénin également s'inscrit dans la même logique, et l'objectif en matière de Finances publiques des trois PAS appliqués à ce pays était de ramener le déficit budgétaire global à 6% du PIB et la réduction du poids de la dette intérieure et extérieure. Pour cela, des mesures de réduction du secteur public ont été adoptées de même qu'une réforme du droit des marchés publics.

56. Les effets pervers de ces mesures d'austérité n'ont pas tardé à se manifester. La redistribution budgétaire des revenus, notamment à travers la fiscalité et les dépenses, a des effets sociaux indéniables. La Banque mondiale elle-même reconnaissait dès 1986 que les PAS se traduisaient par la réduction excessive des dépenses d'équipement, d'entretien et de fonctionnement ayant pour conséquence une détérioration constante de la qualité des services publics et une chute de la productivité¹⁰⁸. Les dépenses en capital ont été les plus durement touchées mais, leurs réductions apparaissaient inopportunes car dans la plupart des pays, si leur composition avait besoin d'être améliorée, leur volume n'était pas excessif¹⁰⁹. La Banque mondiale a reconnu en 1994 que « *l'ancienne stratégie d'ajustement des pays de la zone franc sapait leur politique budgétaire* »¹¹⁰. Mais, elle restait également convaincue que l'inefficacité des mesures appliquées résultait moins de leur rigidité que de la faiblesse institutionnelle des

¹⁰⁸ BIRD, *Les besoins financiers de l'ajustement dans la croissance en Afrique subsaharienne 1986-1990*, Banque Mondiale, Washington 1986, p. 28.

¹⁰⁹ Banque Mondiale, *L'ajustement en Afrique, Réformes, résultats et chemin à parcourir*, Rapport de la Banque Mondiale sur les politiques de développement, Washington, 1994, p. 54.

¹¹⁰ Bulletin du FMI du 14 février 1994, p. 37-39.

États. Dès lors, la conditionnalité prend une nouvelle dimension en faisant du volet institutionnel un aspect primordial. Dans cette logique de maîtrise des dépenses publiques, le Burkina Faso a adopté dès 1992 des mesures modifiant les structures budgétaires à travers l'application d'une nouvelle nomenclature budgétaire qui intègre désormais le budget d'investissement dans le budget national, les circuits de la dépense ont été également simplifiés¹¹¹. Au Bénin, des mesures ont également été adoptées dans l'objectif de renforcement de la structure du budget par la réforme en 1992 de la nomenclature budgétaire. Avec cette réforme, le Bénin inaugure dans la zone, la notion de budget fonctionnel qui inspirera la directive communautaire n°04/98/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État¹¹².

57. Il est intéressant de faire le parallèle avec la situation que connaissent certains pays européens aujourd'hui, comme la Grèce. Ce pays, rentré en récession en 2009, a signé en Mai 2010 avec le FMI un Mémorandum de Politiques Economique et Financière (MPEF) qui l'engage dans un programme d'ajustement économique (PAE) qui s'inscrit dans la logique des PAS. La seule différence est que ces nouvelles politiques s'appliquent à un État de la zone euro, car en fait, les potions amères du FMI semblaient pouvoir s'appliquer à peu près partout mais pas dans le monde occidental sauf circonstances rares et exceptionnelles, comme ce fut le cas du Royaume Uni en 1976¹¹³. La situation catastrophique des Finances publiques Grecques est attribuée, entre autre, à un secteur public hypertrophié, d'où l'adoption de mesures d'austérité visant la diminution des salaires et des pensions, les réductions massives du budget opérationnel de l'État, ainsi que l'investissement public, de même que des réductions de dépenses en matière de prestations sociales et de protection sociale. Ces mesures sont accompagnées en matière de recettes, d'une forte augmentation des taxes directes et indirectes¹¹⁴. La philosophie d'intervention des Institutions de Bretton Wood (IBW) reste donc la même, à savoir promouvoir la croissance par la stabilité macroéconomique. Les mesures internes grâce auxquelles le FMI et la Banque mondiale comptent rétablir les grands équilibres macroéconomiques concernent donc la réduction des

¹¹¹ ZAGRE (P.), *Les politiques économiques du Burkina Faso, une tradition d'ajustement structurel*, op.cit. pp.196-197.

¹¹² MONTEIRO (C.), *L'impact des programmes d'ajustement structurel sur le droit financier béninois*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Montesquieu Bordeaux 4, p.245

¹¹³ GOUFFIÈS (P-F.), *L'âge d'or des déficits : 40 ans de politique budgétaire française*, La Documentation Française, Paris, 2013, p. 15.

¹¹⁴ Cf. l'étude du comité économique et social européen sur l'impact des mesures anticrise et la situation sociale et de l'emploi en GRECE. Ce document est consultable sur <http://www.eesc.europa.eu/>.

déficits budgétaires qui sera atteinte par une réduction drastique des dépenses publiques, et une forte mobilisation de ressources publiques.

58. Quant à la politique monétaire, même si elle était présente dans les principes de l'ajustement, une dévaluation est impossible dans la zone euro et, en ce qui concernait la zone UMOA, ne pouvait être directement mise en œuvre par le FMI du fait des principes particuliers régissant la politique monétaire dans cette zone. Ceci pourrait également expliquer la priorité accordée à la réduction de la demande intérieure qui passe par la contraction du déficit budgétaire.

59. Cependant, une analyse des PAS dans le cadre d'une Union monétaire comme la zone UMOA nous montre que, conçus dans un cadre national, à des dates différentes et selon des séquences diverses, ces programmes d'ajustement rendent difficiles les convergences des politiques nationales¹¹⁵. En effet « *La Banque mondiale et le FMI qui négocient avec des États ne considéraient guère la dimension régionale lorsqu'ils arrêtaient les mesures que devait prendre chaque pays pour rétablir sa situation, retrouver son équilibre et renouer avec une croissance durable* »¹¹⁶. Quasiment tous les pays de la zone ont adopté des politiques d'ajustement structurel¹¹⁷. L'analyse des conditions de prêts, montre que les programmes des divers prêts, sans être identique, du fait notamment que les situations des pays bénéficiaires étaient différentes, se ressemblent fortement¹¹⁸. Mais, cette homogénéisation espérée à travers l'application du même modèle de politique économique dans les pays sous ajustement n'a pas vraiment réussi à supprimer les différences et les conflits entre les politiques nationales¹¹⁹. On peut même dire que l'objectif commun à tous les

¹¹⁵ HUGON (P.) et COUSSY (J.), *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique sub-saharienne*, Collection Etudes et Documents, Ministère de la coopération et du développement, 1991, p. 197.

¹¹⁶ LELART (M.), *Un exemple d'intégration institutionnelle : l'évolution de la zone Franc*, Document de recherche, Institut Orléanais de Finances, 1996, p. 2.

¹¹⁷ Certains pays se sont lancés très tôt dans des politiques de redressement économique avec les institutions de Bretton Woods, c'est le cas par exemple du Sénégal qui dès la période 1979-1980 concluait des plans à court terme de stabilisation. D'autres États s'y sont lancés un peu tardivement comme le Bénin qui concluait son 1^{er} PAS pour la période 1989-1991, ou le Burkina Faso qui concluait son 1^{er} PAS en 1991. Cependant, il faut noter que même avant l'ère des ajustements structurels entrepris sous l'égide des institutions de Bretton Woods, le Burkina Faso s'était lancé dès les années 1966 dans un vaste plan de redressement financier connu sous le nom de "Garangose".

¹¹⁸ TOYE (J.), « L'ajustement structurel : conditions, hypothèses, origine et diversité » in *L'ajustement structurel, au-delà et en Afrique sub-saharienne*, Séminaire international de La Haye de juin 1993, sous la direction de Van der HOEVEN (R.) et Van der KRAAIJ (Fred), Karthala 1995, p. 54.

¹¹⁹ HUGON (P.) et COUSSY (J.), *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique sub-saharienne*, op. cit., p. 105.

PAS d'une libéralisation interne et externe des économies africaines signifiait l'abandon des idéologies les plus répandues de l'intégration africaine¹²⁰.

2. L'aide des autres bailleurs de fonds aux pays de la zone

60. Cette aide sera étudiée essentiellement à travers la politique européenne d'aide au développement envers les pays de la zone. Cette politique d'aide n'est que l'extension à la dimension européenne des liens privilégiés entre la France et l'Afrique. Les arguments politiques et économiques du régime d'association des Territoires d'Outre-Mer (TOM) au Marché européen font ressortir que, l'entrée de la France dans un autre Marché commun avec les pays européens sans les TOM avec qui elle formait déjà une Union douanière depuis 1946 risquait d'entraîner une rupture des liens économiques avec les colonies. En outre, la France ne disposait plus de ressources économiques nécessaires pour garantir le développement économique et social de l'outre-mer. Il fallait donc y associer les autres États européens¹²¹. Malgré les réticences de départ de certains États européens¹²², un compromis fut trouvé et un principe d'association avec les TOM fut joint au Traité de Rome dans sa quatrième partie, suivie d'une annexe explicative du régime mis en place. La politique d'aide au développement de la Communauté Économique Européenne (CEE) est largement influencée par la conception française du développement selon laquelle, résoudre la question du sous-développement implique de concentrer les efforts sur un secteur imposé par la géographie, l'histoire et l'économie en place¹²³. L'association des pays et territoires d'outre-mer à la CEE, voulue et obtenue par la France, s'inscrit donc parfaitement dans cette logique de développement régional privilégié qui doit beaucoup aux héritages coloniaux¹²⁴. La deuxième convention de Yaoundé signée en 1969, appuyait le fait que les organisations régionales

¹²⁰ Ibidem, p. 101.

¹²¹ MIGANI (G.), « L'association des TOM au marché commun : histoire d'un accord européen entre cultures économiques différentes et idéaux politiques communes 1955-1957 », in *L'Europe unie et l'Afrique, de l'idée d'Eurafrrique à la convention de Lomé I, actes du colloques de international de Paris 1^{er} et 2 avril 2004*, Bruylant/Bruxelles ; LGDJ/Paris ; Nomos Verlag/Baden-Baden 2005, p. 234.

¹²² Ibidem, p. 237.

¹²³ TURPIN (F.), « L'association Europe-Afrique : une bonne affaire pour la France dans ses relations avec l'Afrique (1957-1975) », in *L'Europe unie et l'Afrique, de l'idée d'Eurafrrique à la convention de Lomé I, actes du colloques de international de Paris 1^{er} et 2 avril 2004*, Bruylant/Bruxelles ; LGDJ/Paris ; Nomos Verlag/Baden-Baden 2005, p. 347.

¹²⁴ Ibidem, p. 350 ; FELTZ (J-L.), « Nouveaux accords ACP-UE », *Études* 4/ 2009 (Tome 410), p. 452.

regroupant des pays signataires de la convention pouvaient bénéficier de l'aide communautaire. Même si l'adhésion de la Grande Bretagne à la CEE à partir de 1972 a donné une dimension plus "mondialiste" à l'aide au développement de la CEE, il n'en reste pas moins que la dimension régionale y conserve une place primordiale.

61. L'article 6 de la troisième convention de Lomé¹²⁵ disposait que, dans le but de renforcer l'autonomie collective des États ACP, la convention appuie les efforts des États pour s'organiser régionalement et intensifier leur coopération au niveau régional et interrégional. Et, dans ce cadre, la coopération accorde un intérêt particulier à la mise en œuvre d'actions pour lesquelles la dimension régionale est particulièrement appropriée et qui impliquent un effort de longue durée.

62. Ceci est rappelé à nouveau dans l'article 7 de la quatrième convention de Lomé et le champ d'application de la coopération régionale est défini aux articles 158 et 159 de la convention. À cet égard, plusieurs actions de coopération régionale ont ainsi été financées en Afrique de l'Ouest par le Fonds européen de coopération régionale. Cet intérêt de la communauté européenne pour l'intégration est confirmé en 1995, par la Commission dans une communication au Conseil des ministres qui souligne la cohérence entre les efforts en matière d'intégration régionale et les objectifs communautaires de coopération au développement tels que défini par le Traité de Maastricht notamment, celui d'une insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale¹²⁶. C'est dans ce sens que le processus de construction communautaire dans la zone ouest africaine a reçu l'appui de l'Union Européenne. Cette politique d'aide au développement différait donc de celle des Institutions de Bretton Woods qui avait un caractère purement national.

63. Sur le plan opérationnel, les modalités d'intervention de la CEE dans les pays en développement différaient également de celles des Institutions de Bretton Woods. La CEE, sans doute contrainte par les clauses des accords passés avec les États ACP, mettait plus l'accent sur les causes externes de la crise. Les aides financières reçues par les États ACP visaient la promotion d'investissements publics dans la perspective d'un développement à

¹²⁵ Le premier accord de Lomé, date de 1975. Il a été renouvelé en 1979, puis en 1984 et en 1990. Il a été remplacé en 2000 par l'accord de Cotonou.

¹²⁶ Coste (J.) et EGG (J.), « L'appui de l'Union européenne à l'intégration régionale : une (double) projection trompeuse ? Le cas de l'Afrique de l'Ouest », in *La convention de Lomé en questions : les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne après l'an 2000*, GEMDEV, éd. Karthala 1998, p. 268.

long terme, ce qui n'était pas la priorité des programmes d'ajustement structurel qui mettaient l'accent sur la stabilisation macroéconomique en vue de renforcer la compétitivité des économies des États. Les modalités d'intervention de la CEE se font par le biais du FED (Fonds européen de développement) qui lui-même s'inspire du FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer) français¹²⁷. Le FED, qui est le principal outil financier de l'aide communautaire au développement est constitué de plusieurs éléments dont l'aide non remboursable constituée de subventions et de dons, de prêts à conditions spéciales, ainsi que les capitaux à risque et prêts aux secteurs privés. L'intervention de la communauté se faisait par le biais de deux canaux. D'une part, les aides projets, qui visaient le financement de projets déterminés et qui étaient contrôlés par le donateur lui-même. D'autre part, par l'aide budgétaire directement versée au budget des États et directement gérée par eux. Elle ne visait pas le financement de projets spécifiques mais plutôt à permettre aux États de faire face à leurs problèmes financiers de façon générale.

64. Sans aborder la question de l'efficacité économique des aides versées aux États de la zone, il faut souligner cependant que, sur le plan budgétaire, les modalités d'intervention des bailleurs de fonds bilatéraux et de la CEE faisaient l'objet de vives critiques. Il leur était reproché de contribuer au laxisme financier des États de la zone, laxisme financier qui, comme nous l'avons vu, a été en grande partie la source de la grave crise économique et financière des années 1980. En effet, l'orientation des politiques des bailleurs de fonds vers le financement de projets conduit sur le plan budgétaire à la non exhaustivité des budgets nationaux. Le souci de la Commission européenne, par exemple, d'évaluer tout le processus de mise en œuvre et sa relative méfiance à l'égard des gouvernements bénéficiaires font que celle-ci tend, à travers les projets, à créer des structures parallèles et autonomes par rapport à l'administration des États¹²⁸. Une grande partie de l'aide extérieure reçue ne figurait pas dans les budgets des États, ou même, lorsqu'elle y figurait, ne l'était pas intégralement car le plus

¹²⁷ TURPIN (F.), « L'association Europe-Afrique : une bonne affaire pour la France dans ses relations avec l'Afrique (1957-1975) », *op. cit.*, p. 355.

¹²⁸ DELPHIN (H) et KOBIA (R.), *La convention de Lomé à travers les procédures de mise en œuvre de la coopération financière et technique et du système du STABEX : Paternalisme ou partenariat ?*, Collège d'Europe Bruges, hautes études administratives européennes, séminaire de recherche « Foreign Policy-Making at the european level » 1990-1991, p. 21.

souvent inscrit en recettes sans l'être en dépenses¹²⁹. Une étude menée sur les systèmes de gestion des dépenses publiques dans les pays d'Afrique Subsaharienne montre que, dans certains États, certaines dépenses de fonctionnement étaient directement payées par les bailleurs de fonds à travers les projets d'investissement, sans que ces dépenses de fonctionnement ne figurent pour autant ni dans le budget d'investissement, ni dans le budget de fonctionnement¹³⁰. Se pose donc le problème du contrôle de l'aide extérieure dans la plupart des États. Or, il apparaît que la présentation exhaustive des budgets nationaux est un élément essentiel d'une bonne gestion des Finances publiques et partant, une bonne gestion macroéconomique si chère aux IBW. Le paradoxe est que, la partie de l'aide qui était directement versée aux États était également critiquée comme étant une source d'abus locaux et de complaisance extérieure car créant des opportunités de détournement de son objet¹³¹. De façon générale, c'était la capacité même des États à gérer leurs Finances publiques qui était mise en cause. La mauvaise gestion de l'aide extérieure aussi bien par les États bénéficiaires que les donateurs, amène à dire que celle-ci a joué un rôle dans le laxisme financier des années 1980 car « *l'aide censée corriger des problèmes de développement dans les pays pauvres, non seulement n'y parvient pas, mais crée pour les débiteurs et les créanciers, de nouveaux problèmes liés à l'excès d'endettement* »¹³².

B. La convergence des modalités d'intervention

65. La question de la compatibilité entre le "régionalisme" et le "multilatéralisme" a fait l'objet de nombreux débats depuis les années 50. En effet, se posait la question de savoir si « *le régionalisme servirait de tremplin vers un libre échange mondial, ou s'il signifiait la*

¹²⁹ BOUVIER (M.), (dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique Francophone subsaharienne*, MAE et MINEFI, Colin avril 2004, p. 133 ; CARTER (R.), *Budgétisation de l'aide, analyse documentaire*, Etude pour CABRI et PSA, mars 2008, p. 4.

¹³⁰ BOUVIER (M.) (dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique Francophone subsaharienne, op. cit.*, p. 133.

¹³¹ DELPHIN (H.) et KOBIA (R.), *La convention de Lomé à travers les procédures de mise en œuvre de la coopération financière et technique et du système du STABEX : Paternalisme ou partenariat ?*, *op. cit.*, p. 315.

¹³² COHEN (D), GUILLEMONT JEANNEY (S.), JACQUET (P.), *La France et l'aide au développement, La Documentation Française*, Paris, 2006, p. 60.

mort du multilatéralisme »¹³³. La crainte de voir émerger face à l'option libérale des accords du GATT "un nouveau protectionnisme" caractérisé par le repli sur soi des nouveaux blocs constitués, était l'argument principal des détracteurs de ce mode de regroupement inter étatique. Tout en reconnaissant par exemple que la Communauté européenne avait été de façon générale une réussite, Alan WINTERS avait fait le constat que celle-ci s'était repliée sur elle-même à travers la mise en place de nombreux obstacles non tarifaires pour produits manufacturés¹³⁴. Dans le cadre des États du sud, ces arguments, ajoutés au constat d'échec des tentatives antérieures de regroupement, avaient convaincu que les regroupements régionaux entre pays en voie de développement par le biais d'échanges préférentiels étaient peu judicieux du fait de l'étroitesse de leurs marchés par rapport au marché mondial¹³⁵. Cependant, il était un fait que le régionalisme s'imposait partout dans le monde¹³⁶. Etant elle-même un exemple de réussite d'intégration, la CEE s'était donnée pour mission d'apporter son soutien aux États du sud dans ce sens. En effet, les accords de coopération ACP-CEE, référence en matière de collaboration Nord-Sud, entre pays européens et pays en voie de développement, mettaient un accent particulier sur la promotion du regroupement régional des États du sud¹³⁷. Son mode d'intervention dans les États du sud différait cependant de celui des Institutions de Bretton Woods qui, elles, agissaient dans un cadre purement national. Les limites et les insuffisances de chacune de ces politiques de développement face aux problèmes des pays en voie de développement, a entraîné une prise de conscience ayant conduit à un mouvement de convergence de l'une vers l'autre. Ainsi, les IBW ont intégré la dimension régionale dans la formulation de leurs politiques **(2)**, tandis que les autres bailleurs de fonds s'approprièrent à leur tour les PAS **(1)**.

¹³³ DE MELO (J.) et PANAGARIYA (A.), « Le nouveau régionalisme », Revue Finances et Développement, décembre 1992, p. 37.

¹³⁴ Ibidem, p.39

¹³⁵ ibidem, p.39

¹³⁶ Le Marché commun du sud (MERCOSUR) en Amérique du sud, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en Amérique du nord, la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) dans la région du pacifique.

¹³⁷ Article 6 de la troisième convention de Lomé, et article 7 de la quatrième convention de Lomé

1. La prise en compte de l'ajustement structurel dans les politiques des bailleurs de fonds

66. La crise économique et financière intervenue au milieu des années 80, révélant les grands déséquilibres qui caractérisaient les économies des États de la zone, a fait prendre conscience à l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds, de la nécessité d'agir en faveur du redressement et du rééquilibrage de ces économies. L'idée que les programmes entrepris sous l'égide des IFI seraient les mieux adaptés était de plus en plus partagée. La France, principal promoteur de l'aide au développement aux États de la zone, à travers la voix de son ministre des Finances avait manifesté en mars 1988 son total soutien aux politiques d'ajustement structurel et invitait les États africains qui ne s'y étaient pas encore engagés à le faire afin de bénéficier d'une aide concessionnelle¹³⁸. Cette démarche dans le cadre de relations bilatérales était suivie par d'autres États européens comme la République Fédérale d'Allemagne ou la Grande Bretagne. Dans le cadre de l'Union Européenne, il a fallu attendre la quatrième convention de Lomé pour voir cette dernière s'approprier les principes de l'ajustement structurel. La Communauté européenne a pris conscience que des réformes globales devaient être mises en œuvre afin d'assurer la viabilité et l'efficacité des projets de développement dans les États ACP. Pour cela, il fallait apporter une solution au problème de la dette et mener des politiques d'ajustement. L'article 23 de la convention Lomé IV dispose expressément que, les principes régissant les instruments de la coopération s'attachent principalement entre autres, « à appuyer l'effort d'ajustement structurel des États ACP contribuant ainsi également à l'allègement du fardeau de la dette »¹³⁹. Dans la situation de rareté de moyens qui caractérisait cette période, il était préférable d'éviter de faire du gaspillage et la réponse communautaire à cette situation a été, au niveau opérationnel, de porter l'accent principalement non plus sur les projets mais sur les programmes et, dans ces programmes, d'avoir l'octroi de l'aide lié à une conditionnalité¹⁴⁰. Peu à peu, la conditionnalité s'invite dans la politique d'aide de la CEE aux États africains partenaires malgré le refus des États ACP de voir l'aide conditionnée à des plans de redressement

¹³⁸ Marchés tropicaux et méditerranéen, 1^{er} avril 1988, p. 771.

¹³⁹ Article 23 de la quatrième convention de Lomé.

¹⁴⁰ DELPHIN (H.) et KOBIA (R.), *La convention de Lomé à travers les procédures de mise en œuvre de la coopération financière et technique et du système du STABEX : Paternalisme ou partenariat ?*, op. cit., p. 15.

économique semblables à ceux du Fonds monétaire international¹⁴¹. Une partie de l'aide financière de Lomé IV se retrouvait donc réaffectée à l'ajustement structurel. On passait ainsi de la fonction initiale de l'aide telle que conçue par la Communauté européenne, c'est-à-dire une aide destinée à soutenir la production ou la consommation, à la fonction d'assainissement de l'aide, conforme à la doctrine de Bretton Woods. L'objectif était de parvenir à une stabilisation macroéconomique des États de la zone avant d'envisager toute relance économique. De même, l'objectif de bonne gouvernance financière est également pris en compte dans les politiques d'aide, et ceci est formalisé plus tard par l'article 61 de l'accord de Cotonou qui dispose que l'aide budgétaire en appui aux réformes macroéconomiques est accordée lorsque la gestion des Finances publiques est suffisamment transparente, fiable et efficace.

67. Cependant, tout en épousant les principes de l'ajustement structurel, il était nécessaire de veiller à ce que les accords de coopération ne perdent pas leur caractère originaire, qui est de contribuer aux investissements que demande le développement des pays bénéficiaires¹⁴². Aussi, le principe de coopération qui caractérisait Lomé est maintenu puisque les PAS ne sont pas imposés aux États ACP mais élaborés par ces derniers. La Communauté européenne reste également attachée à son objectif d'aider les États du sud dans la voie de la régionalisation. En effet, la communauté manifeste son soutien aux efforts des États ACP visant à la coopération et l'intégration régionale, à la promotion d'un développement économique, social et culturel à long terme, collectif, autonome, auto-entretenu et intégré, ainsi qu'à une plus grande autosuffisance régionale¹⁴³. Les effets positifs de l'ajustement structurel sur le processus d'intégration sont apparus assez rapidement, d'où leur intériorisation par les bailleurs de fonds. En effet, les PAS tendent à s'opposer à certains facteurs limitatifs des échanges régionaux, telles que les imperfections du marché, les distorsions de politiques. Ils visent également à assainir les Finances nationales, à ouvrir les économies nationales ou à assurer la convertibilité des monnaies, de ce fait donc favorisent les intégrations économiques par le marché, voire par les organisations¹⁴⁴. L'Union européenne, tout en acceptant le leadership des Institutions de Bretton Woods à travers l'intériorisation des

¹⁴¹ Marchés tropicaux et méditerranéen, 24 février 1989, p. 459.

¹⁴² MAGANZA (G.), (dir.), *La convention de Lomé*, éd. de l'université de Bruxelles, Série « Le droit de la communauté économique européenne », Volume 13, 1990, p. 146.

¹⁴³ Article 156 de la convention Lomé IV.

¹⁴⁴ HUGON (P.) et COUSSY (J.), *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique sub-saharienne*, op. cit., p. 196.

politiques d'ajustement structurel, a su néanmoins conserver une certaine autonomie en maintenant son objectif d'appui à la régionalisation. On peut ainsi considérer que les PAS ont constitué un simple changement dans les modes de relation entre les différents acteurs.

2. La prise en compte de la dimension régionale dans les politiques d'ajustement structurel

68. Inversement, les Institutions de Bretton Woods, notamment à travers le rapport de la Banque mondiale sur l'Afrique de 1989, reconnaissent les effets positifs de l'intégration régionale dans la poursuite des objectifs de l'ajustement structurel. Son chapitre 7 reconnaît, en effet, que l'intégration régionale pourrait non seulement permettre un plus grand dynamisme du secteur privé et favoriser une meilleure allocation des ressources, mais aussi d'importants bénéfices au niveau des projets d'infrastructures, de gestion de ressources naturelles, d'éducation, de formation, de recherche et de technologies. Elle insistait encore, lors d'une conférence sur l'intégration, organisée en avril 1992, intitulée « *les nouvelles dimensions de l'intégration régionale* », sur l'importance de la coopération institutionnelle entre États d'une même région¹⁴⁵. La compatibilité entre l'ajustement structurel et l'intégration régionale est désormais admise et cette dernière apparaît comme une étape vers une plus large libéralisation à travers notamment la coordination des politiques. La multiplicité des programmes d'ajustement nationaux plus ou moins divergents et non coordonnés pourrait avoir des effets néfastes sur l'efficacité de ces programmes nationaux, d'une part, et, pour les programmes des autres États, du fait des externalités qu'ils produisent d'autre part. Les accords régionaux déjà en place pourraient s'en trouver donc affectés. En effet, l'appartenance à la même zone monétaire aggravait les risques d'externalités.

69. Du fait de l'interdépendance des économies, la solution résidait dans la coordination et l'harmonisation des politiques économiques des États. Outre la mise en place de politiques d'ajustement régionales, comme dans le cadre de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC), l'une des orientations envisagées a été la coordination des politiques macro-économiques et sectorielles. Les politiques d'ajustement

¹⁴⁵ GUILLAUMONT (P.) et GUILLAUMONT (S.), « L'intégration économique : un nouvel enjeu pour la zone Franc », in Revue d'Economie du Développement, n°3-septembre 1993, p. 85.

des différents États doivent donc être coordonnées, aussi bien quant à leur contenu, qu'à leur séquence de mise en œuvre. Cela entraînera une dynamique de rapprochement entre ajustement structurel et intégration qui, comme nous l'avons montré, sont étroitement liés. Si l'utilité des PAS nationaux n'est pas remise en cause, il n'en reste pas moins que ceux-ci doivent intégrer la dimension régionale du développement pour être plus performants et accélérer le développement de la sous-région.

70. Réuni à Niamey les 30 et 31 mars 1992, le Conseil des ministres de l'UMOA s'est prononcé en faveur de l'harmonisation des PAS appuyés par le FMI et la Banque mondiale¹⁴⁶. Le Conseil d'Administration de la BCEAO, lors de sa réunion d'Abidjan en juillet 1992, reconnaissant les évolutions perçues en matière d'assainissement du fait de l'application des PAS, affirmait tout de même que les actions à poursuivre devraient être placées dans une perspective régionale afin de tirer profit de la communauté de monnaie et d'asseoir les bases d'une Union économique saine et durable¹⁴⁷. L'intégration régionale apparaît comme un canal indispensable pour la réussite des programmes d'ajustement structurel et du développement de la sous-région en général. M. Robert Mc Namara l'avait déjà souligné lors de la conférence de la Banque mondiale qui a eu lieu à Maastricht en juillet 1990, en affirmant que « *le progrès économique et social en Afrique s'accomplira dans un mouvement vers la coopération économique régionale et l'intégration quelles qu'en soient les difficultés ; il est essentiel qu'il y ait des flux financiers supplémentaires venus de l'extérieur, en complément des efforts accrus qui sont requis de l'intérieur* »¹⁴⁸.

71. Cette prise de conscience de l'interaction entre les deux politiques de développement que sont l'ajustement structurel et l'intégration régionale conduira la communauté des bailleurs de fonds, Institutions de Bretton Woods et Communauté européenne, à encourager dans la sous-région ouest africaine, la création en 1994 de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), en remplacement de la Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) au prix d'un réajustement monétaire dans la zone. La conclusion de ce Traité relève de l'institutionnalisation des politiques d'ajustement,

¹⁴⁶ MTM, n°2422, 10 avril 1992, p. 920.

¹⁴⁷ MTM n°2437, 24 juillet 1992, p. 1988.

¹⁴⁸ MTM, n°3195, 13 juillet 1990

par leur intégration à la discipline budgétaire régionalisée¹⁴⁹. Le processus de surveillance multilatérale qui en résulte sert à disposer d'un tableau de bord groupé à partir duquel sont déclenchées des politiques de redressement des grands équilibres macroéconomiques¹⁵⁰. À terme, l'instauration au sein de la sous-zone monétaire UMOA et dans l'ensemble de la zone franc, de mécanisme de surveillance fiscalo-budgétaire devrait permettre de se substituer aux conditionnalités classiques des bailleurs de fonds¹⁵¹.

§II. Le Traité UEMOA et la régionalisation des politiques d'ajustement structurel

72. La conclusion du Traité UEMOA en 1994 apparaît comme l'aboutissement d'un long cheminement de la zone caractérisé par le souci permanent d'améliorer les insuffisances des stratégies antérieures de développement. Le risque de voir éclater l'Union monétaire déjà en place avait conduit les autorités à adopter un ensemble de mesures visant à renforcer les performances économiques des États en vue de stabiliser la monnaie unique. La nouvelle donne renforce l'interdépendance des économies nationales **(A)** et ceci rendait nécessaire une harmonisation des politiques économiques des États dont les divergences pourraient perturber la bonne marche de l'intégration économique régionale **(B)**.

A. Le Traité UEMOA et l'interdépendance des économies nationales

73. L'échec des stratégies d'ajustement réel menées au sein des États durant la crise avait conduit à envisager une nouvelle étape dans le processus de redressement des économies de la zone qui se matérialiserait pas un réajustement monétaire **(1)**. Ce

¹⁴⁹ DUPRAT (J-P.), « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », in DARBON (D.) et Du Bois de GAUDUSSON (J.), (dir.), *La création du droit en Afrique*, éd., Karthala, 1997, p. 468.

¹⁵⁰ DIOUF (M.), *Mondialisme et régionalisme : le nouveau régionalisme en Afrique*, IFAN, Université C.A Diop, CODESRIA-BIT, août 2002, p. 14.

¹⁵¹ NOUPOYO (G.), thèse, *op. cit.*, p. 339.

réajustement monétaire se devait cependant d'être accompagné d'un ensemble de mesures pour plus d'efficacité (2).

1. Le réajustement de la monnaie

74. Les effets conjugués dans les années 1980 de la dépréciation du dollar, de la baisse des cours des matières premières, du niveau élevé de la dette externe et interne et de la perte de compétitivité extérieure des économies des États de la zone avaient rendu inévitable la dévaluation du franc CFA. Celle-ci était d'autant plus inévitable du fait « *du refus des Institutions de Bretton Woods d'apporter leur financement à défaut retour à la compétitivité* »¹⁵². Les mesures d'ajustement réel mises en place se sont soldées par un échec qui s'explique notamment par la situation de surendettement qu'elles ont occasionné, ainsi que la perte de compétitivité des économies des pays de la zone. Les Institutions de Bretton Woods estiment que ces mauvais résultats en matière de compétitivité étaient liés à la surévaluation du franc CFA qui, entre 1985 et 1992, a augmenté de 39%¹⁵³. Cette surévaluation du franc CFA a entraîné une perte considérable des marchés aux États africains de la zone. En plus donc de l'ajustement réel, il fallait procéder à un ajustement monétaire. En effet, le FMI et la Banque mondiale voyaient dans la dévaluation du franc CFA, un préalable indispensable à la conduite des réformes structurelles¹⁵⁴. Cette dévaluation, aussi nécessaire fut-elle, n'a cependant pas été uniquement le résultat des politiques d'austérité des Institutions de Bretton Woods. « *Elle a été aussi la conséquence de l'effet ciseaux que constitue le poids budgétaire de la politique de coopération franco-africaine et les exigences communautaires en matière de réduction des déficits publics* »¹⁵⁵. Des raisons aussi bien financières que politiques justifiaient donc la dévaluation du franc CFA puisque les déficits publics africains exerçaient une telle pression sur le compte d'opérations ouvert auprès du Trésor français, au

¹⁵² HUGON(P.), *Les avatars de la zone franc face à l'euro*, http://www.gemdev.org/publications/cahiers/pdf/25/cah_25_hugon.pdf, p. 243 et suivantes.

¹⁵³ NGOUEMBE (L.), *La zone franc, quelle alternative aux politiques d'ajustement structurel du FMI ?*, éd. Bajag-Meri 1997, p. 107.

¹⁵⁴ SEMEDO (G.) et VILLIEU (P.), *La zone Franc, mécanismes et perspectives macroéconomiques*, éd., ellipses, 1997, p. 97.

¹⁵⁵ NGOUEMBE (L.), *La zone franc, quelle alternative aux politiques d'ajustement structurel du FMI ?*, op. cit., p.120

point de devenir insupportable pour celui-ci. En témoignent les annulations massives d'une grande partie de la dette des États de la zone vis-à-vis du Trésor français¹⁵⁶.

75. La "doctrine d'Abidjan"¹⁵⁷ fait donc clairement de l'adoption de programmes économiques et financiers avec les Institutions de Bretton Woods, une condition de l'aide de la France aux pays de la zone. La surévaluation du franc CFA par rapport aux monnaies voisines était fondée sur la garantie de convertibilité assurée par le Trésor français. Pourtant, l'éventualité d'une dévaluation de la monnaie de la zone avait toujours été réfutée par les autorités en charge de la politique monétaire et par les autorités françaises¹⁵⁸. La France a même accepté le principe des ajustements réels pour éviter l'ajustement monétaire dont elle craignait qu'il ne conduise à la dislocation de la zone franc dans son ensemble.

76. Il faut souligner également que, sur un plan technique, l'éventualité d'une dévaluation dans la zone monétaire UMOA était davantage compliquée par les différences de taux d'inflation observées dans chaque pays de la zone, ce qui rendait donc difficile la détermination d'un taux de dévaluation. L'échec annoncé des programmes d'ajustement structurels nationaux a fait émerger l'idée de les étendre à un champ plus large, au niveau régional. C'est ainsi que, sur proposition de Michel Sapin, alors ministre français de l'Économie et des Finances, furent mise en place les conseils de convergence au sein de chaque sous zone monétaire de la zone franc¹⁵⁹. L'idée de l'intégration régionale a été relancée dans le but, d'une part, de renforcer la rigueur de l'ajustement réel en vue d'éviter la dévaluation, d'autre part, pour renforcer les liens au sein de l'Union en vue d'éviter son éclatement¹⁶⁰. Mais, tout cela n'a pas pu éviter l'inévitable. Après plusieurs décennies de stabilité monétaire, la zone franc allait donc connaître un choc, puisque le 11 janvier 1994, les chefs d'États et de gouvernement des pays de la zone, réunis à Dakar, allaient décider de la dévaluation des franc CFA de 50% par rapport au franc français¹⁶¹.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 125.

¹⁵⁷ Il s'agit de celle avancée par le premier ministre français Édouard BALLADUR en septembre 1993, marquant le changement d'orientation de l'aide publique au développement et l'adhésion de la France aux principes de l'ajustement structurel.

¹⁵⁸ Lors de la réunion ministérielle de la zone franc tenue à Bangui le 6 mars, le ministre français des Finances avait démenti les rumeurs sur la dévaluation du franc FCA.

¹⁵⁹ KONE (M.), *Relancer l'intégration en Afrique : les difficultés de l'UEMOA*, Mémoire de DEA, IEP Bordeaux, septembre 1996, p. 35.

¹⁶⁰ Ibidem, p. 35.

¹⁶¹ Étaient également présents à cette réunion, le directeur général du FMI et le ministre français de la coopération.

77. Cette dévaluation ne remet cependant pas en cause les règles fondamentales qui caractérisaient la zone. En effet, sont maintenues les règles relatives à la convertibilité liée au compte d'opération, la liberté des transferts, la fixité du taux de change. Les effets attendus de la dévaluation sont, entre autres, de restaurer la compétitivité externe des États à travers le développement des volumes d'exportation et la réduction des volumes d'importation. La consommation intérieure devait se reporter, en effet, sur les produits locaux du fait de l'augmentation des prix des produits importés qu'aurait entraînée la dévaluation. En matière de Finances publiques, la dévaluation du franc CFA entraîne des effets de sens contraire puisqu'elle permet à la fois d'apporter un surplus de recettes, mais également conduit à l'augmentation du service de la dette en raison de l'appréciation des devises par rapport au franc CFA. Mais, ce dernier aspect est contrebalancé par la négociation d'accords d'allègement de la dette. La dévaluation de l'unité monétaire dans la zone apparaît ainsi comme l'aboutissement du long processus de redressement des économies des États entrepris depuis les années 80. Sa réussite est conditionnée cependant par la mise en œuvre d'un ensemble de mesures d'ordre économique.

2. Les objectifs économiques de l'organisation sous régionale

78. En plus du très fort allègement de la dette qui s'en est suivi, ainsi que l'afflux d'importantes aides, la dévaluation a surtout été accompagnée de la volonté des États de la zone de renforcer l'intégration économique par des règles en complément de l'Union monétaire qui caractérisait déjà la zone. La conclusion du Traité UEMOA est le fruit d'une étroite collaboration entre, d'une part, les États de la zone eux-mêmes qui avaient mandaté la BCEAO dès 1991 pour la préparation d'un projet de texte et qui avaient également mis en place des comités nationaux pour l'intégration chargés de consulter les principaux responsables publics et privés concernés, et, d'autre part, les bailleurs de fonds, en l'occurrence la Commission de l'Union européenne et la Coopération française. Ces derniers participèrent au projet sous la forme d'expertises multiples lors de la phase de rédaction du

Traité¹⁶². L'objectif affiché est de donner une base solide à la monnaie commune. Il apparaît à cet effet comme un contrepoids à la dévaluation¹⁶³. En effet, « *il était temps de créer un lien définitif et permanent entre les deux dimensions de l'intégration jusqu'alors traitées séparément de manière antinomique* »¹⁶⁴. En effet, suite à la correction des instruments de la politique monétaire avec la réforme de 1989¹⁶⁵, il était nécessaire de renforcer cet acquis par un renforcement des politiques économiques.

79. Sans revenir au débat sur l'opportunité de la création d'une nouvelle organisation alors même qu'il en existait déjà une, la CEAO¹⁶⁶, qu'il aurait été plus réaliste de rénover, le mode d'intégration adopté par les États à travers le Traité UEMOA apparaît comme un instrument de mise en œuvre de politiques économiques, basé sur une coopération institutionnelle entre les États. Dans ce cadre, l'intégration régionale apparaît plus dans sa portée comme un instrument de la politique économique que comme un résultat, car ayant pour objectifs, le renforcement du Marché intérieur, mais également le renforcement de la monnaie unique. Ce mode d'intégration institutionnelle va au-delà de la simple libéralisation du commerce et inclut d'autres aspects de la politique économique. Concrètement, au-delà de la coopération monétaire qui existait déjà entre les États de la zone, qui impliquait la gestion de la monnaie commune par la BCEAO, le but recherché à travers une telle approche est la réalisation des objectifs économiques définis à l'article 4 du Traité. Ces objectifs visent à renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des États dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé. Le Traité UEMOA vise donc plusieurs objectifs:

- La réalisation d'une part d'un Marché commun basé sur la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. Ce marché commun nécessite la mise en place de politiques complémentaires que sont la libre concurrence et une politique commerciale

¹⁶² LUDWIG (R.), « L'Union économique et monétaire ouest-africaine : son cadre juridique », La Revue du Trésor, n°8-9, août-septembre 1996, p. 475.

¹⁶³ DUPRAT (J-P.), « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », *op. cit.*, p. 443.

¹⁶⁴ DIAKITE (M.), *Le défi de l'intégration économique en Afrique de l'ouest*, éd. l'Harmattan, 1997, p. 110.

¹⁶⁵ Une nouvelle politique de la monnaie et du crédit a en effet été adoptée en 1989 dans la zone. Cf. infra 316 ; 322.

¹⁶⁶ Il s'agissait d'un groupement économique dont le Traité constitutif a été signé le 17 avril 1973 à Abidjan entre la Côte d'Ivoire, le Mali, le Sénégal, la Haute-Volta, le Niger et la Mauritanie. Elle a été dissoute le 14 mars 1994 suite à la création de l'UEMOA. Sur les aspects financiers de cette organisation, voir DIARRA (E.), *Les aspects financiers de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest*, Thèse de Doctorat, Droit public, Université de Droit, d'Économie et de Sciences Sociales, Paris II, 1982, 518 pages.

commune, à travers la suppression des droits de douanes entre les États de la zone et, l'instauration d'un tarif extérieur commun en ce qui concerne les échanges avec l'extérieur. Elle nécessite la mise en place d'une Union douanière.

Cet objectif assigné à l'intégration sous régionale fait ressortir une sorte de filiation avec les objectifs libéraux des Institutions de Bretton Woods. Le préambule du Traité s'inscrit d'ailleurs dans cette logique puisqu'il y est fait référence à la détermination de se conformer aux principes d'une économie de marché ouverte, concurrentielle et favorisant une allocation optimale des ressources. Il est clair que cet objectif ne peut être atteint que s'il est précédé par l'harmonisation des politiques économiques et du cadre juridique. Les ministres des Finances de la zone franc avaient d'ailleurs exprimé cette préoccupation lors de la réunion de Paris du 3 octobre 1991 en émettant le vœu que dans la nouvelle approche de l'intégration, l'accent soit mis sur l'assainissement de l'environnement économique et juridique ainsi que sur la convergence des politiques économiques et financières¹⁶⁷. Cette forme de coopération institutionnelle contribuera ainsi à lever certains obstacles à l'unification du marché que sont la faible productivité des économies de la zone, et surtout les problèmes budgétaires des États. C'est en ce sens donc que les objectifs de l'article 4 sont complétés par trois autres à savoir :

- L'harmonisation des législations indispensables pour la réalisation de la libre concurrence et le développement de l'activité économique ;

- La coordination des politiques sectorielles nationales en vue de compléter les politiques économiques communes. Ces politiques sectorielles sont définies dans le protocole n°2 annexé au Traité et concernent des domaines aussi variés que l'agriculture, l'énergie, le transport et les télécommunications, l'industrie et les mines, l'aménagement du territoire, l'amélioration de l'environnement et le développement des ressources humaines

- La convergence des politiques économiques des États membres par l'Institution d'une procédure de surveillance multilatérale.

80. Cette coordination des politiques économiques est nécessaire à un double point de vue. D'une part, une coordination des politiques économiques nationales entre elles, en particulier les politiques budgétaires s'impose afin d'éviter toute externalité négative provenant de politiques nationales trop expansionnistes de la part des États membres. À ce

¹⁶⁷ Les notes bleues de Bercy, n°563 1991, semaine du 21 au 27 octobre 1991.

titre, l'article 63 du Traité dispose que « *les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil* ». D'autre part, l'UEMOA étant déjà une Union monétaire, il est primordial d'assurer la sauvegarde de la monnaie commune. À cet effet, ces politiques budgétaires nationales doivent être coordonnées avec les objectifs de la politique monétaire.

B. La nécessité d'harmonisation des politiques budgétaires nationales

81. Il s'agit d'asseoir la monnaie unique sur une convergence et une interdépendance des économies nationales et la mise en place de politiques orthodoxes créant confiance et crédibilité vis-à-vis des marchés. Dans ce nouveau processus d'intégration économique, la coordination des politiques économiques se révèle être importante, voire indispensable. L'assainissement du cadre macroéconomique est un facteur important de compétitivité et occupe une place primordiale parmi les objectifs du Traité UEMOA. Comme la politique monétaire fait déjà l'objet d'une centralisation, il fallait donc fixer des normes pour discipliner les politiques budgétaires nationales (1) dont la mauvaise gestion par un État, se répercutera nécessairement sur l'ensemble de la zone (2).

1. L'orientation de la discipline budgétaire dans le Traité UEMOA

82. Du fait de l'interdépendance des économies nationales, il est nécessaire de procéder à un assainissement du cadre macroéconomique qui passe essentiellement par la convergence des politiques budgétaires nationales entre elles, et leur mise en cohérence avec la politique monétaire commune. En effet, la crise économique et financière des années 1980 a montré les limites de la politique monétaire, et il était donc utile que celle-ci soit renforcée par une coordination des politiques économiques des États, plus particulièrement, des politiques budgétaires. La discipline budgétaire dans le cadre du Traité UEMOA s'inscrit donc dans le cadre plus général de la politique économique et c'est au titre de l'article 65 relatif à la convergence des performances économiques qu'est prévue l'élimination des

déficits excessifs. La conduite de la politique économique dans la zone UEMOA relève d'autorités différentes à savoir la BCEAO pour ce qui est de la politique monétaire, et les États qui ont la charge des questions de politiques budgétaires. Le Traité prévoit également en son article 64 que les politiques budgétaires doivent être compatibles avec les objectifs de la politique monétaire. Cet objectif vise à assurer le bon fonctionnement des politiques monétaires et budgétaires, nécessaire à une croissance économique durable et créatrice d'emplois. Il correspond, dans l'approche qui a été retenue dans le Traité UEMOA, au maintien de la stabilité des prix à moyen et long terme. Il apparaît donc clairement une subordination de la politique budgétaire à la politique monétaire. Cet objectif de stabilité des prix est généralement formulé comme le maintien d'une inflation faible à moyen terme¹⁶⁸. La stabilité des prix se rapporte donc aux phénomènes d'inflation et de déflation. Le premier étant caractérisé par une hausse générale des prix des biens et services sur une période prolongée qui conduit à une baisse de la valeur de la monnaie et, par conséquent, du pouvoir d'achat, tandis que le second est présenté comme l'inverse de l'inflation¹⁶⁹. Il s'agit là de la stabilité du niveau général des prix et non des biens et services pris individuellement, le premier pouvant cependant aller de pair avec le 2nd¹⁷⁰. Dans le cadre de l'UEMOA, la stabilité des prix devrait non seulement renforcer le commerce intracommunautaire, du fait de la réduction des incertitudes auxquelles sont confrontés les producteurs, de maintenir élevé le niveau de vie, mais également faciliter les décisions économiques notamment en matière d'investissement¹⁷¹. Elle permet également de maintenir la compétitivité externe des économies des pays de la zone. Cependant, il faut signaler une petite nuance entre la notion de stabilité des prix et l'objectif d'inflation chiffré. S'agissant de la stabilité des prix, en cas d'écart d'une année sur l'autre, l'Institut d'émission doit s'efforcer de combler ces écarts par rapports aux objectifs des années précédentes, alors qu'en ce qui concerne l'objectif d'inflation, il n'est pas tenu de rattraper les échecs des années précédentes¹⁷². « *Un objectif*

¹⁶⁸ DEVOLUY (M.), *Les politiques économiques européennes : Enjeux et défis*, éd. seuil, mai 2004, p. 80.

¹⁶⁹ GERDESMEIER (D.), « Pourquoi la stabilité des prix est-elle importante pour vous ? », Banque Centrale Européenne, Euro-système, Francfort-sur-le-Main, avril 2009, p. 24.

¹⁷⁰ Ibidem, p. 24.

¹⁷¹ MBAYE (M. T.), *L'optimalité de la zone monétaire de l'UEMOA*, thèse de doctorat en sciences économiques, Université Montesquieu Bordeaux 4, 04 mars 2004, p. 345.

¹⁷² Si par exemple, l'objectif d'inflation était de 2%, mais que celle-ci a été en fait de 4% l'an passé, on se contentera de le maintenir à 2% pour cette année en cas de ciblage de l'inflation ; mais, si l'objectif est un niveau de prix, la Banque centrale essaiera de ramener l'inflation en deçà de 2% cette année car elle est obligée de revenir vers l'évolution des prix convenue ; FISCHER (S.), « Assurer la stabilité des prix », *Revue Finances et de Développement*, décembre 1996, p. 34.

portant sur le niveau des prix donne plus d'assurance quant à l'évolution des prix à long terme qu'un simple objectif d'inflation et favorise la conclusion d'engagements nominaux sur le long terme »¹⁷³. Si la corrélation entre politique monétaire et stabilité des prix paraît évidente, cette dernière subit également l'influence de la politique budgétaire, d'où la nécessité de rendre compatible les objectifs de la politique budgétaire avec ceux de la politique monétaire. L'obligation de discipline budgétaire imposée aux États trouve donc sa justification dans la nécessité de convergence des économies nationales¹⁷⁴, convergence devant contribuer à la bonne marche de la monnaie unique.

2. Les canaux d'influence des politiques budgétaires divergentes

83. L'organisation et la gestion de la politique économique de la zone UEMOA reposent sur une distinction nette entre les structures chargées de la gestion des différentes composantes de la politique économique. La politique monétaire est centralisée au niveau de la Banque centrale, et la gestion de la politique budgétaire restant de la compétence des États. Selon la théorie économique, l'interdépendance des économies nationales conduit inévitablement à des externalités des politiques budgétaires des pays, menées indépendamment, sur les économies des autres pays. Ce risque est encore plus grand lorsque ces pays partagent la même monnaie, comme c'est le cas dans la zone UEMOA. Cela s'explique par le fait que, la perte de la possibilité d'user du taux de change et des autres instruments monétaires pourrait conduire certains États à utiliser la gestion budgétaire comme variable d'ajustement en considérant par ailleurs que les conséquences de leurs décisions seront prises en charge par l'ensemble de la zone monétaire constituée¹⁷⁵. Plus concrètement, les externalités des politiques budgétaires passent par plusieurs canaux. Mais, la mise en place de règles d'encadrement de politiques budgétaires n'a de sens que lorsque les externalités sont négatives. Lorsque celles-ci sont nulles ou positives pour les autres États, il n'y a pas d'enjeux pour la politique économique régionale. L'externalité positive peut se rapporter par exemple au commerce extérieur. En effet, lorsque la hausse du déficit public dans un pays accroît la

¹⁷³ Ibidem, p. 34.

¹⁷⁴ MOLINIER (J.), « La discipline budgétaire en droit européen », Les Petites Affiches, 17 septembre 1997, n°112, p. 34.

¹⁷⁵ BOURRINET (J.), *Le pacte de stabilité et de croissance*, Collection Que sais-je ?, mai 2004, p. 10.

demande dans ce pays et augmente donc ses importations, les exportations des autres pays de la zone s'en trouvent également stimulées. Dans ce cas de déficit public, il s'agit d'un problème purement national, qui ne nécessite pas une règle commune. Mais, cette affirmation prend un tout autre sens lorsqu'il s'agit d'une Union monétaire. S'agissant des externalités négatives qui peuvent avoir des répercussions sur l'ensemble de la zone considérée, on distingue généralement les canaux suivants :

- Le taux d'intérêt : Une politique budgétaire trop expansionniste dans un pays peut avoir pour effet une hausse des taux d'intérêt. Cette tension sur les taux pourrait provoquer théoriquement, en ce qui concerne la zone UEMOA, une appréciation du franc CFA, ce qui aura pour conséquence la dégradation de la compétitivité de la zone. Cependant, selon certains auteurs, ce canal ne joue pas dans le cas des pays de l'UEMOA¹⁷⁶. En effet, ils estiment que l'impact des déficits budgétaires nationaux sur les taux d'intérêts est exogène et déterminés par les taux en vigueur sur les marchés européens. En plus, un déficit dans un pays peut entraîner une augmentation de son taux d'intérêt sans que ceux des autres pays en soient fortement affectés dans la mesure où, les marchés obligataires associent une prime de risque qui varie d'un pays à l'autre. Cependant, dans le contexte des pays africains en général, et dans la zone UEMOA en particulier, le marché financier est très faible. Les bailleurs de fonds extérieurs se substituent pour l'essentiel aux marchés en matière d'allocation des ressources, et, de ce fait donc, il est préférable pour internaliser et régionaliser l'ajustement structurel que des règles de discipline apparaissent clairement plutôt que de s'en remettre au pouvoir discrétionnaire des IFI¹⁷⁷.

- Le second canal de transmission d'externalités négatives est la concurrence fiscale : en effet, une baisse d'impôts dans un pays donné de la zone peut avoir des effets négatifs pour les autres pays car pouvant avoir pour conséquence d'attirer les entreprises de ces pays.

- Le troisième canal de transmission est celui de l'inflation car toute augmentation du déficit peut se traduire par une augmentation des prêts nets à l'État, ce qui fait augmenter le crédit intérieur et entraîne une hausse des prix qui se transmet ensuite aux autres États¹⁷⁸.

¹⁷⁶ DUFRENOT (G.), HOUSSOU (E.), NONFODJI (E.), *Politique Budgétaire et dette dans les pays de l'UEMOA*, éd. Economica, 2007, p. 52.

¹⁷⁷BOURGAIN (A.), « Contributions de l'Union européenne à l'intégration régionale en Afrique subsaharienne : quelles spécificités ? », *Monde en développement*, Tome 23-1995, n°92, p. 50.

¹⁷⁸ DUFRENOT (G) et (al.), *Politique Budgétaire et dette dans les pays de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 53.

- Le quatrième canal d'externalité et sans doute celui qui menace le plus les pays de la zone UEMOA est celui lié aux réserves de change. Un accroissement des déficits dans un pays peut avoir pour conséquence une diminution des réserves de changes de toute la zone et ce d'autant plus que les États centralisent leurs avoirs monétaires extérieurs auprès de la BCEAO¹⁷⁹.

Section II. Les fondements du processus de convergence dans le Traité UEMOA

84. Comme l'a si bien relevé le professeur Jean-Pierre DUPRAT, « *la dévaluation de 1994 a confirmé l'emprise des institutions financières internationales sur les politiques nationales, par les mécanismes de discipline régionale issus notamment du Traité de l'UEMOA. De sorte que l'intégration économique recherchée passe préalablement par un dispositif de surveillance collective des pratiques budgétaires* »¹⁸⁰. Ce mécanisme de discipline budgétaire vise essentiellement la réduction des déficits publics des États (§I) par la surveillance collective des politiques budgétaires (§II).

§I. Le Traité UEMOA et l'objectif d'élimination des déficits publics

85. L'article 65 du Traité UEMOA dispose que les États membres devront éliminer tout déficit excessif. Cet objectif d'élimination de déficits publics sera atteint lorsque les États auront respecté un ensemble de règles assorties de valeurs quantitatives de référence (A). La

¹⁷⁹ Ibidem, p. 54.

¹⁸⁰ DUPRAT (J-P.), « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », *op. cit.*, p. 467.

recherche d'un tel objectif aboutit cependant sur le terrain des normes, à la modification des règles juridiques internes **(B)**.

A. Les instruments d'élimination des déficits publics

86. La notion de convergence retenue dans le cadre du Traité UEMOA fait référence à l'application d'un ensemble de critères quantitatifs dont le respect conduira à l'élimination des déficits publics des États **(1)**. Cependant, le respect de ces critères passe nécessairement par la mise en place d'un ensemble de mesures visant à aider les États à une meilleure gestion budgétaire **(2)**.

1. Le choix de la convergence nominale dans le Traité UEMOA

87. La notion de convergence telle que conçue par le Traité UEMOA se rapproche de la démarche adoptée par le Traité de Maastricht tout en s'en distinguant du fait des spécificités liées à la construction de cette zone économique. En effet, dans l'Union européenne, la convergence des politiques économiques était posée comme un préalable à l'unification monétaire, conformément à la thèse des partisans du "couronnement" selon laquelle, « *la fixation des parités ne devrait intervenir qu'au terme d'un processus long et graduel de convergence et d'intégration économique* »¹⁸¹. Dans la zone UEMOA par contre, et dans la zone franc dans son ensemble, elle apparaît comme un moyen de renforcer la monnaie unique déjà existante. Les politiques budgétaires nationales doivent donc être compatibles avec la politique monétaire commune. Cependant, à l'instar du schéma suivi par le Traité de Maastricht pour le passage à la troisième phase de l'Union, les États membres de l'UEMOA ont opté pour une "approche nominale" de la convergence c'est-à-dire par le biais de critères nominaux. Ce mimétisme pourrait s'expliquer par le rôle précurseur de l'Union européenne en matière d'intégration régionale, et aussi par le rôle qu'elle a joué dans la mise

¹⁸¹ PATAT (J-P.), DOMERGUE (P.), PSISTER (C.), *Calcul des critères de convergence prévus par le Traité de Maastricht*, Rapport du groupe de travail du CNIS n°18, septembre 1994, p. 12.

en place du dispositif régional de discipline communautaire de l'UEMOA. La convergence nominale se rapporte à la définition et au respect par les États de critères chiffrés. Dans le cadre de l'Union européenne, en vertu de l'article 109 J du Traité sur l'Union Européenne, le passage à la troisième phase de l'Union monétaire est conditionné par le respect par les États d'un ensemble de critères portant sur l'inflation, la soutenabilité des Finances publiques, la stabilité du taux de change et le niveau des taux d'intérêt à long terme. S'agissant de la soutenabilité des Finances publiques, l'article 104 C dispose que les États évitent les déficits publics excessifs. La discipline budgétaire est respectée si, au terme de l'article 1^{er} du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le PIB ne dépasse pas 3%, et le rapport entre la dette publique et le PIB ne dépasse pas 60%. Tous ces critères « sont reliés entre eux par des relations simples au sein d'un système dynamique ou le déficit public joue le rôle d'une variable de commande » du fait de ses effets sur les autres critères¹⁸². Cet objectif de réduction de déficits publics se retrouve également au cœur du mécanisme de discipline budgétaire de l'UEMOA. Mais, contrairement au Traité de Maastricht, celui de l'UEMOA ne prévoit aucun critère de convergence. L'article 65 du Traité prévoit seulement l'adoption de règles de convergence en vertu desquelles tout déficit excessif devra être éliminé et les politiques budgétaires des États devront respecter une discipline commune consistant à soutenir les efforts d'assainissement budgétaire. Il reviendra au Conseil des ministres de définir les critères quantitatifs, mais, il paraît évident que les règles budgétaires sont visées au premier chef. Il suffit de se référer à la volonté politique des États de la zone, avant même l'adoption du Traité UEMOA, pour s'en rendre compte. En effet, lors du séminaire de Cotonou des 23 et 24 février 1990, le Conseil des ministres de l'UMOA avait formulé des recommandations en vue de l'harmonisation des politiques budgétaires nationales et de la politique monétaire commune et, ces recommandations visaient à¹⁸³ :

- contenir les déficits globaux à des niveaux compatibles avec un endettement public extérieur et intérieur viable ;

- dégager une épargne propre des administrations publiques, surtout par la maîtrise de la masse salariale ;

¹⁸² Ibidem, p. 12.

¹⁸³ BCEAO, *Dossier UEMOA*, Études et recherches, n°443, décembre 1994, p. 63.

- réaliser un excédent du solde primaire de base ;
- promouvoir le financement des investissements publics sur ressources internes propres ;
- apurer les arriérés de paiement intérieurs et extérieurs ;
- maîtriser l'évolution de la dette publique intérieure et extérieure, de manière à l'adapter aux capacités de remboursement.

88. Ces recommandations, dont l'objet porte essentiellement sur l'instrument budgétaire, vont servir de fondement à la mise en place du mécanisme communautaire de discipline budgétaire. Selon Dominique PLIHON, ce type de convergence doit être distingué de la simple coopération budgétaire entre États qui ne vise que l'internalisation des effets externes, désirables ou pas, des politiques budgétaires nationales sur les autres États. La convergence ici renvoie à la discipline budgétaire et l'élimination de déséquilibres excessifs¹⁸⁴.

2. Les mesures d'accompagnement de la convergence

89. Le mécanisme de discipline budgétaire est complété par un ensemble de mesures d'ordre budgétaire visant à aider les États au respect des objectifs fixés. Une attention toute particulière est accordée par le Traité UEMOA à l'harmonisation des Finances publiques et des législations fiscales. Ces éléments sont d'une importance particulière pour les politiques budgétaires même si leur incidence sur cette dernière s'apprécie différemment. Le rapport Werner dans le cadre européen insistait déjà à l'époque sur l'opportunité de disposer au niveau national d'instruments budgétaires et fiscaux pouvant être géré d'après des directives communautaires¹⁸⁵.

90. Dans le cadre de l'UEMOA, la discipline budgétaire va au-delà d'une simple procédure de coordination pour pénétrer même les ordres juridiques nationaux. En effet, une véritable politique d'harmonisation a été mise en place. Elle concerne les législations et les

¹⁸⁴ PLIHON (D.), « L'autonomie de la politique budgétaire dans un espace économique intégré : le cas européen », RFFP, n°55-1996, p.42.

¹⁸⁵ J.O.C.E n°C94 du 23 juillet 1970.

procédures budgétaires et comptables ainsi que la fiabilité des données budgétaires et statistiques. Comme le dit Michel BOUVIER, « *il est fondamental que tous partagent une même logique juridique et de gestion et il est nécessaire que celle-ci soit parfaitement intériorisée, intégrée dans les modes de fonctionnement afin qu'une autodiscipline du système devienne possible* »¹⁸⁶. Cette logique d'harmonisation n'a pas été retenue par le Traité de Maastricht qui consacre tout de même « *le principe d'une béquille nationale* »¹⁸⁷ puisqu'il incite les États à veiller eux-mêmes à ce que les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur incombent dans le cadre du Traité. Pour ce qui est des États membres de l'UEMOA, l'article 67 du Traité prévoit l'harmonisation des législations et des procédures budgétaires en vue de leur synchronisation avec la procédure de surveillance multilatérale de l'Union. Il s'agira donc d'harmoniser les lois de finances et les comptabilités publiques, notamment les comptabilités générales et les plans comptables publics. Les comptabilités nationales doivent également être harmonisées, notamment les champs des opérateurs du secteur public et des tableaux des opérations financières de l'État. Des directives sont prévues à cet effet. S'agissant de la fiabilité des données budgétaires contenues dans les différentes lois de finances, l'article 68 prévoit que chaque État devra prendre des dispositions nécessaires pour que l'ensemble de ses comptes puisse être contrôlé selon des procédures offrant les garanties et l'indépendance requises. Ils devront à cet effet, soit recourir à la Cour des comptes de l'Union, soit instituer une Cour des comptes qui transmettra ses observations à la Cour des comptes de l'Union.

91. S'agissant des législations fiscales, du fait de leur impact sur les politiques budgétaires des États, le Traité prévoit également des mesures visant à leur harmonisation. Cette harmonisation devra s'effectuer par étape, commençant par les fiscalités indirectes intérieures. Les réformes à entreprendre dans ce domaine devront viser une homogénéisation des législations, la simplification des systèmes fiscaux par la suppression des superpositions d'impôts, l'élargissement de la base d'imposition en direction du secteur informel, et le renforcement de l'efficacité de l'administration fiscale¹⁸⁸.

¹⁸⁶ BOUVIER (M.), « Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoirs politiques », RFFP, n°74-avril 2001, p. 134.

¹⁸⁷ ALLEMAND (F.) et MARTUCCI (F.), « La nouvelle gouvernance économique européenne », Cahiers de Droit Européen, n°1-2012, p. 89.

¹⁸⁸ BCEAO, *Dossier UEMOA, op. cit.*, p. 47.

92. Pour ce qui est enfin des données statistiques nécessaires à la surveillance multilatérale, les États membres sont invités au titre de l'article 70 du Traité à transmettre régulièrement à la Commission de l'Union les données statistiques et les informations relatives aux politiques économiques. Afin d'assurer la convergence des performances et des politiques économiques des États membres prévue à l'article 4 du Traité, il est primordial de disposer de statistiques harmonisées et fiables. C'est la Commission qui précise la nature des informations ainsi que les données statistiques à transmettre par les États. La volonté de combler les carences des États en matière de production et de diffusion de données statistiques avaient d'ailleurs conduit à la création en 1993 de l'Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne (AFRISTAT). Son rôle est de conseiller les Instituts de statistiques des États membres et de soutenir leur action. Il dispose également de pouvoir réglementaire lui permettant d'harmoniser les concepts, les normes et les méthodes statistiques.

B. Les implications de la notion de « déficits excessifs »

93. La notion de déficits excessifs aboutit nécessairement à une modification de l'ordre juridique financier interne des États. En effet, elle a pour conséquence une remise en cause de la notion d'équilibre budgétaire, telle que la concevait le droit antérieur des États (1), mais aussi elle conduit à une conception globalisante des Finances publiques des différents États (2).

1. Une remise en cause de la notion équilibre budgétaire

94. La règle d'équilibre budgétaire a constitué un dogme à l'époque des Finances publiques classiques dans les pays européens¹⁸⁹. Il s'agissait d'un équilibre arithmétique¹⁹⁰

¹⁸⁹ LALUMIERE (P.) et CASTAGNEDE (B.) (dir.) *Encyclopédie juridique de l'Afrique, Tome 3 : Systèmes budgétaires, financiers, fiscaux et douaniers*, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, p. 76.

¹⁹⁰ BOUVIER (M.), « Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire : Essai sur la vanité d'un principe », in *L'équilibre budgétaire*, sous la direction de Lucile TALLINEAU, éd. Economica, 1994, p. 27.

selon lequel le budget de l'État devait être strictement équilibré, donc ne contenir ni de déficit ni d'excédent. L'État devait se cantonner à ses rôles régaliens et ne pas intervenir dans l'économie. À cette conception libérale de l'équilibre budgétaire a succédé, avec l'État providence, les théories Keynésiennes qui ne concevaient pas l'équilibre budgétaire comme une fin en soi et qui trouvent même une justification aux déficits budgétaires dès lors que l'État intervient pour relancer l'économie. C'est dans ce contexte qu'intervient l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui dispose en son article 1^{er} que « *les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent* ». Cette disposition consacre un large pouvoir d'appréciation des pouvoirs publics qui ne sont donc pas tenus juridiquement de présenter ou d'exécuter une loi de finances en équilibre. La seule contrainte pesant sur les pouvoirs publics étant d'arrêter cet équilibre en fonction de la situation économique et financière¹⁹¹. L'héritage colonial justifie que la plupart des textes en vigueur dans les États de la zone, avant le Traité UEMOA, soient inspirés des textes français, en l'occurrence l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois des finances¹⁹².

95. Cependant, certains États, faisant référence à la notion d'équilibre budgétaire, ont choisi délibérément de rompre avec la conception retenue par l'ordonnance française de 1959 pour faire de l'équilibre budgétaire une obligation. En témoigne la Constitution ivoirienne du 3 novembre 1960 qui, en son article 51, consacrait la règle d'équilibre budgétaire. Cette consécration était cependant partielle car ne s'appliquant qu'au seul budget général de fonctionnement, dont d'ailleurs il était difficile de vérifier l'exécution en l'absence de règlement, à l'exclusion du budget spécial d'investissement et d'équipement (BSIE), dont le financement se fait par emprunt extérieur¹⁹³. Quoi qu'il en soit, la discipline budgétaire instaurée par le nouveau Traité UEMOA, à travers l'élimination des déficits excessifs, encadrerait désormais les compétences exercées auparavant discrétionnairement et en toute

¹⁹¹ PHILIP (L.), « La constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire », in *L'équilibre budgétaire*, sous la direction de Lucile TALLINEAU, éd. Economica, 1994, p. 47.

¹⁹² BOUVIER (M.) et (al), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, MAE 2005, *op. cit.*, p. 93.

¹⁹³ LALUMIERE (P) et (al.) *Encyclopédie juridique de l'Afrique, Tome 3 Systèmes budgétaires, financiers, fiscaux et douaniers*, *op. cit.*, pp. 76-77.

souveraineté par le pouvoir budgétaire national¹⁹⁴. A priori, cette limitation ne paraît pas évidente puisque, par déficit excessif, on reconnaît un degré acceptable de déficit¹⁹⁵. L'État pouvant toujours de façon exceptionnelle accuser un déficit qui ne devrait pas être excessif. Mais avec le Traité UEMOA, à la contrainte économique, s'ajoute une contrainte juridique, qui limiterait le pouvoir d'appréciation du gouvernement dans la présentation de l'équilibre budgétaire de la loi de finances par l'impossibilité de proposer un déficit considéré comme excessif¹⁹⁶. Si la discipline budgétaire de l'UEMOA ne remet pas en cause en tant que telle la liberté des pouvoirs publics de définir librement l'équilibre économique et financier des lois de finances, en pratique, elle limite la possibilité du gouvernement de déterminer la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qui ne tiendrait pas compte des exigences communautaires¹⁹⁷.

96. Cependant, la première directive communautaire relative aux lois de finances de 1997¹⁹⁸, plus ou moins philosophiquement inspirée de l'ordonnance française du 2 janvier 1959¹⁹⁹, définissait tout de même les lois de finances « *compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent* »²⁰⁰ ; situation paradoxale puisque, comme nous l'avons vu, la référence dans le nouveau mécanisme de discipline communautaire à l'élimination des déficits excessifs limitait juridiquement le pouvoir d'appréciation des pouvoirs publics. Cette ambiguïté est levée par la nouvelle directive relative aux lois des finances adoptée en 2009²⁰¹ et modifiant celle de 1997. En effet, son article 3 définit les lois de finances comme déterminant « *la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte, compte tenu de la situation et des objectifs macro-économiques des États membre et des obligations du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité* ». On remarque que la notion « *d'équilibre budgétaire et financier* » vient remplacer celle « *d'équilibre économique et*

¹⁹⁴ LEVOYER (L.), « Ordonnance du 2 janvier 1959 et droit de l'Union économique et monétaire » in *l'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Etude de l'IREDE, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 2000, p. 199.

¹⁹⁵ NOUPOYO (G.), thèse, *op. cit.*, p. 304.

¹⁹⁶ LEVOYER (L.), « Ordonnance du 2 janvier 1959 et droit de l'Union économique et monétaire », *op. cit.*, p. 200.

¹⁹⁷ Ibidem, p. 201.

¹⁹⁸ Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux Lois des Finances.

¹⁹⁹ YONABA (S.), « Les contraintes de l'harmonisation d'un droit budgétaire rénové dans la zone UEMOA », RFFP n°98-juin 2007, p. 78. L'auteur constate que le système financier de l'UEMOA offre une figure « *assez bizarre* », se situant à mi-chemin entre la philosophie de l'ordonnance de 1959 et la loi organique de 2001.

²⁰⁰ Article 2 de la directive n°05/97/UEMOA.

²⁰¹ Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois des finances.

financier ». Cela a pour objectif de mettre au même rang l'équilibre budgétaire et l'équilibre financier²⁰². Ici, on revient à la conception classique de l'équilibre budgétaire puisque les charges ne doivent pas être supérieures aux ressources, ce qui impose de déterminer au moment du vote du budget les autorisations de recourir à l'emprunt pour l'exercice à venir. En plus donc du tableau d'équilibre budgétaire, l'article 45 de la directive prévoit un tableau de financement. La requalification des opérations d'émission et de remboursement d'emprunt effectuées par la nouvelle directive²⁰³, oblige les États à présenter dans le tableau d'équilibre de la première partie de la loi de finances, un solde budgétaire global et un solde budgétaire de base, conformément aux exigences du Pacte de Convergence de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (PCSCS). La limite que constitue la discipline budgétaire communautaire est donc prise en compte puisque référence est désormais faite à la situation et aux objectifs macro-économiques des États membres et aux obligations du PCSCS.

2. Une conception globalisante des Finances publiques

97. La notion de « *déficit excessif* » retenue dans le Traité UEMOA révèle une certaine difficulté technique du fait de l'imprécision de son champ d'application. Le déficit est-il public²⁰⁴ ou simplement budgétaire ? L'imprécision de cette notion présentait le risque de conduire certains États à camoufler leur déficit en transférant à d'autres entités des charges qui relevaient dans d'autres États du pouvoir central²⁰⁵.

98. Conçu pour garantir l'exhaustivité des lois de finances, le principe de l'unité budgétaire s'est révélé inadapté à l'évolution contemporaine du système financier caractérisé, d'une part, par le phénomène de satellisation qui fait intervenir d'autres acteurs dotés d'une

²⁰² CAMBY (J-P.), *La réforme du budget de l'État, la loi organique relative aux lois de finances*, éd. L.G.D.J., Collection « Systèmes », L.G.D.J, Paris 2011, p. 17.

²⁰³ Dans la directive de 1997, les emprunts à moyen et long terme étaient considérés comme des ressources budgétaires, l'amortissement et les intérêts de la dette, des charges budgétaires. Avec la nouvelle directive, sont considérées comme opérations de trésorerie, en ressources tous les emprunts, et en charges leurs remboursements, à l'exclusion des seules charges financières qui sont considérées comme des opérations budgétaires.

²⁰⁴ Le Traité de Maastricht retient la notion de déficits publics excessifs, et le protocole sur la procédure concernant le déficit excessif précise en son article 2 que le mot « public » est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales, et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales.

²⁰⁵ NOUPOYO (G.), thèse, *op. cit.*, p. 305.

personnalité juridique propre, d'autre part, par la complexification du système financier du fait du poids communautaire. La consolidation budgétaire permet de répondre aux exigences de ces réalités car permettant de retracer, dans un seul document budgétaire, l'ensemble des dépenses et des recettes réalisées au sein d'un même système financier²⁰⁶. Elle consiste en l'élimination de toutes les relations de débiteurs et créanciers entre les unités institutionnelles appartenant au même secteur ou sous-secteur et permet de présenter les données d'un groupe d'unités comme une seule unité²⁰⁷. Cela suppose au préalable de déterminer le périmètre de la sphère publique composée de l'ensemble des administrations publiques. Cette notion d'administration publique est définie comme regroupant l'ensemble de toutes les unités résidentes dont les principales fonctions consistent à fournir à la collectivité des biens et services non marchands, destinés à la consommation collective ou individuelle ; et à redistribuer le revenu et la richesse au moyen de transferts. Leurs activités sont financées principalement par l'impôt ou par des transferts obligatoires, ce qui n'exclut pas les emprunts ou des ressources autres que les transferts obligatoires²⁰⁸.

99. Trois ensembles sont directement concernés à savoir l'État central, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. En ce qui concerne les deux premières entités, la difficulté se pose surtout dans l'identification des organismes publics ou administratifs qui exercent des missions pour leur compte et nécessitant une certaine autonomie et de la souplesse dans la gestion. En France, par exemple, s'agissant de l'État central ces organismes ont été regroupés sous le concept "d'opérateurs de l'État", qui sont dotés de la personnalité morale, ont une activité de service public, bénéficient d'un financement public, majoritairement par l'État, et qui sont sous le contrôle direct de l'État. Ces critères conduisent donc à qualifier d'opérateur aussi bien des établissements publics administratifs que des structures publiques telles que les groupements d'intérêts publics, et privées, telles que les associations, qui accomplissent des missions de services public pour le compte de l'État²⁰⁹.

100. Dans le cadre des États de l'UEMOA, il s'agit :

²⁰⁶ GILLES (W.), « La présentation consolidée des Finances Publiques : quels enjeux ? », in *Reformes des Finances Publiques, Démocratie et gouvernance*, Actes de la première université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, L.G.D.J, 2004, pp. 67-73.

²⁰⁷ Art 19 de la Directive 2009 portant TOFE.

²⁰⁸ Article 2 de la directive n°10/CM/UEMOA portant Tableau des Opérations Financières de l'État au sein de l'UEMOA.

²⁰⁹ BOUVIER (M.), et (al), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 289.

- soit d'Institut Sans But Lucratif (ISBL) qui sont des entités juridiques ou sociales créées dans le but de produire des biens et services non marchands mais dont le statut ne permet pas de constituer une source de revenu, de profit ou de plus-value financière pour l'unité qui les crée, les contrôle et en assure principalement le financement ;

- soit d'unités extrabudgétaires, sous la tutelle ou le contrôle d'administrations centrales ou locales, qui sont dotées d'un budget propre, mais peuvent recevoir des dons de la part du budget général ou d'autres sources, et qui ont le pouvoir de déterminer le volume de leurs dépenses²¹⁰.

101. En ce qui concerne les organismes de sécurité sociale, il s'agit de ceux consacrés à la gestion de régimes de sécurité sociale organisés et gérés par les administrations publiques dont la couverture est universelle ou au moins très étendue, à l'exclusion des régimes d'assurance sociale d'employeurs, dont la couverture est limitée aux membres du personnel et à leurs ayants droits. Les régimes d'assistance sociale, dont les ressources ne sont pas constituées de cotisations sociales mais des autres produits de la fiscalité, ne font pas partie du sous-secteur de la sécurité sociale. Leurs opérations sont incluses dans celles de leur administration de tutelle²¹¹.

102. S'agissant des collectivités locales, la vague de démocratisation qui s'est emparée des États de la zone au début des années 1990 a trouvé dans la décentralisation, une voie de sortie de la double crise économique et sociopolitique qui caractérisait cette époque. Dans la plupart des États, on est resté enfermé dans le modèle jacobin de l'État unitaire tout en prônant l'autonomie des collectivités locales²¹². La libre administration de ces collectivités est reconnue dans la plupart des constitutions des États de la zone²¹³. Elle s'étend naturellement sur le plan budgétaire par la reconnaissance d'une autonomie financière et donc de budgets autonomes. Mais, les relations financières entre les administrations de l'État et celles des collectivités locales dans les États de la zone sont marquées par le fait que la gestion locale est le domaine par excellence ou la tutelle de l'État est à la fois omniprésente et tatillonne²¹⁴. Cela s'explique par le fait que les collectivités locales doivent être mises à

²¹⁰ Voir note explicative TOFE annexée à la directive n°10/CM/UEMOA de 2009 portant TOFE.

²¹¹ Cf directive n°10/CM/UEMOA portant TOFE.

²¹² Observatoire de la décentralisation, *État de la décentralisation en Afrique*, Karthala-PDM, 2003, p. 14.

²¹³ Burkina Faso, article 145; Benin, article 151; Sénégal, article 102; Mali, article 98.

²¹⁴ MEDE (N.), « L'autonomie retenue ; Etude sur le principe de libre administration des collectivités territoriales en Afrique de l'ouest », Revue Juridique et Politique des États Francophone, n°2-avril 2008, p. 197.

contribution dans l'effort de discipline budgétaire. Leurs incidences sur le budget de l'État se manifestent à deux égards. D'une part, l'État est présent par les concours financiers apportés aux budgets des collectivités et aussi par les transferts de ressources. Sur ce dernier point, il apparaît qu'une partie des ressources locales a une incidence directe sur la loi de finances, au titre d'une diminution de ressources, quand se trouve en cause un financement à partir de prélèvements obligatoires²¹⁵. D'autre part, il existe des risques liés aux transferts de compétences à ces collectivités locales, notamment la tentation de débudgétisation de certaines dépenses de la part des autorités centrales. À cet effet, l'archaïsme des techniques budgétaires s'agissant de ces Finances locales²¹⁶ a conduit les autorités communautaires à adopter une directive portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA. Cela traduit la reconnaissance par les autorités communautaires de l'importance prise par les Finances locales et surtout de la vision globalisante qu'elles ont des Finances des États membres.

103. La présentation consolidée des budgets publics permet ainsi d'avoir une vision exhaustive du système financier public puisque prenant en compte les relations financières existant entre les entités publiques concernées, favorisant ainsi une meilleure maîtrise des déficits publics, mais également de l'endettement public. Ce dernier point est d'autant plus crucial que les entités concernées sont autorisées à recourir à l'emprunt pour financer leur budget d'investissement. Une vision globalisante et consolidée des Finances publiques s'avère donc nécessaire. Le système de comptabilité à trois dimensions institué par la directive portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique permet de procéder à une consolidation des comptes de l'État.

104. Cette consolidation des comptes, qui doit être distinguée de la consolidation des budgets présente tout de même un inconvénient, celui d'être effectué a posteriori. La consolidation budgétaire qui porte sur l'acte d'autorisation budgétaire qui est voté, présente l'avantage de pouvoir s'effectuer, aussi bien a priori qu'a posteriori, mais là aussi se heurte à

²¹⁵ DUPRAT (J-P.), «Globalisation des Finances Publiques et Constitution», in *Réformes des Finances Publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, éd. Economica, 2011, p.155.

²¹⁶ Les méthodes d'évaluation privilégiaient généralement l'approche de la pénultième année dont l'inconvénient majeur était de reconduire sur les années suivantes les éventuelles erreurs des années antérieures. Dans certains États comme le Burkina Faso ou le Sénégal, on percevait des contradictions permanentes entre les taux de réalisation budgétaire dépassant parfois 150% ; observatoire de la décentralisation, *État de la décentralisation en Afrique*, éd. Karthala-PDM, 2003, p. 47.

une difficulté de taille, celle de l'autonomie budgétaire des différentes entités publiques concernées. Il est possible cependant de procéder par étape en consolidant les budgets de chaque entité prise séparément avant de procéder à une consolidation des trois ensembles. Le document de consolidation budgétaire ainsi obtenu pourra accompagner le programme pluriannuel transmis par les autorités nationales aux instances communautaires et servir donc à évaluer la soutenabilité des Finances publiques²¹⁷.

105. La perspective de globalisation va de pair également avec une logique de programmation pluriannuelle des Finances publiques. La pluri-annualité est, en effet, considérée depuis longtemps comme un facteur de stabilisation des engagements financiers et de remise en cause des dépenses peu productives²¹⁸. Les engagements communautaires issus du mécanisme de discipline budgétaire obligent les États à développer leurs outils de prévision en matière de Finances publiques et, ceci emporte des conséquences sur le droit financier interne. En effet, la pérennisation de la contrainte communautaire de maîtrise des Finances publiques oblige juridiquement à dépasser la rigidité de l'approche annuelle de la dépense publique²¹⁹. En ce sens, l'article 52 de la directive 2009 portant loi de finances prévoit que le projet de loi de finances de l'année est élaboré par référence à un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle couvrant une période minimale de trois ans. Ce document évalue l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public et fixe les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme en application des dispositions du PCSCS.

§II. Les principes de base du dispositif de convergence des politiques budgétaires

106. Le schéma de surveillance des politiques budgétaires retenu dans le Traité UEMOA paraît original en ce sens, d'une part, qu'il se fonde sur une mise en place graduelle du cadre opérationnel du mécanisme, dans le souci non seulement de prendre en compte les

²¹⁷ Sur la présentation consolidée des finances publiques, voir notamment la thèse de William Gilles sur *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, Dalloz 2007, pp. 343-407.

²¹⁸ DUPRAT (J-P.), « Globalisation des Finances Publiques et Constitution », *op. cit.*, p. 150.

²¹⁹ LEVOYER (L.), thèse *op. cit.*, p. 231.

situations économiques internes des États, mais aussi le caractère évolutif qu'il entend donner aux critères de convergence **(A)**, d'autre part, par les instruments juridiques utilisés pour mettre en œuvre le dispositif de convergence. **(B)**.

A. La mise en œuvre progressive des critères de convergence

107. Contrairement au Traité de la CEMAC, le Traité UEMOA ne prévoit aucun critère de convergence **(1)**. Le soin est laissé au Conseil des ministres de procéder à la définition et à la mise en place des règles de convergence **(2)**. Ce silence du Traité traduit la volonté de « *distinguer le cadre fondamental du système, qui établit les principes et les règles de base, des modalités d'application qui peuvent être négociées séparément et plus soupagement sous la forme des protocoles et de législations secondaires d'exécution* »²²⁰.

1. L'absence de critères dans le Traité UEMOA

108. Comme le font remarquer M.M. CEREXHE (E.) et De BEAULIEU (L. H.), la diversité des situations économiques nationales au sein de l'Union justifie le schéma original de progression organisé par les auteurs du Traité. Au lieu d'envisager des échéances rigides dans le texte même du Traité de base, qui auraient postulé d'éventuelles modifications formelles de celui-ci, compétence a été donnée au Conseil des ministres en vue de déterminer lui-même le calendrier des travaux, les mesures qui devront être respectées au fil du temps et les critères de référence sur la base desquels se fonde l'observation du processus de convergence²²¹. En effet, le Traité UEMOA dispose en son article 65, alinéa 2, que tout déficit excessif devra être éliminé. Cependant, contrairement à l'approche qui a été retenue dans la convention CEMAC²²², aucun autre article du Traité UEMOA n'énumère les grandeurs

²²⁰ BCEAO, *Dossier UEMOA op.cit.* p. 73.

²²¹ CEREXHE (E.) et De BEAULIEU (L. H.), *Introduction à l'Union économique ouest africaine, op. cit.*, p. 82.

²²² En effet, quatre critères sont retenus par l'article 55 de la convention de l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC) pour qualifier le déficit excessif. Le paragraphe 3 dispose qu'un déficit budgétaire est qualifié d'excessif notamment lorsqu'il n'est pas compatible avec les objectifs de la politique monétaire, en particulier en ce qui concerne son financement et le taux de couverture extérieure de l'émission monétaire » dont le seuil est

devant servir à la définition du contenu de cette notion de déficit excessif. Compétence a été donnée au Conseil des ministres de l'Union d'adopter les règles supplémentaires requises pour la convergence des politiques économiques nationales et leur mise en cohérence avec la politique monétaire de l'Union. Ses compétences sont d'autant plus élargies que c'est à lui que revient également de préciser les règles prescrites, de déterminer leurs modalités d'application ainsi que leur calendrier de mise en œuvre. Il fixe également les valeurs de référence des critères quantitatifs sur lesquels se fonde l'observation des règles de convergence²²³. C'est en vertu de ces règles arrêtées par le Conseil des ministres que tout déficit excessif devra être éliminé. *«L'absence d'une définition précise du contenu du concept au sein du Traité UEMOA, non seulement traduit la prudence de ses rédacteurs mais surtout explique le souci de ces derniers de lier l'évolution des critères de convergence aux progrès accomplis par les États dans la construction économique de l'Union »*²²⁴.

109. C'est dans ce sens que le même article 65 dispose que les politiques budgétaires devront respecter une discipline commune, consistant à soutenir les efforts pluriannuels d'assainissement budgétaire et d'amélioration de la structure des dépenses et des recettes. Dans le cadre de sa compétence d'attribution en matière de détermination des modalités de mise en œuvre des critères de convergence, le Conseil des ministres a adopté la directive n°01/96/CM /UEMOA relative à la mise en œuvre de la surveillance multilatérale des politiques macro-économiques au sein des États membres de l'UEMOA lors de sa session du 15 janvier 1996 qui s'est tenue à Ouagadougou. Cette directive visait la mise en place du cadre organique du processus de surveillance. Suite à ce préalable, plusieurs autres directives sont intervenues pour fixer des critères de convergence que devront respecter les États. L'évolution des seuils de référence affectés à certains critères retenus confirme le souci des autorités communautaires d'adapter le contenu de la notion de déficit à l'évolution de la situation des États et aussi de l'Union. Le Traité n'impose aucune formalité au Conseil des ministres quant à sa compétence d'attribution. Sur le fond cependant, le choix effectué par le Traité s'oriente clairement vers un processus de convergence nominal, fondé sur la définition de grandeurs macroéconomiques.

fixé à 20%, et le paragraphe 4 énonce trois autres critères à savoir un solde primaire budgétaire positif, une variation négative ou nulle du stock des arriérés intérieurs et extérieurs, une variation annuelle en pourcentage de la masse salariale de la fonction publique égale ou inférieure à la variation en pourcentage des recettes budgétaires.

²²³ Article 65 alinéa 2 du Traité UEMOA.

²²⁴ NOUPOYO (G.), thèse, *op. cit.*, p. 306.

2. Le recours à des actes de droit dérivé

110. Le Traité n'impose aucune formalité au Conseil des ministres quant au choix des actes devant servir à la mise en place du dispositif de convergence. L'évolution de ces actes montre le souci de progressivité et de renforcement de la mise en œuvre du dispositif de convergence décrit plus haut. La primauté du droit communautaire sur le droit national des États est affirmé par le Traité en son article 6 et ce principe bénéficie à toutes les normes communautaires qu'elles soient primaires ou dérivées. Cependant, la démarche adoptée par les autorités communautaires aboutit sur le plan pratique à l'adoption d'un certain nombre d'acte dont la pertinence et la cohérence peuvent prêter à débat. En effet, la mise en place du dispositif de convergence s'est opérée dans un premier temps par le biais de directives, avant d'être renforcée par un acte additionnel.

111. La directive, aux termes de l'article 43 alinéa 2 du Traité, ne lie les États que quant aux résultats à atteindre. Elle permet de ménager la souveraineté des États en leur laissant une marge de manœuvre quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre le résultat escompté. Elle est dépourvue de portée générale et n'est pas d'applicabilité directe. Le choix de la directive dépend bien souvent, soit de la maturité de la question à traiter, soit de la volonté de préparer les esprits à une mutation législative²²⁵. Mais, l'on peut s'étonner du choix initial opéré dans l'UEMOA de la directive comme instrument de mise en œuvre du processus de convergence. En effet, le contenu des directives montre bien que celles-ci ne s'attachent pas seulement à la définition d'objectifs en matière de politiques budgétaires, notamment en matière de solde budgétaire et de dette publique, mais définissent également les moyens de parvenir à ces objectifs. En effet, le dispositif mis en place par ces directives accorde une importance aux critères portant sur la structure des dépenses publiques. Après la mise en œuvre effective des organes communautaires, plusieurs directives ont été adoptées en vue de la mise en place des structures de surveillance de même que les règles sur lesquelles sera opéré le contrôle. Ainsi, la directive 01/96/CM/UEMOA relative à la mise en œuvre de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein des États membres de l'UEMOA a été adoptée le 15 janvier 1996 par le Conseil des ministres. Elle avait pour

²²⁵ ISSA-SAYEGH (J.), « L'ordre juridique de l'UEMOA, et l'intégration juridique africaine », in Etudes en l'honneur de Jean-Claude GAUTRON, éd. A. PEDONE, Paris 2004, p. 669.

objectif la mise en place du cadre fonctionnel du dispositif de surveillance, c'est-à-dire, les organes intervenant dans ce processus à savoir, le Conseil des ministres, la Commission, la BCEAO et les Comités Nationaux de Politiques Économiques (CNPE). Elle détermine également le rôle attribué à chacun de ces organes. Suite à ce préalable, trois autres directives sont intervenues, pour les années 1997, 1998 et 1999 pour fixer le cadre opérationnel du dispositif de convergence à savoir la définition des critères, objet de la surveillance. Le souci d'adaptation de ces critères aux contextes économiques et aux efforts fournis par les États dans le respect des critères fixés a conduit à la modification des seuils de certains critères d'une année à l'autre et à la définition de nouveaux critères.

112. L'amélioration observée dans la gestion des Finances publiques des États et la perspective de l'arrimage du franc CFA à l'euro ont conduit les autorités communautaires à renforcer le dispositif de convergence par l'adoption d'un Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité. Le Pacte fut adopté par la Conférence des Chefs d'États et Gouvernement au travers d'un acte additionnel. Ce Pacte a été adopté lors de sa session de décembre 1999 sur recommandation du Conseil des ministres. L'acte additionnel est un acte que l'on ne retrouvait que dans l'ordre juridique de l'UEMOA puisqu'étant une création de celui-ci, mais que d'autres organisations d'intégration comme la CEDEAO ou la CEMAC utiliseront également. Il s'agit d'un acte de droit dérivé « *par excellence* », mais qui, par certaines de ses caractéristiques, semble relever du droit primaire²²⁶. En effet, il s'agit d'un acte dérivé car adopté par la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement, organe de l'UEMOA. Mais, certaines ambiguïtés pourraient laisser penser qu'il possède la même nature que le Traité puisque l'article 19 du Traité dispose qu'il est annexé au Traité et le complète sans le modifier et, son champ d'application semble n'avoir pas de limites puisque la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement y a recours chaque fois que de besoin. Les raisons du recours à un tel acte ressortent d'une analyse du Mémoire sur la restructuration des institutions de la CEDEAO qui s'est inspiré de l'UEMOA. Cette analyse montre que l'adoption de l'acte additionnel est en fait une astuce pour contourner la lourdeur du protocole qui, lui, est un acte de droit primaire²²⁷. Ce choix jette tout de même un certain

²²⁶YOUNG (R.) et (al), *Glossaire de l'intégration*, 1^{ère} édition CEEI/UFR Sciences Juridiques et Politiques Université de Ouagadougou, juillet 2001, p. 58.

²²⁷ YOUNG (R.), « La nature juridique de l'acte additionnel dans le système juridique de l'UEMOA à la lumière de l'affaire « YAI » », *Revue Trimestrielle de Droit Africain*, édit Juris Africa, PENANT, n°864-juillet 2008, n°864, p. 349.

doute sur la légitimité de cet acte car revenant à conférer à la Conférence un pouvoir de légiférer dans un domaine ou un Traité où un accord international devraient être adopté pour compléter le Traité²²⁸. Dans le cas de l'Union européenne, la procédure concernant les déficits excessifs a été fixée par un protocole annexé au Traité. Dans l'ordre juridique de l'UEMOA, il faut souligner le fait que le protocole additionnel ne fait pas partie des attributions de la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernements et, son régime juridique n'est pas défini même si le Traité énonce quelques domaines où il intervient. Cependant, dans son esprit comme dans sa lettre, le protocole additionnel est une annexe du Traité et doit donc en avoir la nature juridique²²⁹.

B. La subsidiarité dans la conduite des politiques budgétaires

113. Le cadre institutionnel mis en place par le nouveau Traité UEMOA se fonde sur un principe de supranationalité qui consiste en l'abandon de leur souveraineté par les États dans certains domaines précis au profit des institutions communautaires **(2)**. La complexité de la question des politiques budgétaires atténue cependant cette affirmation puisque les États conservent tout de même leurs compétences **(1)**, l'Union n'ayant pour rôle que de procéder à la coordination de leur exercice. On reconnaît là le principe de subsidiarité qui apparaît comme « *un principe régulateur de l'exercice des compétences qui doit déterminer si l'Institution supérieure peut intervenir ou si elle doit laisser l'Institution inférieure agir* »²³⁰. Le cadre organique de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires des États est posé par la directive n°01/96/CM/UEMOA relative à la mise en œuvre de la surveillance multilatérale.

²²⁸ Ibidem, p. 360.

²²⁹ ISSA-SAYEGH (J.), « L'ordre juridique de l'UEMOA, et l'intégration juridique africaine » *op. cit.*, p. 668.

²³⁰ BEKOUTOU (N. B.), « Le principe de subsidiarité : ses origines et son applicabilité », *Revue Juridique et Politique des États Francophones*, n°2, avril-juin 2013, p. 247.

1. La relative autonomie des États

114. La centralisation de la politique monétaire dans la zone UMOA ne laisse aux mains des États que la politique budgétaire comme instrument de stabilisation pour faire face aux chocs asymétriques²³¹. En effet, le choc asymétrique ne touchant pas l'ensemble de la zone, la politique monétaire ne sera pas utilisée, puisque, celle-ci n'est déterminée qu'en fonction de la situation de l'ensemble de l'Union. Cela justifie donc le maintien de l'autonomie des politiques budgétaires des États. Ces derniers conservent la maîtrise de la conduite de leurs politiques budgétaires. Cependant, face au risque que constitue l'usage inapproprié de la politique budgétaire par les États, du fait des externalités qu'elle peut produire, cette autonomie est encadrée par les instances communautaires dans l'intérêt de l'Union dans son ensemble. Le choix d'une procédure de surveillance collective des politiques économiques permet donc de rendre compatible le maintien de politiques économiques décentralisées avec le respect d'une gestion efficace de l'Union²³². L'intervention des instances communautaires n'est envisagée que lorsque les politiques nationales d'un État membre sont inadaptées aux intérêts de l'Union. La liberté n'est pas donc totale et, en ce sens, l'article 17 de la directive n°01/96/CM/UMEMOA leur fait obligation de coopérer avec la Commission pour la mise en œuvre des modalités nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale. Cela passe par la création de Comités Nationaux de Politiques Économiques (CNPE) ainsi que la fourniture des informations prévues à l'article 70 du Traité. La composition et les missions de ces CNPE laissent entrevoir l'immixtion des autorités communautaires dans la conduite des politiques budgétaires des États membres.

115. En effet, les CNPE sont composés de douze entités ayant des liens avec les questions macroéconomiques²³³. Sa présidence est assurée par un haut fonctionnaire désigné

²³¹ Les États sont exposés à des chocs économiques de différentes origines (choc de demande, choc de l'offre, choc financier ou monétaire...). Le choc est soit symétrique, soit asymétrique. Dans la première hypothèse, il frappe identiquement tout ou partie de la zone en provoquant les mêmes effets sur chacun des pays. Dans la deuxième hypothèse, il ne concerne qu'un pays, une région ou un secteur économique donné. Voir CARON (M.), *Budget et politiques budgétaires*, éd. Bréal, Collection Thèmes et Débats, 2007, p. 105.

²³² BCEAO, *Dossier UEMOA, op. cit.*, p. 72.

²³³ La direction du Trésor, la direction des impôts, la direction des douanes, la direction du budget, la direction de la dette, la direction de la prévision, la direction du plan, la caisse autonome d'amortissement, l'institut national de la statistique, la direction nationale de la BCEAO, la direction du commerce extérieur, la direction de l'économie.

par le gouvernement, généralement un représentant du ministre des Finances et du Budget. Son secrétariat technique est assuré par les directeurs nationaux de la BCEAO²³⁴.

116. Au titre de leurs missions, les CNPE apparaissent comme les relais de la Commission auprès des États membres²³⁵. En effet, l'article 4 de la directive n°01/96/CM du 15 janvier 1996 dispose que les CNPE assistent la Commission dans la collecte, le traitement et l'analyse des informations relatives à chacun des pays membres. Dans ce cadre, ils sont chargés, d'une part, de la gestion d'une base de données statistiques consistant en la collecte et au traitement des données nationales, de la confection d'un tableau de bord macroéconomique et des indicateurs nationaux, de l'examen critique sur la cohérence et la pertinence des données. D'autre part, ils sont chargés de la rédaction d'un rapport sur l'évolution de la situation économique des États et du suivi de la politique économique, en recensant les décisions et en évaluant leur impact sur les États. La nature des données statistiques que doivent transmettre les CNPE est donnée par l'article 5 de la directive n°1/96/CM et précisée par une décision de la commission en date de 1997²³⁶. Il s'agit d'un ensemble de domaines regroupé par fiche²³⁷. L'article 6 de la directive n°01/96/CM dispose également que les CNPE transmettent à la Commission et à la BCEAO un rapport fondé sur l'évolution des indicateurs macroéconomiques.

2. La prépondérance des organes communautaires

117. Le dispositif de surveillance des politiques budgétaires peut s'analyser comme un droit d'ingérence des instances communautaires dans la gestion des États membres dans le

²³⁴ Article 8 de la directive n°01/96/CM/UEMOA.

²³⁵ Suite à la décision A/DEC.17/12/01 du 21 Décembre 2001 portant création d'un mécanisme de surveillance multilatérale des politiques économiques et financières des États membres de la CEDEAO, les attributions des CNPE dans la plupart des États ont été étendues à ce nouveau dispositif.

²³⁶ Décision n°01/97/COM/UEMOA portant détermination des informations dont la transmission incombe aux Comités Nationaux de Politique Economique pour les besoins de la surveillance multilatérale.

²³⁷ Fiche 1 : Comptes économiques

Fiche 2 : Prix et coûts

Fiche 3 : Revenus et emplois

Fiche 4 : Finances publiques

Fiche 5 : Commerce extérieur et Balance des paiements

Fiche 6 : Situation monétaire

Fiche 7 : Dette publique

Fiche 8 : Tableau de bord des indicateurs nationaux

souci de sauvegarder les intérêts de la communauté²³⁸. L'analyse de ces organes communautaires quant à leur composition et à leurs attributions nous permet de constater cela. Ces organes sont constitués d'une instance à caractère purement politique, en l'occurrence le Conseil des ministres, et d'une instance exécutive, la Commission de l'UEMOA.

118. La composition du Conseil des ministres de l'UEMOA est identique à celle de l'UMOA. L'objectif est d'assurer une cohérence entre la conduite de la politique économique de l'Union avec celle de la politique monétaire. Le Traité UEMOA dispose d'ailleurs à cet effet en son article 21 que le Conseil des ministres de l'Union monétaire prévu à l'article 6 du Traité de l'UMOA exerce les fonctions qui lui sont dévolues par le présent Traité. Au sein de ce Conseil, chacun des États y est représenté par deux ministres et n'y dispose que d'une voix exprimée par son ministre des Finances. Il édicte des règlements, des directives et des décisions, et peut également formuler des recommandations et/ou des avis. En matière de politiques économiques, le Conseil apparaît comme l'organe central puisque c'est en son sein que les États membres coordonnent leurs politiques économiques. À cette fin, il est chargé de la mise en place du dispositif de surveillance multilatérale. Il se prononce sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union. En matière de convergence des politiques économiques, il adopte et précise les règles supplémentaires requises pour la convergence des politiques économiques nationales et leur mise en cohérence avec les objectifs de la politique monétaire, et détermine leur modalités d'application ainsi que leur calendrier de mise en œuvre. Il fixe également les valeurs de référence des critères quantitatifs sur lesquelles se fonde l'observation des règles de convergence. Il dispose enfin du pouvoir d'adopter des mesures explicites, positives ou négatives, à l'égard des États.

119. La Commission de l'UEMOA est bâtie sur le modèle de la Commission européenne. Elle est l'organe exécutif de l'Union. Elle est composée de membres, appelés commissaires, qui sont des ressortissants des États mais qui conservent toute leur indépendance dans l'exercice de leur fonction. Le gouverneur de la BCEAO assiste de plein droit, avec voix consultative aux réunions de la Commission. En matière de politiques économiques, elle remplace le Conseil de convergence qui existait pendant la période transitoire à la mise en place du dispositif de surveillance multilatérale. Le conseil de convergence se composait des ministres en charge des affaires économiques ou du budget, du

²³⁸ BCEAO, *Dossier UEMOA*, *op. cit.*, p. 7.

gouverneur de la BCEAO et du secrétaire général de l'organisme chargé de l'intégration sous régionale. Il était chargé de recueillir les informations d'ordre général sur l'environnement macroéconomique et de centraliser les données recueillies par les correspondants nationaux sur la situation des Finances publiques des États membres de l'Union. La cohérence des politiques économiques nationales avec les objectifs de la politique monétaire était établie sur la base des tableaux de synthèse établis à partir des données recueillies²³⁹.

120. Dès l'entrée en vigueur du Traité, la Commission a été mise en place et ses missions en matière de politiques économiques sont définies à l'article 11 de la directive n°01/96/CM/UEMOA qui la qualifie de centre opérationnel de la surveillance multilatérale. Elle est chargée de gérer la base de données du dispositif de surveillance en veillant à la cohérence, à la comparabilité des données et enfin à leur disponibilité pour les comités nationaux de politiques économiques ; d'établir un rapport trimestriel sur l'environnement international et le transmettre aux CNPE, à la BCEAO et à la BOAD ; d'élaborer et de soumettre aux Conseils des ministres les rapports semestriels d'exécution pour permettre de vérifier le respect des objectifs de la surveillance multilatérale.

²³⁹ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 300.

Chapitre II : L'organisation du dispositif de discipline budgétaire dans la zone UEMOA

121. Les articles 64 à 75 du Traité UEMOA contiennent des dispositions relatives aux principes de base et aux modalités de mise en œuvre du dispositif de convergence des politiques budgétaires. Celui-ci consiste pour les États, à travers un dispositif institutionnel original, à porter un regard sur les politiques nationales sur la base de critères définis au préalable. Dans sa présentation, aussi bien que dans son contenu, ce dispositif présente une similitude avec celui mis en place par le Traité de Maastricht. Dans le cadre de la mise en place de ce dispositif de surveillance multilatérale, les États membres de l'UEMOA ont bénéficié de l'expérience et de l'appui financier de l'Union européenne. Cet appui s'est traduit par une contribution aussi bien à la définition des critères de convergence qu'à la mise en place du cadre institutionnel²⁴⁰. Ceci explique donc sans doute la ressemblance entre le dispositif de l'UEMOA et celui prévu par le Traité de Maastricht complété par le Pacte de Stabilité et de Croissance. En effet, les dispositifs retenus dans les deux zones combinent deux logiques à priori opposées : la fixation de règles rigides, d'une part, et, la définition de stratégies budgétaires au cas par cas à travers la prise en compte de chocs d'origines diverses pouvant créer des situations exceptionnelles justifiant à titre exceptionnel un dépassement²⁴¹. Cependant, du fait du contexte de mise en place du Traité UEMOA, notamment celui de

²⁴⁰ La convention de financement signée le 14 Novembre 1996 avec les États membres de l'UEMOA prévoyait la mise en place de missions circulaires, séminaires, formation et articulations des CNPE, et ensuite dans le cadre du programme statistique, l'appui à la mise en œuvre des indicateurs de surveillance, l'amélioration de la qualité de la production statistique, la coordination des instituts et utilisateurs. Cf. VAN HOESTENBRGHE (K.), BARRO (I.), IBRIGA (L.), *Revue de l'assistance de l'Union Européenne à l'intégration régionale en Afrique de l'ouest*, Rapport final, EVA- EU Association, 25 mai 2000, p. 33.

Les critères de convergence ont d'ailleurs été définis, à l'origine, à la suite d'une étude réalisée par le CERDERS (Centre de Recherches sur les Dynamiques et Politiques Economiques, et l'Economie des Ressources) à l'Université d'Aix-Marseille II. En outre les responsables de la Commission de l'UEMOA rencontrent régulièrement les experts français et européens au sujet de l'adaptation des critères de convergence et des améliorations nécessaires sur le plan de l'information statistique Cf. HECQUET (V.), « Statistiques et convergence économique dans l'Union Européenne et dans l'UEMOA », STATECO, n°92-93, 1999, p. 87.

²⁴¹ MAILLET (P.), « Le pacte de stabilité et de croissance : portée et limites du compromis de Dublin ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°404-janvier 1997, p. 12.

l'ajustement structurel, le dispositif de convergence UEMOA paraît original, tant du point de vue du cadre opérationnel (**Section I**), que du cadre institutionnel (**Section II**).

Section I. Le cadre opérationnel de la convergence

122. Le cadre opérationnel du dispositif de convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA, s'articule autour de la définition d'un ensemble de critères de convergence. L'évolution de ces critères a été marquée par un souci permanent d'adaptation et d'amélioration dans un sens de plus en plus contraignant. Cependant, la définition de critères quantitatifs sur des variables macroéconomiques s'avère être une tâche complexe car, il s'agit de trouver un juste milieu afin de laisser une marge de manœuvre aux États dans la conduite de leurs politiques macroéconomiques. Dans le cadre des États de la zone, il s'agit à la fois de stabiliser le cadre macroéconomique, tout en promouvant la croissance et le développement économique. Les critères de convergence appliqués dans la zone UEMOA laissent apparaître une sorte de filiation avec les PAS. En effet, l'originalité de cette zone monétaire, par rapport à l'Union européenne, est que les critères retenus portent non seulement sur l'équilibre budgétaire mais également sur la structure de la dépense publique. L'évolution de ces critères, bien avant même la mise en place effective des institutions prévues par le Traité (§I), jusqu'à leur refonte dans le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (§II), témoigne de cette volonté d'adaptation aux exigences propres à la zone UEMOA.

§I. L'évolution des critères de convergence avant le PCSCS

123. Les critères de convergence retenus dans la zone UEMOA font suite à une série d'indicateurs qui avaient été adoptés avant même la création de l'UEMOA, dès 1993. Ces critères ont continué à être utilisés même après la mise en place effective des institutions prévues par le nouveau Traité, avec de légères modifications quant aux valeurs de référence et

à l'introduction d'un nouveau critère. Ils se distinguent par la prédominance de critères à caractère budgétaire. Ces critères initiaux (A) comportaient tout de même des limites (B).

A. Les critères initiaux de convergence

124. Dès le début des années 1990, le Conseil des ministres de l'UMOA avait formulé des recommandations en vue de l'harmonisation des politiques budgétaires nationales entre elles, et leur mise en cohérence avec la politique monétaire. L'objectif affiché était d'accélérer le processus d'intégration économique en palliant les conséquences néfastes des déséquilibres des Finances publiques sur la monnaie commune²⁴². Ces recommandations ont abouti à la mise en place d'un ensemble de critères ayant servi de fondement au dispositif adopté plus tard par le Traité UEMOA, complété par le PCSCS. Les critères initialement appliqués dans la zone UEMOA sont ceux institués de la période transitoire à la mise en place effective des institutions communautaires jusqu'à l'adoption du PCSCS. Deux périodes peuvent être distinguées : de 1993 à 1997, d'une part (1), et de 1997 à 1999, d'autre part (2).

1. Les critères de convergence appliqués durant la période transitoire 1993-1997

125. Les règles de convergence appliquées durant la période transitoire à l'adoption et à la mise en œuvre du Traité UEMOA s'articulent autour du Conseil de convergence, d'une part, et d'indicateurs de convergence dont le suivi était assuré par la BCEAO, d'autre part.

126. Le "Conseil de convergence" était un cadre informel d'échanges d'informations sur les politiques économiques et financières des États membres de la zone et, visait à assurer une cohérence entre les politiques budgétaires nationales et la politique monétaire commune²⁴³. Il était composé des ministres des Finances et du Budget de chaque État, du gouverneur de la Banque centrale et du secrétariat général de l'organisme chargé de l'intégration sous régionale. Il avait donc pour mission d'élargir les compétences des organes

²⁴² BCEAO, *Dossier UEMOA*, op. cit., p. 63.

²⁴³ BCEAO, *Dossier UEMOA*, op. cit., p. 64.

communautaires, en l'occurrence le Conseil des ministres de l'UMOA, à la surveillance des politiques économiques des États. Le Conseil de convergence n'était cependant pas un organe décisionnel et n'avait donc pas de pouvoirs de sanction. Il était simplement chargé d'apprécier les résultats de l'exécution des budgets nationaux sur la base de trois critères que sont :

- le solde courant hors intérêt de la dette, qui indique dans quelle mesure l'État couvre ses dépenses courantes par ses recettes stables ;

- le solde primaire de base qui est égal au solde courant hors intérêt de la dette diminué des dépenses d'investissement sur ressources budgétaires propres. Ce solde permet d'apprécier l'effort d'ajustement interne et la capacité de l'État à faire face à ses obligations extérieures au titre des charges d'intérêt;

- Le solde primaire global qui permet de mesurer la dépendance de l'État vis-à-vis de l'extérieur pour le financement des programmes d'investissement public et la couverture des charges de la dette. Il comprend les dépenses d'investissement et les intérêts de la dette.

127. Ces règles de convergence ont été accompagnées, dès la ratification du Traité UEMOA, et en attendant une directive communautaire, d'une série d'autres indicateurs arrêtée conjointement par la BCEAO, le FMI, la France et l'Union européenne²⁴⁴. Sur la base des rapports rendus par la BCEAO qui avait la charge du suivi provisoire de ces indicateurs, le Conseil des ministres était informé de la situation économique et de la situation monétaire de chaque État. Ces indicateurs n'avaient cependant qu'une simple valeur didactique du fait de l'absence d'harmonisation des statistiques de Finances publiques et des divergences dans l'élaboration des tableaux des opérations financières des États²⁴⁵. Les critères retenus avaient essentiellement pour objectif la maîtrise de l'évolution des charges salariales, la constitution d'une épargne propre pour les administrations publiques, la réalisation d'un solde primaire de base positif permettant de stabiliser ou de réduire le ratio dette/PIB, et de vérifier la soutenabilité de la dette, le maintien du déficit public à un niveau compatible avec les objectifs de compte courant de la balance des paiements et de taux de couverture de l'émission monétaire²⁴⁶. Ils concernaient :

²⁴⁴ BCEAO, *Dossier UEMOA, op. cit.*, p. 66.

²⁴⁵ Ibidem.

²⁴⁶ SAKHO (E. H. A.) et DUFRENOT (G.), *Enjeux des politiques macroéconomiques des pays membres de l'UEMOA*, éd. Economica, 2008. p. 176.

- Le rapport de la masse salariale sur les recettes fiscales qui devait être inférieur ou égal à 50%. Le suivi de cet indicateur devait permettre aux États une épargne propre aux administrations publiques ;

- La variation nette des arriérés de paiement intérieurs (nulle) ;

- La variation nette des arriérés de paiement extérieurs (nulle) ;

128. Le mécanisme de discipline budgétaire qui existait dans la zone UMOA et qui consistait au plafonnement des avances directes de la BCEAO aux États souffrait d'une faiblesse, celle de n'avoir aucun impact sur la faculté des États de recourir aux arriérés de paiement pour le financement de leurs déficits budgétaires. Les arriérés de paiement consistent en des obligations financières de l'État vis-à-vis de ses créanciers ou de ses fournisseurs, qui ne sont pas réglées aux dates prévues²⁴⁷. Il s'agit d'une source de financement des dépenses publiques, qui, d'un point de vue économique, peut être considérée soit comme une taxe forcée, soit comme un emprunt unilatéral²⁴⁸. Ce critère a donc une incidence budgétaire. L'accumulation des arriérés de paiement intérieurs constitue un obstacle au développement économique dans la mesure où, d'une part, elle obère les capacités de production et de réinvestissements des entreprises et, d'autre part, venant de l'État lui-même, cela peut constituer un signal négatif pour les autres acteurs de l'économie. Quant aux arriérés de paiements extérieurs, leur accumulation contribue à décrédibiliser l'État vis-à-vis du marché financier international. Tout l'intérêt est donc d'éviter l'accumulation de ces arriérés de paiement et l'éradication des stocks existants. Cependant, le contexte particulier des États de la zone devrait les amener, en théorie, à mettre l'accent sur la réduction des arriérés de paiement intérieur dans la mesure où la survenance d'arriérés extérieurs est immédiatement sanctionnée par les bailleurs de fonds en fonction de leur propre politique de sanction²⁴⁹.

- Le rapport des investissements publics financés sur ressources internes sur les recettes (supérieur à 20%). Cet indicateur vise à limiter l'endettement des États. Son respect ou non montre le degré de dépendance des États vis-à-vis du financement extérieur.

²⁴⁷ République du Sénégal, *Arriérés de paiement et dynamique de croissance au Sénégal*, DPEE/DEPE, Document de travail n°16, mars 2010, p. 38.

²⁴⁸ Ibidem.

²⁴⁹ Direction du Trésor, « Convergence économiques en zone franc », Notes Bleus de Bercy, n°190, du 1^{er} au 15 septembre 2000, p. 6.

- Le rapport du solde primaire de base sur les recettes fiscales (supérieur à 15%). Le solde primaire de base correspond au solde primaire hors investissements financés par l'extérieur. Le solde primaire lui étant défini comme le solde global hors dons et hors charges de la dette intérieure et extérieure.

129. L'orientation de ces critères quant à la répartition des dépenses publiques se justifie par le souci de "régionaliser" les PAS dans lesquels la plupart des États de la zone étaient déjà engagés. Cependant, ces indicateurs étaient dépourvus de valeur contraignante puisque n'étant assorti d'aucun mécanisme de sanctions.

2. Les critères de convergence appliqués dans la période 1997-1999

130. Le Traité UEMOA donnait compétence au Conseil des ministres, au titre de l'article 65 alinéa 2, pour adopter les règles supplémentaires requises pour la convergence, d'en préciser le contenu et les modalités d'application, ainsi que les valeurs de référence. Suite à l'adoption de la première directive visant la mise en place du cadre institutionnel du processus de convergence²⁵⁰, plusieurs autres directives sont intervenues en vue de fixer les règles de convergence.

131. Cependant, le renforcement du dispositif de surveillance multilatérale avec le Traité UEMOA ne s'est cependant pas traduit par une redéfinition complète des critères de convergence qui avaient été appliqués antérieurement. En effet, la directive n°02/96/CM/UEMOA relative à la surveillance multilatérale des politiques macro-économiques pour l'année 1997 reprend les mêmes critères que ceux définis précédemment durant la période transitoire avec, néanmoins, un critère supplémentaire, à caractère économique, celui relatif au taux d'inflation, dont le taux annuel moyen devait être de 5% maximum. Ces critères ont été reconduits pour les exercices suivants. Les seules variations constatées concernent les seuils retenus pour certains d'entre eux. Ainsi, s'agissant du critère relatif au ratio de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales, son seuil a été ramené à 40% en 1998 et 1999. Celui du critère relatif au taux d'inflation a été ramené à 3% en 1998 et

²⁵⁰ Directive n°01/96/CM/UEMOA du 15 janvier 1996 relative à la mise en œuvre de la Surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein des États membres de l'UEMOA.

en 1999. Le suivi de ce dernier critère est renforcé par l'adoption en février 1998, avec l'appui de l'Union européenne, d'un "Indice Harmonisé des Prix à la Consommation" (IHPC). Celui-ci permet une comparaison plus fiable des prix d'un pays à l'autre, car élaboré selon une méthode commune à tous les États. À ce titre, il apparaît comme un élément essentiel du processus de convergence des politiques économiques.

B. Les limites du dispositif avant le Pacte de Convergence de Stabilité de Croissance et de solidarité

132. Le dispositif de convergence mis en place durant cette période a sans aucun doute contribué à l'assainissement du cadre budgétaire des États. Il souffrait néanmoins de certaines limites qui ne participaient pas à sa pleine efficacité. Ces limites ressortent tant des insuffisances du dispositif lui-même, à travers les faiblesses du système statistique dans la zone (1) que du manque de cohérence de certains critères de convergence (2).

1. Les insuffisances des instruments statistiques

133. M. BOURRINET considère que, dans les démocraties modernes, toute prise de décision doit pouvoir s'appuyer sur un système d'informations performant dans lequel la qualité des statistiques disponibles constitue une base essentielle²⁵¹. Si l'instauration d'un processus de convergence économique entre plusieurs États est avant tout un projet politique, elle suppose néanmoins un préalable statistique²⁵². La tenue d'informations statistiques fiables et harmonisées par les États dans le cadre d'une procédure de surveillance multilatérale constitue l'une des conditions primordiales du succès de celle-ci car elle permet la comparabilité des données entre États.

²⁵¹ BOURRINET (J.), *Les paradoxes de la zone euro*, éd. Bruylant, Travaux du CERIC, 2010, p. 151.

²⁵² HECQUET (V), « Statistiques et convergence économiques dans l'Union européenne et dans l'UEMOA », *op. cit.*, p. 85.

134. Dans le cadre du processus de convergence dans la zone UEMOA, ce préalable a fait défaut pendant la période transitoire, constituant ainsi un handicap au dispositif de convergence malgré l'existence d'une volonté politique réelle²⁵³. « *L'appréhension hétérogène des opérations financières des États et les contours différenciés des administrations publiques nationales ont eu un impact sur la présentation divergente de la situation de la dette et du déficit public des États membres* »²⁵⁴. Une directive fixant les règles générales relatives à la présentation des opérations financières des États membres de l'Union a bien été adoptée en 1998 en vue de pallier ces insuffisances. Il est à remarquer également que les critères relatifs aux Finances publiques, appliqués durant cette période et même durant la période transitoire, sont rapportés aux recettes fiscales et non aux données de la comptabilité nationale comme dans le cas de l'Union européenne. Cela s'explique par l'absence de données harmonisées du (PIB) dans les États membres. Les critères n'étaient conçus que de façon pragmatique sur la base des indicateurs statistiques qu'il était alors possible de collecter de manière fiable et harmonisée dans des délais convenables²⁵⁵. Ces raisons ont donc conduit les autorités communautaires à exclure provisoirement, comme base de référence pour la mesure des indicateurs, le PIB. De ce fait, les normes des indicateurs étaient redéfinies chaque année, ce qui avait pour conséquence que les États n'avaient pas la possibilité d'apprécier l'ampleur des efforts à fournir pour parvenir à des équilibres macroéconomiques internes et externes, nécessaires pour assurer la relance de la croissance économique²⁵⁶.

135. Cette absence de données statistiques harmonisées et fiables pourrait justifier également l'absence, parmi les critères retenus, d'un indicateur spécifique de suivi de la dette publique²⁵⁷. En effet, la composante intérieure de la dette publique était mal appréhendée en l'absence de données de Finances publiques comparables entre les États. S'agissant de sa composante extérieure, la mise en œuvre des critères initiaux a accompagné le processus

²⁵³ Idem, p.85 ; CLAEYS (A-S.) et SINDZINGRE (A.), « L'intégration régionale dans l'UEMOA : les limites du modèle européen », in KAUFFMANN (P.) et YVARS (B.), (dir.), *Intégration européenne et régionalisme dans les pays en développement*, éd. L'Harmattan 2004, p. 140.

²⁵⁴ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 359.

²⁵⁵ Banque de France, *La zone franc*, Rapport 1999, p. 78.

²⁵⁶ SAKHO (E. H. A.), et DUFRENOT (G.), *Enjeux des politiques macroéconomiques des pays de l'UEMOA*, *op. cit.*, p.178.

²⁵⁷ Il était cependant prévu des indicateurs portant sur la non-accumulation des arriérés de paiement et l'apurement des stocks existants. L'accent était également mis sur la réalisation d'un solde primaire de base positif. Cependant, cette notion ne permettait pas d'apprécier l'endettement public, faute de données de Finances publiques comparables entre les États. Banque de France, *La zone franc*, 1999, p. 78.

d'ajustement structurel engagé depuis 1994 suite à la dévaluation. À ce titre, les États ont bénéficié d'un ensemble de mesures de rééchelonnement de leur dette auprès des bailleurs de fonds. Cependant, ces mesures n'ont pas permis de maîtriser l'encours de la dette extérieure et le service afférent qui ont continué à hypothéquer les efforts consentis par les États dans la maîtrise de leur dépenses publiques²⁵⁸. S'imposait donc la nécessité de mettre en place des mesures spécifiques pour contenir la dette publique des États.

2. La cohérence limitée des critères

136. Il faut signaler également que les critères retenus par le Conseil des ministres durant toute cette période n'ont pas été exempts de critiques. Le manque de cohérence entre certains critères applicables en même temps nuisait à l'efficacité du dispositif mis en place.

137. Tout d'abord, il était reproché au critère relatif au solde primaire de base de présenter un caractère restrictif, ne permettant pas une appréciation globale de la position budgétaire des États, car ayant pour effet de décharger les autorités nationales du poids historique de la dette contractée lors des gestions antérieures. La valeur de référence qui lui était associée ne reflétait pas non plus la diversité des situations d'endettement des États membres²⁵⁹. En effet, ce critère était défini sans qu'il ne soit possible de comparer de manière pertinente un solde budgétaire plus global ou d'apprécier l'endettement public faute de données de Finances publiques comparables entre les États²⁶⁰. Était également mise en cause, la possible contradiction entre le ratio relatif aux investissements sur ressources internes et celui ayant trait au solde primaire de base car, en cas d'insuffisance de l'épargne budgétaire pour assurer le respect de ces deux types de critères, l'amélioration de l'un peut entraîner la dégradation de l'autre²⁶¹.

138. Ensuite, était critiquée, l'existence au sein d'un même dispositif de deux exigences aux objectifs différents à savoir l'extension de la notion de déficits excessifs des

²⁵⁸ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 280.

²⁵⁹ TCHIENEHOM (J.V), « Zone Franc : de la surveillance multilatérale à la convergence », M.T.M, n°2827, p. 42.

²⁶⁰ Banque de France, *La zone franc, op. cit.*, p. 78.

²⁶¹ TCHIENEHOM (J.V), « Zone Franc : de la surveillance multilatérale à la convergence », *op. cit.*, p. 42.

États à la non accumulation des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs²⁶². Nous avons vu que ce critère est accompagné de l'obligation d'apurer les stocks d'arriérés existants. Il précise ainsi le sens de la redistribution des ressources. Les gouvernements ne pourront plus utiliser durablement l'intégralité de leurs ressources propres pour le paiement des salaires et traitement des administrations publiques, la maîtrise des dépenses de l'État devant permettre de dégager une épargne publique courante capable d'assurer le financement autonome de certaines dépenses de fonctionnement, ainsi que les investissements publics indispensables pour un développement économique durable²⁶³. Mais, le suivi rigoureux de ce critère pose, de façon pratique, un dilemme aux États quant à la répartition des efforts pour le respect de ces deux composantes extérieure et intérieure. En effet, comme nous l'avons vu, il ne s'agissait pas en théorie d'opérer un arbitrage entre les contraintes internes et externes des États. Cependant, M. NOUPOYO dénonçait la perfidie que constituait la coexistence de ces exigences car cela posait, en effet, en pratique, la question de l'ordre de priorité dans la résorption de chacune d'elle. Il souligne le fait que pour les organismes internationaux, le remboursement de la dette publique extérieure est un gage de bonne gestion financière, conditionnant l'octroi de l'aide extérieure, et que cela conduit certains États à puiser dans leurs ressources publiques internes pour s'acquitter de leurs obligations extérieures²⁶⁴.

§II. La refonte des critères de convergence avec le pacte de stabilité

139. Malgré les avancées substantielles qu'ont connues les États membres de l'UEMOA dans la gestion de leurs Finances publiques du fait du dispositif de discipline budgétaire, les limites des critères de convergence décrits plus haut imposaient la nécessité d'un renforcement de ceux-ci. Cette nécessité est en outre renforcée par la perspective de l'entrée en vigueur de l'euro auquel le franc CFA est arrimé. Sur recommandations du Conseil des ministres, les chefs d'État et de Gouvernement des pays membres de l'UEMOA, lors de la

²⁶² NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 348.

²⁶³ AVOM (D), « La coordination des politiques budgétaires dans une Union monétaire : l'expérience récente des pays de la CEMAC », *Revue du tiers monde* 2007/4 n°192 p. 879.

²⁶⁴ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, pp. 348-352.

conférence qui s'est tenue à Lomé le 8 décembre 1999 décident du renforcement de leur dispositif de convergence par l'adoption de l'acte additionnel n°04/99/CCEG/UEMOA portant Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les États membres de l'Union²⁶⁵. Son article 2 dispose à cet effet qu'il s'agit d' « *un engagement formel pris par les États membres de l'UEMOA en vue de renforcer la convergence des économies des États membres, de conforter la stabilité macroéconomique, d'accélérer la croissance économique et d'approfondir la solidarité entre les États membres* ». Il vise donc à compléter les dispositions du Traité en la matière. Il innove à travers la réorganisation des critères de convergence **(A)** et la mise en place de programmes triennaux de convergence **(B)**.

A. La réorganisation des critères de convergence

140. La réorganisation des critères de convergence dans le PCSCS se traduit par un renforcement de ceux-ci dans le but de les rendre plus efficaces et de mieux les adapter à l'évolution d'ensemble des situations des États **(1)**. Cela s'est manifesté par une hiérarchisation de ces critères **(2)**.

1. Le renforcement des critères dans le PCSCS

141. Ce renforcement s'inscrit dans la logique d'amélioration continue et d'adaptation du dispositif de discipline budgétaire. Il aboutit à une définition de critères mieux adaptés à la convergence des politiques budgétaires en assurant un meilleur suivi des Finances publiques. En effet, « *les moyens préconisés sont un accroissement de l'épargne publique, grâce au contrôle de la consommation publique et un accroissement des recettes, et une réduction de l'endettement, notamment en limitant les volumes d'arriérés de paiement* »²⁶⁶. De nouveaux critères sont donc introduits. Ils sont toujours marqués par une

²⁶⁵ Il est suivi d'un règlement communautaire en date du 21 décembre 1999 portant mise en œuvre du pacte de convergence.

²⁶⁶ DUFRENOT (G.), et (al.), *Politique budgétaire et dette dans les pays de l'UEMOA*, éd. Economica, avril 2007, p. 34.

prédominance de critères budgétaires mais contiennent également des critères économiques. Dès lors, en effet, que l'obligation de discipline budgétaire imposée aux États trouve sa justification dans la nécessité d'une convergence des économies nationales, critères de convergence et critères de discipline budgétaire se recoupent partiellement, de sorte que sur les premiers, on retrouve les seconds²⁶⁷. Ces nouveaux critères allient, à la fois, des objectifs de stabilité financière et d'ajustement structurel. Mais, l'une des innovations de ce pacte apparaît être la hiérarchisation des critères de convergence qui sont désormais repartis en critères de premier rang et en critères de second rang. Cette hiérarchisation permet ainsi d'opérer une distinction entre les critères faisant l'objet de recommandations explicites en cas de non-respect par les États, et ceux qui ne le font pas. En effet, dans l'ancien dispositif, l'absence de hiérarchisation des critères constituait un handicap à la bonne exécution de la surveillance multilatérale dans la mesure où, si « *un État respectait une partie seulement des critères de convergence, la Commission se trouvait de fait dans l'incapacité de mettre en œuvre les sanctions prévues par le Traité de l'UEMOA* »²⁶⁸.

142. En outre, les critères de convergence les plus importants du Pacte sont désormais définis par rapport à un concept de compatibilité nationale, à savoir le PIB²⁶⁹. Cela présente l'avantage non seulement de faciliter les comparaisons entre États, mais aussi, dans le cadre du processus de discipline budgétaire, d'apprécier le poids réel des Finances publiques dans les économies des États membres. Il ne s'agit donc, dans ce cas-là, que de critères quantitatifs. En plus des critères de convergence, jugés "essentiels" par le Pacte et faisant l'objet de la surveillance multilatérale, il est également prévu la mise en place d'indicateurs de tableau de bord, sur recommandation du Conseil des ministres. Dans ce cadre, une liste indicative de vingt-deux indicateurs ont été adoptés dans le souci de « *disposer d'indicateurs communs de performance permettant d'apprécier le degré de*

²⁶⁷ MOLINIER (Joël), « La discipline budgétaire en droit européen », Les Petites Affiches, n°112 du 17 septembre 1997, p. 32.

²⁶⁸ Banque de France, *La zone franc*, op. cit., p. 79.

²⁶⁹ Des travaux menés par les États membres de la sous-zone monétaire, avec l'appui de l'Union européenne, dans le cadre du programme PARSAT, visait à répondre aux besoins en matière d'informations statistiques en vue du renforcement de la surveillance multilatérale. L'un des objectifs recherchés était l'harmonisation des méthodes de calcul du PIB. Voir HECQUET (V), « Statistiques et convergence économiques dans l'Union européenne et dans l'UEMOA » *op. cit.*, p. 84.

L'aboutissement de ces travaux est l'adoption par le Conseil des ministres du règlement n°11/2002/CM, portant adoption des modalités de calcul du Produit Intérieur Brut (PIB) dans les États membres de l'UEMOA. Ce règlement a été adopté suite aux conclusions de la réunion de validation institutionnelle, tenue les 18 et 19 mars 2002 à Ouagadougou, des directeurs Généraux et Directeurs des Instituts Nationaux de Statistiques et des services de prévisions sur les PIB.

réalisation des objectifs de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité dans les États membres de l'UEMOA »²⁷⁰.

2. La hiérarchisation des critères

143. Les nouveaux critères retenus par le PCSCS, sont hiérarchisés en critères de 1^{er} rang (a) et en critères de 2^e rang (b). Mais, il convient de souligner que les critères retenus dans l'acte additionnel n°04/99/CCEG/UEMOA du 8 décembre 1999 portant PCSCS, au nombre de huit, ont été ramenés à cinq critères avec l'acte additionnel n°01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 portant PCSCS. Ils sont toujours marqués par la prédominance de critères à caractère budgétaire²⁷¹.

a. Critères de 1^{er} rang

144. Aux termes de l'article 1^{er} de l'acte additionnel n°04/99/CCEG/UEMOA du 8 décembre 1999 portant PCSCS entre les États membres de l'UEMOA, les critères de premier rang sont ceux dont le non-respect entraîne la formulation explicite de directives par le Conseil demandant à l'État membre concerné, d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de mesures rectificatives. Le non-respect d'un seul est susceptible de déclencher le mécanisme des sanctions.

145. Dans le PCSCS de 1999, il s'agit du critère clé qui correspond à une position nulle ou excédentaire du ratio solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal. Ce nouveau critère vient remplacer le solde primaire de base qui était appliqué avant l'adoption du Pacte. Le solde budgétaire de base est égal aux recettes totales (hors dons) diminué des dépenses courantes et des dépenses d'investissements publics financés sur ressources internes²⁷². Ce

²⁷⁰ Recommandation n°02/99/CM/UEMOA relative à la définition des indicateurs de tableau de bord dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA.

²⁷¹ En effet, dans le pacte de 1999, six critères sur huit ont un caractère budgétaire, et deux ont un caractère économique à savoir le critère relatif à l'inflation, et celui relatif aux déficits extérieur hors dons. Avec la réforme de 2015, le nombre total de critères a été ramené à cinq et seul celui relatif au taux d'inflation a un caractère économique.

²⁷² Article 18 de l'acte additionnel n°04/99/CCEG/UEMOA.

solde permet de mesurer la capacité des États membres à financer leurs dépenses courantes et d'investissement à partir de leurs ressources propres. Il présente donc l'avantage de mettre les États à l'abri de la variabilité de l'importance de l'aide extérieure. Son respect devrait donc permettre aux États d'assurer la transversalité de la dette, c'est-à-dire sa solvabilité intemporelle²⁷³.

146. À ce critère clé, s'ajoutent trois autres qui sont :

- Le taux d'inflation annuel, qui doit être maintenu à 3% maximum par an ;

- Le ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal, qui ne devrait pas être supérieur à 70%. L'augmentation du niveau d'endettement des États a pour conséquence un accroissement du poids du service de la dette (intérêts plus amortissement du principal), ainsi que le risque d'accumulation des arriérés de paiement, et peut compromettre à terme la solvabilité des États²⁷⁴. Cependant le rapport entre ce ratio et la soutenabilité de la dette n'est pas systématique. Ce plafond de 70% a une signification différente selon les conditions de l'endettement et n'est en rien une garantie contre les problèmes de solvabilité ou d'"illiquidité". Un pays peut très bien, en effet, connaître des arriérés de paiement sans que le seuil de 70% ne soit atteint, ou au contraire dépasser ce seuil, sans accumuler d'arriérés²⁷⁵. Mais, sa consécration dans le nouveau dispositif a le mérite de contraindre les États à porter un regard sur la situation de leurs dettes. On peut même s'étonner que ce critère ne soit pas placé à égalité avec celui relatif au déficit public lorsque l'on connaît la situation antérieure des États concernés en matière d'endettement. Les risques s'élevant davantage face au développement du marché financier régional, mais aussi à l'arrivée sur le continent de nouveaux bailleurs de fonds tels que les États arabes ou la Chine, qui bénéficient des efforts consentis par la communauté internationale en termes d'annulation de la dette sans y avoir eux-mêmes participé, mais qui ne sont pas forcément préoccupés par les exigences de bonne gestion financière des États africains²⁷⁶.

²⁷³ AVOM (D.), « La coordination des politiques budgétaires dans une Union monétaire : l'expérience récente des pays de la CEMAC », *op. cit.*, p. 877.

²⁷⁴ SAKHO (E. H. A.) et (al.), *Enjeux des politiques macroéconomiques des pays de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 180.

²⁷⁵ PLANE (P.) et TANIMOUNE (N. A.), *Performances et convergence des politiques économiques : la zone franc en Afrique de l'Ouest*, CERDI, Etudes et Documents, décembre 2004, p. 19.

²⁷⁶ DJOUFELKIT-COTTENET (H.) et RAFFINOT (M.), *Viabilité de la dette des pays à faible revenu dans une perspective de ré endettement post allègement de dette*, Agence Française de Développement, document de travail n°75, décembre 2008, p. 7.

-Arriérés de paiement : non accumulation d'arriérés de paiement intérieurs et d'arriérés de paiement extérieurs sur la gestion de la période courante. Le maintien de ce critère se justifie par les limites du ratio relatif à l'encours de la dette.

147. À travers l'acte additionnel n°01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015, instituant un PCSCS entre les États membres de l'UEMOA, le nombre de critères de premier rang a été réduit à trois. Celui relatif aux arriérés de paiement a, en effet, été supprimé. Les seuils des critères relatifs aux taux d'inflation et à l'endettement ont été maintenus. Le solde budgétaire de base a été remplacé par un solde budgétaire global dont le ratio rapporté au PIB doit être supérieur ou égal à -3%. Ce nouveau critère clé donne une vision globale du budget de l'État ainsi que de son besoin en matière d'endettement.

b- Les critères de second rang

148. L'article 1^{er} de l'acte additionnel n°04/99/CCEG/UEMOA dispose que les critères de second rang sont des repères structurels indicatifs qui font l'objet d'un suivi rigoureux à cause du rôle déterminant qu'ils jouent dans la réalisation de l'objectif de viabilité. En outre, ils peuvent servir dans la formulation des recommandations de politique économique visant à assurer le respect des critères de premier rang. Leur non-respect ne fait cependant pas l'objet de recommandations explicites pour la mise en œuvre d'un programme de mesures rectificatives. Il existe quatre critères de second rang :

- Le ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales (il ne devait pas excéder 35% en l'an 2002) ;

- Le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales, (il devait atteindre au moins 20% en l'an 2002) ;

149. Ces deux premiers critères ont la particularité de porter sur la structure des dépenses publiques. Ils visent notamment la diminution des dépenses salariales pour les réorienter vers les dépenses d'investissement. Il apparaît à la lumière de la récente crise grecque, que la soutenabilité des Finances publiques ne doit pas se confondre avec la réduction du déficit public, et que celle-ci doit être accompagnée notamment d'une politique

de maîtrise des dépenses publiques²⁷⁷. Il est démontré que la maîtrise des dépenses publiques gagne en efficacité si elle s'accompagne d'une réorientation des dépenses des secteurs improductifs vers les secteurs présentant les rendements les plus forts en termes de croissance²⁷⁸. Est donc pris en compte un des aspects de la qualité des Finances publiques qui contribue à l'amélioration de la surveillance budgétaire²⁷⁹.

- Ratio du déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB nominal, (il ne devait pas excéder 5% en l'an 2002). Le respect de ce critère permet d'apprécier le degré de vulnérabilité de l'économie notamment sa dépendance à l'épargne extérieure²⁸⁰.

- Le taux de pression fiscale (recettes totales sur PIB nominal), (il devait être supérieur ou égal à 17% en l'an 2002). Le respect de ce critère devrait non seulement conduire les États de la zone à être de moins en moins dépendants de l'aide extérieure qui par ailleurs ne cesse de diminuer, mais également à ne pas faire supporter par les seules dépenses publiques, les efforts d'ajustement nécessaires. Cependant, dans un contexte de libéralisation des économies de la zone, qui se traduit par une diminution des droits et taxes sur les importations, on peut imaginer le dilemme auquel se trouvent confrontés les États de la zone dans un contexte marqué par l'exigence de retrouver l'équilibre budgétaire²⁸¹. Mais, la pression fiscale dépend moins de l'importance des taux que de la capacité de l'État à recouvrer les impôts et les taxes qui lui sont dus. La lutte contre la fraude, la rigueur dans l'application des exonérations, et l'augmentation des moyens humain et financier des administrations fiscales et douanières deviennent dans ce cas une priorité²⁸².

²⁷⁷ ALLEMANT (Frédéric) et MARTUCCI (Francesco), « La nouvelle gouvernance économique européenne », *op. cit.*, p. 55.

²⁷⁸ Ibidem, p. 56.

²⁷⁹ Selon la Commission de l'UE, la qualité des Finances publiques va au-delà de la réduction des déficits et de la dette, qui reste son axe central, mais englobe également toutes les dispositions et institutions budgétaires qui contribuent à une répartition efficiente des ressources et favorisant la réalisation des objectifs macroéconomiques en particulier la croissance économique à long terme, et elle semble faciliter la réalisation d'autres objectifs tels que l'équité et la cohésion sociale. Ces facettes de la qualité des Finances publiques portent notamment sur la composition et l'efficacité des dépenses publiques, la structure et l'efficacité des systèmes de recettes, la gouvernance budgétaire, la taille des administrations et les politiques en matière de Finances publiques qui influencent le fonctionnement des marchés et l'environnement général des entreprises publiques. Voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen ; Les Finances publiques dans l'UEM-2008, Rôle de la qualité des Finances publiques dans la Gouvernance de l'UE, COM(2008)387 final. p. 5.

²⁸⁰ SAKHO (E. H. A.) et (al.), *Enjeux des politiques macro-économiques des pays de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 180.

²⁸¹ RAFFINOT (M.), « Motiver et Chicoter : l'économie politique de la pression fiscale en Afrique subsaharienne », Presses de sciences po/Autrepap 2001/4 n°20, p. 91.

²⁸² CANS (C.), « Quand les critères de l'UEMOA ont bon dos », Jeune Afrique du 20/03/2005 (www.jeuneafrique.com).

150. Le respect de ces critères de second rang vise en fait à « appuyer l'effort d'ajustement budgétaire considéré comme la variable clé dans ce processus de convergence, et à redonner un souffle au secteur privé dans un environnement macroéconomique assaini »²⁸³.

151. Le nouveau PCSCS de janvier 2015 a réduit également le nombre de critères de second rang à deux. Le ratio du déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB nominal et le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales ont été supprimés. Celui de la masse salariale a été maintenu au seuil de 35% tandis que le seuil du critère relatif au taux de pression fiscale a été rehaussé à 20%.

B- La mise en œuvre d'un processus graduel de convergence

152. Une autre critique, qui a été formulée à l'encontre du dispositif en vigueur avant la mise en place du Pacte de Convergence, est l'absence d'une période de référence pour la réalisation des objectifs de convergence. Cela n'offrait pas aux États la possibilité de répartir leurs efforts dans le temps. L'adoption du PCSCS vient remédier à ces insuffisances puisque désormais le processus de convergence fixe aux États des objectifs à moyen terme selon un processus graduel **(2)** sur la base de programmes pluriannuels de convergence **(1)**.

1. L'élaboration de programmes

153. Aux termes de l'article 3 de l'acte additionnel n°04/99/CCEG/UEMOA portant PCSCS, celui-ci est organisé autour de programmes reposant sur les objectifs communautaires de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité. Ces programmes pluriannuels apparaissent comme un instrument de la surveillance multilatérale, qui permet de faire une projection sur l'état des Finances publiques des pays membres à moyen terme. Ces

²⁸³ BAMBA (N. L.), *Analyse du processus de convergence dans la zone UEMOA*, World Institut for Development Economics Research, Research paper n°2004/18, p. 13.

programmes devaient être adoptés par chaque État dans un délai de trois mois dès l'entrée en vigueur du Pacte. Leurs contenus sont définis par l'article 5 du Pacte. La Commission, dans le cadre de ses concertations régulières avec les CNPE, a organisé les 20 et 21 mars 2000 à Ouagadougou, un séminaire technique sur la « *définition d'un canevas des programmes pluriannuels de convergence* » dont l'objectif était de faciliter la rédaction des programmes pluriannuels de convergence et d'assurer l'homogénéisation de leur présentation²⁸⁴. Les programmes élaborés par les États contiennent des informations relatives aux réalisations de l'année précédente, les objectifs de l'année en cours et les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie ainsi que les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influencer sur l'exécution du programme, telles que les recettes fiscales, la masse salariale, le service de la dette et les dépenses d'investissement public. S'agissant des autres secteurs, la croissance du PIB, l'inflation et le solde courant des transactions extérieures constituent les indicateurs économiques importants. L'alinéa 2 poursuit que le programme doit également contenir une description des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique à mettre en œuvre, afin de réaliser les objectifs du programme, au regard des critères de convergence. Enfin, les programmes présentés par les États doivent contenir l'évolution des critères de convergence et principalement du critère clé et la définition d'une trajectoire d'évolution des critères de convergence ainsi que des mesures spécifiques envisagées pour chaque tranche annuelle.

154. Sur un plan purement matériel, on serait tenté de faire un parallèle entre ces programmes et les lettres d'intention adressées par les États aux IBW dans le cadre des PAS. Ces dernières portent également sur des programmes de politiques économiques et financières dans lesquelles sont retenus des critères de réalisation que doivent mettre en œuvre les États dans un délai déterminé. Mais, les réalités d'une zone intégrée dans laquelle les États ont des niveaux de développement économiques inégaux, font qu'au-delà de la simple stabilisation macroéconomique, les critères retenus doivent amener ces États à un niveau préalable de convergence. En ce sens, les programmes retenus dans le cadre de la zone UEMOA suivent un calendrier de réalisation allant d'une phase de convergence à une phase de stabilité. Cependant, pour maintenir une forme de cohérence entre la gestion des politiques budgétaires et les autres volets de la politique économique, il est prévu que ceux-ci doivent constituer

²⁸⁴ À cette réunion ont participé les États membres, la BCEAO, la BOAD, le FMI, la Banque mondiale, l'Union européenne ; voir Rapport d'activité de la Commission de l'UEMOA, 2000.

avec les programmes monétaires, les programmes d'ajustement structurel et sectoriel, ainsi que les lois de finances des États membres, un ensemble cohérent orienté vers la consolidation de l'assainissement durable des économies des États membres et la promotion d'une croissance saine et durable²⁸⁵.

155. Outre l'assouplissement apporté au principe de l'annualité budgétaire, l'élaboration de ces programmes communautaires, devrait, au final, être l'occasion d'un accroissement du rôle du Parlement sur le plan interne. S'il est admis qu'en abandonnant ses objectifs conjoncturels au niveau communautaire, la politique budgétaire a cessé d'être une politique de nature législative, du fait de la réduction des marges de manœuvre budgétaires de l'instrument législatif²⁸⁶, l'imposition de mesures drastiques dans le cadre de l'Union économique et monétaire devrait constituer, pour les parlementaires, l'occasion d'accroître leur fonction de contrôle politique conçue, d'une part, comme le dialogue et la négociation entre la majorité et le Gouvernement et, d'autre part, comme la critique des contre-propositions de l'opposition²⁸⁷. En effet, « *les modifications apportées au projet de loi de finances par le gouvernement sont parfois la conséquence indirecte d'une décision prise sous la pression des élus sans pour autant qu'elle soit traduite par un amendement* »²⁸⁸. Les Documents de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuel (DPBEP), prévus par l'article 52 de la nouvelle directive communautaire de 2009 sur les lois de finances²⁸⁹ présentent une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire et fixent les modalités d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme en application des dispositions du PCSCS. Cette logique de programmation emporte comme conséquence le renforcement du rôle du Parlement dans la phase de préparation du budget. En effet, si techniquement l'élaboration de ces programmes relève de la compétence des autorités administratives, le Parlement dispose implicitement d'un droit de regard sur ces documents à travers les Débats d'Orientation Budgétaires (DOB) au cours desquels sont examinés les DPBEP. L'article 57 impose en effet aux Gouvernements nationaux, de publier et de soumettre à un DOB, au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année, les DPBEP. Les compétences du Parlement à l'occasion de ces débats sont certes limitées puisqu'ils ne sont

²⁸⁵ Article 22 du PCSCS de 1998.

²⁸⁶ SINE (A.), *L'ordre budgétaire : l'économie politique des dépenses de l'État*, éd. ECONOMICA, Collection Etudes politiques, Paris 2006, p. 102.

²⁸⁷ LEVOYER (L.), thèse, *op. cit.*, pp. 202-203.

²⁸⁸ MESSAGE (H.), « peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du parlement ? », RFFP, n°41-1993, p. 23.

²⁸⁹ Il s'agit de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances du 26 juin 2009.

suivis d'aucun vote, mais cela contribue à renforcer son rôle politique sur la procédure de préparation non seulement du projet de loi de finances de l'année n+1, mais également sur les engagements à moyen terme de l'État pour au moins trois ans à travers les DPBEP. En effet, ces documents étant adoptés en Conseil des ministres au même titre que les projets de lois de finances initiales, ils acquièrent le statut de document financier engageant l'ensemble du gouvernement lors de la phase de discussion préalable au parlement²⁹⁰. Théoriquement destiné à associer la représentation nationale à la préparation du projet de loi de finances, le DOB est l'occasion de donner une dimension globale et stratégique aux discussions sur les lois de finances²⁹¹.

2. Les étapes du processus de convergence

156. L'article 3 de l'acte additionnel n°04/99/CCEG/UEMOA portant PCSCS prévoit que la mise en œuvre de celui-ci est organisée autour de deux phases : une phase de convergence (a), suivie d'une phase de stabilité (b). On retrouve ces deux phases également dans le cadre de l'Union économique et monétaire européenne, mais, la spécificité de la construction de chaque zone monétaire fait que les calendriers de réalisation de ces phases diffèrent. En Europe, la distinction est faite entre les États non membres de l'euro qui doivent établir des programmes de convergence et les États déjà membres de l'euro qui établissent eux, des programmes de stabilité. Dans l'UEMOA, l'Union monétaire ayant préexisté entre les États, ceux-ci devront tous suivre le même calendrier de mise en œuvre.

a- La phase de convergence

157. Cette phase de "convergence" initiale prévue par le Pacte allait du 1er janvier de l'an 2000 au 31 décembre 2002. Durant cette phase, le respect des critères de convergence est obligatoire pour les États et, à la date cible, ceux-ci se devaient de satisfaire aux critères de convergence. Chaque État dispose de trois mois dès l'entrée en vigueur du Pacte pour soumettre au Conseil un programme pluriannuel destiné à assurer la réalisation à moyen terme

²⁹⁰ Cf guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances.

²⁹¹ FABIUS (L.), MIGAUD (D.), cité par LEVOYER (L.), thèse, *op. cit.*, p. 234.

des normes de convergence. L'article 8 du Pacte de 1999 dispose que le profil des critères de convergence doit être marqué par une amélioration continue jusqu'aux normes communautaires fixées. De même, les degrés de performance atteints par les États membres dans l'évolution vers le respect des normes fixées pour les critères de convergence à la date cible ne doivent connaître aucune dégradation, sauf circonstances exceptionnelles dans les conditions fixées par voie de règlement par le Conseil.

158. Cependant, du fait des divergences de résultats affichés par les États, cet objectif de convergence a été compromis si bien que, la date cible initialement prévue a été reportée à plusieurs reprises²⁹². En effet, dans la conception initiale, tous les États auraient dû satisfaire à tous les critères à la date cible pour que soit entamée la 2nd phase du processus de convergence. Cela présentait l'inconvénient de retarder les États relativement "vertueux". Des propositions de réformes ont été faites en vue de permettre, d'une part, une entrée sélective des pays dans la 2nde phase du processus, au cas par cas, selon les performances enregistrées, d'autre part, d'introduire la notion de durabilité des performances pour l'accès à la 2nde phase du fait de la volatilité des performances de certains États²⁹³. À cet effet, il a été décidé de prendre en compte la différenciation entre les critères de convergence en mettant l'accent sur les critères de premier rang pour le passage à la phase de stabilité. Les critères de second rang font également l'objet d'un suivi rigoureux car concourant de manière déterminante à la réalisation des critères de premier rang²⁹⁴. L'acte additionnel n°02/2006/CCEG/UEMOA du 27 mars 2006 portant modification de l'acte additionnel n°04/99 du 8 décembre 1999 modifié dispose que lorsqu'une masse critique d'États satisfait aux quatre critères de 1^{er} rang et que cette performance est jugée durable, l'Union est alors en phase de stabilité et, les autres États membres, qui n'auraient pas respecté les conditions de convergence, sont astreints à poursuivre le processus de convergence afin de réaliser les objectifs définis. Le caractère durable des performances des États en matière de convergence est apprécié sur la base des antécédents observés au cours des trois dernières années et des projections relatives aux trois années à venir²⁹⁵. Désormais, la 2nde phase du processus n'est accessible qu'à une masse critique d'États qui auraient satisfaits aux critères de convergence à la date cible. Cette notion

²⁹² Initialement prévue pour décembre 2002, la date cible a été reportée à décembre 2005, puis décembre 2008, puis finalement à 2013. Actuellement la date cible est fixée à 2019.

²⁹³ UEMOA, *Rapport annuel de la Commission sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union*, 2005, p. 15

²⁹⁴ Banque de France, *La zone franc*, Rapport, 2002, p. 47.

²⁹⁵ Article 9 de l'acte additionnel n°02/2006 portant modification de l'acte additionnel n°04/99 du 8 décembre 1999 portant PCSCS.

de masse critique est précisée par le Conseil des ministres et « *s'entend d'un nombre d'États membres, au moins égal à quatre, respectant les quatre critères de 1^{er} rang et représentant au minimum 65% du PIB nominal de l'Union* ». ²⁹⁶ Cette réforme aboutit, d'une part à encourager et à soutenir les efforts fournis par les États qui s'efforcent de respecter les critères de convergence, et, d'autre part, de faire de la convergence la base véritable de la viabilité financière ²⁹⁷.

b- La phase finale de stabilité

159. À défaut de la totalité des États, seule la masse critique des États ayant respecté les quatre critères de 1^{er} rang est autorisée à accéder à la phase finale de stabilité. Par "stabilité", il faut entendre la stabilité du niveau général des prix, comme nous l'avons déjà vu. Celle-ci étant obtenue par la coordination et la convergence des politiques budgétaires encadrées par les critères de convergence. Cette phase de stabilité correspond donc à une phase de consolidation des acquis déjà engrangés. Durant cette phase, l'amélioration continue des critères n'est plus imposée, mais seulement souhaitée. Mais, les États ne sont pas pour autant déchargés de l'obligation de présenter des programmes. Ces programmes font peser sur les politiques budgétaires des États une nouvelle contrainte. Les États sont en effet soumis au respect d'un « *principe de prudence budgétaire* » ²⁹⁸. En effet, ils doivent mettre en œuvre des programmes visant à maintenir une situation budgétaire équilibrée ou excédentaire leur permettant de faire face aux fluctuations conjoncturelles. Globalement, en période de conjoncture favorable, les efforts d'ajustement doivent être plus importants qu'en période de conjoncture défavorable. Cela s'explique par le fait qu'en période de haute conjoncture, les États dégagent plus de recettes par rapport aux dépenses donc sont en excédent, et en période de ralentissement, ils dégagent moins de recettes. Cette exigence ressort des termes du Traité puisqu'il est prévu qu'en situation normale, ils devront notamment dégager des excédents leur permettant de redonner à la politique budgétaire son rôle contra-cyclique. Le Traité prévoit à cet effet que, durant cette phase, l'évaluation des programmes se ferait sur la base de

²⁹⁶ Article 1^{er} du Règlement n°10/2007/CM/UEMOA portant définition de la notion de masse critique d'États membres dans le cadre du Pacte de Convergence, de Stabilité de Croissance et de Solidarité entre les États membres de l'UEMOA.

²⁹⁷ UEMOA, *Rapport annuel de la Commission sur le fonctionnement de l'Union*, 2006, *op. cit.*, p. 15.

²⁹⁸ BAZIADOLY (S.), « Quelle réforme pour la gouvernance économique européenne ? », RFFP, n°117-février 2012, p. 203.

l'évolution structurelle du critère clé, après correction des fluctuations conjoncturelles. Il apparaît en effet qu'un budget globalement équilibré en termes structurels respecte mieux l'objectif du Pacte car il permet de faire face aussi bien aux risques budgétaires induits par les retournements de conjoncture qu'aux imprévus budgétaires, notamment les recettes budgétaires inférieures aux prévisions, le dépassement de dépenses ou le choc de taux d'intérêt, et dans les pays les plus endettés, de réduire rapidement l'encours de la dette publique²⁹⁹. Les sanctions prévues par le Pacte peuvent s'appliquer durant cette phase de stabilité lorsqu'une dégradation est enregistrée par un État membre sur un critère de premier rang au point d'entraîner le non-respect de la norme fixée.

Section II : Le cadre institutionnel de la surveillance multilatérale

160. Les programmes de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité servent de base à la surveillance multilatérale des politiques budgétaires des États. M. LUDWIG estime qu'en plus de la définition de critères précis de convergence et d'indicateurs statistiques fiables, une surveillance multilatérale devrait contenir certaines composantes fondamentales à savoir : la formulation d'un diagnostic périodique, crédible et transparent du respect des critères de convergence ; le déclenchement consécutivement auxdits diagnostics d'un processus institutionnel de consultation des États membres de l'Union qui, selon des modalités, notamment de calendrier à concevoir, aboutit à des prises de décision, assorties éventuellement ou obligatoirement de sanctions positives ou négatives capables de discipliner les politiques nationales ; enfin le bénéfice d'une clause d'exception qu'un État membre pourrait réclamer en cas d'évènements exceptionnels, graves et non imputables aux autorités nationales³⁰⁰. Prenant en compte tous ces facteurs, et s'inspirant du modèle européen, le dispositif issu du Traité UEMOA, complété par le PCSCS, a bâti une procédure rigoureuse de

²⁹⁹ GIUDICE (G.) et MONTANIO (A.), « Un pacte pour la stabilité et la croissance en Europe », Problèmes économiques, 8 janvier 2003, p. 24.

³⁰⁰ LUDWIG (R.), « L'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) : son cadre juridique », *op. cit.*, p. 477.

surveillance collective des positions budgétaires des États membres (§I). Cependant, il souffre de quelques faiblesses, ces mêmes critiques ayant été adressées également au dispositif européen de surveillance multilatérale. Ces faiblesses découlent du dosage inégal des attributions entre les instances chargées de cette surveillance à savoir la Commission et le Conseil des ministres (§II).

§I. La procédure de surveillance collective des déficits publics

161. Sur la base des informations fournies par les États, les instances communautaires vérifient la conformité des politiques budgétaires nationales aux objectifs communautaires. Cette surveillance multilatérale s'effectue aussi bien en amont qu'en aval. En effet, elle s'organise autour de procédures visant aussi bien à prévenir les déficits publics des États qu'à les corriger en cas de risque d'écart vis-à-vis des normes communautaires (A). Ce dispositif est également complété par une batterie de mesures visant à sanctionner les États membres qui ne respectent pas les normes prévues, la sévérité de ces sanctions étant fonction de la gravité de la situation (B).

A. Les modalités de la surveillance des déficits

162. L'exercice de la surveillance multilatérale s'effectue aussi bien en amont, au niveau des décisions, qu'en aval au niveau des résultats. L'article 74 du Traité dispose que « *l'exercice de la surveillance multilatérale de l'Union s'appuie sur le rapport de la Commission, les éventuelles directives du Conseil et les éventuels avis du Parlement* ». Le rapport effectué par la Commission rend compte de la convergence des politiques et des performances économiques ainsi que de la compatibilité de celles-ci avec la politique monétaire de l'Union. La surveillance de la situation budgétaire des États se traduit par l'appréciation de programmes présentés par ces derniers, d'une part (1), et par la correction des déficits, d'autre part (2).

1. La procédure d'adoption des programmes

163. Les programmes élaborés par les États dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de convergence étaient initialement établis pour trois ans et actualisés annuellement. Cependant, du fait des nombreux reports de "l'horizon de convergence", et de sa prorogation de cinq ans, et dans le souci d'assurer une mise en œuvre harmonieuse du PCSCS, les programmes sont désormais établis pour cinq ans³⁰¹. Les dispositions relatives à l'évaluation des programmes pluriannuels des États sont posées par le Traité et complétées par le PCSCS. L'article 7 de l'acte additionnel n°04/99/CCEG/UEMOA portant PCSCS dispose que le programme fait l'objet d'une évaluation semestrielle par la Commission appuyée par le Secrétariat conjoint. La directive portant définition d'un calendrier opérationnel de mise en œuvre du PCSCS fait coïncider l'évaluation des programmes pluriannuels de convergence avec celui des rapports semestriels d'exécution de la surveillance multilatérale qui a lieu aux mois de juillet et décembre de chaque année. Sur la base des informations fournies par les États, le Secrétariat conjoint, composé de la Commission, de la BCEAO et de la BOAD, vérifie la compatibilité d'ensemble des programmes au regard de l'impératif de mise en cohérence des autres volets des politiques macroéconomiques de l'Union avec les objectifs de la politique monétaire commune. Suite à cet examen, la Commission vérifie la conformité de ces programmes par rapport aux objectifs communautaires et rend un avis dans un délai de trente jours, à compter de la date de réception des programmes. Elle transmet ensuite les programmes au Conseil pour adoption par voie de décision suivie de ses observations et recommandations³⁰². Lorsque le Conseil juge les programmes non conformes aux objectifs communautaires, il ordonne à l'État membre concerné de réviser son programme par voie de décision³⁰³.

164. Mais, l'une des difficultés auxquelles sont confrontées les autorités communautaires résulte soit de la non-transmission, soit de la transmission tardive des programmes par les États membres. Ces difficultés sont apparues très tôt au lendemain de l'adoption du PCSCS notamment avec certains États, comme la Côte d'Ivoire qui n'avait pu

³⁰¹ Article 1^{er} du Règlement n°05/2009/CM/UEMOA modifiant le règlement n°11/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999 portant modalités de mise en œuvre du PCSCS entre les États membres de l'Union.

³⁰² Article 4 du Règlement n°11/99/CM/UEMOA portant modalités de mise en œuvre du PCSCS entre les États membres.

³⁰³ Article 5 du Règlement n°11/99/CM/UEMOA.

présenter son programme en raison de sa situation socio-politique, ou encore du Niger qui n'avait pu transmettre le sien par voie officielle et dans des délais requis pour que la Commission puisse l'examiner. Le Conseil des ministres, suivant l'avis de la Commission, n'a pas manqué de rappeler aux États leurs obligations. Il a estimé en effet que les diligences observées dans le cadre des programmes avec les partenaires extérieurs doivent être les mêmes que pour les programmes communautaires et a rappelé que la mise en œuvre du PCSCS est une priorité forte quelles que soient les difficultés passagères rencontrées par les États membres³⁰⁴.

2. La procédure de correction des déficits publics

165. L'évaluation des programmes se fait sur la base du rapport que la Commission soumet au Conseil qui arrête, s'il y a lieu, les ajustements nécessaires auxquels l'État membre concerné devra procéder. L'exécution d'un programme est jugée conforme lorsque les réalisations respectent l'ensemble des objectifs intermédiaires annuels fixés par les États, et elle est considérée comme non satisfaisante si l'évolution d'au moins un des critères de convergence n'est pas conforme aux dispositions de la décision d'adoption du programme notifiée par le président du Conseil à l'État membre concerné³⁰⁵. Les programmes jugés conformes sont adoptés par le Conseil sous forme de décision notifiée par son président à l'État membre concerné³⁰⁶. Dans l'hypothèse où un État ne satisfait pas à un critère de premier rang tel que prévus dans son programme, il élabore en concertation avec la Commission et dans un délai de trente (30) jours à compter de la notification de la décision du Conseil, un programme de mesures rectificatives. La conformité des mesures rectificatives envisagées par rapport à la décision du Conseil est vérifiée par la Commission, qui sur cette base, soumet au Conseil, en collaboration avec l'État membre concerné, des propositions de directives qui spécifient les mesures rectificatives à mettre en œuvre par l'État membre³⁰⁷.

³⁰⁴ Rapport annuel d'exécution de la Commission, 2000, p. 12.

³⁰⁵ Article 11 du PCSCS.

³⁰⁶ Article 5 du Règlement n°11/99/CM/UEMOA.

³⁰⁷ Article 11 du PCSCS.

166. Le calendrier prévu pour la mise en œuvre des différentes étapes du PCSCS n'ayant pas été respectée à la date cible de décembre 2002, et soucieuse de renforcer la crédibilité du mécanisme de surveillance multilatérale, l'acte additionnel n°03/2003/CCEG/UEMOA du 29 janvier 2003 portant modification de l'acte additionnel n°04/99 portant PCSCS est venu renforcer la procédure de correction. Son article 15 nouveau précise la procédure aussi bien en phase de convergence, qu'en phase de stabilité. Durant la phase de convergence, « *lorsque la valeur de référence d'un critère de premier rang n'est pas atteinte, toute dégradation dudit critère entraîne pour l'État membre concerné, la mise en œuvre de mesures rectificatives. Dans le cas où le critère est déjà respecté, toute dégradation susceptible de conduire au non-respect de la valeur de référence entraîne la formulation, par le Conseil des ministres, d'une recommandation à l'attention de l'État membre concerné. Toutefois, lorsque, cette dégradation aboutit au non-respect de la valeur de référence fixée, le Conseil des ministres invite, par voie de directive, ledit État à mettre en œuvre des mesures rectificatives* ». Pendant la phase de stabilité, « *lorsque la dégradation d'un critère de premier rang a pour conséquence éventuelle une évolution vers le non-respect de la valeur de référence, le Conseil des ministres formule une recommandation à l'attention de l'État membre concerné en vue d'éviter tout dérapage. Toutefois, lorsque cette dégradation aboutit au non-respect du critère, le Conseil des ministres invite, par voie de directive, ledit État à mettre en œuvre des mesures rectificatives* ».

167. Il est à remarquer que dans les deux cas, lorsqu'il ne s'agit que d'une simple dégradation qui n'a pas encore abouti au non-respect des critères, le Conseil des ministres agit par voie de recommandation pour éviter que la dégradation ne se prolonge vers un non-respect des critères. La recommandation, dans la panoplie des actes communautaires de l'UEMOA, n'a pas force exécutoire. Elle incite simplement les États à mettre en œuvre certaines mesures. Par contre, lorsque la dégradation aboutit au non-respect des critères, le Conseil des ministres agit par voie de directive, qui, elle, a un caractère contraignant et impose à l'État une obligation de résultat. Cette directive adressée à un État apparaît comme une mise en demeure obligeant ce dernier à se conformer aux mesures préconisées sous peine de sanctions. Ceci est appuyé par le fait que les mesures envisagées par l'État doivent être élaborées en concertation avec la Commission et doivent être conformes à la directive du Conseil, à la politique économique de l'Union et des programmes d'ajustement en vigueur. Ces propositions de mesures sont contenues dans une annexe au rapport semestriel

d'exécution. Le Conseil prend acte de ce rapport d'exécution et adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres les propositions de directives faites par la Commission³⁰⁸.

168. La mise en œuvre de ces mesures rectificatives par les États aboutit sur le plan interne à réorienter l'attention des autorités nationales vers les instruments de régulation intra-annuels permettant de garantir que l'exécution du budget restera conforme aux orientations communautaires, quelles que soient les évolutions conjoncturelles ; les autorités nationales pouvant jouer notamment de la faculté de bloquer des crédits, ou d'user d'autres instruments tels que les transferts, les virements, les décrets d'avance ou les collectifs budgétaires³⁰⁹. Il faut signaler cependant que la portée de l'ouverture de crédits par la voie législative reste tout de même amoindrie, puisque l'essentiel des mouvements de crédits s'effectue non plus à l'aide de lois de finances rectificatives en cours d'exercice, mais à l'aide d'instruments réglementaires en tous genres comme les décrets d'avance, les gels de crédits, les annulations, les reports³¹⁰.

169. Toute cette pression exercée par les instances communautaires sur les autorités nationales est accompagnée de missions régulières de suivi et d'évaluation de la Commission sur le terrain, dans le but de venir en aide aux États dans la réalisation des mesures rectificatives nécessaires au respect des critères de convergence. Mais, la faiblesse des ressources humaines et financières, ainsi que la réticence des États à inviter la Commission à participer à leurs négociations, avec les IFI, limitaient un peu l'efficacité de ces missions de suivi et d'évaluation. Conscient de ces faiblesses, plusieurs mesures ont été entreprises. Tout d'abord, dès 2001, des mesures de renforcement des capacités en ressources humaines de la Commission ont été prises et complétées ensuite en 2006 par un plan d'action triennal pour le renforcement du dispositif institutionnel de la surveillance multilatérale. Ce plan d'action, approuvé par le Conseil des ministres en mars 2006, mettait l'accent sur l'équipement des CNPE et le renforcement des capacités du personnel des États membres et de la Commission³¹¹. Ensuite, en plus des nombreuses recommandations du Conseil incitant les États à associer les autorités communautaires à la négociation des programmes d'ajustement avec les IFI, a été adoptée le 26 mai 2001, la directive n°02/2001/CM/UEMOA relative à la

³⁰⁸ Article 72-2 du Traité UEMOA.

³⁰⁹ CHEVAUCHEZ (B.), « Les effets de la construction européenne sur notre système de Finances Publiques », *Revue du Trésor*, n°3-4, mars-avril, 1999, p. 175.

³¹⁰ SINE (A.), *L'ordre budgétaire : l'économie politique des dépenses de l'État*, *op. cit.*, p. 102.

³¹¹ Rapport d'exécution de la Commission 2006, p. 15.

participation de la Commission de l'UEMOA aux consultations et négociations entre les États membres et les IBW.

170. Lorsque, suite aux actes et actions entreprises par les autorités communautaires en vue d'inciter et d'aider les États membres à mettre en œuvre les mesures rectificatives préconisées, les critères de premier rang, et en particulier le critère clé n'est pas respecté, un mécanisme de sanction est déclenché, à moins que l'État membre concerné ne témoigne de circonstances exceptionnelles justifiant ce non-respect.

B. La mise en œuvre des sanctions

171. Le Traité UEMOA prévoit une gamme de mesures explicites applicables aux États en fonction de leur situation au regard des critères de convergence. Les États les plus « *vertueux* » bénéficient de mesures positives, tandis que, les moins vertueux sont sanctionnés par des mesures négatives **(1)**. Mais, l'exercice de la surveillance multilatérale n'est pas un exercice abstrait, puisque les éventuelles difficultés que peuvent rencontrer les États dans la réalisation des critères de convergence sont prises en compte, à travers la notion de « *circonstances exceptionnelles* », les exemptant pour une période donnée du respect des prescriptions énoncées. L'application des sanctions apparaît dans ce cas être assez nuancée **(2)**.

1. La nature des sanctions

172. La correction rapide des déficits publics des États constitue le principe de base de la procédure des déficits publics excessifs, la sanction constituant une exception³¹². En effet, « *la procédure concernant les déficits excessifs a pour but d'aider les États, plutôt que de les sanctionner ; il s'agit de les inciter à se conformer à la discipline budgétaire par une*

³¹² Voir ALLEMAND (F.) et MARTUCCI (F.), « La nouvelle gouvernance économique européenne », *op. cit.*, p. 39. ; Rapport du Conseil ECOFIN des 23 et 24 mars 2005, annexe II des conclusions du Conseil européen, 7619/1/02, 23 mars 2005, p. 31.

surveillance accrue, ainsi que par le soutien et la pression des pairs »³¹³. Toutefois, lorsqu'un État membre ne se conforme pas aux recommandations qui lui sont adressées dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, des sanctions sont prévues. La sanction apparaît ainsi comme l'instrument ultime de correction des déficits publics des États. Cependant, s'il est tout à fait normal de sanctionner des États qui ne respecteraient pas les règles établies, il est tout aussi légitime que les États les plus vertueux bénéficient également de mesures les incitant à poursuivre leurs efforts. Le Traité UEMOA prévoit en ce sens dans son article 74 deux types de mesures qui peuvent être adressées aux États dans le cadre de l'examen de leurs programmes pluriannuels. Ces mesures qui sont, soit de nature déclarative, soit de nature financière, sont applicables aussi bien en phase de convergence qu'en phase de stabilité. Ces mêmes mesures se retrouvent dans le Traité CEMAC.

173. Tout d'abord, lorsqu'un État membre met en place, effectivement, un programme reconnu conforme au sens de l'article 73 du Traité, il lui est appliqué une série de mesures positives comprenant notamment :

- La publication d'un communiqué de la Commission ;
- Le soutien de l'Union dans la recherche du financement requis pour l'exécution du programme de mesures rectificatives, conformément aux dispositions de l'article 75³¹⁴;
- Un accès prioritaire aux ressources disponibles de l'Union.

174. Ensuite, dans le cas contraire, aux termes de l'article 74-b du Traité, lorsque le programme rectificatif n'a pas été élaboré dans le délai requis par l'article 73, ou si la Commission n'a pas reconnu la conformité dudit programme à la directive du Conseil et à la politique économique de l'Union, ou enfin, si la Commission constate l'inexécution ou la mauvaise exécution du programme rectificatif, elle transmet dans les meilleurs délais au Conseil, un rapport assorti éventuellement de propositions de mesures négatives qu'elle peut rendre public. Il est à souligner que depuis l'adoption du PCSCS en 1999, du fait de la hiérarchisation des critères, seul le non-respect du critère clé constaté lors de l'examen des réalisations à fin décembre est susceptible de déclencher le mécanisme de sanctions. On

³¹³ Rapport du Conseil ECOFIN des 23 et 24 mars 2005, *op. cit.*, p. 31.

³¹⁴ L'article 75 du Traité prévoit que : « À la demande d'un État membre éligible aux mesures positives en vertu de l'article 74 paragraphe a), l'Union apportera son aide à la mobilisation des ressources additionnelles nécessaires au financement des mesures rectificatives préconisées. À cette fin, la Commission utilise l'ensemble des moyens et l'autorité dont elle dispose pour appuyer l'État membre concerné dans les consultations et négociations requises ».

remarque que les mesures négatives viennent sanctionner les résultats effectifs de la politique budgétaire plutôt que les intentions déclarées quelques mois auparavant. Ces mesures négatives comprennent, de façon graduelle :

- La publication par le Conseil d'un communiqué, éventuellement assorti d'informations supplémentaires sur la situation de l'État concerné ;
- Le retrait, annoncé publiquement, des mesures positives dont bénéficiait éventuellement l'État membre concerné ;
- La recommandation à la BOAD de revoir sa politique d'intervention en faveur de l'État membre concerné ;
- La suspension des concours de l'Union à l'État membre concerné.

175. L'article 15 alinéa 3 du PCSCS dispose qu' «*en phase de convergence comme en phase de stabilité, le mécanisme de sanctions prévues à l'article 74 du Traité s'applique de plein droit* ». Cependant, la liste des mesures applicables n'est pas exhaustive, l'article 74 alinéa 2 disposant que la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement peut la compléter par d'autres dispositions complémentaires jugées nécessaires au renforcement de l'efficacité de la surveillance multilatérale de l'Union.

2. La notion de "circonstances exceptionnelles"

176. Dans le cadre du mécanisme européen de "discipline budgétaire", le Chancelier Schröder affirmait déjà le 16 octobre 2002 que « *la notion de stabilité ne doit pas s'appliquer de manière formelle. Elle doit être interprétée de manière flexible et adaptable en fonction de la conjoncture internationale* »³¹⁵. Cette préoccupation allemande de flexibilité des dispositions du PSC pourrait se justifier par le fait que les fluctuations de la conjoncture économique peuvent transformer les règles du PSC difficilement acceptables par les États qui ne disposent que de ce levier pour mettre en œuvre leurs politiques publiques³¹⁶. Dans le

³¹⁵ BOURRINET (J), « Quelle crédibilité peut-on accorder au Pacte de Stabilité et de Croissance dans le cadre de l'Union économique et monétaire européenne ? », Revue du marché commun et de l'Union européenne, n°472 octobre-novembre 2003, p. 569.

³¹⁶ Ibidem, p. 571.

cadre des États de la zone UEMOA, fortement vulnérable aux aléas de la conjoncture, il était plus que nécessaire d'assurer la crédibilité du mécanisme de discipline budgétaire en intégrant ces préoccupations. Le Traité UEMOA introduit donc une dose de pragmatisme en prenant en compte les effets de la conjoncture puisqu'il dispose en son article 71 que, « *lorsqu'un État membre est confronté à des difficultés économiques et financières ou est susceptible de connaître de telles difficultés en raisons d'événements exceptionnels, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut exempter pour une durée maximale de six (6) mois, cet État du respect de tout ou partie des prescriptions énoncées dans le cadre de la procédure de surveillance multilatérale* ». Dans ce cas, l'État membre concerné est invité à élaborer un programme de mesures rectificatives. Dans l'intervalle de la période de six mois, la Commission transmet au Conseil un rapport sur l'évolution de la situation dans l'État concerné et sur la mise en œuvre des directives qui lui avaient été adressées. Suite à ce rapport, le Conseil peut décider à l'unanimité, sur proposition de la Commission, de proroger la période d'exemption en fixant une nouvelle échéance³¹⁷. La notion de circonstances exceptionnelles est précisée par le règlement n°11/99/CM/UEMOA portant modalités de mises en œuvre du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité³¹⁸. En effet, la situation est jugée exceptionnelle :

- Si le non-respect de la norme fixée pour le critère clé résulte d'un cas de force majeure et a des effets sur la situation financière de l'État membre concerné, se traduisant notamment par une baisse ou une stagnation des recettes nominales et si, en outre, la Commission établit que le dérapage est temporaire ;

- Si le non-respect est consécutif à une évolution défavorable de l'activité économique, qui s'est traduite par une chute du PIB réel d'au moins trois (03) points de pourcentage en dessous de la moyenne des trois (03) dernières années et si, en outre, la Commission établit que ce dérapage est temporaire ;

- Si le non-respect est consécutif à une dégradation de l'environnement extérieur qui s'est traduite par une chute exceptionnelle des recettes budgétaires de l'État membre concerné d'au moins dix pour cent (10%) en dessous de la moyenne des trois (03) dernières années et si, en outre, la Commission établit que ce dérapage est temporaire.

³¹⁷ Article 70 al 3 du Traité UEMOA.

³¹⁸ Article 10 du Règlement portant modalités de mise en œuvre.

177. Le caractère temporaire du dérapage est établi lorsque les prévisions établies par la Commission indiquent que l'État membre concerné pourra respecter la norme fixée lorsque la circonstance exceptionnelle aura disparu. La notion de circonstances exceptionnelles introduit une part de subjectivité dans l'appréciation du respect par les États des critères de convergence. En effet, les seuils fixés pour le contrôle des déficits des États ne donnent pas lieu à une application automatique car le Conseil prend en compte l'évolution dynamique des situations budgétaires des États membres³¹⁹.

§II. Analyse critique du dispositif institutionnel

178. L'efficacité d'une surveillance multilatérale s'apprécie en fonction du degré de transparence et de la capacité de dissuasion des instruments retenus. Le dispositif institutionnel mis en place dans le mécanisme communautaire de discipline budgétaire dans la zone UEMOA comporte quelques faiblesses qui limitent son efficacité. Ces limites qui sont pratiquement les mêmes que celles relevées dans le cadre du système européen découlent, d'une part, des modalités même de contrôles mise en place **(A)**, d'autre part, des faiblesses du système de sanctions retenu **(B)**.

A. La remise en cause des modalités de contrôle

179. La mise en œuvre du dispositif de surveillance multilatérale s'avère être un long processus constitué de plusieurs étapes au cours desquelles le droit d'initiative appartient à la Commission mais, le Conseil disposant lui d'un pouvoir d'appréciation. Cette situation peut révéler des insuffisances du dispositif à travers la lourdeur du processus qui en découle, d'une part **(1)**, et la place prépondérante accordée au Conseil des ministres, qui traduit l'emprise du politique sur le système, d'autre part **(2)**.

³¹⁹ CHEMAIN (R.), *L'Union économique et monétaire : aspects juridique et institutionnel*, Thèse de Doctorat en Droit Public, Université Paris I, 1994, éd., PEDONE 1996, p. 243.

1. La lourdeur de la procédure de contrôle

180. Cette lourdeur découle de la multiplicité des étapes qui jalonnent la mise en œuvre des sanctions qui empêche un déploiement opérationnel et efficient du dispositif³²⁰. En effet, l'article 74 C du Traité dispose que le principe et la nature des sanctions font l'objet de délibérations séparées. Cela signifie que le Conseil vote une première fois pour décider de sanctionner ou pas un État du fait du non-respect du critère clé, et une seconde fois pour décider du type de sanctions à lui appliquer. Et lorsqu'on sait que les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, cela nous permet de constater le risque de blocage en cas de non acquisition de cette majorité. Ensuite, le Traité précise que les sanctions applicables aux États sont « *graduées* ». La gamme des mesures prévues, à savoir les quatre sanctions explicitement citées par le Traité, s'échelonne de la moins contraignante à la plus contraignante. Cela présente, certes, l'avantage de ménager les États dans leurs efforts de redressement, mais peut également constituer, dans une moindre mesure, une manifestation de la faiblesse de la procédure de surveillance multilatérale. En effet, le Traité ne précise pas les délais entre l'adoption de chaque mesure. De plus, la nature des sanctions faisant l'objet d'une délibération du Conseil, se pose la question de savoir si, une fois le principe de la sanction adopté, chaque type de sanction fera l'objet de délibération spéciale. Autrement dit, un État auquel le Conseil aura décidé d'appliquer une sanction mais qui persiste dans son déséquilibre, devra-t-il passer par une nouvelle délibération pour se voir appliquer une sanction censée être plus contraignante ? On pourrait ainsi imaginer le cas échéant, un État faisant l'objet d'une procédure de sanction, choisir délibérément de jouer avec le temps, en décidant de subir le premier niveau de sanction parce que ne la considérant pas vraiment contraignante pour lui, tout en espérant arriver à redresser sa situation avant l'adoption du niveau suivant de sanction. La longue étape de tentative de redressement des États durant la phase préventive, à travers les mesures rectificatives mises en œuvre devrait en toute logique dispenser de toutes ces nouvelles étapes quant à l'application des sanctions en cas de non-respect du critère clé. Le Conseil pouvant très bien décider d'appliquer directement la plus contraignante de sa gamme de sanctions en fonction du niveau d'écart constaté et de l'attitude de l'État membre concerné.

³²⁰ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 353.

2. L'emprise du politique sur la procédure

181. L'exigence de la majorité qualifiée affaiblit également le système institutionnel lorsqu'on connaît les rôles joués par les différentes institutions impliquées dans le dispositif de surveillance multilatérale. La prépondérance donnée au Conseil des ministres dans la mise en œuvre du système de sanctions démontre le caractère éminemment politique du système. En effet, alors qu'aux termes de l'article 22 du Traité « *toutes les fois que le Traité prévoit l'adoption d'un acte juridique du Conseil, sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut faire d'amendement à cette proposition qu'en statuant à l'unanimité de ses membres* », l'article 74 C du Traité déroge à cette règle en matière de mise en œuvre des sanctions à l'encontre des États défaillants. Il prévoit, en effet, que par dérogation à l'article 22 du Traité, les propositions de sanctions peuvent être amendées par le Conseil à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Cela signifie concrètement que lorsque la Commission fait, dans son rapport au Conseil, des propositions de mesures négatives à l'encontre d'un État suite à la mauvaise exécution ou à l'inexécution des mesures rectificatives, ces propositions peuvent être modifiées avec une plus grande facilité puisque l'unanimité n'est plus exigée mais seulement la majorité qualifiée. On se rend donc compte qu'en théorie, si les politiques budgétaires nationales sont soumises à des contraintes, en réalité, il peut se former au sein des États membres des coalitions pour ne pas adopter les recommandations de la Commission. Il est à craindre également que la participation de l'État membre, destinataire de la proposition, soit, empêche l'adoption de la directive, soit, modifie le contenu de cette directive qui lui est adressée³²¹. Dans tous les cas, dans la zone UEMOA, aucune sanction financière n'a encore été appliquée.

182. De telles critiques avaient déjà été formulées à l'encontre du "Pacte de Stabilité et de Croissance européen". Certains auteurs exprimaient leur scepticisme face au jugement des pairs en estimant que les ministres des Finances se trouvent en situation de conflit d'intérêts lorsqu'ils sont amenés à se juger les uns les autres dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte³²². Les tensions survenues lors du lancement de la procédure pour déficits excessifs à

³²¹ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 320.

³²² Notamment Christian de BOISSIEU et Charles WYPLOSZ cités GARRIGUE (D.), *Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Le renforcement de la gouvernance*

l'encontre de deux grands États de l'Union, que sont la France et l'Allemagne, témoignent de cette faiblesse du Pacte. En effet, la procédure pour déficits excessifs avait été engagée contre l'Allemagne en novembre 2002 et contre le France en avril 2003. Les recommandations de la Commission quant aux mesures à appliquer à ces deux États n'ont été suivies d'aucun effet car, le Conseil estimait n'avoir compétence liée ni pour mettre la France en demeure de prendre certaines mesures, ni, tant qu'elle ne se conformerait pas à cette mise en demeure, pour lui imposer des sanctions³²³. Le caractère politique des relations institutionnelles ressort davantage, lorsque, n'ayant pas acquis la majorité qualifiée pour adopter les recommandations de la Commission, cette majorité qualifiée fut acquise pour suspendre, au travers de conclusions, la procédure à l'encontre de ces deux États. La Commission a d'ailleurs considéré cette façon de faire non conforme au Traité, puisque selon elle, si le Conseil avait la possibilité de rejeter les recommandations de la Commission ou d'en modifier la teneur, il ne pouvait, au terme du Traité, adopter que des recommandations, les conclusions de nature intergouvernementales ayant la particularité d'être moins contraignantes par rapport aux décisions qui ont des effets juridiques précis³²⁴.

183. Certaines propositions ont été faites dans le but d'améliorer l'efficacité du système, à travers notamment le renforcement du rôle de la Commission. Il était, entre autre, proposé de maintenir le rôle du Conseil dans les décisions d'appliquer les sanctions, mais celui-ci ne pourrait prendre de décisions contraires aux avis de la Commission qu'à

économique et la clarification de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, n°2124, Assemblée nationale, douzième législature, enregistré le 2 mars 2005. p. 35.

³²³ Ceci découle en réalité de l'interprétation faite par le Conseil des dispositions des articles 104 paragraphe 9 du Traité instituant la Communauté européenne, en ce qui concerne la mise en demeure, et de l'article 104 paragraphe 11 du même Traité, en ce qui concerne les sanctions qui lui laissent un large pouvoir d'appréciation. Le premier dispose que « *si un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'État membre concerné, en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugé nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation* ». Le 2nd dispose que « *aussi longtemps qu'un État ne se conforme pas une décision de mise en demeure, le Conseil peut décider d'appliquer ou d'intensifier une décision de sanction* ». Voir les Conclusions du Conseil ECOFIN du 25 novembre 2003.

³²⁴ MARINI (P.), *Rapport d'information, fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le pacte de stabilité et de croissance*, n°277, Sénat, session ordinaire 2004-2005, déposé le 31 mars 2005, pp. 36-37.

Saisie, la CJCE dans une décision du 13 juillet 2004, reconnaît au Conseil son pouvoir d'appréciation pour adopter ou non les propositions présentées par la Commission ainsi que son pouvoir de les adopter en les modifiant et précise que la Commission ne peut pas imposer son avis au Conseil lorsque celui-ci ne parvient pas à réunir la majorité qualifiée nécessaire à la prise d'une décision. La Cour indique aussi cependant que le Conseil doit respecter les règles qui régissent les différentes étapes de la procédure de déficit excessif et qu'il ne peut recourir à une procédure alternative par exemple adopter un acte qui ne serait pas la décision même prévue à une étape déterminée ou qui serait adoptée dans des conditions différentes de celles qui seraient exigées par les dispositions applicables. Voir Rapport n°2124, AN du 2 mars 2005 précité.

l'unanimité, et non plus à la majorité qualifiée. Le pouvoir de sanctions reviendrait en quelque sorte à la Commission³²⁵. La Commission ne représentant pas les États, les mesures envisagées seraient plus objectives. Finalement, à la lumière de la crise financière de 2008, un ensemble de textes a été adopté en vue de mieux encadrer la conduite de la politique budgétaire dans la zone. Il s'agit successivement :

- du "six pack", composé de cinq règlements et d'une directive³²⁶, adopté le 13 décembre 2011 ;

- du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG)³²⁷ adopté signé le 2 mars 2012 ;

- et enfin, le "two pack"³²⁸ adopté le 12 mars 2013 et composé de règlements.

184. Le rôle de la Commission sur le processus budgétaire des États se trouve renforcé par le "six pack", à travers notamment le semestre européen, puisque durant la première moitié de l'année, un processus contradictoire est engagé entre cette dernière et les gouvernements des États membres, sans toutefois et comme avant, que la Commission

³²⁵ Rapport d'information n°2124, AN, *op. cit.*, p. 35.

³²⁶ -Le Règlement n°1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ;

-le Règlement n°1174/2011 du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ;

-le Règlement n°1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le Règlement n°1466/1997 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ;

-le Règlement n°1176/2011 du 16 novembre sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ;

- le Règlement n°1177/2011 du 8 novembre 2011 modifiant le Règlement n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ;

-et enfin la Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États.

³²⁷ Il ne s'agit pas d'un texte de droit communautaire, mais plutôt un Traité international devant faire l'objet de ratification par les États membres. La France a procédé à la transposition en droit interne de ce texte par la loi organique n°2012-1043 du 17 décembre 2012 après contrôle du Conseil Constitutionnel par décision n°2012-658 DC du 13 décembre 2012. La procédure de ratification en France a pu être considérée comme une ratification en « trompe-l'œil » qui a vidé de leur contenu les principes du TSCG. Voir notamment RAMBAUD (R.), « La ratification en trompe-l'œil du TSCG en France », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n°570, juillet-août 2013, pp. 435-457.

³²⁸ Le Règlement 2011/0385 (COD) du parlement européen et du conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro ; et du Règlement 2011/0386 (COD) du parlement européen et du conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

dispose d'un droit de veto/modification³²⁹. Ce rôle fût accentué par le "two pack", en particulier le règlement 2011/0386 (COD) du parlement et du Conseil, qui étend désormais le semestre européen sur toute l'année³³⁰.

185. Mais, le changement le plus notable a consisté à introduire une nouvelle procédure de vote qui a pour effet de limiter le rôle du Conseil. Il s'agit du vote à la "majorité qualifiée inversée"³³¹. Selon ce principe de la majorité qualifiée inversée, qui s'applique aussi bien aux mesures prises dans le cadre du volet préventif que celles adoptées dans le cadre du volet correctif, une proposition ou une recommandation de la Commission est réputée adoptée par le Conseil, sauf si une majorité qualifiée d'États s'y opposent dans un délai de dix (10) jours à compter de son adoption par la Commission³³². L'État membre destinataire de la mesure ne participe pas au vote. Ce mécanisme permet notamment d'atténuer le pouvoir discrétionnaire du Conseil et de renforcer celui de la Commission. L'application de ce principe peut être interprétée de deux manières. D'une part, les recommandations de décision faites par la Commission sont approuvées sauf si une majorité qualifiée d'États membres s'y opposent. D'autre part, ces recommandations de décision sont adoptées également dès que se constitue une minorité de blocage favorable à l'adoption de la mesure³³³. Ainsi, ce système évite de reproduire les scénarios de 2003, puisque les grands États à eux seuls ne peuvent plus empêcher que des mesures soient adoptées contre eux. Le constat qui ressort de la refondation de la gouvernance économique est que la Commission n'a jamais eu autant de pouvoir³³⁴.

186. Quelques réserves, essentiellement de forme, ont été émises quant à l'effectivité et à l'efficacité de ces nouveaux dispositifs, à savoir la pluralité des dispositifs compliquant la mise en œuvre, ou la compatibilité des règles, d'une part, au sein du droit de l'UE et, d'autre part, entre ce droit et le TSCG³³⁵. « *L'ensemble est illisible, ce qui déroge tout*

³²⁹ TIRARD (M.), « L'intégration budgétaire croissante en Europe : entre théorie et réalité », Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, n°159-juin 2013, p. 338.

³³⁰ Art 3 du Règlement 2011/0386 (COD) du parlement européen et du conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

³³¹ Règlement n°1173/2011 du Conseil, considérant 7, art 5.2 et 6.2 ; Art 7 du TSCG.

³³² ALLEMAND (F.) et MARTUCCI (F.), « La nouvelle gouvernance économique européenne », *op. cit.*, p. 76 ; TRIARD (M.), « L'intégration budgétaire croissante en Europe : entre théorie et réalité », *op. cit.*, p. 339.

³³³ Voir ALLEMAND (F.), MARTUCCI (F.), « La nouvelle gouvernance économique européenne », *op. cit.*, p. 79.

³³⁴ VAN MIDDELAAR (L.), « L'Europe entre la règle et l'événement : Le rôle du Conseil Européen dans la gestion de crises » Les Petites Affiches, n°151- 30 juillet 2013, p. 10.

³³⁵ TIRARD (M.), « L'intégration budgétaire croissante en Europe : entre théorie et réalité », *op. cit.*, p. 341-343

à la fois au principe de sécurité juridique et à la transparence du processus décisionnel ». ³³⁶ Et, en admettant même que ces différents dispositifs puissent fonctionner, ils imposent des solutions non démocratiques dans la mesure où la Commission, placée au centre des contrôles et sanctions, n'a pas de légitimité démocratique ³³⁷. Les Parlements nationaux et le Parlement européen ne sont décideurs, si ce n'est formellement, comme chambres d'enregistrement, dans une matière qui relève pourtant de l'essence du parlementarisme et de la démocratie ³³⁸. S'agissant même du Parlement européen, M. Stéphane PINON, en analysant l'évolution des relations institutionnelles dans l'UEM européenne, estime que « plus s'évaporent des pans entiers de la souveraineté économique des États en direction de l'Union, plus s'efface le rôle du parlement européen ». ³³⁹ Mais, ces réformes introduisent des changements de fond qui pourraient bien inspirer les institutions de l'UEMOA en vue du renforcement du mécanisme communautaire de surveillance multilatérale.

B. Les limites du système de sanctions

187. L'efficacité du dispositif institutionnel de la surveillance multilatérale repose également sur la qualité des sanctions retenues afin d'obliger les États à se conformer aux normes communautaires. Celles-ci doivent être assez dissuasives pour ne pas être considérées par les États comme de simples formalités sans réelles conséquences. Or, il apparaît à l'évidence que la volonté de ménager la souveraineté des États déjà largement amputée, et l'environnement général dans lequel sont conduites les politiques budgétaires des États de la zone, contribuent à affaiblir le mécanisme de sanctions décrit ci-dessus **(1)**. La récente crise de la zone euro a révélé les limites du dispositif de sanctions du mécanisme mis en place dans

³³⁶ PINON (S.), « Crise économique européenne et crise institutionnelle à tous les étages », Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, n°567-avril 2013, p. 222.

³³⁷ TIRARD (M.), « Le fédéralisme financier au chevet de l'Europe », RFFP n°124, Novembre 2013, p. 148.

³³⁸ ibidem, pp. 148-149

³³⁹ PINON (S.), « Crise économique européenne et crise institutionnelle à tous les étages », RMCUE, *op. cit.*, p. 224.

M. TIRARD reconnaît que les évolutions récentes cherchent à pallier ce déficit dans la mesure où les textes, notamment l'art. 3 du règlement n°1173/2011, tendent à augmenter le rôle symbolique du parlement ; toutefois, il s'agit d'un choix qui manque de réalisations ; TIRARD (M.), « Le fédéralisme financier au chevet de l'Europe », *op. cit.*, p. 149.

cette zone et dont s'est inspirée l'UEMOA. Il convient donc d'apprécier le dispositif de la zone UEMOA à la lumière de la crise de la zone euro (2).

1. Le caractère peu dissuasif des sanctions

188. L'efficacité du dispositif de sanction se mesure quant à sa capacité de dissuasion sur les destinataires de ces mesures. Or, à l'analyse, il semble que dans le cadre du mécanisme de discipline budgétaire de la zone UEMOA, les sanctions retenues ne soient pas vraiment de nature à dissuader les États membres, et ce pour plusieurs raisons :

189. Tout d'abord, s'agissant du premier échelon dans la gamme des sanctions, à savoir «*la publication par le Conseil d'un communiqué, éventuellement assorti d'informations supplémentaires sur la situation de l'État concerné*». S'il ne fait aucun doute que la publication envisagée constitue un moyen de pression sur l'État concerné dans la mesure où elle dénonce, vis-à-vis des pairs, l'incapacité de ce dernier à gérer ses Finances publiques, son caractère véritablement contraignant ne va cependant pas de soi. Elle n'a qu'une simple valeur déclarative dont l'impact peut s'apprécier variablement en fonction des enjeux de politique interne.

190. Ensuite, les autres sanctions à incidence financière prévues dans le dispositif communautaire, telles que la révision de la politique d'intervention de la BOAD en faveur de l'État concerné ou la suspension des concours de l'Union peuvent paraître a priori dissuasives pour les États. On imagine en effet l'impact que peuvent produire de telles sanctions à l'encontre d'États déjà en proie à de sérieuses difficultés financières. Mais, le caractère dissuasif de ces sanctions doit être relativisé, d'une part, en raison de la non précision de la valeur monétaire de ces dernières³⁴⁰, les reléguant ainsi à un rôle de simples "épouvantails" destinés à effrayer les États mais qui en réalité ne se mettra jamais en marche³⁴¹, d'autre part, en raison du contexte plus général de l'hétérogénéité dans laquelle sont conduites les politiques budgétaires des États de la zone.

³⁴⁰ FMI, *Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), Rapport des services du FMI sur les politiques communes des États membres*, Rapport n°13/92, avril 2013, p. 63.

³⁴¹ La preuve est que, comme nous l'avons vu, aucune sanction financière n'a été appliquée à nos jours, malgré les dérapages budgétaires réguliers.

191. En effet, le dispositif de discipline budgétaire est conduit en parallèle avec les PAS pilotés par les IFI. Ces dernières disposent d'outils de contraintes financières bien plus redoutables pour les États que les sanctions communautaires. Il faut souligner d'ores et déjà que dans le cadre des accords avec les IFI, notamment celles de Bretton Woods, aucune sanction, au sens juridique du terme, n'est infligée aux États en cas de manquement. Mais cela ne signifie pas pour autant absence totale d'effets³⁴². Ces effets sont d'ordre financier. La dépendance accrue des pays de la zone à l'aide financière internationale justifie leur sensibilité aux injonctions des bailleurs de fonds internationaux. De ce fait, les IFI parviennent plus que les autorités communautaires à obtenir une modification substantielle des politiques budgétaires des États membres de la zone. En cas de respect des accords passés avec les bailleurs de fonds internationaux dans le cadre des PAS, les États obtiennent immédiatement et sans contraintes particulières, le décaissement des fonds nécessaires. Cela constitue un double bénéfice pour l'État en question, puisqu'en plus de l'aide financière obtenue, la conclusion de cet accord lui confère, en quelque sorte, un « *certificat de bonne conduite* »³⁴³ auprès de l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds. Il arrive même que certains États demandent par exemple au FMI d'approuver des accords symboliques sans qu'aucun tirage ne soit prévu et ce, juste pour obtenir le fameux certificat³⁴⁴. En cas de non-respect des accords passés avec les bailleurs de fonds, les États sont sanctionnés par la suspension des versements de ressources jusqu'à ce que de nouvelles négociations fixent une nouvelle trajectoire de redressement. Ces sanctions bien qu'elles ne soient pas de nature juridique, pèsent bien plus sur la conduite des politiques budgétaires des États. Certes, de telles contraintes financières existent également dans le dispositif communautaire comme nous l'avons vu, mais la multiplicité des bailleurs de fonds et le poids des aides internationales dans les budgets des États conduit ces derniers à craindre davantage les "sanctions" internationales que celles communautaires. À cela s'ajoute le fait que le caractère politique de la mise en œuvre des sanctions communautaires ne rend pas celles-ci dissuasives, les États les considérant comme de simples démarches formelles.

³⁴² S'agissant des accords conclus avec le FMI, il pourrait s'agir de gentlemen's agreement c'est-à-dire des actes concertés non conventionnels sans aucune valeur contraignante. L'accord de confirmation du fonds et la lettre d'intention de l'État peuvent être considérés en effet comme deux déclarations d'intentions portant sur un même objet, celui d'octroyer une aide sous certaines conditions. Voir SOREL (J-M.), *Sur quelques aspects juridiques de la Conditionnalité du FMI et leurs conséquences*, <http://www.ejil.org/pdfs/7/1/1355.pdf>, p. 49.

³⁴³ Ibidem, p. 49.

³⁴⁴ Ibidem, *op. cit.*, p. 49.

192. Conscientes de ces difficultés, les autorités communautaires multiplient les recommandations et initiatives pour être associées aux négociations des États avec les IFI dans le cadre des PAS. Dès le lendemain de l'adoption du PCSCS, la Commission, ayant observé que certains États accordaient la priorité à la réalisation des accords passés avec les bailleurs de fonds internationaux, avait estimé que la mise en œuvre du PCSCS devrait être une priorité forte pour les États et qu'à l'avenir, les programmes communautaires devraient s'imposer aux IFI telles que le FMI et la BM³⁴⁵.

2. Le dispositif de sanction à la lumière de la nouvelle gouvernance économique européenne

193. Le Traité UEMOA prévoit également que la Conférence des chefs d'États et de gouvernement peut compléter la gamme des mesures par des dispositions complémentaires jugées nécessaires au renforcement de l'efficacité de la surveillance multilatérale de l'Union. À ce titre, on pourrait imaginer l'éventualité de sanctions non financières, mais tout aussi efficaces quant à leurs effets dissuasifs. La récente crise de la zone euro en 2008 a remis à l'ordre du jour la question de la gouvernance économique européenne. À cet effet, des propositions de réforme des deux volets, préventif et coercitif, du Pacte de Stabilité et de Croissance ont été avancées. Le rôle de la Cour de Justice de l'Union Européenne a également été renforcé à l'occasion de ces différentes réformes.

194. Au titre du volet coercitif, a été avancée l'éventualité de l'exclusion à l'encontre de certains États comme la Grèce, ou le retrait du droit de vote dans les instances communautaires. L'idée d'exclusion n'a finalement pas été retenue par la conférence intergouvernementale chargée de rédiger le projet de Traité d'une constitution pour l'Europe³⁴⁶. L'idée de suspension du droit de vote n'a pas été non plus retenue car jugée

³⁴⁵ Rapport d'exécution de la commission, 2000, p.12.

³⁴⁶ Deux hypothèses pourraient expliquer le refus de la conférence d'adopter cette forme de sanction. Premièrement, l'idée d'un principe d'irréversibilité qui caractérise la construction européenne, même si cela est à relativiser depuis l'adoption du Traité de Lisbonne qui crée un régime juridique relatif à la sortie d'un État membre. Deuxièmement, la foi que l'Union réussira à surmonter cette crise, comme elle l'a toujours fait.

Pour Luuk van MIDDELAAR, les raisons d'être de l'Union européenne ne sont pas seulement financières et économiques, mais aussi politiques, sinon la Grèce ne serait plus dans la zone euro. Les motifs politiques du « *vivre ensemble* » priment selon lui sur les intérêts économiques. La crise de l'euro apparaît comme un test

contraire au Traité. Dans la zone UEMOA, l'éventualité d'une exclusion n'est pas prévue non plus, le Traité n'envisageant que la possibilité d'un retrait volontaire et unilatéral par un État³⁴⁷. Si, dans le contexte de la zone UEMOA, ces sanctions peuvent paraître pour l'instant extrêmes, le développement du marché financier de la zone doit amener à envisager de tels moyens de pression sur les États. Monsieur Jean-Baptiste VILA estimait dans le cas de l'Union économique et monétaire européenne que, s'il est admis que l'équilibre économique et les finances publiques des États membres contribuent à stabiliser et pérenniser la construction de l'Union, il n'est donc pas incongru de formuler l'hypothèse d'une exclusion d'un État membre comme solution de dernier recours³⁴⁸. Envisager une telle hypothèse dans la zone UEMOA n'est pas dénué de sens car il ne fait aucun doute que le caractère dissuasif de telles mesures n'est pas négligeable.

195. Au titre du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance, une innovation a été introduite dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique. Il s'agit de la possibilité d'édicter des sanctions alors même qu'aucun déficit excessif n'est encore survenu. En effet, « *le souci de renforcer la crédibilité du cadre de surveillance budgétaire de l'Union nécessite d'agir chaque fois que la seule discussion ne permet pas ou ne paraît pas à même d'emporter un changement de comportement d'un État* »³⁴⁹. En vertu donc du Règlement n°1173/2011 du Conseil, l'ajustement à l'objectif budgétaire à moyen terme et son respect devraient être assurés par une obligation de constituer provisoirement un dépôt portant intérêt imposé à un État membre dont la monnaie est l'euro et qui ne fait pas de progrès en matière d'assainissement budgétaire. Le montant de ce dépôt est de 0.2% du PIB et s'applique même à l'État membre qui enregistre un déficit inférieur à 3% du PIB, mais qui s'écarte significativement de l'objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation dudit objectif et ne réussit pas à corriger cet écart³⁵⁰. Ces mesures s'appliqueraient aux États membres de la zone euro.

« *grandeur-nature* » permettant de rendre plus visible et plus palpable que jamais la véritable nature politique de l'Union, Voir Van MIDDELAAR (L.), « L'Europe entre la règle et l'événement : Le rôle du Conseil Européen dans la gestion de crises », Les Petites Affiches, n°151-30 juillet 2013, p. 9.

³⁴⁷ Article 107 du Traité.

³⁴⁸ VILA (J-B.), « La sortie d'un État membre dans le Traité sur l'Union européenne », Revue Trimestrielle de Droit Européen, n°2-avril-juin 2001, p. 285.

³⁴⁹ ALLEMAND (F.) et (al.), « La nouvelle gouvernance économique européenne », *op. cit.*, p. 69-70.

³⁵⁰ Cf Considérant 18 et article 4 du Règlement n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance dans la zone euro.

196. Dans le cadre du dispositif mis en place par les États de la zone UEMOA, un tel mécanisme d'incitation n'existe pas encore. L'article 12 du PCSCS prévoit simplement que lorsque les réalisations à mi-parcours témoignent d'un mauvais profil des critères de convergence, le Conseil, sur proposition de la Commission peut envisager l'adoption de mesures rectificatives. L'alinéa 2 ajoute que seul le non-respect constaté lors de l'examen en fin décembre est susceptible de déclencher le mécanisme de sanction. La mise en œuvre des sanctions dans la zone UEMOA intervient donc une fois que le déficit excessif est constaté. Ce caractère essentiellement rétrospectif des sanctions représente à cet effet un inconvénient dans la mesure où il est politiquement et économiquement coûteux de rétablir des situations dégradées³⁵¹.

197. L'introduction de la règle d'or budgétaire dans le TSCG a été l'occasion également d'octroyer un rôle plus important à la Cour de Justice de l'Union Européenne. Selon cette règle, « *la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent* ». ³⁵² Cette règle est respectée « *si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le Pacte de stabilité et de croissance révisé avec une limite inférieure de 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché* » ³⁵³. Le Traité dispose en outre qu' « *un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée* » ³⁵⁴. Toutes ces règles énoncées doivent être transposées dans les droits nationaux des États au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ³⁵⁵. C'est dans ce cadre

³⁵¹ HERTZOG (R), et WECKEL (P), « Union européenne et coordination des politiques budgétaires des États », *op. cit.*, p. 183.

³⁵² Art 3 § 1 a) du TSCG.

³⁵³ Art 3 § 1 b) du TSCG.

³⁵⁴ Art 3 § 1 e) du TSCG.

³⁵⁵ Art 3 § 2, du TSCG.

Inscrire la règle d'or dans les Constitutions nationales aboutirait à faire de la « discipline » une « autodiscipline », Van MIDDELAAR (L.), « L'Europe entre la règle et l'événement : Le rôle du Conseil européen dans la gestion de crises » Les Petites Affiches n°151 30 juillet 2013, p. 10.

On remarque cependant que c'est une conception large de la règle d'or qui a été retenue par le Traité. La notion de règle d'or comporte également une 2nde interprétation assez stricte selon laquelle il n'est permis d'emprunter

que la Cour de Justice intervient. En effet, lorsqu'une partie contractante, suite à un rapport de la Commission, ou indépendamment du rapport de la Commission, constate qu'un autre État n'a pas respecté l'art 3 paragraphe 2 du Traité, elle peut saisir la Cour de Justice de cette question. Dans les deux cas, l'arrêt de la Cour est contraignant à l'égard des parties à la procédure³⁵⁶. De même, lorsqu'il est considéré suite à un rapport de la Commission ou indépendamment de ce rapport, qu'une partie contractante n'a pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour de justice visé, la Cour pourra être saisie de l'affaire et il peut lui être demandé que des sanctions financières soient infligées selon les critères établis par la Commission européenne dans le cadre de l'article 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union.

198. En France, la transposition des principes du Traité a été effectuée par la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des Finances publiques, validée par le Conseil constitutionnel par sa décision n°2012-658 DC du 13 décembre 2012. En n'inscrivant pas cette stipulation du Traité dans le texte de sa constitution, « *la solution adoptée a sans doute pour effet de maintenir juridiquement la souveraineté française en matière budgétaire* »³⁵⁷. Mais, selon André BARILARI, cette situation aboutirait au final à faire de la CJUE le véritable souverain³⁵⁸. En effet, « *ce qu'on refuse de s'imposer soi-même par le haut (droit interne), on se le voit imposer par le côté (la CJUE), à l'initiative des autres États ou des institutions européennes* »³⁵⁹. Pour lui, « *dans la mesure où la France aurait intégré à ses textes constitutionnels l'objectif d'équilibre, elle aurait permis au Conseil constitutionnel de vérifier lui-même le respect de cet objectif et donc fait acte de souveraineté véritable en tenant la CJUE à distance* »³⁶⁰. La solution adoptée par les autorités françaises, certes, ne semble pas en contradiction avec les stipulations du Traité,

que pour financer les dépenses d'investissement, ce qui implique donc une interdiction de déficits en matière de dépenses de fonctionnement. Cette règle a été en application dans certains États comme la Grande Bretagne. Cependant, cette dernière approche n'a pas été retenue par le Traité car son inscription aurait certainement rendu le texte irréaliste, surtout en période de crise économique difficile. L'exemple britannique l'a d'ailleurs prouvé avec la mise en place de lois d'exception, mieux adaptées à des situations de crise. Cf JEAN-ANTOINE (B.), « La d'équilibre ou règle d'or, une approche comparée », RFFP n°117, février 2012, pp. 64-65.

³⁵⁶ Art 8 § 1 du TSCG.

³⁵⁷ RAMBAUD (R.), « La ratification en trompe-l'œil du TSCG en France », RMCUE n°570 juillet-août 2013, p. 447.

³⁵⁸ BARILARI (A.), « Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance : entre les ambiguïtés des rédacteurs et les « faux fuyants » d'une transposition à la française », Revue Gestion et Finances Publiques, n°5-Mai 2013, p. 37.

³⁵⁹ Ibidem, p. 38.

³⁶⁰ Ibidem, p. 38.

mais la France n'est pas à l'abri d'examen de son dispositif de transposition par les autorités communautaires. Il a été montré, en effet, que la ratification française du TSCG est une ratification en « *trompe-l'œil* »³⁶¹, et il était d'ailleurs reconnu dans un rapport à l'Assemblée nationale que le projet de loi organique tend « *à fixer un ensemble de dispositions encadrant – et non pas contraignant – les lois financières : il s'agit de règles de procédures non de règles substantielles qui prétendraient définir la politique budgétaire, laquelle demeure de la seule responsabilité du Gouvernement et du Parlement* »³⁶². Il n'y a donc pas de véritable règle d'or.

199. Si le rôle de la CJUE se trouve renforcé, on note cependant qu'elle est fortement limitée dans la mesure où, en réalité, la Cour de justice n'intervient que pour veiller à la transposition correcte du Traité dans les droits nationaux et non de suivre la mise en œuvre effective de la règle d'or. La véritable faiblesse de la solution française vient du fait que, ne pas inscrire la règle d'or d'équilibre budgétaire, au sens européen, dans la constitution, prive celui-ci de sanction juridique dans le droit interne français³⁶³. Le Conseil constitutionnel n'est amené dans ce cas, à effectuer qu'un simple contrôle de la sincérité budgétaire que sa jurisprudence constante définit de façon stricte comme l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre du budget³⁶⁴. Cette définition démontre toute la difficulté d'application de ce principe en ce qui concerne les projets de lois de finance, puisqu'il faut prouver l'intention de fausser dans les prévisions présentées par le gouvernement. À cela, s'ajoutent les incertitudes mêmes de la saisine du Conseil constitutionnel. En effet, en raison de la nature particulière des lois de finances, le Conseil ne

³⁶¹ RAMBAUD (R), « La ratification en trompe-l'œil du TSCG en France », *op. cit.*, pp. 435-457.

³⁶² ECKERT (E.), *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique (n°198), après engagement de la procédure accélérée, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, n°244, quatorzième législature, enregistré le 3 octobre 2012, p. 25.

³⁶³ L'article 34 de la Constitution prévoit des lois de programmation qui s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Mais cet objectif d'équilibre n'était soumis à aucune contrainte juridique tenant à l'obligation de dépôt d'une loi de programmation par le gouvernement, d'un délai impératif d'adoption, et d'un seuil déterminé et chiffré de l'objectif d'équilibre. La crise de 2008 a d'ailleurs conduit à s'écarter de l'objectif constitutionnel d'équilibre contenu dans la première loi de programmation des finances publiques du 9 avril 2009 qui définissait les objectifs de l'action de l'État pour la période 2009-2012, démontrant ainsi l'absence de primauté de la loi de programmation sur les autres lois financières. Suite au rapport Camdessus de juin 2012, est proposée la loi-cadre d'équilibre des Finances publiques, qui s'imposerait à toutes les autres lois financières et qui se substituerait aux lois de programmations des Finances publiques, et qui serait soumis au contrôle du Conseil constitutionnel afin d'en garantir l'effectivité, mais ce projet n'a pas abouti. Cf., SAOUDI (M), « L'équilibre des finances publiques, vers un ordre public financier européen ? », *Revue Gestion et Finances Publiques*, n°1 Janvier 2013, pp. 73-79.

³⁶⁴ Décision n°2001-448 DC du 28 juillet 2001, loi organique relative aux lois de finances ; Décision n° 2005-519 DC du 13 octobre 2005, LOLFSS.

peut être saisi par un citoyen au moyen d'une question prioritaire de constitutionnalité. Le contrôle du projet de loi de finances est donc un contrôle facultatif à la disposition de l'opposition parlementaire. Ailleurs en Europe, c'est la prudence qui a prévalu. L'Espagne fût l'un des premiers États européens à inscrire, dès 2011, la règle d'or budgétaire dans sa Constitution en son article 135. Cette consécration constitutionnelle fait suite à une première consécration assez timide de la stabilité budgétaire par le législateur, sous l'influence des autorités de l'Union et des marchés financiers, en 2001 au travers de la loi générale de la stabilité budgétaire du 12 novembre 2001. L'exemple de l'Allemagne est particulier. Le besoin de transposition du TSCG était limité du fait de l'inscription dans la constitution allemande depuis 2009 d'un frein à l'endettement³⁶⁵ qui limite le déficit structurel de l'État fédéral à 0,35% du PIB d'ici 2016, et une soumission stricte des Länder à l'équilibre d'ici 2020, avec des possibilités de dérogations à ces règles en cas de circonstances exceptionnelles.

200. Les États membres de la zone UEMOA semblent pour l'heure épargnés par les grandes crises financières qui touchent les pays occidentaux³⁶⁶. Ce constat s'explique entre autres par leur faible insertion dans le marché financier international. On a pu penser que ceux-ci sont « immunisés » contre les crises, du fait leur de sous-développement³⁶⁷. Mais, la volonté de sortir de ce sous-développement nécessitera une diversification des sources de financement. La caractéristique principale des Finances publiques de ces États est la faible capacité de mobilisation des ressources internes pour faire face aux dépenses de développement. En ce sens, les marchés financiers internationaux deviennent le mode de financement le plus accessible. Le poids de ces derniers n'est pas sans influence sur les règles communautaires de discipline budgétaire.

³⁶⁵ Aux termes de l'article 109 alinéa 3 : « *Les budgets de la Fédération et des Länder doivent être par principe équilibrés sans recettes provenant d'emprunts* ».

Ce principe de frein à l'endettement vient en substitution de la règle d'or (au sens strict) inscrite dans la loi fondamentale en 1969, mais dont les effets n'ont pas été concluants, en témoigne le lancement de la procédure pour déficit excessif contre l'Allemagne en 2002. Le paragraphe premier de l'article 115 de loi fondamentale disposait en effet que « *le produit des emprunts ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissements inscrits au budget ; il ne peut être dérogé à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global. Les modalités sont réglées par une loi fédérale* ». Sur ce point, voir CAPITANT (D.), « Le frein à l'endettement en Allemagne », RFFP n°117, 01 février 2012, pp.149-159 ; SOULAY (C.), « La règle d'or des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ? », RFFP n°112, novembre 2010, pp. 187-203.

³⁶⁶ En réalité, même s'ils ne sont pas directement touchés par les différentes crises, la récession économique dans les pays développés a un impact sur l'économie réelles des pays africains, du fait de la dépendance de ces derniers au commerce international.

³⁶⁷ <http://mediaf.org/?p=3483>.

CONCLUSION DU TITRE I

201. La précision obtenue par le recours à la quantification dans la définition des critères de discipline budgétaire contraste avec une souplesse certaine dans la mise en œuvre du contrôle permettant de s'assurer de leur respect³⁶⁸. Or, l'étymologie latine même de la discipline suggère la punition, le châtement. mais confronté à la réalité, cette suggestion surprend au regard des nombreux dérapages budgétaires non sanctionnés³⁶⁹. L'évolution de la mise en œuvre des mécanismes de discipline budgétaire, aussi bien dans la zone UEMOA que dans la zone euro, démontre que la discipline ne s'impose pas uniquement par la fixation de seuils à certains indicateurs, mais relève aussi et surtout du dispositif institutionnel mis en place pour assurer le respect de ces seuils. Mais, il a pu paraître illusoire de penser que la stratégie de construction de l'Union économique et monétaire, qui repose sur l'idée que la fixation d'un calendrier de réalisation de l'Union, assorti de la définition d'objectifs généraux des politiques économiques et budgétaires, dont le respect serait contrôlé par les institutions communautaires, suffira à contraindre les États à pratiquer des politiques économiques et budgétaires convergentes³⁷⁰. En l'absence d'une autorité budgétaire centrale, la discipline budgétaire joue, à l'égard des États, un rôle d'orientation d'une politique économique et financière dont ils conservent la maîtrise, ce qui en atténue le caractère contraignant³⁷¹. La sensibilité des questions de politique budgétaire, dernier carré de la souveraineté économique des États dans le contexte d'une zone monétaire unique, constitue un obstacle à une coordination efficace dans un cadre communautaire. Il apparaît ainsi que les limites les plus fortes à une trop grande emprise du droit, notamment communautaire, sur les questions de politiques budgétaires sont essentiellement de nature politique³⁷². Le ministre allemand des Finances ne déclarait-il pas d'ailleurs en 2003 que « *le pacte n'est pas un code pénal mais un instrument politico-économique flexible* »³⁷³. Ceci démontre la volonté des politiques de pouvoir disposer librement de leur pouvoir budgétaire. Mais un dispositif juridique et institutionnel performant, susceptible de veiller au respect des règles instituées se construit

³⁶⁸ MOLINIER (J.), « La discipline budgétaire en droit européen », *op. cit.*, p. 34.

³⁶⁹ MATTRET (J-B.), « La discipline budgétaire européenne », RFFP n°120, novembre 2012, p. 168.

³⁷⁰ HERTZOG (R.) et WECKEL (P.), « Union européenne et coordination des politiques budgétaires des États », RFFP, n°45-1994, p. 177.

³⁷¹ MOLINIER (J.), « La discipline budgétaire en droit européen », *op. cit.*, p. 34.

³⁷² CAUDAL (S.), « L'emprise croissante du droit sur les politiques budgétaires », *op. cit.*, p. 140.

³⁷³ HANS (E.), 2003 cité par Jacques BOURRINET, *Le pacte de stabilité et de croissance*, Collection Que sais-je ?, mai 2014, p. 54.

dans la durée à travers les crises qui en exposent les failles. La récente crise de la zone euro a ainsi mis en lumière les faiblesses du système européen de discipline budgétaire dont s'est largement inspirée la zone UEMOA. Il est évident que les réalités de ces deux zones ne sont pas les mêmes, mais les États membres de la zone UEMOA pourraient trouver à travers l'expérience européenne, un terrain d'étude propice à l'amélioration de leurs propres institutions. Le constat qui s'impose en effet au sein de la zone UEMOA est que, les règles régionales ne sont pas suffisamment internalisées par les autorités nationales³⁷⁴. Le FMI encourage d'ailleurs les États de la zone UEMOA à s'inspirer de l'expérience européenne à travers l'adoption de règles contraignantes au niveau national. L'objectif recherché, face à l'inefficacité des sanctions financières, est de relever les coûts d'infraction en ayant recours à des coûts d'une autre nature, notamment juridique et politique. Juridique tout d'abord dans la mesure où les règles pourraient être transposées dans les lois nationales (ou même intégrées dans les Constitutions), ce qui les rendraient plus contraignantes pour les décideurs nationaux. Politique ensuite à travers la mise en place de Conseils budgétaires qui pourrait renforcer l'observation des règles en sensibilisant davantage le public aux infractions potentielles aux politiques annoncées³⁷⁵. Ce renforcement paraît particulièrement nécessaire dans la zone UEMOA au vu des perspectives découlant du recours progressif des États à de nouveaux acteurs pour le financement de leurs budgets. En effet, face à leurs contraintes budgétaires spécifiques, les États auront de plus en plus recours aux marchés financiers, qui sont réputés imposer de la discipline dans la gestion des Finances publiques nationales. Si les acteurs politiques savent résister aux contraintes juridiques communautaires, face aux contraintes financières des marchés, ils n'auront d'autres choix que de renforcer ces mêmes règles juridiques à partir desquelles est jugé le sérieux de leur gestion budgétaire.

³⁷⁴ FMI, *Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), Rapport des services du FMI sur les politiques communes des États membres*, Rapport n°14/84, Mars 2014, p. 70.

³⁷⁵ Ibidem.

TITRE II : LES BESOINS DE FINANCEMENT DES ÉTATS ET LE RECOURS AUX MARCHES FINANCIERS : VERS UN RENFORCEMENT DES REGLES COMMUNAUTAIRES

202. Au-delà de la maîtrise des dépenses publiques, un lien est établi entre la soutenabilité des Finances publiques et la question du financement des activités publiques. Les emprunts réalisés par les États membres de la zone auprès des bailleurs de fonds internationaux et des organisations financières internationales au lendemain des indépendances continuaient de grever les budgets nationaux. Des annulations de dettes³⁷⁶ sont intervenues dans le but de favoriser le financement de dépenses de lutte contre la pauvreté. Le dispositif de discipline budgétaire se devait d'intégrer nécessairement cette nouvelle donne. Cependant, les États membres de la zone restent soumis à de fortes contraintes budgétaires dans la mesure où il sont caractérisés par l'absence d'une capacité suffisante de mobilisation des ressources internes pour faire face à l'accroissement des dépenses (**Chapitre I**).

203. Les marges de manœuvre budgétaire retrouvées grâce à l'allègement de la dette extérieure inciteront alors les États à recourir à des sources alternatives de financement. Le seul instrument communautaire d'encadrement des politiques budgétaires nationales, avant le Traité UEMOA de 1994, consistait à la limitation des avances de la BCEAO aux Trésors nationaux. Avec la nouvelle réforme de la Banque centrale du 20 janvier 2007, de la limitation des avances statutaires, on est passé à leur interdiction. Les États membres, encouragés par les autorités communautaires, se tournent désormais vers le financement par les marchés. Ceux-ci sont réputés détenir un véritable pouvoir de discipline à l'égard des États en matière budgétaire. Ainsi, à la contrainte juridique vient s'ajouter une contrainte financière. En effet, « *la soumission de l'autorité publique à la libre loi de l'offre et de la demande doit contraindre le législateur à adopter une discipline budgétaire rigoureuse en surveillant particulièrement l'article d'équilibre de la loi de finances* »³⁷⁷. Mais, à la lumière de la récente crise financière de la zone euro, le recours aux marchés pourrait certainement présager un phénomène plus vaste à savoir le renforcement de l'intégration budgétaire (**Chapitre II**).

³⁷⁶ Selon Sébastien JEANNARD, ceci pose en réalité un problème d'ordre constitutionnel dans la mesure où ce procédé soulève la question de la continuité et du maintien de la souveraineté de l'État. JEANNARD (S.) « L'identification de la nature juridique des emprunts », RFFP n°123, septembre 2013 p. 53.

³⁷⁷ LEVOYER (L.), thèse, *op. cit.*, p. 83.

Chapitre I : La discipline budgétaire face aux contraintes budgétaires spécifiques des États

204. Les États de la zone UEMOA, à l'instar des autres pays en développement, se sont engagés à partir de la fin des années 1990, dans un processus de réduction de la pauvreté en collaboration avec les bailleurs de fonds internationaux. Cela se traduit en terme budgétaire, par un allègement de la part de la dette extérieure dans les budgets de ces États, et une réorientation des ressources ainsi dégagées vers les dépenses de croissance nécessaires à la réduction de la pauvreté. Cette marge de manœuvre budgétaire retrouvée pose également la question du ré-endettement de ces États dans la mesure où les besoins de financement de la lutte contre la pauvreté sont considérables pour ces derniers. Ces bouleversements impactent donc nécessairement la discipline budgétaire que les États se sont imposée, à travers à la fois, le volume et la structure des dépenses publiques, que les ressources publiques. Or, il apparaît que les critères du Pacte de convergence issus de ce mécanisme de discipline budgétaire retenu dans les pays africains de la zone UEMOA furent fortement marqués par le souci de restaurer la stabilité macroéconomique dans un contexte de post-dévaluation du franc CFA³⁷⁸. Tout l'enjeu pour les États membres de la zone UEMOA serait donc de prendre en compte les nouvelles perspectives ouvertes par l'allègement de la dette dans leur mécanisme de discipline budgétaire (**Section I**). Ils doivent également faire face à de lourdes entraves qui obèrent à la fois leur capacité et leur volonté de procéder à une orientation efficiente de leurs politiques budgétaires (**Section II**).

³⁷⁸ N'KODIA (C) et SARR (F), « Place et rôle des pactes de convergences face aux nouveaux dispositifs budgétaires et de financement du développement en zone franc » ; Revue Afrique contemporaine, 2007/03 n°223-224, p. 114.

Section I : Les nouvelles perspectives ouvertes par l'allègement de la dette

205. La forte dépendance des États africains de la zone UEMOA à l'égard de l'aide extérieure au cours des premières décennies après les indépendances a eu pour conséquence une augmentation de la part du service de la dette dans les budgets nationaux. Les premières mesures appliquées dans ces États à partir de la deuxième moitié des années 1980, à travers les PAS, n'ont pas permis de régler leurs problèmes d'endettement. Prenant acte de sa part de responsabilité dans le processus d'endettement de ces États, des échecs des stratégies appliquées jusqu'alors, mais aussi du fait que le service de la dette constituait un obstacle à la réduction de la pauvreté dans ces États, la stratégie d'intervention de la communauté internationale à la fin des années 1990, s'est orientée vers la promotion de la croissance économique et la réduction de la pauvreté. La méthode appliquée consiste à l'annulation de la part de la dette considérée comme insoutenable pour les États. Cette réhabilitation de la capacité d'endettement des États de la zone UEMOA (§I) pose nécessairement la question de la refonte des critères de convergence retenus par les États membres dans le cadre de leur processus de convergence (§II).

§I. La réhabilitation de la capacité d'endettement des États

206. Le traitement de la dette des pays en développement a connu une évolution depuis les premières mesures d'ajustement structurel. Il s'est agi dans un premier temps, sous réserve d'application de mesures économiques, de prêter aux États endettés, avec un aménagement des échéances de remboursement, afin qu'ils puissent se rendre solvables auprès des créanciers internationaux. Le fardeau de la dette était simplement transféré aux générations futures et le service qui en découlait obérait les capacités de développement des États. Le nouveau mécanisme issu de ce constat vise à alléger le poids budgétaire de la dette

extérieure (A) et à réorienter les sommes ainsi dégagées vers les dépenses réductrices de la pauvreté (B).

A. Les principes de l'allègement de la dette

207. Il convient, dans l'analyse de l'évolution du traitement de la dette qui a été appliqué aux États membres de l'UEMOA, et de façon générale aux pays en développement, de s'intéresser au poids budgétaire de cette dette que constitue son service, qui représente l'ensemble des paiements effectués au titre du remboursement du principal de la dette, des intérêts et des commissions d'engagement³⁷⁹ (1), avant d'aborder concrètement les mesures qui furent appliquées pour son traitement (2).

1. Le poids budgétaire de la dette extérieure

208. La crise économique et financière qui a sévi dans la plupart des États de la zone UEMOA au milieu des années 1980 a révélé la dépendance accrue de ces derniers à l'égard des financements extérieurs. En effet, sur le plan interne, face à une faible capacité de mobilisation de l'épargne nationale, et en raison d'une limitation du recours au financement monétaire de leur déficit budgétaire, ces derniers se sont de plus en plus tournés vers l'aide extérieure. Cette tendance a été encouragée par certains économistes de l'époque pour qui, seul le recours aux capitaux extérieurs permettrait aux États de briser le cercle vicieux du sous-développement³⁸⁰. À ces facteurs s'ajoute le fait qu'en réalité, les États africains, surtout d'héritage colonial français, ont délibérément opté pour le financement extérieur. En effet, leur nomenclature budgétaire reflétait en soi un appel explicite aux capitaux extérieurs dans la mesure où celle-ci opérait une distinction entre les dépenses de fonctionnement, financées sur

³⁷⁹ CNUCED, *Glossaire de la dette et du SYGADE*, Juillet 2000, p. 43.

³⁸⁰ DIOUF (M.), *L'endettement, puis l'ajustement : L'Afrique des Institutions Bretton-Woods* éd. L'harmattan, Collection Forum du tiers-monde, 2002, p.30 ; Voir également DUPRAT (J-P.), « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique », op.cit.

ressources internes et les dépenses d'investissement financées par des capitaux extérieurs³⁸¹. L'une des caractéristiques importantes de l'aide au développement en général, est que sa majeure partie est confiée aux gouvernements et est donc budgétisée. Même lorsqu'elle est hors budget, elle peut provoquer une réponse budgétaire, en particulier causée par un effet de fongibilité de l'aide³⁸². Mais cette aide, contrairement à sa dénomination, prenait généralement la forme d'un prêt censé être plus adapté, ce qui crée forcément des obligations futures quant au remboursement. Cette exigence de remboursement était d'ailleurs considérée comme un facteur d'incitation à une meilleure discipline budgétaire.

209. Dans les pays de la zone UEMOA, la quasi-totalité de la dette était publique et provenait des IFI et des bailleurs de fonds bilatéraux. La part de dette privée dans la dette extérieure était donc résiduelle. Le poids de la dette d'un État s'appréhende principalement eu égard au service qui en découle. Le paiement du service de la dette se présente en effet, pour l'État, comme une dépense qui grève son budget³⁸³. Cependant, considérer cette question du poids de la dette comme un problème pour le budget d'un État revient à s'interroger sur la capacité de ce dernier à faire face aux obligations découlant de cet endettement, en d'autres termes, de savoir si celui-ci est ou non en situation de surendettement. Or, définir le surendettement d'un État n'est pas chose aisée car cette notion renvoie davantage à des considérations socio-économiques devant, en principe, faire l'objet d'une évaluation prenant en compte les aspects propres à chaque pays³⁸⁴. Cela implique aussi nécessairement une évaluation temporelle de la capacité de l'État à faire face à ses obligations. À ce titre, le problème de la dette renvoie généralement à deux situations : une situation d'"illiquidité" où le débiteur connaît une difficulté de trésorerie passagère, et une situation d'insolvabilité où le remboursement n'est possible ni aujourd'hui ni dans le futur³⁸⁵. Mais, dans la plupart des États africains de la zone Franc, cette évaluation ne semble pas nécessaire tant les difficultés que rencontrent ces derniers à faire face à leur dette et, surtout, l'accumulation des arriérés au

³⁸¹ Ibidem, p.31

³⁸² CASSIMON (D.) et Van CAMPENHOUT (B.), *Comparaison des effets de réponse budgétaire de l'allègement de la dette : une application aux PPTE africains*, Revue Afrique Contemporaine 2007/3, n°223-224, pp. 36-37.

³⁸³ MOISSERON (J-Y.) et COTTENET (H.), « Les pays pauvres et très endettés : spécificités et traitements traditionnelles de leur dette », in MOISSERON (J-Y) et RAFFINOT (M), (dir.), *Dette et pauvreté : solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*, éd. Economica 1999 p. 13.

³⁸⁴ NJOYA (O.), *Le financement externe du budget de l'État Africain : l'exemple du Cameroun*, Thèse de doctorat en Droit Public, Université de Strasbourg III, 10 octobre 2008, pp. 156-160.

³⁸⁵ VIVIEN (Renaud), « L'annulation de la dette du tiers monde », Courrier Hebdomadaire du CRISP n°2046-2047, 2010, p. 18.

titre du service qui en découle sont révélateurs. On remarque à ce titre qu'entre 1997 et 2000, le service de la dette extérieure de l'ensemble de la zone est passé de 895,6 milliards de francs CFA soit 34,4% des recettes totales hors dons, à 1003,0 milliards de francs CFA soit 35,8% des recettes totales hors dons³⁸⁶. Dans certains États comme la Guinée Bissau, la Côte d'Ivoire ou le Togo, il absorbait respectivement 72,2%, 53,0% et 43,9% des recettes totales hors dons³⁸⁷.

210. Le processus d'allègement de la dette engagée dans ces États, vise fondamentalement à ramener leurs dettes souveraines extérieures à un niveau viable grâce à une réduction directe du stock de la dette à long terme, publique ou sous garantie publique, réduction entraînant mécaniquement celle des obligations de service de la dette³⁸⁸. Il vise donc à ramener le niveau de la dette des États à un niveau soutenable, c'est-à-dire à un niveau qui leur permette de servir leur dette sans obérer leur développement³⁸⁹. L'allègement de la dette a pu être considéré comme constituant un « *tour de passe-passe comptable* » consistant à donner aux États africains les remboursements de dette qu'ils n'arrivent pas pour la plupart à honorer, et ne se traduit donc par aucun « *argent frais* » en plus³⁹⁰. Mais, il n'en reste pas moins qu'il procure aux États une marge de manœuvre budgétaire dans la mesure où le paiement du service de cette dette extérieure constituait un poste important pour les budgets nationaux.

2. Le traitement de la dette extérieure

211. Les traitements qui ont été appliqués à la dette des États de la zone revêtent essentiellement deux formes, à savoir, le rééchelonnement, qui est un report des échéances arrivées à terme et constitue une solution comme l'emprunt, d'une part, et, l'annulation, qui

³⁸⁶ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, pp. 437-438.

³⁸⁷ Ibidem, p. 438.

³⁸⁸ NJOYA (O.), thèse, *op. cit.*, p. 295.

³⁸⁹ CHAUVIN (S.) et GOLITIN (V.), « Besoin de financement et viabilité de la dette extérieure dans les pays d'Afrique subsaharienne », Bulletin de la Banque de France, n°179- 1^{er} trimestre 2010, p. 33 ; Voir également DASEKING (C.), « La dette, quand est-elle excessive ? » Revue Finances et développement, Décembre 2002, p. 12.

³⁹⁰ YATTA (F. P.), *La décentralisation fiscale en Afrique, enjeux et perspectives*, Direction du développement et de la coopération DDC, éd. KARTHALA 2009, p. 91.

est un effacement de l'obligation de remboursement de la dette³⁹¹, d'autre part. Les premiers traitements de la dette des pays pauvres suite à la crise de 1982, sont partis du principe que cette crise était une crise de liquidité. À cet effet, les premières interventions des IBW ont consisté à prêter à ces États, sous conditions d'application de programmes d'ajustement structurels, afin qu'ils remboursent leurs dettes extérieures. Le processus était quelque peu différent auprès des créanciers bilatéraux³⁹², mais poursuivait le même résultat, à savoir, rendre les pays pauvres solvables vis-à-vis des créanciers. En effet, en plus du refinancement, la méthode généralement appliquée par les créanciers bilatéraux, notamment le Club de Paris³⁹³, consistait en des mesures de rééchelonnement des échéances de remboursement de la dette des pays concernés. Les dettes éligibles auprès du Club de Paris sont les dettes à long et moyen terme contractées auprès des partenaires extérieurs par les gouvernements débiteurs ou garanties par ceux-ci au titre de l'aide publique au développement ou non³⁹⁴. Il faut distinguer en effet deux types de créances :

- les crédits d'aide publique au développement (APD), destinés à favoriser le développement des pays emprunteurs ;
- et, les crédits commerciaux, garantis par les gouvernements des pays créanciers, destinés à faciliter les opérations d'importation et d'exportation des pays débiteurs.

212. L'intervention initiale du Club de Paris était guidée par l'objectif unique de mettre les débiteurs en position de rembourser leurs dettes à moyen terme³⁹⁵, mais les premières mesures de rééchelonnement ne concernaient que les crédits non-APD, avant que ne soient pris en compte plus tard les crédits APD. Le rééchelonnement appliqué ne concernait que la dette contractée avant une certaine période, appelée date butoir, qui est fixée en général lorsqu'un pays se présente pour la première fois pour un rééchelonnement.

³⁹¹ NJOYA (O), thèse, *op. cit.*, p. 279.

³⁹² L'éligibilité auprès de ces créanciers bilatéraux était conditionnée cependant par la mise en œuvre de programmes d'ajustement sous la houlette des Institutions de Bretton Woods.

³⁹³ Le Club de Paris regroupe les créanciers publics des États endettés. Il existe également le Club de Londres qui s'occupe de la dette privée, qui comme nous l'avons vu, représentait une part infime de la dette extérieure des États.

³⁹⁴ CNUCED, *Le développement économique en Afrique, Endettement viable : Oasis ou mirage ?*, 2004, p. 13-14.

Au début de la crise, seuls étaient rééchelonnés les crédits commerciaux garantis par les gouvernements, aux mêmes conditions proposées par les banques privées ; par la suite, s'y sont ajoutés les prêts intergouvernementaux, voire NJOYA (O), thèse *op. cit.*, p. 282.

³⁹⁵ BERTHELEMY (J-C.) et VOUR'H (A.), *Allègement de la dette et croissance*, Etudes du centre de développement de l'OCDE, 1994, p. 43.

Peuvent être également rééchelonnées, des dettes l'ayant déjà été, tout comme les arriérés de paiement de dette.

213. Ces mesures de rééchelonnement portaient essentiellement sur le flux de la dette. Il ne s'agissait donc pas d'agir sur le stock de la dette, mais plutôt sur les échéances à venir de celle-ci pendant une certaine période dite période de consolidation³⁹⁶. Il faut distinguer dans le processus de rééchelonnement, une période de maturité qui correspond au nombre d'années après lequel la dette doit être éteinte, et une période de grâce qui correspond au nombre d'années après lequel le débiteur commence à rembourser le principal³⁹⁷. Mais « *la durée de remboursement est variable et très favorable aux pays pauvres, certains PMA (pays les moins avancés) peuvent rembourser leur dette consolidée dans un délai de vingt ans, avec une période de grâce assez longue. Le taux d'intérêt, taux appliqué à la dette rééchelonnée, et ses conditions, sont fixés bilatéralement entre le débiteur et chacun de ses créanciers, sur la base des taux du marché, car il existe une divergence des taux entre différents pays* »³⁹⁸. L'éligibilité auprès du Club de Paris se faisait sur la base de deux critères à savoir, l'imminence d'un défaut de paiement, soit que le pays débiteur ait déjà accumulé des arriérés vis-à-vis de ses créanciers, soit qu'il les ait convaincus que, sans allègement de la dette, il fera nécessairement défaut, d'une part, et, l'adoption d'un programme d'ajustement structurel approuvé par le FMI³⁹⁹, d'autre part.

214. Les limites du rééchelonnement de la dette n'ont pas tardé à se manifester puisque le stock de dette continuait de produire des intérêts et les États étaient donc obligés de recourir à de nouveaux rééchelonnements. De surcroît, les intérêts échus des prêts du Club de Paris étaient capitalisés et s'ajoutaient donc à la dette initiale et généraient à leur tour des intérêts⁴⁰⁰. Il devenait donc évident que la crise de la dette subie par les pays pauvres avait un caractère structurel. Il fallait donc trouver une nouvelle stratégie mettant l'accent sur le développement et la croissance économique. Le sommet de Toronto de juin 1988 a marqué un tournant dans le règlement de la dette des pays concernés, avec l'évocation pour la première

³⁹⁶ La période de consolidation est la période du service de la dette, qui doit faire l'objet de l'opération de réaménagement proprement dite ; VOURC'H (A.), *L'allègement de la dette au club de Paris : les évolutions récentes en perspective*, OCDE, Document technique, n°71, juin 1992, p. 16 ; LAWSON (D.), *Le club de Paris, sortir de l'engrenage de la dette*, éd. L'Harmattan, Collection L'esprit économique, p. 79.

³⁹⁷ BERTHELEMY (J-C.) et VOURC'H (A.), *Allègement de la dette et croissance*, *op. cit.*, p. 47.

³⁹⁸ NJOYA (O), thèse, *op. cit.*, p. 285.

³⁹⁹ BERTHELEMY (J-C.) et VOURC'H (A.), *Allègement de la dette et croissance*, *op. cit.*, p.45-46 et p.58

⁴⁰⁰ VIVIEN (Renaud), « L'annulation de la dette du tiers monde », *op. cit.*, p. 25.

fois de l'annulation d'une partie de la dette. Ce sommet a également inauguré une approche du traitement de la dette par menus, offrant une multitude d'options aux États créanciers qui étaient libres de choisir la solution qui leur convenait sur les plans juridique et budgétaire⁴⁰¹. Il s'agit notamment des "menus de Toronto", de Houston, de Londres et de Naples. La distinction entre d'un côté les prêts APD et de l'autre les prêts non-APD est ici aussi essentielle pour comprendre le traitement de la dette auprès du Club de Paris dans cette nouvelle phase. En effet, les annulations envisagées, dont les pourcentages variaient au fil des menus, ne concernaient que la partie non-APD⁴⁰². Les crédits APD, quant à eux, étaient rééchelonnés à un taux au moins aussi favorable que le taux concessionnel initial qui s'appliquait aux prêts⁴⁰³.

215. Mais toutes ces mesures envisagées jusque-là ne portaient que sur la dette bilatérale. La dette multilatérale, contractée auprès des IFI, en était exclue en raison du statut spécial de ces dernières, et du privilège dont jouissaient leurs créances, alors même que, jusqu'en 1995, cette dette multilatérale représentait un quart de l'encours total de la dette de l'Afrique⁴⁰⁴. Il a fallu attendre 1996 pour que la dette multilatérale des pays les plus pauvres soit prise en compte dans les stratégies de réduction de la dette. En effet, le FMI et la BM ont lancé en 1996 l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) dans l'objectif d'accompagner les efforts des États en matière de soutenabilité de la dette. Elle a été renforcée au sommet de Cologne de 1999⁴⁰⁵. Cette initiative marque également un tournant méthodologique dans

⁴⁰¹NJOYA (O.), thèse, *op. cit.*, p. 287-294.

⁴⁰² Les réductions ont portés initialement sur 33% des flux rééchelonnés à Toronto, puis 50% à Londres. Avec le menu de Naples ce pourcentage s'est non seulement accru à 67%, mais il a été également décidé que les réductions accordées pourraient désormais portées sur l'encours de la dette, ce qui permettrait de sortir du cycle des rééchelonnements. Voir RAFFINOT (M.), « La dette des tiers monde », Collection Repères, La Découverte, 2008, p. 94 ; CNUCED, *Le développement économique en Afrique, Endettement viable : Oasis ou mirage ?*, 2004, p. 12.

La succession de ces menus révèle leur inefficacité et parallèlement la volonté des créanciers d'accorder des concessions plus larges aux pays les plus démunis, Voir NJOYA (O), thèse, *op. cit.*, pp. 287.

⁴⁰³ Voir LAWSON (D.), *Le club de Paris, sortir de l'engrenage de la dette*, éd. L'Harmattan, Collection L'esprit économique, pp. 87-94.

⁴⁰⁴ CNUCED, *Le développement économique en Afrique. Endettement viable ?* 2004, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁰⁵ Dans le cadre de cette nouvelle initiative IPTE, les montants d'annulations des crédits non APD ont significativement évolués. Au sommet du G7 de Lyon en 1996, la réduction portait sur 80% et est passé à 90% au sommet de Cologne. Lors du sommet du G7 de Tokyo en 2000, certains États ont annoncés une réduction volontaire des montants restant allant jusqu'à l'annulation totale.

Pour bénéficier de l'IPTE, deux étapes sont nécessaires. Une première étape appelée **point de décision** au cours de laquelle, un pays doit remplir un certain nombre de critères pour être officiellement admissible à l'allègement de sa dette et peut commencer dès cette étape à bénéficier d'un allègement intérimaire ; et une deuxième étape appelée **point d'achèvement** au cours de laquelle le pays reçoit un allègement intégrale de sa dette.

l'appréhension du surendettement des États. En effet, si le défaut de paiement, qui constituait une condition de passage devant le Club de Paris, permettait d'estimer le degré d'endettement d'un État, cette approche présentait néanmoins une faille dans la mesure où elle ne prend pas explicitement en compte la distinction entre capacité de payer et volonté de payer⁴⁰⁶. C'est en tout cas l'idée qui semble avoir guidé la mise en place de l'initiative PPTE, qui désormais mesure le surendettement des États sur la base de seuil permettant de distinguer la partie de la dette qui est supportable de celle qui est en trop⁴⁰⁷. Initialement, deux ratios principaux, calculés dans le cadre de l'analyse de la viabilité de la dette par les services des IBW, ont été retenus dans le cadre de l'initiative PPTE pour mesurer le fardeau budgétaire de la dette extérieure des pays concernés à savoir :

- Valeur Actualisée Nette (VAN) de la dette extérieure publique ou garantie par l'État/ Exportations de biens et de services non facteurs, ce ratio devait se situer dans une fourchette de 200 à 250%⁴⁰⁸.

- Service de la dette publique ou garantie par l'État/ Exportations devait se situer dans une fourchette de 20 à 25%. Ce second ratio était cependant peu contraignant et donc secondaire par rapport au premier⁴⁰⁹.

216. Mais, cette approche classique de la soutenabilité de la dette adoptée par l'initiative PPTE prend essentiellement en considération le déficit de la balance des paiements, alors que les difficultés de remboursement paraissent plutôt liées au fait que, l'État étant la seule entité susceptible d'emprunter à l'extérieur, le problème est avant tout budgétaire⁴¹⁰. Face à ce constat, les termes de l'initiative PPTE ont essayé de prendre en compte le fait que, dans les économies les plus ouvertes, les seuls indicateurs extérieurs pourraient ne pas bien refléter le fardeau budgétaire de la dette extérieure. En ce sens, les

⁴⁰⁶ RAFFINOT (M.), « Mesurer le surendettement des pays à faible revenu : technique, éthique ou politique ? », *Revue Tiers Monde*, n°213, janvier-mars 2013, p. 53.

⁴⁰⁷ Ibidem, p.53 et pp. 60-64.

⁴⁰⁸ La VAN représente la somme de toutes les obligations futures au titre du service de la dette existante (principal et intérêts), actualisée au taux d'intérêt du marché. La valeur actualisée de la dette est inférieure à sa valeur nominale lorsque son taux d'intérêt est inférieur au taux d'intérêt du marché. L'écart entre les deux correspond à l'élément don. La VAN tient donc compte d'un degré de concessionnalité. Lorsque la dette contractée par un État est contractée à des conditions concessionnelles, la VAN apparaît comme une meilleure mesure du fardeau de la dette que la valeur nominale de l'encours de la dette. Voir CNUCED, *Système de gestion et d'analyse, Glossaire de la dette et du SYCADE*, Juillet 2000, p. 48.

⁴⁰⁹ CNUCED, *Le développement économique en Afrique. Endettement viable : oasis ou mirage ?* 2004, *op. cit.*, p. 16.

⁴¹⁰ MOISSERON (J-Y.) et RAFFINOT (M.), (dir.), *Dette et pauvreté : Solvabilité et allègement de la dette des pays pauvres à faible revenu*, éd Economica 1999, p. X.

indicateurs extérieurs ont été complétés par d'autres indicateurs. Ainsi, un pays dont la VAN de la dette/ Exportations était inférieure à 200-250% pouvait être tout de même qualifié si deux seuils subsidiaires étaient atteints, à savoir : ratio exportations/ PIB inférieur à 40%, d'une part, et ratio recettes publiques/ PIB inférieur à 20%, d'autre part. Lorsque ces conditions sont remplies, la VAN/ Exportations est alors remplacée par un critère budgétaire à savoir la VAN de la dette/ Recettes publiques⁴¹¹. Ce dernier ne devait pas être supérieur à 280%. En 1999, dans le souci de faire bénéficier l'initiative PPTE à un maximum d'États, les seuils des différents ratios ont été revus à la baisse, les ramenant à 150% pour la VAN de dette/les exportations, et à 250% pour la VAN de la dette/les recettes publiques⁴¹².

217. En 2005, lors du sommet du G8 de Gleneagles, il avait été envisagé une annulation de 100% de la dette des pays pauvres. Mais, l'annulation n'a concerné finalement que la dette à l'égard des trois principales IFI que sont le FMI, la BM et la Banque Africaine de Développement (BAD), et ce au profit des pays ayant atteint le point d'achèvement de l'IPTE. À la date de lancement de cette nouvelle initiative dénommée Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM), seuls cinq pays de la zone avaient droit à un allègement de dette complet car remplissant tous les critères⁴¹³. À la date de fin septembre 2012, tous les pays de l'UEMOA bénéficiaient de l'IADM.

B. Faire face aux objectifs de réduction de la pauvreté

218. On pourrait être tenté de considérer comme prémonitoire l'intitulé de l'ouvrage de René DUMONT, « *L'Afrique noire est mal partie* », paru en 1962 aux lendemains des indépendances⁴¹⁴. En effet, après plus d'un demi-siècle d'indépendance, les États africains comptent toujours parmi les plus pauvres du monde. Cette situation paraît paradoxale dans la

⁴¹¹ CNUCED, *Le développement économique en Afrique. Endettement viable*, 2004, op. cit., p. 16.

⁴¹² Les seuils des ratios subsidiaires ont également été abaissés, celui relatif aux exportations/PIB a été ramené à 30% et celui relatif au revenu/PIB a été ramené à 15%. Voir CNUCED, *Le développement économique en Afrique. Endettement viable : oasis ou mirage ?*, 2004, op.cit. p. 17.

⁴¹³ Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Mali, du Niger et du Sénégal, voir Bulletin du FMI du 1^{er} septembre 2005, p. 30.

⁴¹⁴ DUMONT (R.), *L'Afrique noire est mal partie*, édition Le Seuil, 1962.

mesure où le continent dispose de véritables potentiels de développement. Sans nous étaler sur les causes de cette situation, qu'il serait d'ailleurs hasardeux de vouloir analyser de façon exhaustive, il convient tout simplement de faire un état des lieux de la situation de pauvreté actuelle dans laquelle se trouvent les États (1), avant d'aborder la façon dont l'État africain, à qui incombe le premier rôle dans la lutte contre la pauvreté, à travers notamment l'instrument budgétaire, fait face à cette situation avec le soutien de la communauté internationale (2).

1. L'état de la pauvreté dans les États membres

219. Le président français Jacques CHIRAC déclarait en février 1999 que le renforcement de la stabilité doit aller de pair avec la lutte contre la pauvreté et les conséquences sociales des crises, la mondialisation devant se faire au bénéfice de l'homme et de son épanouissement, sinon elle n'a pas de justice⁴¹⁵. Le concept de pauvreté recèle une part de subjectivité et est appréhendé différemment dans l'espace et dans le temps. La pauvreté recouvre généralement une dimension monétaire et financière. De ce point de vue, elle « est perçue par la population comme étant l'état d'une personne ou d'une collectivité qui ne dispose pas des ressources suffisantes pour atteindre ses besoins primaires et vitaux »⁴¹⁶. Mais la pauvreté est plus complexe que cela. D'autres aspects doivent être également pris en compte dans son appréhension. À ce propos, le premier ministre ivoirien déclarait à juste titre en mai 2001 que, « la pauvreté peut être là où on la soupçonne le moins : des liens étroits existent entre éducation et pauvreté ; entre questions sexo-spécifiques et pauvreté ; entre activité économique et pauvreté ; entre natalité et pauvreté ; entre statut social et pauvreté ; tout comme il y a un lien entre environnement et pauvreté »⁴¹⁷. Pour combiner toutes ces dimensions de la pauvreté et mieux la cerner à l'échelle d'un pays, un indice dénommé Indice du Développement Humain (IDH) a été construit par l'organisation des Nations Unies. Sur la base d'indicateurs, plusieurs rapports, notamment du PNUD, classent les pays de la zone UEMOA parmi les pays les plus pauvres du monde. La lutte contre la pauvreté est donc une

⁴¹⁵ Bulletin FMI, 19 mars 1999, p. 73.

⁴¹⁶ République de Côte d'Ivoire, *Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté- Intérimaire*, Comité de supervision DSRP, Janvier 2002, p. 4.

⁴¹⁷ Ibidem, p. 4.

Voir également Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2000/2001, chapitre I, pp. 19-29.

priorité pour ces États, mais aussi pour l'ensemble de la communauté internationale qui s'était donné pour objectifs, lors du sommet du millénaire tenu en septembre 2000, de réduire d'ici 2015 le nombre de pauvres dans le monde, à travers les objectifs du millénaire pour le développement (OMD)⁴¹⁸. Le combat mené par les États de la zone UEMOA contre la pauvreté s'inscrit donc dans ce cadre. Ces objectifs sont au nombre de huit :

1. Éliminer l'extrême pauvreté et la faim
2. Assurer une éducation primaire pour tous
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
4. Réduire la mortalité infantile et post-infantile
5. Améliorer la santé maternelle
6. Combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies
7. Préserver l'environnement
8. Mettre en place un partenariat pour le développement

220. La satisfaction des besoins primaires et sociaux relève principalement de la responsabilité de l'État qui doit assurer une redistribution optimale et équitable des revenus. Les dépenses publiques assurées par ce dernier doivent en effet être orientées vers la satisfaction du bien-être des populations. Or, il apparaît que l'endettement des États, et plus particulièrement ses conséquences en termes budgétaires, peuvent compromettre la lutte contre la pauvreté⁴¹⁹. Le service de la dette constitue en effet une part importante du budget de ces États. Il a pu être contesté que le service de la dette soit un obstacle à l'amélioration du sort des pauvres dans la mesure où les pays reçoivent plus d'argent de la part des bailleurs de fonds qu'ils n'en remboursent⁴²⁰. Mais, la Banque Mondiale observe que « *le service de la dette, qui absorbe une bonne part des maigres ressources budgétaires du pays, empiète sur le budget ordinaire de fonctionnement, tandis que l'aide concessionnelle va à de nouveaux*

⁴¹⁸ On estimait, en 2015, à plus d'un milliards le nombre de personnes sorties de l'extrême pauvreté grâce aux OMD. Tout en reconnaissant ces gains remarquables, le Secrétaire général des Nations unies Ban Ki-moon, admettait également que des inégalités persistaient et que les progrès ont été inégaux. Voir Nations unies, *Objectifs du millénaire pour le développement*, Rapport 2015, 72 pages.

Un nouvel agenda pour les quinze (15) prochaines années a été adopté en septembre 2015 au siège des Nations unies et comprend 17 nouveaux objectifs de développement durable (ODD). La lutte contre la pauvreté constitue toujours la priorité dans ce nouvel agenda.

⁴¹⁹ VERON (J-B.), édito, « Réformes des finances publiques africaines et nouveaux dispositifs de l'aide et d'allègement de la dette : risques et opportunités », *Revue Afrique contemporaine*, 2007/3- n°223-224, p. 5.

D'après les services du FMI, avant le lancement de l'initiative, les pays admis à bénéficier d'un allègement consacraient, en moyenne, un peu plus de ressources au service de leur dette qu'à la santé et l'éducation réunies. Voir Bulletin du FMI du 1^{er} septembre 2005, p. 31.

⁴²⁰ Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2000/2001, p. 238.

projets d'investissement. Cela signifie que le pays peut construire des centres de santé et des routes, mais ne peut pas payer les infirmières ni l'entretien »⁴²¹. L'initiative PPTE renforcée en 1999 a été la première mesure d'envergure internationale établissant véritablement un lien entre l'allègement de la dette et la lutte contre la pauvreté. Les fonds dégagés par l'allègement de la dette dans les États concernés doivent servir à financer les dépenses de lutte contre la pauvreté.

2. Les mesures appliquées à la lutte contre la pauvreté

221. Les États bénéficiaires de l'allègement de la dette doivent élaborer une stratégie de réduction de la pauvreté définie dans un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Il s'agit du document de base de l'initiative PPTE qui établit un lien entre l'allègement de la dette et l'objectif de lutte contre la pauvreté. Le DSRP définit les politiques macroéconomique, structurelle et sociale prévues pour des programmes d'ajustement de trois ans destinés à promouvoir la croissance et à réduire la pauvreté. Il doit être axé sur les résultats de sorte à encourager les pays à adopter des politiques qui débouchent sur des améliorations tangibles et mesurables du bien-être des pauvres⁴²². Il s'agit donc d'un document de planification de la politique du Gouvernement.

222. Compte tenu des aspects multidimensionnels de la pauvreté, et de la perception différente que l'on peut en avoir selon les pays, il n'existe pas de formule simple et universelle pour passer à l'action, et chaque pays doit déterminer lui-même les mesures les plus appropriées pour lutter contre la pauvreté compte tenu des priorités nationales et des réalités du terrain⁴²³. L'élaboration des DSRP se fait sur une base participative impliquant l'ensemble des couches sociales directement en contact avec les besoins sociaux. Diverses enquêtes sont menées auprès des populations par les autorités nationales en vue d'identifier leurs besoins en matière de bien-être, leur perception de la pauvreté ainsi que l'accessibilité aux besoins sociaux de base. Sur la base de ces enquêtes, des objectifs généraux et spécifiques

⁴²¹ Ibidem, p. 238.

⁴²² GUPTA (S.) et (al), « Allègement de la dette et dépenses publiques dans les pays pauvres très endettés », *Revue Finances et développement*, septembre 2001, p. 11.

⁴²³ Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2000/2001, p. 8.

à court et à long terme relatifs à la réduction de la pauvreté sont définis. Les besoins exprimés par les populations dans le cadre du processus participatif diffèrent d'un pays à l'autre, mais, étant donné les besoins importants de la plupart des pays en matière de santé et d'éducation, les premiers DSRP mettaient l'accent sur l'accès des populations à ces services sociaux de base. D'autres domaines sont également pris en compte tels que l'accès à l'eau potable, l'assainissement, les infrastructures routières, etc. Au Burkina Faso, par exemple, une analyse de l'offre de service public contenue dans le premier DSRP montre que les actions prioritaires concernaient les secteurs de l'éducation de base, de la santé et de l'eau potable⁴²⁴. En Côte d'Ivoire, les mêmes priorités sont retenues en plus de la modernisation des infrastructures de base telles que l'assainissement, l'entretien routier, la téléphonie, l'électrification rurale, la protection et la préservation de l'environnement etc.⁴²⁵.

223. Les stratégies adoptées pour la réalisation de ces objectifs se fondent généralement sur la promotion d'une croissance économique soutenue et la redistribution équitable des revenus. La logique qui sous-tend les politiques appuyées par les IFI est, en effet, que la réduction de la pauvreté n'a de chance d'aboutir sans une croissance rapide créatrice d'emploi, et ceci est d'autant plus vrai dans les pays où la pauvreté est généralisée, c'est-à-dire où les revenus sont très faibles et la majorité de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. On remarque donc que la nouvelle stratégie établit un lien entre l'objectif de croissance et la lutte contre la pauvreté⁴²⁶. Il n'est donc pas étonnant de retrouver dans la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté, des politiques de stabilisation macroéconomique considérées comme un préalable à la croissance économique.

224. Cependant, les premières expériences de mise en œuvre des DSRP n'ont pas été aussi concluantes. La croissance économique espérée pour induire une réduction significative de la pauvreté n'a pas été au rendez-vous. Les experts reconnaissent d'ailleurs très tôt que « *pour plusieurs pays en Afrique, l'expérience, les institutions et les capacités font*

⁴²⁴ KOUDOUGOU (B.), *Le processus du DSRP au Burkina Faso*, Deuxième réunion du groupe africain de réflexion sur le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-GA), Commission Economique pour l'Afrique, Bruxelles 18-21 novembre 2002, p. 10.

⁴²⁵ République de Côte d'Ivoire, *Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté- Intérimaire*, op. cit., p. 25.

⁴²⁶ CNUCED, *Le développement économique en Afrique, de l'ajustement à la réduction de la pauvreté : Qu'y a-t-il de nouveau ?*, 2002, p. 4.

Selon la Banque Mondiale, plus les pays s'enrichissent, plus ils voient baisser l'incidence de la pauvreté monétaire, ce qui aura pour conséquence l'amélioration d'autres indicateurs de bien-être tels que les niveaux d'éducation et de santé. Voir Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2000/2001, p. 53.

défaut. La courbe d'apprentissage du DSRP pour la plupart des pays du continent sera probablement raide. Cela voudrait dire que les DSRP des pays africains seront du type « apprendre en faisant » pour encore un bout de temps »⁴²⁷. Une telle situation a conduit les autorités du Burkina Faso à formuler une nouvelle stratégie dénommée Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD)⁴²⁸. Elle s'inscrit dans la continuité des réformes engagées par le pays depuis l'adoption dans les années 2000 des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et vise l'accélération de la croissance et la promotion d'un développement durable et surtout l'édification d'une société moderne et solidaire⁴²⁹.

225. Pour une mise en œuvre efficace des DSRP, un lien étroit doit être établi avec les budgets des États membres qui sont un instrument de politique économique et sociale. Le constat a été, en effet, que, la faible performance des politiques engagées par les pays en développement est liée à la faible intégration des différentes stratégies de développement et le budget de l'État⁴³⁰. Les contraintes de ressources budgétaires doivent être intégrées dans les mécanismes de décision. « Il s'agit de mettre en place des mécanismes qui permettent de transformer une vision politique en un choix stratégique compatible avec les moyens financiers disponibles »⁴³¹. En ce sens, il était nécessaire de rompre avec les processus budgétaires alors en vigueur dans de nombreux pays qui consistaient à attacher plus d'importance aux besoins qu'aux ressources disponibles, ce qui nuisait gravement à l'efficacité des programmes puisque les ministères gestionnaires émettaient des propositions budgétaires souvent deux ou trois fois supérieures aux plafonds fixés par le ministère des Finances⁴³². L'adoption des DSRP implique nécessairement une vision à long terme des politiques publiques.

226. Certains pays de la sous-région se sont lancés dès la fin des années 1990 et le début des années 2000 dans l'expérimentation de la programmation budgétaire comme

⁴²⁷ Commission Economique pour l'Afrique, *Le processus du DSRP au Burkina Faso, op. cit.*, p. 3.

⁴²⁸ Adoptée par le décret n° 2011-141/PRES/PM/MEF du 24 mars 2011 portant adoption de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD).

⁴²⁹ Burkina Faso, *Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable, 2011-2015*, Ministère de l'Économie et des Finances, 2011, p. 1.

⁴³⁰ DAYO (T.), « Cadre budgétaire et ciblage des pauvres : expérience du Burkina Faso », Atelier sur les questions budgétaires et le calcul du coût des DSRP, L'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté et les liens entre commerce international de pauvreté, Dakar, 24-27 mars 2003, p.1 ; Voir également Banque Mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, 1998, pp.51-52

⁴³¹ Banque Mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, 1998, p. 62

⁴³² Banque Mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, 1998, p. 54

instrument de renforcement des liens entre les documents de réduction de la pauvreté et leurs processus budgétaires. Des pays comme le Mali ou le Burkina Faso font figure de pionniers en la matière avec la conception de budgets programmes dès 1997 pour le premier et 1998 pour le second. Au Burkina Faso, l'approche programme a été présentée comme « *un processus qui permet au gouvernement d'articuler les priorités nationales avec le budget de l'État et de réaliser les objectifs de développement dans un cadre cohérent et participatif* »⁴³³. Dans ce sens, « *le budget programme apparaît comme un outils de gestion qui fournit aux autorités budgétaires les informations les plus fiables sur les coûts des actions de l'administration en reliant toutes les dépenses à des objectifs à la fois généraux et spécifiques, en conformité avec les missions de l'État et comportant des indicateurs de performance* »⁴³⁴. Cependant, le processus d'implantation du budget programme souffrait de quelques faiblesses, à savoir, l'absence d'un cadrage macro-économique préalable à une prévision pluriannuelle des ressources, et la méconnaissance par les acteurs impliqués dans le processus budgétaire au niveau sectoriel, des possibilités qui peuvent leur être offertes, compte tenu des capacités financières de l'État et des priorités de développement du pays⁴³⁵.

227. Ces faiblesses ont conduit à la mise en place d'un nouvel instrument, le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Cet instrument est conçu comme « *un moyen de rationaliser les choix budgétaires et comme l'instrument d'une gestion pour atteindre les objectifs et résultats prioritaires du DSRP. Il est partie intégrante du cycle budgétaire qu'il contribue à renforcer et à crédibiliser* »⁴³⁶. Il est défini par le manuel de gestion des dépenses publiques de la Banque Mondiale comme « *une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politiques publiques et enfin un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles dans le cadre du cycle budgétaire annuel* »⁴³⁷. Il ressort de là donc que le CDMT se décline en deux processus parallèles, à savoir un CDMT global, et un CDMT sectoriel. Le processus du CDMT global consiste en un cadrage macroéconomique permettant d'appréhender les contraintes pesant sur les ressources, et à déterminer la

⁴³³ Burkina Faso, *Mise en œuvre du budget programme au Burkina Faso : état des lieux et perspectives*, 5^e table ronde sur le financement de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), octobre 2011, p. 3.

⁴³⁴ Ibidem, p.3

⁴³⁵ DAYO (T.), « Cadre budgétaire et ciblage des pauvres : expérience du Burkina Faso », *op. cit.*, p. 2.

⁴³⁶ DUFRENOT (G), et (al), *Politique budgétaire et dette dans les pays de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 98.

⁴³⁷ Banque Mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, 1998, p. 75.

répartition intersectorielle des enveloppes. Le CDMT sectoriel, identifie les enveloppes intra-sectorielles.

§II. L'adaptation du dispositif de convergence au nouvel environnement

228. Les critères de convergence issus du pacte de convergence et de stabilité de la zone UEMOA mettent l'accent sur la stabilité macroéconomique. Il leur a été généralement reproché, d'une part, d'être empreint d'un excès de rigueur et ne pas être suffisamment focalisé sur la croissance, et, d'autre part, de ne pas prendre suffisamment en compte le rôle "re-distributif" et "allocatif" de l'État, pourtant indispensable dans un contexte d'adhésion des États concernés aux objectifs du millénaire pour le développement⁴³⁸. De nouvelles marges de manœuvre budgétaires sont dégagées, et la structure de la dépense publique sera indéniablement impactée par l'accent mis sur les dépenses réductrices de pauvreté. Il convient dans ce sens de s'interroger sur l'adaptation des critères de convergence au nouvel environnement issu des initiatives internationales en faveur de la lutte contre la pauvreté **(B)**. Mais avant, il serait tout aussi intéressant d'effectuer un bilan de la mise en œuvre des critères retenus dans le Pacte de convergence **(A)**. Ce bilan nous permettra d'appréhender les effets des restructurations de la dette et de la marge de manœuvre dégagée sur le respect des critères de convergence.

A. Bilan de la mise en œuvre des critères de convergence

229. Afin de mieux saisir l'évolution du respect des critères de convergence de la zone UEMOA par les États, il convient de présenter leurs résultats budgétaires depuis la mise en place des premiers critères à la fixation des critères définitifs par le Pacte de convergence. En ce sens, nous distinguerons deux périodes dans cette étude, à savoir la période avant

⁴³⁸ N'KODIA (C.) et SARR (F.), « Place et rôle des pactes de convergences face aux nouveaux dispositifs budgétaires et de financement du développement en zone franc? », *op. cit.*, pp. 120-121.

l'adoption du Pacte, c'est-à-dire entre 1994 et 1999 **(1)**, et celle depuis son adoption, c'est-à-dire, depuis 2000⁴³⁹ **(2)**. L'intérêt étant d'appréhender les performances budgétaires des États membres, seront uniquement analysés à cet effet, les critères de nature essentiellement budgétaire retenus dans le dispositif UEMOA.

1. Bilan de la mise en œuvre de 1994 à 1999

230. Les critères budgétaires retenus durant cette période, hormis celui relatif aux arriérés de paiement, étaient rapportés aux recettes fiscales⁴⁴⁰. Les données sont donc présentées en % de recettes fiscales, tandis la variation des arriérés de paiement est présentée en milliards de francs CFA.

⁴³⁹ Cependant, le caractère récent des nouveaux critères de convergence adopté par l'Acte additionnel n°01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 portant PCSCS, ne permet pas de les inclure dans le bilan.

⁴⁴⁰ Rappel des critères durant cette période

- 1-Le rapport de la masse salariale sur les recettes fiscales $\leq 50\%$ (Ce ratio a été ramené à 40% en 1998 et 1999)
- 2-La variation nette des arriérés de paiement intérieurs (nulle)
- 3-La variation nette des arriérés de paiement extérieurs (nulle)
- 4-Le rapport des investissements publics financés sur ressources internes sur les recettes $\geq 20\%$.
- 5-Le rapport du solde primaire de base sur les recettes fiscales $> 15\%$

Tableau 1: évolution des critères de convergence de 1994 à 1999.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BENIN						
Salaires et traitements	49,8	43,7	41,0	38,4	35,1	33,0
Dépenses en capital sur financement interne	4,7	10,7	6,2	7,5	8,2	11,4
Solde Primaire de base	19,3	18,6	27,5	21,5	35,4	33,0
Variations des arriérés intérieurs	-10,6	-17,0	-25,6	-16,9	-11,6	-11,3
Variations des arriérés extérieurs	0,0	0,0	11,9	7,9	9,0	0,0
BURKINA FASO						
Salaires et traitements	55,9	48,1	43,1	40,3	39,2	41,7
Dépenses en capital sur financement interne	8,8	8,2	10,5	22,7	25,3	20,8
Solde Primaire de base	-15,7	8,6	13,6	9,0	4,1	3,6
Variations des arriérés intérieurs	-6,5	-15,6	-17,9	-5,8	-5,8	-8,3
Variations des arriérés extérieurs	-14,8	-3,8	0,0	0,0	0,0	0,0
CÔTE D'IVOIRE						
Salaires et traitements	48,3	38,6	37,4	36,6	36,4	37,0
Dépenses en capital sur financement interne	13,9	17,7	15,9	21,7	26,7	17,6
Solde Primaire de base	19,2	27,7	29,6	24,4	23,5	17,2
Variations des arriérés intérieurs	-98,3	-79,1	-84,4	-51,7	-17,3	132,8
Variations des arriérés extérieurs	-352,6	7,1	2,1	120,9	-120,9	32,4

Tableau 1 : (suite)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GUINEE BISSAU						
Salaires et traitements			46,3	38,8	46,0	66,3
Dépenses en capital sur financement interne			9,2	15,8	50,4	43,3
Solde Primaire de base			31,5	52,4	-257,8	-10,6
Variations des arriérés intérieurs			0,2	-3,8	5,6	-2,0
Variations des arriérés extérieurs			-0,2	0,0	12,8	15,8
MALI						
Salaires et traitements	43,1	36,5	28,9	29,1	27,0	27,6
Dépenses en capital sur financement interne	13,3	14,1	14,1	17,5	20,4	19,7
Solde Primaire de base	16,5	31,6	40,4	26,9	28,2	21,8
Variations des arriérés intérieurs	-9,9	-14,0	-19,0	-7,0	-4,0	-9,3
Variations des arriérés extérieurs	-19,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NIGER						
Salaires et traitements	101,7	80,0	48,8	56,6	46,0	52,5
Dépenses en capital sur financement interne	5,6	3,9	5,3	7,2	9,1	17,1
Solde Primaire de base	-97,9	-29,1	6,2	-7,6	-11,9	-27,3
Variations des arriérés intérieurs	6,0	-12,4	-18,0	-21,0	-19,3	20,2
Variations des arriérés extérieurs	-66,6	34,4	-18,5	1,9	1,9	24,9

SENEGAL						
Salaires et traitements	55,6	47,7	44,0	39,9	37,0	33,9
Dépenses en capital sur financement interne	9,8	10,8	11,3	14,3	17,9	21,1
Solde Primaire de base	10,5	23,7	26,0	28,8	24,2	19,3
Variations des arriérés intérieurs	-2,1	-14,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Variations des arriérés extérieurs	-128,7	-45,5	0,0	2,7	-2,7	0,0
TOGO						
Salaires et traitements	95,0	63,8	56,5	51,4	51,2	52,2
Dépenses en capital sur financement interne	5,3	7,6	5,4	3,3	6,3	1,8
Solde Primaire de base	-52,6	-14,2	-11,0	5,7	-11,0	-0,3
Variations des arriérés intérieurs	-5,8	-9,1	1,9	-15,4	0	33,2
Variations des arriérés extérieurs	15,9	-39,1	-3,4	-43,5	5,4	18,4

Sources : Banque de France, Rapports zone franc (1997 p. 50. 1998 p. 58. , 1999 p .71.)

231. Durant la période 1994-1999, il apparaît qu'aucun pays de la zone n'a respecté l'ensemble des critères définis sur toute la période considérée. Des pays comme le Benin, la Côte d'Ivoire, le Mali respectaient tout de même régulièrement les critères relatifs au solde primaire de base et aux salaires et traitement. Le Sénégal également, sauf pour l'année 1994. Le respect du critère relatif aux investissements financés sur ressources internes était ambivalent dans toute la zone, témoignant de la difficulté de ces pays à mobiliser leurs ressources internes, et leur dépendance aux financements extérieurs.

2. Bilan de la mise en œuvre depuis l'adoption du pacte de convergence (2000-2012)

232. Il convient ici, pour mieux analyser les performances budgétaires des États depuis l'adoption du Pacte de convergence, d'effectuer cette analyse sur la base d'une distinction entre les critères de premier rang, d'une part, et ceux de second rang, d'autre part. En outre, au vu du nombre relativement élevé des critères de convergence depuis l'adoption du PCSCS en 1999, et la période couverte par l'analyse, nous adopterons une démarche synthétique en présentant les données en fonction du nombre de pays respectant les critères dans l'année.

a. Les critères de premier rang

Tableau 2: nombre de pays respectant les critères de 1er rang⁴⁴¹.

	Solde budgétaire de base/PIB nominal (en %)	Encours de la dette/PIB nominal (en %)	Arriérés de paiement
2000	2	2	4
2001	3	2	4
2002	4	2	4
2003	4	2	5
2004	4	4	4
2005	3	5	5
2006	3	5	3
2007	3	5	4
2008	3	6	5
2009	4	6	5
2010	4	7	6
2011	4	8	6
2012	2	8	5

Sources : -Banque de France, Rapport zone franc 2000, Commission de l'UEMOA, rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, www.izf.net (Traitement auteur)

⁴⁴¹ Rappel des critères de 1er rang

1- Ratio du solde budgétaire de base/PIB nominal (critère clé) : il devrait être supérieur ou égal à 0 % ;

2- Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure/PIB nominal : il ne devrait pas excéder 70% ;

3- Arriérés de paiement :

Arriérés de paiement intérieurs : non-accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante ;

Arriérés de paiement extérieurs : non-accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante.

b. Les critères de second rang

Tableau 3: nombre de pays respectant les critères de 2nd rang⁴⁴².

	Masse salariale/ recettes fiscales (en %)	Dépenses en capital sur financement interne (en %)	Recettes fiscales/PIB (en %)
2000	3	3	1
2001	3	5	1
2002	3	3	1
2003	3	4	1
2004	3	5	1
2005	4	4	1
2006	4	4	1
2007	4	2	1
2008	3	5	2
2009	3	5	1
2010	4	5	2
2011	2	5	2
2012	2	5	3

Sources : -**Banque de France**, Rapport zone franc 2000, **Commission de l'UEMOA**, rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, www.izf.net (Traitement auteur)

⁴⁴² Rappel des critères de 2nd rang

1-Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales : il ne devrait pas excéder 35%

2-Ratio des investissements publics financés sur ressources internes/recettes fiscales : il devrait atteindre au moins 20%

3-Taux de pression fiscale: il devrait être supérieur ou égal à 17 %

233. En ce qui concerne les critères de premier rang, il convient de noter qu'alors que le critère relatif au solde budgétaire de base, critère clé, n'a jamais été entièrement respecté par les États de la zone, celui relatif à la dette publique présente un profil caractérisé par une évolution appréciable. Cette situation démontre en réalité toute la difficulté que rencontrent les États dans la gestion de leurs Finances publiques nationales. L'amélioration du critère relatif à la dette publique semble être le fait des annulations dont ont bénéficié les États de la zone de la part des bailleurs de fonds internationaux. Les difficultés dans la gestion des Finances publiques nationales se constatent davantage lorsque, malgré les annulations de dettes dont ils bénéficient, certains États continuent d'accumuler des arriérés de paiement intérieurs. L'observation des critères de second rang montre également le poids des dépenses de personnel dans les budgets des États membres, ainsi que les difficultés rencontrées dans la mobilisation des recettes fiscales. Cette situation appelait nécessairement une réforme des critères de convergence dans la zone UEMOA.

B. La nécessaire réforme des critères de convergence

234. Une analyse des critères essentiels du dispositif de convergence révèle un constat : le critère relatif à la dette publique connaît une nette amélioration dans son évolution du fait notamment de l'allègement de sa composante extérieure, tandis que le critère clé, celui relatif au solde budgétaire de base n'a jamais été respecté par tous les États. Cette ambivalence dans le respect de ce critère clé conduit indéniablement à opérer une distinction entre les effets de la conjoncture sur les performances budgétaires des États, et les pouvoirs discrétionnaires de ces derniers en matière de gestion de leurs Finances publiques. Dans ce cadre, il convient d'effectuer une correction de ces critères essentiels à la lumière aussi bien des initiatives d'allègement de la dette que des effets de la conjoncture pour plus de clarté. Cela conduit à reconsidérer, d'une part, le critère relatif à la dette publique **(1)**, et, d'autre part, celui relatif au solde budgétaire **(2)**.

1. Le critère relatif à la dette publique

235. L'analyse attentive de l'évolution du respect du ratio relatif à l'encours de la dette par les États révèle, de façon générale, une tendance à la baisse de ce ratio. Plusieurs facteurs ont contribué à réduire la dette de ces pays, notamment l'amélioration des performances macro-économiques liées à une meilleure gestion des Finances publiques, et une consolidation de la qualité des institutions, dans un contexte de prix élevé des matières premières et de termes de l'échange favorable⁴⁴³. Cependant, ce sont, sans nul doute, les remises de la dette extérieure des États, dans le cadre des initiatives internationales qui ont contribué à cette amélioration. « *L'initiative IADM donne une responsabilité plus importante aux pays bénéficiaires face à une nouvelle crise de surendettement qui pourrait survenir dans les années futures. En effet, l'annulation de l'intégralité du stock de la dette due au 1^{er} janvier 2005 est une manière de réduire le poids du passé dans la dynamique de la dette future* »⁴⁴⁴. La viabilité retrouvée de la dette dans ces États doit donc être préservée, non seulement face à l'arrivée de nouveaux prêteurs sur le continent, tel que la Chine, qui ne s'inscrivent pas forcément dans la logique des pratiques des bailleurs de fonds traditionnels, mais aussi face au développement de la dette domestique. En effet, les acquis incontestables de ces initiatives ne doivent pas faire oublier la composante intérieure de la dette publique, dont l'appréhension est parfois difficile dans ces États en raison de la faiblesse des données statistiques. Un nouveau cadre de viabilité de la dette a été adopté par la Banque mondiale et le FMI en 2005. Ce dernier procède à une analyse de la viabilité de la dette des pays à faible revenus (AVD-PFR) sur la base de deux critères pour évaluer l'endettement des États. Un premier critère qualitatif, fondé sur un indice dénommé « *Country Policy and Institutional Assessment* » (CPIA), vise à apprécier la qualité de la gouvernance macroéconomique et institutionnelle des États. Le CPIA est un indicateur synthétique de vingt critères regroupés en quatre groupes à savoir, la gestion macroéconomique, les politiques structurelles, les

⁴⁴³ CHAUVIN (S.) et GOLITIN (V.), « Besoin de financement et viabilité de la dette extérieure dans les pays d'Afrique subsaharienne », Bulletin de la Banque de France, n°179- 1er trimestre 2010, p. 39.

⁴⁴⁴ DUFRENOT (G.) et (al.), *Politique budgétaire et dette dans les pays de l'UEMOA*, op. cit., p. 143.

politiques de cohésion sociale et les instruments du secteur public⁴⁴⁵. Le second critère est fondé sur les ratios habituels de soutenabilité de la dette⁴⁴⁶.

236. Le Pacte de convergence doit contribuer au maintien de la viabilité de la dette des États. À ce titre, il convient de revoir le ratio relatif à l'encours de la dette. Ce dernier a été fixé dans un contexte où les États de la zone connaissaient encore une situation d'endettement élevée. Mais des études récentes, menées par les services de la Banque mondiale et du FMI, relevant du cadre de viabilité de la dette (CVD), indiquent qu'un plafond de 70 % du PIB pourrait être trop élevé lorsqu'il s'agit de limiter le risque de surendettement⁴⁴⁷. Il est donc proposé de rabaisser ce plafond à environ 50% pour les pays dont les politiques ou institutions sont de qualité faible ou moyenne d'après la définition retenue dans le CVD, c'est-à-dire les pays pour lesquels l'indice d'évaluation des politiques et institutions nationales (CPIA) est inférieur à 3,75⁴⁴⁸. Les pays sont en effet classés en trois catégories :

- la qualité des institutions est jugée faible si le CPIA est inférieur à 3,25,
- elle est moyenne lorsque le CPIA varie dans un intervalle compris entre 3,25 et 3,75
- et elle est bonne lorsque l'indice dépasse le seuil de 3,75⁴⁴⁹.

237. Le plafond du critère de la dette publique a été maintenu au seuil de 70%. Les autorités communautaires se sont contentées, lors de la dernière modification du PCSCS par l'acte additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA relatifs au Pacte de convergence entre les États de l'UEMOA, de faire une déclaration laconique dénommée "Préserver le niveau du plafond

⁴⁴⁵ Ibidem, p.144

⁴⁴⁶ Sur ce point cependant, l'AVD-PFR se distingue de l'analyse de viabilité de la dette initialement utilisée dans le cadre de l'initiative PPTE (AVD-PPTE). Les AVD-PPTE utilisaient en effet des seuils indicatifs uniformes pour tous les pays et servaient à déterminer un montant d'allègement au moment du point de décision. Les AVD-PFR reposent elles sur le calcul d'indicateurs d'endettement en fonction de différentes hypothèses relative à la situation macro-économique du pays et son évolution. Cf CHAUVIN (S.) et GOLITIN (V.), « Besoin de financement et viabilité de la dette extérieure dans les pays d'Afrique subsaharienne », *op. cit.*, p. 35. ; DJOUFELKIT-COTTENET (H.), RAFFINOT (M.), *Viabilité de la dette des pays à faible revenu dans une perspective de ré-endettement post-allègements de dette*, *op. cit.*, pp. 9-10.

⁴⁴⁷ FMI, *Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), Rapport des services du FMI sur les politiques communes des États membres*, Rapport n°13/92, avril 2013, p. 63.

⁴⁴⁸ FMI 2013, p.63 ; N'KODIA (C.) et SARR (F.) ; « Place et rôle des pactes de convergences face aux nouveaux dispositifs budgétaires et de financement du développement en zone franc » ; *Revue Afrique contemporaine* 2007/03 n°223-224, p. 125.

⁴⁴⁹ DUFRENOT (G.) et (al.), *Politique budgétaire et dette dans les pays de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 144.

d'endettement en veillant à la qualité et à la soutenabilité de la dette publique au sein de l'UEMOA"⁴⁵⁰.

2. Le critère relatif au solde budgétaire

238. Comme observé à l'analyse, le critère relatif au solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal a rarement été respecté. Le critère initial retenu au moment de l'élaboration du Pacte de convergence de 1999 ne prenait pas nécessairement en compte les ressources issues de l'initiative PPTE. Cela s'explique par le fait que les appuis budgétaires représentant un poids marginal dans le montant des ressources internes des États au moment de la fixation des critères de convergence, leur impact sur le solde budgétaire était alors négligeable⁴⁵¹. De ce fait, l'utilisation des dons budgétaires et des ressources PPTE était comptabilisée dans les dépenses de base, alors que leur mobilisation n'était pas prise en compte du côté des recettes budgétaires⁴⁵². La conséquence est que, avec l'augmentation des appuis budgétaires et des ressources PPTE par rapport aux dons projets dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté, le solde budgétaire se trouve mécaniquement dégradé. Conscient donc de la nécessité d'évaluer l'impact de ces ressources sur les performances budgétaires des États, le Conseil des ministres de l'Union, réuni à Dakar le 29 juin 2006, a adopté le règlement n°07/2006/CM/UEMOA portant adoption des modalités de calcul du solde budgétaire de base corrigé des ressources PPTE et des dons budgétaires. Selon l'article 2 de ce règlement, « *le solde budgétaire de base corrigé est obtenu en ajoutant aux recettes totales hors dons, le montant des dons budgétaires et le montant des ressources PPTE ayant financé les dépenses courantes et les dépenses d'investissement public* ». Cependant, en sont exclus, aux termes de l'article 3, les dons budgétaires utilisés pour apurer une partie ou la totalité du stock des arriérés intérieurs et arriérés extérieurs de la dette publique⁴⁵³. Le

⁴⁵⁰ Cette déclaration de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement renvoie au Conseil des ministres la mise en œuvre de cette déclaration.

⁴⁵¹ SAKHO (E. H. A.) et (al.), *Enjeux des politiques macro-économiques des pays de l'UEMOA, op. cit.*, p. 191.

⁴⁵² Ibidem.

⁴⁵³ Aux termes de l'annexe 2 au Règlement n°07/2006/CM/UEMOA, le Solde budgétaire de base hors PPTE et hors dons budgétaire en % du PIB = $\{(Recettes\ totales\ hors\ dons + dons\ budgétaires\ ayant\ financés\ les\ dépenses\ courantes\ et\ les\ dépenses\ d'investissement\ public + ressources\ PPTE\ utilisées - Dépenses\ courantes - Dépenses\ d'investissement\ sur\ ressources\ internes) / PIB\ nominal\} \times 100$.

règlement reconnaît également la nécessité d'analyser le solde budgétaire de base en cohérence avec d'autres critères, notamment ceux relatifs à la masse salariale et aux dépenses d'investissement financés sur ressources internes, qui doivent être également corrigés des dons budgétaires et des ressources PPTE⁴⁵⁴. Pour le calcul de ces critères, en l'absence d'informations disponibles sur l'affectation des dons budgétaires, l'estimation des différentes catégories de dépenses financées sur ces dons se fait selon la méthode du "prorata" qui consiste à estimer les parts respectives des dons budgétaires ayant financé la masse salariale, les dépenses courantes et les dépenses d'investissement⁴⁵⁵.

239. Le solde budgétaire de base, corrigé du total des ressources PPTE et des dons budgétaires, apparaissait néanmoins comme un indicateur complémentaire du critère clé du Pacte de convergence⁴⁵⁶. Le critère initial continuait donc de s'appliquer. Mais, suite à l'acte additionnel n° 05/2009/CCEG/UEMOA du 17 mars 2009 portant modification de l'acte additionnel n°04/99/CCEG/UEMOA modifié, relatif au PCSCS, l'ordre s'est inversé de sorte que le solde budgétaire de base corrigé devienne le critère clé et l'ancien solde budgétaire de base, le critère subsidiaire. Cependant, son maintien en l'état n'était pas sans conséquence sur la viabilité budgétaire dans la mesure où il exclut les dépenses en capital financées sur ressources extérieures, alors même que ces dépenses sont un important facteur à l'origine de l'accumulation de la dette qui a fortement contribué au surendettement des États⁴⁵⁷. Pour y remédier, un objectif de déficit global permettrait de mieux maîtriser l'accumulation de la dette et ne créerait pas de distorsion⁴⁵⁸. C'est ce qui a été fait avec l'acte additionnel n°01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015, instituant un Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA qui retient désormais comme critère clé un solde budgétaire global dons compris. Mais il était possible

⁴⁵⁴ Article 4 du Règlement n°07/2006/CM/UEMOA portant adoption des modalités de calcul du solde budgétaire de base corrigé des ressources PPTE et des dons budgétaires.

⁴⁵⁵ Article 6 du Règlement n°07/2006/CM/UEMOA.

Aux termes de l'annexe I du Règlement n°07/2006/CM/UEMOA :

-Ratio des dépenses d'investissement public sur ressources internes corrigées des dons budgétaires et des ressources PPTE rapportées aux recettes fiscales = [(total des dépenses d'investissement public sur ressources internes – dépenses d'investissement financées sur ressources PPTE – dépenses d'investissement financées sur dons budgétaires) / recettes fiscales] X 100.

-Ratio de la masse salariale corrigée des dons budgétaires et des ressources PPTE rapportée aux recettes fiscales = [(masse salariale totale – masse salariale financée sur ressources PPTE – masse salariale financée sur dons budgétaires) / recettes fiscales] X 100.

⁴⁵⁶ Article 1 al 2 du Règlement n°07/2006/CM/UEMOA.

⁴⁵⁷ FMI, *Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), Rapport des services du FMI sur les politiques communes des États membres*, Rapport n°13/92, avril 2013, p. 63.

⁴⁵⁸ Ibidem, p. 63.

d'aller plus loin. Deux hypothèses sont avancées par les services du FMI pour fixer le plafond d'un tel déficit global :

240. Premièrement, à l'image de la zone euro, fixer un objectif pour le solde structurel. L'article 3 § 1 b) du TSCG prévoit en effet que la règle d'équilibre ou d'excédent des budgets nationaux est respectée « *si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le Pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite de 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché* »⁴⁵⁹. Ce solde structurel s'entend d'un solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déductions faite des mesures ponctuelles⁴⁶⁰. « *Le ciblage du solde budgétaire, corrigé des variations conjoncturelles, permettrait une meilleure lecture de l'évolution des Finances publiques, notamment en matière d'ajustement et de discipline budgétaire, en rendant tout ajustement macro-économique indépendant de l'évolution de la conjoncture économique* »⁴⁶¹. Une telle règle présente donc l'avantage d'opérer, en cas de dégradation des Finances publiques des États, une distinction entre les actions discrétionnaires des Pouvoirs publics, et celles relevant d'une détérioration de la conjoncture. Les États membres de la zone UEMOA sont particulièrement vulnérables aux fluctuations de la conjoncture. Cependant, une telle approche se heurte à des difficultés liées à l'absence de cycles économiques bien clairs et de problèmes liés à la qualité et à la disponibilité des données⁴⁶².

241. Deuxièmement, il est possible de prendre comme référence pour la fixation du plafond, le niveau de déficit qui stabiliserait le ratio d'endettement à l'état stationnaire, et dans ce cas, on pourrait alors fixer le plafond à un niveau légèrement inférieur à ce taux tout en permettant un dépassement temporaire, mais limité, de ce dernier en cas de circonstances exceptionnelles⁴⁶³.

⁴⁵⁹ Lorsque la dette cumulée demeure en revanche inférieure à 60% du PIB, le plafond du déficit structurel peut être ramené à 1% du PIB.

⁴⁶⁰ Article 3 § 3 a).

⁴⁶¹ N'KODIA (C.), « Les pactes de convergence en zone franc : quels critères et quels objectifs en zone CEMAC », Revue Française d'Economie 2011/2 (Volume XXVI), p. 132.

⁴⁶² FMI, Rapport n°13/92, avril 2013, p. 63.

⁴⁶³ Ididem, p. 63.

Section II- Les entraves à l'orientation efficiente des politiques budgétaires dans les États de la zone

242. La question de l'encadrement communautaire des politiques budgétaires, particulièrement dans la zone UEMOA, ne se limite plus à un simple objectif de stabilisation macroéconomique, mais implique également, du fait des besoins particuliers de ces États, une orientation efficiente de leurs politiques budgétaires, c'est-à-dire vers la lutte contre la pauvreté. Cette exigence se rapporte à une meilleure maîtrise de la dépense publique, mais pas uniquement. Il faut en effet une capacité de mobilisation de ressources publiques suffisantes pour faire face à ces dépenses publiques. L'apparition de la discipline budgétaire en Europe, au tournant des années 1980, ne se fait-elle pas d'ailleurs dans un contexte de crise marquée par l'insuffisance des ressources propres face à des charges croissantes difficiles à maîtriser?⁴⁶⁴ Dépenses publiques et ressources publiques forment donc un « *couple indissociable* » et constituent les faces d'un même système⁴⁶⁵. Mais, une analyse des performances budgétaires des États de la zone UEMOA nous révèle une difficile maîtrise des dépenses publiques (§I), à laquelle s'ajoute une faible capacité de mobilisation des ressources publiques (§II).

§I. La difficile maîtrise des dépenses publiques

243. La maîtrise des dépenses publiques dans le contexte des États de la zone, c'est-à-dire, d'une part, dans une période post-dévaluation nécessitant une stabilisation macroéconomique, et, d'autre part, l'adhésion de ces derniers aux objectifs de lutte contre la pauvreté, renvoie à deux dimensions, l'une quantitative et l'autre qualitative. Maîtriser la dépense publique signifie donc, contrôler le volume de cette dernière, mais aussi sa structure. Or, une analyse des dépenses publiques dans les États membres de l'UEMOA révèle que

⁴⁶⁴ MOLINIER (J.), « La discipline budgétaire en droit européen », *op. cit.*, p. 32.

⁴⁶⁵ BOUVIER (M.), éditorial de la RFFP n°125 février 2014 « Le cadre financier de l'Union européenne 2014-2020 », p. VI.

celles-ci s'accroissent de façon rapide **(A)**, mais également que leur structure est caractérisée par un déséquilibre au détriment des dépenses d'investissement **(B)**.

A. La hausse constante des dépenses publiques

244. La volonté de réduction globale des dépenses publiques n'est pas un phénomène nouveau. À défaut d'y parvenir, on s'efforce au moins de ralentir leur accroissement. La crise des Finances publiques qui a touché l'ensemble des États de la zone UEMOA au cours des années 1980 a mis en lumière l'incapacité de ces derniers à contenir leurs dépenses publiques. Les premières mesures d'ajustement structurel qui leur ont été appliquées par la communauté des bailleurs de fonds ont porté prioritairement sur la réduction de la dépense publique. Cette orientation s'est prolongée dans le nouveau dispositif de convergence des politiques budgétaires adopté dans la zone UEMOA. Mais le constat qui s'impose est que, malgré les nombreux efforts d'assainissement, et les assez bons résultats enregistrés dans les premières années de mise en œuvre de ces mesures, les États de la zone UEMOA arrivent difficilement à contrôler la hausse de leurs dépenses publiques **(1)**, et les raisons sont multiples **(2)**.

1. L'évolution de la masse des dépenses publiques dans la zone UEMOA

245. « *Est-il véritablement nécessaire de réduire la masse globale des dépenses publiques ?* »⁴⁶⁶. Ainsi s'interrogeait, à propos de la France, le Professeur Loïc PHILIP. Se plaçant dans une analyse comparative, il admettait que si la masse des dépenses publiques est plus importante en France que chez ses principaux partenaires, cela est un handicap pour son économie, et aussi ses échanges commerciaux⁴⁶⁷. La construction de zones d'intégration économique renforce cette idée, d'où la mise en place de mécanismes tendant à éviter les externalités des politiques d'un État membre sur les autres. Le dispositif de discipline

⁴⁶⁶ PHILIP (L.), *Finances Publiques*, 4^e éd. CUJAS, 1992, p. 73.

⁴⁶⁷ Ibidem.

budgétaire retenu dans la zone UEMOA repose sur des grandeurs d'ordre quantitatif et il est largement bâti sur la structure de la dépense publique. Un lien étroit est donc établi entre dépenses publiques et déficits publics⁴⁶⁸. L'objectif clairement affiché est de parvenir à maîtriser la dépense publique, autrement dit, mieux dépenser. Maîtriser la dépense publique, c'est, ne pas vivre au-dessus de ses moyens, ce qui renvoie à l'idée d'une dépense publique en lien avec le budget ou le PIB⁴⁶⁹. Dans un objectif à court terme, donc en rapport avec le budget, maîtriser la dépense publique, c'est dépenser sans que l'on puisse observer un déficit dans le budget, c'est donc respecter un équilibre budgétaire. Or, une analyse des budgets des différents États montre que ceux-ci n'ont jamais été votés en équilibre. Les besoins de financement varient en fonction des périodes. Que les dépenses publiques excèdent les ressources publiques n'est pas en soi dramatique, puisque, comme nous l'avons vu, la notion même de "déficit excessif" admet l'existence d'un déficit jugé acceptable. Pour plus de pertinence dans l'évaluation de la progression de la dépense publique, il convient donc de l'analyser aussi bien en termes de volume qu'en termes de rapport au PIB. Une analyse du poids des dépenses publiques dans la zone UEMOA, sur la période 2009-2012, nous donne une idée de la progression de ces dépenses.

246. À ce titre, on peut constater qu'en 2009, les dépenses publiques ont progressé de +11,1% par rapport à 2008, pour atteindre 7720 milliards de francs CFA soit 23,7% du PIB de l'ensemble de la zone UEMOA⁴⁷⁰. Pendant ce temps, un pays comme le Burkina Faso a enregistré une hausse des dépenses publiques totales de 21,2 % par rapport à l'exercice précédent, passant de 21,4 % à 24,4 % du PIB⁴⁷¹.

247. En 2010, pour l'ensemble de la zone UEMOA, l'augmentation a été modérée, c'est-à-dire +3,6% pour atteindre 8131 milliards de francs CFA soit 24,2% du PIB⁴⁷². Le Bénin, par exemple, a connu durant cette période, une baisse de ses dépenses publiques de 12,8% en passant de 25,9% du PIB en 2009, à 21,6 % du PIB en 2010⁴⁷³, alors que dans le

⁴⁶⁸ Cette corrélation a encore été récemment soulignée par le président français François HOLLANDE lors de son discours du 14 janvier 2014 qui déclarait que la réduction de la dépense publique est un passage obligé pour réduire les déficits publics, et a annoncé dans ce cadre, la création d'un Conseil Stratégique de la dépense

⁴⁶⁹ LANNEAU (R.), « Qu'entend-on par la maîtrise des dépenses publiques ? », *Revue Gestion et Finances Publiques*, n°11-novembre 2013, p. 18.

⁴⁷⁰ Banque de France, *La zone franc*, Rapport 2009, p. 43.

⁴⁷¹ Rapport zone franc 2009, p. 134.

⁴⁷² Rapport zone franc 2010, p. 39.

⁴⁷³ Rapport zone franc 2010, p. 110.

même temps, les dépenses publiques du Burkina Faso se sont envolées à plus de 34,1 % du PIB soit environ 1.129,8 milliards de francs CFA⁴⁷⁴.

248. En 2011, l'augmentation des dépenses publiques a été de 8% pour atteindre 8683 milliards de francs CFA, soit 23,9 % du PIB.⁴⁷⁵ Des pays comme le Niger ont connu une augmentation de plus de 41,8 % en 2011 de leurs dépenses totales⁴⁷⁶.

249. En 2012, pour l'ensemble de la zone UEMOA, les dépenses publiques ont augmenté de 12,9% pour atteindre 9809 milliards de francs CFA, soit 24% du PIB⁴⁷⁷. La Côte d'Ivoire, par exemple, qui avait connu pour l'exercice 2011 un niveau de dépenses publiques équivalant à 20% de son PIB, soit 2229,9 milliards de francs CFA, a opéré un bond spectaculaire en 2012 où les dépenses publiques ont augmenté à un rythme de +36,3 % pour atteindre 3011,8 milliards de francs CFA, soit 23,9% de son PIB⁴⁷⁸.

250. Le constat qui ressort de cette analyse est que, de façon générale, pour l'ensemble de la zone UEMOA, on assiste à une tendance à la hausse des dépenses publiques. Cette tendance s'observe tout d'abord en termes de volume, puisque les dépenses publiques sont passées de 7720 milliards de francs CFA en 2009 à 9809 milliards de francs CFA en 2012. En termes de pourcentage de PIB également, malgré la relative stabilité de ce pourcentage constatée autour de 23 à 24% sur la période étudiée, on peut faire un constat de l'augmentation des dépenses publiques, puisque, durant cette même période, le PIB pour l'ensemble de la zone a augmenté, passant de 32537,6 milliards de francs CFA en 2009, à 40243,9 milliards de francs CFA en 2012⁴⁷⁹. Or, « *si le PIB augmente et que les dépenses restent stables en pourcentage de PIB, cela signifie qu'elles ont augmenté en volume en période de croissance* »⁴⁸⁰.

⁴⁷⁴ Rapport zone franc 2010, p. 118.

⁴⁷⁵ Rapport zone franc 2011, p. 43.

⁴⁷⁶ Rapport zone franc 2011, p. 169.

⁴⁷⁷ Rapport zone franc 2012, p. 45.

⁴⁷⁸ Rapport zone franc 2011, p. 142, et rapport 2012, p. 146.

⁴⁷⁹ Rapport zone franc 2009, p.120, et rapport 2012, p. 122.

⁴⁸⁰ LANNEAU (R.), « Qu'entend-on par la maîtrise des dépenses publiques ? », *op. cit.*, p. 19.

2. Les facteurs de l'accroissement des dépenses publiques

251. Une explication simple et universelle peut être trouvée à ce phénomène d'expansion de la dépense publique ; il n'existe aucune borne aux besoins collectifs et à la demande des biens publics gratuits⁴⁸¹. La tendance à dépenser semble même fondamentalement inscrite dans le fonctionnement des États⁴⁸². Cette propension à la dépense est encore plus prononcée dans les sociétés démocratiques, comme le constatait déjà Alexis de TOCQUEVILLE. Il souligne que bien qu'ayant quelque fois la volonté de mettre de l'économie dans ses dépenses, la démocratie n'y arrive pas parce qu'elle n'a pas l'art d'être économe⁴⁸³. Il explique qu'en effet, il « *existe dans les sociétés démocratiques, une agitation sans but précis, il y règne une sorte de fièvre permanente qui se tourne en innovation de tout genre, et les innovations sont presque toujours coûteuse* »⁴⁸⁴. À cela s'ajoute le fait que, « *quand le peuple commence lui-même à réfléchir sur sa position, il lui naît une foule de besoins qu'il n'avait pas ressentis d'abord, et qu'on ne peut satisfaire qu'en recourant aux ressources de l'État. De là vient en général que les charges publiques semblent s'accroître avec la civilisation* »⁴⁸⁵.

252. Les États africains dans leur ensemble n'échappent pas à ces constats. Bien avant même l'ouverture démocratique opérée au début des années 1990, les dépenses publiques y prenaient déjà des proportions démesurées dans certains cas. Nul doute que l'implication de plus en plus grandissante des populations, à la faveur de l'avènement de la démocratie, dans les choix des politiques publiques a fait naître de nouveaux besoins. Les besoins particuliers de ces États en matière de lutte contre la pauvreté, nécessitant d'énormes investissements dans les infrastructures sociales et économiques, placent ces derniers dans une situation plus complexe que celle des pays développés. Les stratégies de lutte contre la pauvreté, initiées suite à l'allègement de la dette de ces pays, font de la participation populaire

⁴⁸¹ HERTZOG (R), « Les ressources publiques sous tension : victimes ou causes de la crise des finances publiques », RFAP, n°141-2012, p. 917.

⁴⁸² BOUVIER (M.), éditorial de la RFFP n°125 février 2014, « Le cadre financier de l'Union européenne 2014-2020 », p. VII ; LAMBERT (A.), *Déficits publics : la démocratie en danger*, éd. Armand COLLIN, octobre 2013, pp. 64-65.

⁴⁸³ TOCQUEVILLE (A.), *De la démocratie en Amérique*, note par André GAIN, édition M. TH. Génin, librairie Médicis, 1951, Tome 1, p. 333.

⁴⁸⁴ Ibidem, p. 332.

⁴⁸⁵ Ibidem, p. 333.

une condition essentielle de l'efficacité des politiques publiques. Qui mieux que les populations concernées sait, en effet, ce qu'il lui faut en matière de bien-être ? Mais les besoins n'étant pas forcément similaires, même à l'intérieur d'un pays donné, le risque est que les pouvoirs publics se retrouvent face à une pléthore de propositions, et il faudra faire un choix. Bien entendu, il revient à ces derniers de décider au final de l'orientation des politiques publiques. Mais au risque de dénuer de sens le caractère démocratique du processus engagé, ils sont donc quelque peu limités dans leurs décisions.

253. Le pouvoir dépensier des personnes publiques est certes limité, notamment par l'existence de dépenses règlementées telles que les dépenses interdites ou surveillées ou les dépenses obligatoires, mais le constat est que l'État « *ploie sous des engagements pris à perpétuité, ou presque, qui réduisent sa marge de manœuvre, alors qu'il est pressé par des demandes sociales* »⁴⁸⁶. De plus, un lien mécanique semble s'établir entre l'augmentation du financement et l'augmentation des dépenses publiques. Les facilités offertes nourrissent la propension des pouvoirs publics à dépenser⁴⁸⁷. On peut donc imaginer que les marges de manœuvre budgétaires dégagées par l'allègement de la dette, en vue de faire face aux dépenses de réduction de la pauvreté, inciteront les États concernés à une augmentation du volume de dépenses, notamment d'investissement, mais qu'il faut entretenir par la suite. En effet, bien souvent, les dépenses d'investissement entraînent des dépenses de fonctionnement, et à ce titre, il est bien évident que la construction d'une école ou d'un hôpital doit être suivie de l'octroi de crédits pour l'entretien et l'éclairage de ces bâtiments et pour le paiement du personnel nécessaire à leur exploitation⁴⁸⁸.

254. Les dépenses publiques s'avèrent donc difficilement compressibles⁴⁸⁹. Deux séries de facteurs peuvent permettre d'éclairer ce constat. D'une part, des causes internes aux budgets publics et aux administrations, notamment en raison du poids, souvent considérable, d'engagements antérieurs (emprunts, investissements, promesses de tous ordres) et d'une tendance spontanée au développement des services. D'autre part, des causes externes tenant au développement même du rôle de la Puissance publique pour faire face à certaines

⁴⁸⁶ HERTZOG (R), « Le pouvoir dépensier », RFFP, n°41-1993, p. 98.

⁴⁸⁷ HERTZOG (R), « Les ressources publiques sous tension : victimes ou causes de la crise des finances publiques », *op. cit.*, p. 915.

⁴⁸⁸ GAUDEMET (P-M.) et MOLINIER (J.), *Finances Publiques, Tome 1 Budget/Trésor*, 6^e éd., Montchrestien, p. 70.

⁴⁸⁹ MACRA (T.), « Les caractéristiques des Finances publiques des pays en voie de développement », *Revue Juridique et Politique des États Francophones*, n°3 juillet-septembre 2010, p. 326.

nécessités : nécessités des relations extérieures, en raison d'impératifs de défense et d'aide à l'économie dans le cadre de la compétition internationale, nécessités des relations sociales, en réponse aux demandes des administrés en matière d'équipements et de service public, ainsi que de redistribution sociale⁴⁹⁰. Les possibilités de réduction sont vraiment limitées quelle que soit la catégorie de dépense publique, et ceci est particulièrement vrai pour les pays en voie de développement, comme ceux de l'UEMOA. En effet, « *sacrifier les dépenses économiques aux dépenses administratives et sociales, c'est pratiquement renoncer ou abandonner tout espoir de réduire la misère et l'injustice actuelle. Réduire les dépenses administratives est difficile compte tenu de l'influence politique des fonctionnaires ; c'est accepter une politique d'austérité qui ne peut être imposée que par un régime autoritaire* »⁴⁹¹. Certes, il est théoriquement possible d'opérer une réduction sur les dépenses de fonctionnement des services autres que les dépenses de personnel, mais elles sont très limitées et l'expérience montre que la réduction de dépenses d'entretien coûte souvent très cher quelques années plus tard⁴⁹².

B. Le profil déséquilibré des dépenses publiques

255. Une analyse de la structure de la dépense publique est essentielle dans les États de la zone UEMOA dans la mesure où la dynamique qui les anime les pousse à réorienter leurs dépenses publiques vers les secteurs jugés prioritaires pour la lutte contre la pauvreté. Cet objectif de lutte contre la pauvreté nécessite aussi bien une amélioration des dépenses d'investissement que celles relatives aux infrastructures institutionnelles, à savoir les dépenses visant à améliorer les capacités administratives. La hausse des dépenses publiques constatée plus haut touche aussi bien les dépenses courantes et les dépenses d'investissement. Le profil de ces dépenses montre cependant une tendance à l'augmentation des premières par rapport aux secondes **(1)**, qui du reste sont caractérisées par une grande instabilité **(2)**.

⁴⁹⁰ ALBERT (J.-L.), *Finances Publiques*, 9^e éd. Dalloz, 2015, pp. 147 et 148.

⁴⁹¹ Ibidem.

⁴⁹² PHILIP (L.), *Finances Publiques, Tome I : les dépenses publiques, le droit budgétaire et financier*, op. cit., p. 98.

1. La part élevée des dépenses courantes

256. La maîtrise des dépenses courantes constitue un défi majeur pour les États de la zone UEMOA. Ces dépenses se composent des dépenses de personnel, c'est-à-dire les traitements et salaires, des transferts et subventions, des intérêts de la dette, ainsi que de dépenses de fournitures et d'entretien. Certaines font l'objet de critères spécifiques, à savoir la maîtrise de la masse salariale, tandis que d'autres font l'objet de fréquentes recommandations de la part des autorités communautaires, en l'occurrence les dépenses de transferts et subventions.

257. Les dépenses relatives aux rémunérations et pensions versées aux personnels de l'État constituent l'essentiel des dépenses de fonctionnement. Cette situation paraît paradoxale pour les États de la zone dans la mesure où la surpopulation du personnel de l'administration, fréquemment pointée du doigt, ne résiste pas à l'analyse, surtout lorsque cet effectif est rapporté à l'ensemble de la population active⁴⁹³. Mais, la réalité est que ces dépenses occupent une part importante dans la totalité des dépenses de l'État.

258. Au Burkina Faso, par exemple, les dépenses de personnel ordonnancées et véritablement prise en charge par le budget général de l'État, ont représenté en 2005, 27,78% des dépenses totales, 28,5% en 2006, 27,47% en 2007⁴⁹⁴, 28,61% en 2008⁴⁹⁵ et 26,28% en 2009⁴⁹⁶.

259. Les rémunérations de la Fonction publique comprennent, non seulement, les salaires de base, mais également tout un ensemble de primes, indemnités et certains avantages relatifs entre autres à l'emploi ou à la fonction⁴⁹⁷, des frais de mission, etc. La multiplication de statuts particuliers, censée rendre compte des spécificités au sein même de la fonction publique vient également ajouter à la pléthore d'avantages dont bénéficient déjà certains fonctionnaires.

⁴⁹³ YONABA (S.), «Le système financier des États africains au sud du Sahara à l'épreuve de l'impératif de discipline budgétaire», *op. cit.*, pp. 622-623.

⁴⁹⁴ Burkina Faso, Cour des Comptes, *Rapport sur l'exécution des lois de finances gestion 2007*, p. 28.

⁴⁹⁵ Burkina Faso, Cour des Comptes, rapport 2008, p. 37.

⁴⁹⁶ Burkina Faso, Cour des Comptes, rapport 2009, p. 40.

⁴⁹⁷ Des avantages en nature généralement versées aux hauts fonctionnaires, des avantages sociaux.

Pourtant, envisager la réduction des dépenses de personnel relève d'une prouesse et ce pour plusieurs raisons :

260. Tout d'abord, « *une baisse de ces dépenses suppose soit, une diminution du nombre des agents, soit une réduction des traitements* »⁴⁹⁸. La suppression directe de postes dans des États subissant déjà des taux de chômage élevés s'avère être une tâche délicate, et réduire les salaires déjà considérés comme bas par les fonctionnaires serait prendre le risque de se confronter à des mouvements sociaux, avec de graves conséquences pour les régimes en place. Face aux traditionnels mouvements syndicaux, la tendance est même au contraire à une revalorisation des traitements des fonctionnaires dans la plupart des États, avec une fréquence quasi régulière dans certains États, comme le Bénin. En effet, des augmentations de traitements ont été opérées en 2008 et 2009, puis en 2011 une hausse des salaires de 25% a été accordée aux fonctionnaires du ministère de l'Économie et des Finances avant d'être étendue en 2012 aux agents de tous les ministères⁴⁹⁹.

261. Ensuite, il semble que « *la remise en cause des dépenses de personnel se limite, en fait, à la suppression des emplois vacants* »⁵⁰⁰. Là encore, le contexte particulier des États de la zone où le besoin en personnel administratif se fait sentir rend également délicate cette éventualité. Le gel des recrutements effectué à l'occasion des politiques d'ajustement a créé un grand vide au sein des administrations des différents États⁵⁰¹, que ceux-ci doivent combler aujourd'hui s'ils veulent se donner tous les moyens pour atteindre leurs objectifs de développement. De plus, l'utilisation des ressources PPTTE dans les secteurs prioritaires a conduit au recrutement de nombreux contractuels dans la Fonction publique⁵⁰². De ce fait, les recrutements s'enchaînent. Le Bénin nous donne là encore un exemple type des tendances observées dans la plupart des États. En dehors des recrutements directs, l'État a décidé, en 2007, du reversement en agents permanents de l'État ou en agents contractuels, d'agents recrutés directement dans divers secteurs (principalement les secteurs de l'enseignement et de

⁴⁹⁸ PHILIP (L), *Finances Publiques, Tome I : les dépenses publiques, le droit budgétaire et financier, op. cit.*, p. 98.

⁴⁹⁹ Voir Banque de France, Rapport zone franc, 2008, p. 150, Rapport 2009 p.125, Rapport 2011, p.124 et Rapport 2012, p. 127.

⁵⁰⁰ PHILIP (L), *Finances Publiques, Tome I : les dépenses publiques, le droit budgétaire et financier, op. cit.*, p. 98.

⁵⁰¹ Le FMI préconisait durant cette période la réduction des effectifs de la Fonction publique et un niveau de rétribution comparable à celui du secteur privé plutôt que l'augmentation des effectifs et des salaires moins élevés, cf. TAIT (A. A.), « Les conseils du FMI en matière de politique budgétaire », *Revue Finances et Développement*, mars 1990, p. 34.

⁵⁰² Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2010, p. 104.

la santé) par les institutions de la République, par les ministères, les établissements d'enseignement et les associations de parents d'élèves (surtout au niveau des enseignements secondaire, primaire ou maternel), les centres de santé et autres structures. Ces agents étaient employés sans une base juridique claire, sous diverses dénominations : agents communautaires, contractuels locaux, contractuels budgets-programmes, contractuels mesures sociales ou contractuels payés sur projets, etc.⁵⁰³.

262. La Commission de l'UEMOA s'inquiète d'ailleurs de l'ampleur des dépenses salariales dans la mesure où une hausse du critère relatif à la masse salariale entraîne une dégradation du solde budgétaire de base⁵⁰⁴. Elle recommande aux États, en vue de contenir ces dépenses, de renforcer les capacités des administrations publiques en matière de gestion du personnel, assurer une bonne programmation de la prise en charge par le budget des dépenses salariales supportées dans un premier temps par des ressources extérieures; veiller au respect de la norme communautaire relative au critère de convergence sur la masse salariale⁵⁰⁵.

263. Une attention toute particulière est également accordée au poste « *subventions et transferts* », qui a pu être considéré comme une source évidente de dérapage des Finances publiques dans les pays africains de la zone franc⁵⁰⁶. Ces dépenses constituent très souvent pourtant, le problème politique le plus épineux⁵⁰⁷. Il s'agit en général de mesures budgétaires adoptées pour faire face à certaines situations ponctuelles. Leur utilisation quasi permanente, et leur volume dans les dépenses publiques des États font qu'elles font l'objet de fréquentes recommandations de la part des instances communautaires⁵⁰⁸. Ces transferts sont généralement réalisés au profit des secteurs énergétiques et des filières agricoles, notamment dans le cadre d'une atténuation des hausses des prix des produits pétroliers et des denrées alimentaires⁵⁰⁹.

⁵⁰³ République du Bénin, *Etude sur le système de rémunération dans la fonction publique au Bénin*, Ministère du travail et de la fonction publique, Ambassade des Pays-Bas, Rapport de synthèse présenté le 28 septembre 2012, Consortium Africa label group/Afrique conseil, p.17

⁵⁰⁴ Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2010, p. 104

⁵⁰⁵ Ibidem, p.104, Rapport semestriel, juin 2013, p. 107.

⁵⁰⁶ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 445.

⁵⁰⁷ TAIT (A. A.), « Les conseils du FMI en matière de politique budgétaire », *op. cit.*, p. 35.

⁵⁰⁸ Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2012, p. 95.

⁵⁰⁹ Banque de France, *La zone franc*, Rapport 2008, p. 52. ; Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2012, p. 101.

264. La crise mondiale de 2008 est venue accroître les risques d'augmentations du recours à ces dépenses. Les États membres de l'UEMOA, en raison de la faiblesse de leur système financier, semblent moins touchés par cette crise. Il n'en reste pas moins, cependant, que cette crise a un impact sur le secteur réel plus sensible aux fluctuations des prix, ce qui aggrave la situation de crise alimentaire, de hausse des prix du pétrole et l'insuffisance d'offre d'énergie électrique⁵¹⁰. Au Sénégal en 2008, pour faire face à la crise alimentaire, en plus de dépenses fiscales opérées en soutien aux populations, des subventions directes sur le riz et l'huile ont été introduites, de sorte que, au total, le soutien fourni par le gouvernement à ces produits, s'élevait à près de 1,2% du PIB pour les années 2007 et 2008⁵¹¹.

265. Au Mali également, le montant des dépenses de transferts la même année s'élevait à près de 94,3 milliards de francs CFA, notamment à cause de l'engagement pris par l'État dans la mise en œuvre du programme riz⁵¹².

266. Si de façon concrète, ces mesures participent à l'amélioration des conditions de vie des populations, elles perturbent cependant le cadre macroéconomique et s'avèrent en plus insuffisantes et même inappropriées⁵¹³. De plus, cette situation de crise persistant ces dernières années et s'imposant comme un facteur constant de l'environnement économique international, ces mesures budgétaires adoptées par les États s'avèrent inefficaces sur le moyen ou long terme, et doivent être remplacées par de véritables stratégies susceptibles d'asseoir les bases d'une économie régionale plus robuste⁵¹⁴.

2. L'instabilité des dépenses d'investissement

267. La poursuite de la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté devrait, en principe, conduire les États à mettre l'accent sur les dépenses productives, c'est-à-

⁵¹⁰ Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2009, p. 94.

⁵¹¹ MTM, *stratégies et investissements en Afrique*, Spécial Sénégal, n°3254 de juillet-août 2010.

⁵¹² Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2009, p. 50.

⁵¹³ *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2012, p. 101.

⁵¹⁴ Par exemple, face à la hausse des prix des produits alimentaires, une grande attention doit être accordée aux politiques agricoles nationales ; en ce qui concerne l'atténuation de la hausse des produits pétroliers, les politiques nationales doivent s'inscrire dans le cadre des orientations de la Politique Énergétique Commune (PEC) ; voir Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2012, p. 102.

dire qui entraînent la croissance du produit national. Les stratégies de réduction de la pauvreté, initiées suite aux mécanismes d'allègement de la dette, font de la croissance économique une condition primordiale de la lutte contre la pauvreté.

268. Une analyse du tableau des opérations financières de l'ensemble de l'Union, sur la période 2007-2011, nous montre une légère baisse du pourcentage des dépenses en capital dans la part des dépenses totales. Celles-ci représentaient en effet 31,84% des dépenses totales en 2007⁵¹⁵, contre 29,37% des dépenses totales en 2011⁵¹⁶. Ces chiffres ne traduisent pas pour autant une réduction du volume des dépenses en capital, mais seulement une augmentation de celui de l'ensemble des dépenses totales, par le biais des dépenses courantes. En réalité, les dépenses en capital sont passées de 2051,2 milliards à 2551,5 milliards sur la même période⁵¹⁷. Ces dépenses ne progressent pas uniformément d'une année à l'autre, ni dans tous les États. En 2008, par exemple, l'Union a enregistré une baisse des dépenses en capital, du fait notamment de leur baisse dans des pays comme le Bénin, le Burkina Faso, le Mali ou le Sénégal, alors que, dans le même temps, les autres pays ont connu une hausse de ces dépenses⁵¹⁸. L'année 2009 a connu, au contraire, une hausse des dépenses en capital dans l'ensemble de l'Union de plus de 22,1% par rapport à l'année précédente⁵¹⁹, et dans le même temps, alors que le Bénin connaît une hausse de 52,4% de ces dépenses en capital⁵²⁰, la Côte d'Ivoire n'a connu qu'une hausse modérée de 4,6%⁵²¹.

269. Cette situation s'explique par le fait que, pour les États, les dépenses en capital ne sont pas des dépenses incompressibles. Les contraintes occasionnées par la rigidité de certaines dépenses courantes conduisent à des arbitrages défavorables aux dépenses d'investissement. Celles-ci sont soumises en effet, en période d'ajustement ou de crises, à des contractions systématiques et sans appel⁵²². Agir sur ces dépenses d'investissement constitue une solution de facilité puisqu'il est toujours possible de retarder d'un an ou de deux le démarrage de certains travaux⁵²³. Mais, au-delà du choix d'orientation politique, cette

⁵¹⁵ Banque de France, *La zone franc*, Rapport 2010, p. 40.

⁵¹⁶ Rapport zone franc 2012, p. 46.

⁵¹⁷ Rapport zone franc 2010, p. 40. et rapport zone franc 2012, p. 46.

⁵¹⁸ Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2009, p. 82.

⁵¹⁹ Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, juin 2010, p. 90.

⁵²⁰ Ibidem, p. 19.

⁵²¹ Ibidem, p. 38.

⁵²² NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 416.

⁵²³ PHILIP (L), *Finances Publiques, Tome I : les dépenses publiques, le droit budgétaire et financier*, éd. CUJAS 2000, p. 98.

situation d'instabilité des dépenses en capital traduit en fait, la vulnérabilité des différents États aux chocs externes et surtout à la variabilité des financements externes.

270. Le dispositif de convergence retenu dans la zone UEMOA imposait, jusqu'en 2015, un critère de dépenses d'investissement sur ressources internes. Ce critère permettait d'apprécier la vitalité économique des États. Exprimé en pourcentage des recettes fiscales de l'État, il permettait de mesurer le degré de mobilisation des ressources intérieures de l'État en faveur des investissements⁵²⁴. Mais, le constat est que dans les États de la zone, les financements extérieurs des dépenses d'investissement occupent une place centrale. L'exemple de la Côte d'Ivoire dans les années 1999-2000 laissait déjà percevoir cette vulnérabilité. Suite à des désaccords intervenus entre ce pays et les bailleurs de fonds, relativement à des programmes de gouvernance et de choix budgétaires, ayant entraîné des reports de décaissements de la part des bailleurs de fond, la part des dépenses en capital financées sur ressources internes a constitué la principale variable d'ajustement pour les autorités ivoiriennes de sorte que leur part par rapport aux recettes fiscales est passée de 17,6% en 1999 à 9,7% en 2000⁵²⁵. La tendance actuelle, observée dans certains États, témoigne toujours de cette dépendance des dépenses d'investissements aux ressources externes. Par exemple au Burkina Faso, l'année 2008 a été marquée par un recul des dépenses en capital de 15,2% en raison de la chute de 45,6% de la composante financée sur ressources extérieures⁵²⁶. Au Mali également, en 2012, les dépenses en capital ont chuté de plus de 61,1% en raison de la chute des ressources extérieures, suite à la suspension des relations avec les partenaires techniques et financiers⁵²⁷.

271. Dans le contexte actuel de processus de lutte contre la pauvreté, dans lequel se sont engagés les États de la zone, un maintien du niveau des dépenses publiques est nécessaire, surtout celles relatives aux programmes d'investissement dans les infrastructures socioéconomiques. Pourtant, comme le reconnaît la Commission de l'UEMOA elle-même, « *cette stratégie pourrait conduire à une remise en cause des acquis en matière de renforcement du cadre macroéconomique avec notamment l'aggravation des déficits budgétaires et un risque d'accumulation d'arriérés intérieurs* »⁵²⁸. De ce fait, tout en veillant

⁵²⁴ NOUPOYO, thèse, *op. cit.*, p. 426.

⁵²⁵ Ibidem, pp. 427-428.

⁵²⁶ Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2009, p. 27.

⁵²⁷ *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2013, p. 59.

⁵²⁸ *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2009, p. 91.

au maintien du niveau des dépenses en capital, et même leur accroissement par rapport aux dépenses courantes, il convient d'opérer les meilleurs choix en matière d'affectation des ressources publiques et d'assurer l'exécution des dépenses avec célérité et transparence, le choix des projets devant faire l'objet d'une attention particulière et être effectué sur la base d'une évaluation exhaustive tenant compte des résultats attendus à court, moyen et long terme⁵²⁹. En somme, en matière de dépenses publiques, la qualité doit aller de pair avec la quantité. Une orientation efficiente des dépenses publiques vers celles qui sont les plus productives participe de la maîtrise des dépenses publiques, car, « *qu'importe le niveau des dépenses par rapport à celui des recettes ou par rapport au PIB, si l'une d'elle n'est pas productive, les dépenses ne sont pas contrôlées* »⁵³⁰. Ce n'est qu'en recherchant sérieusement l'efficience que la maîtrise des dépenses publiques devrait sortir du champ de la pure invocation politique pour faire son entrée dans une réalité concrète⁵³¹.

§II. La faible capacité de mobilisation des ressources internes

272. On pourra soutenir que « *si le niveau élevé de dépense publique ne peut pas être jugé en soi, il doit être mis en regard des financements que la collectivité est prête à lui consacrer* »⁵³². Une réduction efficace du déficit budgétaire requiert une combinaison saine de politiques de maîtrise des dépenses et de mobilisation de recettes⁵³³. La Commission de l'UEMOA reconnaît d'ailleurs dans ce sens que « *la persistance des déséquilibres importants constatés au niveau des Finances publiques et empêchant une dynamique soutenue vers le respect des conditions de convergence s'explique du fait que l'évolution des dépenses publiques n'a pas toujours été en adéquation avec celle relative à la mobilisation des recettes budgétaires* »⁵³⁴. De ce constat, il ressort que les États membres de la zone UEMOA ne dégagent pas assez de ressources publiques pour assurer l'exécution de leurs dépenses publiques (A). Aux défaillances structurelles, s'ajoutent des insuffisances découlant de l'état

⁵²⁹ Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, juin 2013, p. 108.

⁵³⁰ LANNEAU (R), « Qu'entend-on par la maîtrise des dépenses publiques ? », *op. cit.*, p. 19.

⁵³¹ Ibidem, p. 20.

⁵³² MAHIEUX (S.), « La maîtrise des dépenses publiques », RFFP, n°77-mars 2002, p. 39.

⁵³³ République du Sénégal, *Productivité des dépenses publiques et croissance économique dans l'UEMOA*, DPEE/DEPE, Document d'étude n°21, février 2012, p. 3.

⁵³⁴ Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2012, p. 98.

des législations nationales et de certaines pratiques presque banalisées dans la plupart des États (B).

A. La structure fragile des ressources budgétaires

273. La faible capacité de mobilisation des ressources publiques en Afrique fait l'objet de nombreux constats, et les conclusions de la conférence de Doha, en 2008, mettaient d'ailleurs l'accent sur la nécessité de renforcer la mobilisation des ressources internes des pays africains, en vue de contribuer à l'atteinte des OMD⁵³⁵. Dans les États membres de l'UEMOA, cette faible capacité de mobilisation des ressources publiques tient à l'existence de tout un ensemble d'obstacles structurels touchant tant les recettes fiscales (1), que les recettes non fiscales (2).

1. La faiblesse des recettes fiscales

274. Une observation du respect du ratio communautaire relatif au taux de pression fiscale révèle les difficultés qu'ont les États de la zone à respecter ce critère. En effet, un seul État, en l'occurrence le Sénégal respecte régulièrement ce critère depuis 2000, et fut rejoint en 2008 par le Bénin. Le non-respect de ce ratio, découlant du faible niveau des recettes fiscales, est dû à un ensemble de facteurs d'ordre structurel⁵³⁶ qui influent aussi bien sur la fiscalité de porte (a) que sur la fiscalité intérieure (b).

a. La fiscalité de porte

275. De façon générale, le modèle fiscal des pays en voie de développement est étroitement conditionné par leur économie. Pour ce qui est des États africains de la zone

⁵³⁵ Banque de France, *La zone franc*, Rapport 2011, p. 107.

⁵³⁶ CNUCED, *Le développement économique en Afrique, Retrouver une marge d'action : La mobilisation des ressources intérieures et l'État développementiste*, UNCTAD/ALDC/AFRICA/2007/1, Nations Unies, 2007, p. 18 et p. 20.

UEMOA, leur fiscalité est fortement dépendante des taxations sur le commerce extérieur. En effet, les impôts et taxes indirects constituent environ 60 à 70% de l'ensemble des recettes fiscales, et plus de la moitié des revenus fiscaux proviennent de la fiscalité douanière, c'est-à-dire, relevant du franchissement aux frontières des marchandises et des taxes intérieurs sur certains produits⁵³⁷. Cette situation pourrait s'expliquer par une absence de diversification des activités économiques au lendemain des indépendances. En effet, « *après les indépendances, la majorité des États africains n'ont pu s'extraire du modèle d'exportations de matières premières en échange d'importations de produits manufacturés de la Métropole, puis des pays développés* »⁵³⁸. La plupart des États africains ont largement profité de l'exploitation de leurs matières premières au début des années 1960. Mais ces trente dernières années, leur situation n'a cessé de se détériorer par rapport à l'Asie ou à l'Amérique latine, de sorte qu'aujourd'hui l'Afrique se retrouve à la périphérie du commerce mondial⁵³⁹. La conséquence est une baisse de leurs recettes fiscales. Cette situation est davantage aggravée par deux facteurs essentiels. D'une part, la fluctuation des cours des matières premières et des produits agricoles exportés contribue à l'instabilité des recettes fiscales⁵⁴⁰. D'autre part, le processus de renforcement de la compétitivité des économies des États membres, avec son corollaire la libéralisation des échanges commerciaux, participe également à la baisse des recettes fiscales de ces États. Celle-ci représente en effet un sérieux défi pour la politique fiscale et l'augmentation des recettes fiscales dans la mesure où la tendance est à la diminution des droits de douanes⁵⁴¹. Dans la zone UEMOA, alors que les recettes issues des taxes sur le commerce international représentaient près de 8% du PIB au début des années 1980, elles ont sensiblement décru jusqu'à environ 4% du PIB en 2008⁵⁴². Cette libéralisation commerciale se fait ressentir sur trois niveaux différents mais complémentaires.

276. Tout d'abord, au niveau international, « *les accords de l'OMC et le cycle de Doha ont pour objectif général l'élimination de toutes les entraves au commerce international, à savoir le démantèlement des systèmes de protection tarifaires et non*

⁵³⁷ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 394.

⁵³⁸ SINDZINGRE (A.), « État et intégration internationale des États d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité », *Revue Afrique Contemporaine*, Numéro spécial, 3^e trimestre 2001, pp. 64.

⁵³⁹ ZERAH (D.), *L'exigence d'une gouvernance mondiale*, L.G.D.J., Collection Systèmes, Paris 2013, p. 130.

⁵⁴⁰ Au Bénin Par exemple, le montant des différents déficits, pour l'État, de la campagne cotonnière 2004/2005 était estimé à plus de 15 milliards de francs CFA, et ceci est dû entre autre à la chute des cours sur le marché international ainsi qu'à la baisse de la production. MTM n°3096, 25 mars 2005, p. 9.

⁵⁴¹ SHARPLES (S.) et TELLIER (C.), « Reformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette », *Revue Afrique Contemporaine* 2007/3-n° 223-224, p. 254.

⁵⁴² Banque de France, Rapport zone franc 2011, p. 108.

tarifaires, des dispositions de soutien interne et des subventions à l'exportation »⁵⁴³. La problématique pour un pays comme la Côte d'Ivoire, où les droits de porte ont totalisé 35% des recettes fiscales de l'État entre 1995 et 2002, est double car non seulement, il faudra baisser les tarifs pour les importations, mais aussi baisser les tarifs pour les exportations⁵⁴⁴.

277. Ensuite, au niveau régional, l'article 76 du Traité UEMOA prévoit l'élimination, sur les échanges entre les pays membres, « *des droits de douane, des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie, des taxes d'effet équivalent et de toutes autres mesures d'effet équivalent susceptibles d'affecter lesdites transactions, sous réserve du respect des règles d'origine de l'Union* », de même que l'établissement d'un tarif extérieur commun (TEC). Il s'agit donc de libéraliser le commerce interne de la zone tout en se protégeant vis-à-vis de l'extérieur. Le processus de libéralisation des échanges intracommunautaires a été amorcé dès 1996 avec l'adoption de l'acte additionnel n°04/1996/CCEG/UEMOA instituant un régime tarifaire préférentiel transitoire des échanges au sein de l'UEMOA. Ce désarmement tarifaire s'applique à tout un ensemble de produits originaires des États membres de l'UEMOA dont les règles ont été définies dans le régime transitoire, complétées par de nouvelles règles d'origine, à travers l'adoption du protocole additionnel n° III/2001/CCEG/UEMOA du 19 décembre 2001 instituant les nouvelles règles d'origine de l'UEMOA.

278. Le TEC constitue « *un cordon douanier dont s'entourent les États membres d'une Union douanière en vue de protéger leur marché communautaire* »⁵⁴⁵. Il a été institué dans la zone UEMOA par le règlement n°02/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997 portant adoption du Tarif Extérieur Commun et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000. De façon concrète, « *il consiste à remplacer des instruments nationaux par un mécanisme à caractère strictement communautaire* »⁵⁴⁶. Sa mise en place s'est traduite par un abaissement tarifaire et par la suppression des barrières non tarifaires, ce qui a permis, selon l'indice synthétique du FMI, de faire entrer l'ensemble de l'UEMOA dans la catégorie des « *pays ouverts* »⁵⁴⁷. Il a, en effet, permis de simplifier et de rationaliser les systèmes tarifaires des États membres dont

⁵⁴³ YATTA (F-P.), *La décentralisation fiscale en Afrique, enjeux et perspectives*, Direction du développement et de la coopération DDC, éd. KARTHALA 2009, p. 80.

⁵⁴⁴ Ibidem, p. 80.

⁵⁴⁵ YOUGBARE (R.) et (al.), *Glossaire de l'intégration*, op. cit., p. 90.

⁵⁴⁶ SAKHO (E. H. A.) et (al.), *Enjeux des politiques macro-économiques des pays de l'UEMOA*, op. cit., p. 22.

⁵⁴⁷ Rapport zone franc 2000, p. 64.

les taux marginaux sont passés de 65% à 22%⁵⁴⁸. Le désarmement tarifaire extérieur constitue, en effet, une des composantes essentielles d'un environnement concurrentiel et un facteur d'abaissement des coûts de production dans la mesure où les intrants bénéficient de protection effective positive à travers des tarifs nominaux inférieurs⁵⁴⁹.

279. Les effets de l'Union douanière sur le commerce entre États furent faibles et demeurent bien inférieurs aux attentes des décideurs politiques et des bailleurs dans la mesure où la part relative des échanges intra-communautaires n'a pas augmenté depuis le début des années 1990, représentant environ 10,5% des échanges internationaux de la région⁵⁵⁰. Cela pourrait s'expliquer, entre autre, par la similitude des structures de production des États membres de l'Union, les coûts de transports élevés, les politiques commerciales des États membres et le maintien des frontières physiques⁵⁵¹. L'entrée en vigueur de l'Union douanière se traduit donc par une baisse de recettes fiscales pour les États. Dès les premières heures de cette libéralisation, les autorités ivoiriennes n'ont eu de cesse d'imputer la baisse de leurs recettes budgétaires à la baisse des taxes à l'importation initiées dans le cadre de l'harmonisation régionale des politiques fiscales⁵⁵².

280. Enfin, la perspective des accords de partenariats économique (APE) entre l'Union européenne et les États Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), dont font partie ceux de la zone UEMOA, risque d'aggraver davantage la situation, dans la mesure où ils entraîneront de nouvelles réductions tarifaires. Sur le plan commercial, les relations UE-ACP, en vigueur depuis les accords de Lomé jusqu'à celui de Cotonou, étaient quelque peu déséquilibrées en faveur des États ACP dans la mesure où certains produits, en provenance de ces derniers, bénéficiaient d'un accès préférentiel au marché européen sans réciprocité. Les produits européens entrant dans les territoires ACP étaient taxés. Cela constituait une violation des règles internationales de non-discrimination de l'OMC. Le régime dérogatoire qui a été mis en place pour contourner les règles de l'OMC prenait officiellement fin en 2007. Ouvertes en

⁵⁴⁸ SAKHO (E.H.A) et DUFRÉNOT (G), *Enjeux des politiques macro-économiques des pays de l'UEMOA*, op. cit., p. 23.

⁵⁴⁹ Ibidem.

⁵⁵⁰ MANSOUR (M.) et ROTA-GRAZIOSI (G.), « Coordination fiscale dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine », *Revue d'économie du développement*, n°3-septembre 2012, p. 13.

⁵⁵¹ Ibidem, p. 13 ; Décision n°01/2004/CM/UEMOA portant adoption du Programme Économique Régional (PER) 2004-2008 ; GUILLAUMONT JEANNENEY (S.) « L'indépendance de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'ouest : une réforme souhaitable ? ». *Revue d'économie du développement* 2006/1- Vol 20, p. 62.

⁵⁵² MTM, « Côte d'Ivoire, l'équilibre des finances publiques reste fragile » n°2775 du 15 janvier 1999, p. 115. ; MTM, « Côte d'Ivoire : une situation économique morose », n°2812 du 1^{er} octobre 1999, p. 1970, Voir également MTM n°2777 du 29 janvier 1999, p. 210 ; MTM n°2802 du 23 juillet 1999, p. 1523.

septembre 2002, les négociations pour de nouveaux accords de partenariat économique, initialement prévues pour prendre fin le 31 décembre 2007, n'ont été finalisées qu'en février 2014 entre l'UE et les États de l'Afrique de l'ouest, en l'occurrence ceux de la CEDEAO. Ce retard s'explique par le refus des pays de signer des accords qui leur imposaient d'ouvrir en l'espace de 15 ans leurs marchés aux produits importés en provenance d'Europe, en éliminant leurs tarifs douaniers sur 80% des produits et des services. Ce pourcentage a été légèrement abaissé à 75% suite à l'accord issu des négociations de 2014. Cette ouverture aura incontestablement pour conséquence des pertes de recettes pour les États, surtout ceux de la zone UEMOA, dont l'essentiel de la fiscalité est bâti sur la taxation du commerce extérieur. Dans un rapport rendu au président français Nicolas SARKOZY en 2008, Madame Christiane TAUBIRA, alors parlementaire, s'inquiétait déjà des effets de tels accords en soulignant qu'« *après la suppression des recettes fiscales douanières qui constituent parfois près de 40 % des ressources budgétaires des États, les APE vont procéder durablement sinon définitivement au désarmement des États* »⁵⁵³. La situation dans la zone UEMOA pourrait être encore pire. En effet, face aux refus des blocs régionaux de signer ces accords, la stratégie européenne s'était tournée vers des négociations individuelles avec les États. La pression exercée sur ces derniers a réussi à démobiliser les troupes dans la zone UEMOA, puisque la Côte d'Ivoire avait signé en 2007 un accord intérimaire avec l'Union européenne. Jusqu'en 2014, ce pays n'avait pas encore adopté les mesures nécessaires à la ratification de cet accord. En principe la signature d'un accord régional, incluant la Côte d'Ivoire, devrait rendre caduque l'accord intérimaire qu'elle avait signé avec l'UE. Cependant, un rapport à l'Assemblée nationale française datant de juin 2015 prônait le maintien de cet accord intérimaire dans la mesure où subsiste l'éventualité que des oppositions resurgissent concernant le nouvel accord régional et en retardent la mise en œuvre. En effet, à cette date, seulement douze des seize États membres de la CEDEAO l'avaient signé⁵⁵⁴. L'application de l'accord intérimaire, par la Côte d'Ivoire, seul, pourrait avoir de lourdes conséquences pour le commerce intracommunautaire dans la mesure où les autres États de la zone pourraient être

⁵⁵³ Christiane TAUBIRA citée par PIGEAUD (F.), « Europe-ACP-le bras de fer continue », Alternatives Economiques, 2013/6, n°325, p. 48.

⁵⁵⁴ BAUMEL (P.), *Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi, autorisant la ratification de l'accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Commission européenne et ses États membres, d'autre part*, n°2889, Assemblée nationale, quatorzième législature, enregistré le 24 juin 2015, 37 pages.

tentés de fermer leurs frontières aux produits venant de la Côte d'Ivoire, et ce pour se protéger de la concurrence déloyale des produits européens⁵⁵⁵.

b. La fiscalité interne

281. Tout l'enjeu pour les États africains de la zone, face à la baisse des recettes issues de la fiscalité de porte, est de parvenir à réaliser une véritable transition fiscale en s'orientant vers la fiscalité intérieure. Dans ce sens, un véritable programme de transition fiscale a été mis en place par l'adoption de la décision n°10/2006/CM/UEMOA du 23 mars 2006 portant adoption du programme de transition fiscale au sein de l'UEMOA. Ce programme vise, outre la consolidation du marché commun, l'approfondissement de l'harmonisation des fiscalités, aussi bien indirectes que directes, déjà entrepris dans la zone⁵⁵⁶. Mais là encore, les perspectives sont peu encourageantes. Il suffit de se référer aux structures fiscales internes des États pour s'en apercevoir.

282. En ce qui concerne la fiscalité directe, à l'instar de la plupart des États d'Afrique subsaharienne, son assiette s'avère trop étroite. Elle s'appuie sur les éléments les plus faciles à taxer, à savoir les salariés formels du public et du privé, et les firmes formelles, souvent en petit nombre, aisément repérables⁵⁵⁷. En effet, pour les ménages, les revenus salariaux dont bénéficie une minorité de la population constituent l'essentiel de l'impôt sur le

⁵⁵⁵ Cheikh Tidiane DIEYE, responsable du Centre africain pour le commerce, l'intégration et le développement (Enda Cacid) de Dakar et membre du Comité régional de négociations de l'APE Afrique de l'Ouest, propos rapportés par PIGEAUD (F), « Europe-ACP-le bras de fer continue », *op. cit.*, p. 48.

⁵⁵⁶ **En matière de fiscalité directe**, ont été adoptés en tout cinq directives portant sur l'impôt sur les bénéfices des personnes morales et l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers : il s'agit de la directive n°07/2001/CM/UEMOA du 26 novembre 2001 portant régime harmonisé de l'acompte sur impôt assis sur les bénéfices ; la directive n° 01/2008/CM/UEMOA portant harmonisation des modalités de détermination du résultat imposable des personnes morales au sein de l'UEMOA, la directive n° 08/2008/CM/UEMOA portant harmonisation des taux de l'impôt assis sur les bénéfices des personnes morales dans les États membres de l'UEMOA ; la directive n°02/2010/CM/UEMOA portant harmonisation de la fiscalité applicable aux valeurs mobilières dans les États membres de l'UEMOA ; la directive n°02/2011/CM/UEMOA portant harmonisation de la fiscalité applicable aux entreprises d'investissement à capital fixe dans les États membres de l'UEMOA. Vient s'ajouter le Règlement n°08/2008/CM/UEMOA portant adoption des règles visant à éviter la double imposition au sein de l'UEMOA et des règles d'assistance en matière fiscale.

En matière de fiscalité indirecte ont été la directive n°02/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des États membres en matière de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) (modifiée par la directive n°02/2009/CM/UEMOA), la directive n°03/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des États membres en matière de Droits d'accises, la directive n°06/2001/CM/UEMOA portant harmonisation de la taxation des produits pétroliers au sein de l'UEMOA (modifiée par la directive n°01/2007/CM/UEMOA).

⁵⁵⁷ SINDZINGRE (A.), « État et intégration internationale des États d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité », *op. cit.*, p. 68.

revenu tandis que pour les entreprises, les impôts sur le résultat sont concentrés souvent sur un petit nombre d'entreprises⁵⁵⁸. En Afrique, de façon générale, les effectifs de salariés du secteur moderne sont faibles, généralement compris entre 2 et 6% de la population active⁵⁵⁹. Le professeur Salif YONABA montre, par exemple, que la part de la population active occupée dans le secteur public représentait (avant la cure d'austérité des PAS) à peu près 2% au Sénégal, 3% au Togo, 3,6% au Bénin, alors que dans le même temps, la Fonction publique reste de loin le plus gros employeur face à la faiblesse de l'emploi privé⁵⁶⁰. Nul doute que ces effectifs ont diminué avec l'application des politiques d'ajustement structurel dans ces États. *«Pour les salariés du secteur enregistré moderne (public et privé), des procédures de retenues à la source, d'utilisation générale en Afrique, permettent une imposition relativement aisée de ceux-ci dès lors que leur employeur est un collecteur d'impôts crédible»*⁵⁶¹.

283. À côté de ce secteur moderne existe un secteur traditionnel qualifié d'informel, officiellement inconnu des services fiscaux, qui occupe une bonne frange de la population⁵⁶². Celui-ci est défini comme *« l'ensemble des unités de production dépourvues d'un numéro d'enregistrement administratif et/ou de comptabilité écrite formelle »*⁵⁶³. L'importance de ce secteur non fiscalisé réduit considérablement le nombre de contribuables. La part de ce secteur dans le PIB total des États de la zone est estimée entre 40 et 75%⁵⁶⁴. *« Les salariés sont nombreux mais généralement leur contrat de travail est non écrit et les employeurs ne sont pas connus de l'administration fiscale. Le niveau des salaires est généralement faible et aucune procédure de retenue à la source n'est envisageable compte tenu du non-*

⁵⁵⁸ CHAMBAS (G.), « Afrique au sud du Sahara : quelle stratégie de transition fiscale ? », Afrique contemporaine 2005/1, n°213, p. 137.

⁵⁵⁹ Ibidem, p. 138.

⁵⁶⁰ YONABA (S.), « Le système financier des États africains francophones à l'épreuve de l'impératif de "discipline budgétaire", réflexions liminaires », in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, éd. Economica 2011, p. 623.

⁵⁶¹ CHAMBAS (G), (dir.), *Afrique au sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour le développement*, MAE, DGCID, éd. Economica 2005, p. 40.

⁵⁶² DIEYE (M.), « Quelle politique fiscale pour impulser le développement du marché financier régional de l'UEMOA », Afrilex n°4 décembre 2004, p. 31 ; OCDE, *Rapport Afrique de l'Ouest, 2007-2008*, décembre 2008, p.170 et 171 ; BACKINY-YETNA (P.), « Secteur informel, fiscalité et équité : l'exemple du Cameroun », *The african statistical journal*, volume 9, November 2009, p. 315.

⁵⁶³ UEMOA, *Le secteur informel dans les principales agglomérations de sept États membres de l'UEMOA : Performances, insertion, perspectives*, principaux résultats de l'enquête 1-2-3 de 2001-2002 réalisé par les instituts nationaux de statistique des États membres avec l'appui technique d'AFRISTAT et DIAL et sur financement de l'Union européenne, www.uemoa.int.

⁵⁶⁴ Bénin 71,6%, Burkina Faso 55,8%, Côte d'Ivoire 43,4%, Guinée-Bissau 58,8%, Mali 61,6%, Niger 76,6%, Sénégal 51,5%, Togo 72,5%, cf OCDE, *Rapport Afrique de l'ouest, 2007-2008*, décembre 2008, p. 170.

enregistrement des employeurs »⁵⁶⁵. Il en résulte donc, pour l'État, une importante perte de recettes fiscales. Le mauvais recouvrement de l'impôt pour le budget 2009 en Côte d'Ivoire par exemple a été imputé à l'importance du secteur informel qui s'est largement développé avec la crise et l'absence de civisme⁵⁶⁶. En raison des difficultés de mobilisation des impôts directs évoquées, il paraît évident que ces derniers ne peuvent constituer une alternative à la baisse de la fiscalité de porte. Les États misent davantage sur la fiscalité indirecte, notamment la TVA et les droits d'accises.

284. Ces impôts indirects sont en principe rentables sur le plan financier et peuvent contribuer dans une forte proportion à la mobilisation des recettes fiscales au profit du budget de l'État⁵⁶⁷. S'agissant de la TVA, son assiette fiscale est potentiellement plus large que les autres impôts, car concernant la consommation finale, il est incorporé dans les prix de vente des biens et services, et a la vertu d'être économiquement neutre. Dans la plupart des États, des réformes ont été menées en faveur d'une modernisation des régimes de TVA. Ces réformes concernent notamment la fixation d'un taux unique de TVA, facilitant la passation des écritures comptables et le contrôle de la TVA, et la détermination d'un seuil d'assujettissement élevé permettant aux administrations fiscales de concentrer leurs efforts sur un nombre réduit de contribuables.⁵⁶⁸ Un taux unique de taxation compris entre 15 et 20% a été fixé par la première directive TVA de 1998, et un second taux réduit compris entre 5 et 10% a été introduit en 2009 et s'applique à une liste de biens comme le sucre, les pâtes, le riz... En ce qui concerne le seuil d'assujettissement, il a été fixé par la directive TVA de 2009 entre 30 et 50 millions de francs CFA pour les prestations de service, et 50 et 100 millions pour la vente de biens. Pour ce qui est des droits d'accises, ils font l'objet d'une réglementation communautaire à travers notamment la directive n°03/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des États membres en matière de droits d'accises. Ils touchent certains biens de consommation finale tels que les boissons alcoolisées, l'huile, le café, le tabac. *« Ils sont susceptibles de permettre la mobilisation de ressources fiscales substantielles en raison de l'importance des consommations des biens concernés et de la*

⁵⁶⁵ CHAMBAS (G), (dir.), *Afrique au sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour le développement*, éd. Economica 2005, *op. cit.*, p. 41.

⁵⁶⁶ M.T.M., *stratégies et investissement en Afrique*, n°3256 spécial Côte d'Ivoire, p. 10.

⁵⁶⁷ SAKHO (E. H. A.) et (al.), *Enjeux des politiques macro-économiques des pays de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁶⁸ CHAMBAS (G.), « TVA et transition fiscale en Afrique : les nouveaux enjeux ». *Revue Afrique Contemporaine*, 2005/3, n°215, p. 183.

faible élasticité de la demande de ces biens par rapport aux prix »⁵⁶⁹. Mais l'efficacité, aussi bien de la TVA que des droits d'assises, dans la mobilisation des recettes escomptées est entravée, particulièrement dans les pays en voie de développement, par les circuits parallèles de commercialisation échappant aux administrations fiscales, et surtout par le phénomène de l'autoconsommation⁵⁷⁰.

285. Malgré les difficultés d'ordre structurel ci-dessus évoquées, le programme de "transition fiscale" a mis en place un mécanisme d'évaluation⁵⁷¹. Les articles 3 et 4 de la décision n°34/2009/CM/UEMOA du 17 décembre 2009, portant adoption des critères et indicateurs de la transition fiscale au sein de l'UEMOA, retiennent, d'une part, les critères de la « *transition fiscale* » qui comprennent des critères principaux et des critères complémentaires et, d'autre part, des indicateurs de la transition fiscale qui se subdivisent en indicateurs de performance et indicateurs de suivi.

286. Les critères principaux sont au nombre de trois. Ils ont pour objectif de mesurer la part des recettes douanières et de la fiscalité intérieure dans les recettes fiscales totales, et incidemment d'apprécier la performance des administrations fiscales et douanières à travers leurs efforts de recouvrement.⁵⁷² Ce sont :

- Le ratio : impôts et taxes perçus au cordon douanier rapportés aux recettes fiscales totales, lequel doit être inférieur ou égal à 45% ;
- Le ratio : recettes fiscales intérieures (directes et indirectes) rapportées aux recettes fiscales totales. Ce ratio doit être supérieur ou égal à 55% ;
- Le ratio : recettes fiscales intérieures rapportées aux recettes fiscales sur commerce extérieur. Ce ratio doit être supérieur ou égal à 1,5.

⁵⁶⁹ CHAMBAS (G.), (dir.), *Afrique au sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour le développement*, éd. Economica 2005, *op. cit.*, pp. 101-102

⁵⁷⁰ MACRA (T.), « Les caractéristiques des finances publiques des pays en voie de développement », *Revue Juridique et Politique des États Francophones*, n°3 juillet-septembre 2010, p.327, CHAMBAS (G), « Afrique au sud du Sahara : quelle stratégie de transition fiscale ? », *op. cit.*, p. 144.

⁵⁷¹ Décision n°34/2009/CM/UEMOA portant adoption des critères et indicateurs de la transition fiscale au sein de l'UEMOA, et la décision n°35/2009/CM/UEMOA portant création du dispositif institutionnel de suivi du programme de transition fiscale au sein de l'UEMOA. Le mot évaluation n'est pas utilisé dans le dispositif normatif, mais le Professeur Sény Mahamadou OUEDRAOGO pense qu'il paraît indiqué pour désigner le système mis en place, Voir OUEDRAOGO (S. M.), « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques fiscales dans l'espace UEMOA : espoirs et contraintes », *Revue Gestion et Finances Publiques* n°7, juillet 2012, p. 48.

⁵⁷² *Ibidem*, p. 50.

287. Les critères complémentaires sont au nombre de six. L'article 4 prévoit que pour chacun de ces critères complémentaires, chaque État membre détermine les repères en fonction des objectifs de son programme national de transition fiscale. Il s'agit :

- (droits de douanes + redevance statistique) rapportés aux recettes fiscales totales ;
- (TVA + droits d'accises au cordon douanier) rapportés aux recettes fiscales totales ;
- recettes fiscales intérieures directes rapportées aux recettes fiscales totales ;
- recettes fiscales intérieures indirectes rapportées aux recettes fiscales totales ;
- recettes fiscales intérieures directes rapportées aux recettes fiscales intérieures ;
- recettes fiscales intérieures indirectes rapportées aux recettes fiscales intérieures.

288. En ce qui concerne les indicateurs de performance, aux termes de l'article 5 de la décision n°34/2009/CM/UEMOA, ces ratios sont des minima dont l'atteinte, voire, le dépassement sont souhaités pour mesurer les impacts du Programme de Transition Fiscale sur la mobilisation des ressources fiscales. Ces derniers ont comme indicateurs de référence, le critère relatif à la pression fiscale contenu dans le PCSCS et qui doit être supérieur ou égal à 17%⁵⁷³. Les indicateurs de performances retenus sont :

- ratio : recettes fiscales intérieures (directes et indirectes) sur PIB ; il doit être supérieur ou égal à 10%. Cet indicateur mesure la performance des administrations fiscales dans la mobilisation des recettes de la fiscalité intérieure ;

- ratio : impôts et taxes sur le commerce extérieur sur PIB ; il doit être supérieur ou égal à 7%. Ce ratio permet de mesurer la performance dans la mobilisation des recettes fiscales perçues sur le commerce extérieur.

289. Les indicateurs de suivi, aux termes de l'article 6 de la décision n°34/2009/CM/UEMOA permettent d'apprécier le degré de réalisation d'objectifs spécifiques du Programme de Transition Fiscale. Ils concernent les efforts engagés pour élargir l'assiette fiscale et pour renforcer la synergie entre les administrations fiscale et douanière. Ils sont définis par les ratios suivants :

- montant des moins-values (exonérations et exemptions fiscales et douanières) rapporté aux recettes fiscales totales;

⁵⁷³ Depuis 2015 ce critère est passé à 20%.

- nombre de nouveaux contribuables immatriculés rapporté au nombre de contribuables suivis par les services fiscaux ;

- nombre de contrôles effectués par les brigades mixtes impôts – douanes rapporté au nombre total de contrôles mixtes programmés ;

- nombre de services des impôts et des douanes interconnectés rapporté au nombre total des services impôts et douanes programmés pour être interconnectés.

290. Le Professeur Sény Mahamadou OUEDRAOGO relève cependant quelques insuffisances qui pourraient entacher l'efficacité du dispositif d'évaluation des systèmes fiscaux. Il s'agit notamment de la multiplicité des indicateurs, de la non-objectivité dans le traitement des données fournies par les administrations nationales, et du caractère non contraignant du dispositif⁵⁷⁴. Il reconnaît cependant, qu'en dépit, d'une part, de la disparité des capacités de mobilisation des recettes fiscales des États membres qui rend difficile la recherche de repères ou des normes convergentes, et d'autre part, le rythme de progression annuel des États qui varie d'une période à une autre, le dispositif a le mérite de permettre aux États de prendre conscience des efforts qu'ils ont à fournir pour le succès de la transition fiscale⁵⁷⁵.

2. Les ressources non fiscales

291. Si l'impôt constitue la recette la plus importante du budget, il existe d'autres types de recettes de caractère non fiscal. Au titre de ces recettes non fiscales, il serait intéressant de porter un regard sur deux d'entre elles qui font l'objet d'un engouement particulier de la part des États membres de l'UEMOA depuis quelques années, mais dont la rentabilité doit être relativisée. Il s'agit d'une part des redevances d'exploitation, et d'autre part des recettes de privatisations des entreprises publiques.

292. En ce qui concerne tout d'abord les redevances d'exploitation, on assiste depuis quelques années dans la zone ouest africaine, à un véritable essor du secteur minier.

⁵⁷⁴OUEDRAOGO (S.M), « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques fiscales dans l'espace UEMOA : espoirs et contraintes », *op. cit.*, pp. 51-52.

⁵⁷⁵ Ibidem, p. 53.

Face à la baisse des cours mondiaux des produits agricoles d'exportation, la plupart des États se tournent de plus en plus vers l'exploitation de leurs minerais, devenu désormais premier produit d'exportation dans certains États. Au Burkina Faso, par exemple, l'or double désormais le coton, filière de plus en plus désorganisée et abandonnée par les producteurs, alors que le pays a été, pendant plusieurs années, le premier producteur du continent⁵⁷⁶. C'est également le cas au Mali où l'or est devenu le premier produit d'exportation et a permis de compenser en partie la crise du secteur cotonnier⁵⁷⁷. Même pour certains pays comme la Côte d'Ivoire, qui a toujours compté sur la production de cacao pour alimenter les caisses de l'État, la production a tendance à fléchir et certains experts misent même sur le fait que le pays soit détrôné de sa place confortable de numéro un de la production mondiale d'ici quelques années⁵⁷⁸. Cependant, outre le pétrole et le gaz, le pays dispose d'un patrimoine minier assez varié qu'il compte bien mettre en valeur⁵⁷⁹. Il paraît évident que les États voient de plus en plus dans l'exploitation de leurs ressources naturelles, un véritable potentiel de recettes budgétaires. Les différents textes relatifs aux ressources naturelles dans les États membres de la zone disposent de façon générale que celles-ci font partie du domaine public⁵⁸⁰. Qu'il s'agisse des hydrocarbures ou des minerais, l'exploitation des ressources naturelles prend généralement deux formes, à savoir :

- les conventions de concession, qui confèrent à la société concessionnaire, pour une substance donnée, un droit exclusif d'exploitation de nature immobilière,

⁵⁷⁶ MTM, stratégie et investissement en Afrique, n°3252, Mai 2010, p. 29.

⁵⁷⁷ MAINGUY (C.), « Investissements étrangers et développement : le cas du secteur de l'or au Mali », Monde en Développement 2013/2 n°162, p. 87.

⁵⁷⁸ MTM, stratégie et investissement en Afrique, Spécial Côte d'Ivoire, n°3256, octobre 2010, p. 22.

⁵⁷⁹ Ibidem, p. 26.

⁵⁸⁰ Article 5 alinéa 1 de la loi n°031-2003/AN portant code minier au Burkina Faso « *Les gîtes naturels de substances minérales contenus dans le sol et le sous-sol du Burkina Faso, sont de plein droit, propriété de l'État* » ;

Article 3 alinéa 1 de l'ordonnance n°99-032/P-MR du 19 août 1999 portant code minier en République du Mali « *Les substances minérales ou fossiles soumises au régime des mines dans le territoire de la République du Mali appartiennent à l'État* »,

Article 2 du code pétrolier de la Côte d'Ivoire « *Tous les gisements ou accumulations naturelles d'hydrocarbures dans le sol ou le sous-sol du territoire de la République, sa mer territoriale, sa zone économique exclusive et son plateau continental, découverts ou non découverts, sont et demeurent la propriété exclusive de l'État* ».

- et les contrats de partage ayant la nature juridique des contrats d'entreprise définissant le cadre d'une prestation de services et ne conférant pas à leur titulaire de droit de nature immobilière⁵⁸¹.

293. Les modèles d'imposition de ces deux formes d'exploitations sont également distinctes. S'agissant tout d'abord du système contractuel, la contrepartie pour l'État dont les ressources sont exploitées consiste en un paiement en nature, soit sous la forme de services gratuits, soit par l'attribution d'une partie de la production. S'agissant de la convention de concession, le concessionnaire qui exploite pour son compte et dispose en principe de l'ensemble de la production extraite, est soumis à un régime plus traditionnel sous forme d'impôts et de redevances⁵⁸².

294. En plus donc de l'impôt sur les sociétés, perçu par les États dans le cadre de l'exploitation de leurs ressources naturelles, ceux-ci perçoivent également des recettes non fiscales, notamment les redevances d'exploitations. L'OCDE définit en effet les redevances versées pour obtenir le droit d'extraire du pétrole, du gaz ou de mettre en valeur d'autres ressources minérales, comme étant des recettes non fiscales, dans la mesure où il s'agit de revenus immobiliers procurés par des terres ou des ressources appartenant à l'État⁵⁸³. On distingue trois types de redevances, à savoir :

- les droits fixes, acquittés à l'occasion de l'octroi, le renouvellement et le transfert de titres miniers ou autorisations ;

- les redevances superficielles établies en fonction de la superficie décrite au titre ou à l'autorisation ;

- et les redevances proportionnelles à la production⁵⁸⁴.

295. Le régime de la redevance appliqué varie en fonction du type de titres miniers accordés. Il peut s'agir d'un permis de recherche, ou d'un permis d'exploitation. Les phases

⁵⁸¹ NOUVION (F.), « Fiscalité du secteur pétrolier en Afrique centrale (espace CEMAC) : principes directeurs du partage de productions entre États et sociétés pétrolières », *Revue Trimestrielle de Droit Africain*, n°875-avril-juin 2011, pp. 200-201 ; CHARLET (A.), LAPORTE (B.), ROTA-GRAZIOSI (G.), « La fiscalité minière en Afrique de l'ouest et du centre », *Revue de Droit Fiscal*, n°48 du 28 Novembre 2013, p.16.

⁵⁸² NOUVION (F.), « Fiscalité du secteur pétrolier en Afrique centrale (espace CEMAC) : principes directeurs du partage de productions entre États et sociétés pétrolières », *op. cit.*, pp.200-201, CHARLET (A) et (al.), « La fiscalité minière en Afrique de l'ouest et du centre », *op. cit.*, p. 16.

⁵⁸³ OCDE, *Statistiques des recettes publiques 2013*, éd. OCDE, p. 348.

⁵⁸⁴ Voir par exemple articles 81, 82 et 83 du code minier du Burkina Faso et le décret n°2005-048/PRES du 3 février 2005 portant taxes et redevances au Burkina Faso ; ou articles 67, 68 et 69 du code pétrolier de Côte d'Ivoire.

d'exploration ne génèrent pas de profits pour la société minière, de ce fait, elle est non seulement exonérée de tout impôt en général, mais le montant des droits fixes et redevances superficielles auxquelles elles sont soumises, n'est généralement pas substantiel⁵⁸⁵. Durant la phase d'exploitation de la mine, le montant des redevances est généralement proportionnel à la production. L'assiette des redevances est constituée de la valeur des minerais et le taux est basé sur le prix des minerais exportés. Or, s'il est avéré que la redevance proportionnelle représente un instrument privilégié de mobilisation fiscale, elle peut avoir des effets dommageables pour l'État (notamment une baisse de sa part sur la rente) selon les variations des coûts et/ou les prix mondiaux.

296. Ensuite, au titre des recettes de privatisation, il faut noter qu'au lendemain des indépendances, la plupart des gouvernements postcoloniaux se sont lancés dans la création d'entreprises publiques davantage pour pallier l'absence du secteur privé et industriel lors du départ du colonisateur, que pour les rendre rentables.⁵⁸⁶ Avec le processus de libéralisation engagé au sein des États, ces derniers sont incités à se désengager des secteurs publics soit en transférant le patrimoine de l'État au secteur privé, soit en lui cédant uniquement la gestion. L'un des objectifs assignés à la privatisation des entreprises publiques est la recherche d'économies budgétaires. En effet, « *le FMI et les autres bailleurs poussent souvent à la privatisation, qu'ils considèrent comme un moyen d'améliorer l'équilibre budgétaire tant à court terme, via le produit des cessions, qu'à long terme, grâce à l'élargissement de l'assiette fiscale et la disparition des entreprises déficitaires qui ponctionnent le budget de l'État* »⁵⁸⁷. Le début des années 1990 a été marqué par l'engagement du processus de restructuration dans les secteurs manufacturier, agricole, touristique, financier et hôtelier, avant que les États ne se montrent réticents dans la deuxième moitié des années 1990 dans le désengagement des services considérés comme stratégiques, notamment l'eau, l'électricité, les télécommunications, le transport⁵⁸⁸. Ceci avait d'ailleurs valu le gel des financements internationaux pour certains États comme le Togo, la Côte d'Ivoire ou le Niger⁵⁸⁹. Le début des années 2000 a été marqué par l'accélération du processus de désengagement de l'État

⁵⁸⁵ CHARLET (A) et (al), « La fiscalité minière en Afrique de l'ouest et du centre », *op. cit.*, p.20

⁵⁸⁶ SINDZINGRE (A.), « État et intégration internationale des États d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité » *op. cit.*, p. 64.

⁵⁸⁷ BERTHELEMY (J-C.), KAUFFMANN (C.), VALFORT (M-A.), WEGNER (L.), *Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, OCDE 2004, p. 71.

⁵⁸⁸ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 414.

⁵⁸⁹ Ibidem, p. 415.

dans certains pays comme le Burkina Faso, "bon élève" des processus de libéralisation. En effet, la loi n°15-2001/AN du 4 juillet 2001 portait autorisation de privatiser neuf entreprises à participation de fonds publics⁵⁹⁰. Le gouvernement ivoirien annonçait en décembre 2013 une liste de quinze entreprises à privatiser. Mais un bilan mitigé peut être établi notamment de l'impact des privatisations sur les budgets des États. Si la privatisation peut s'avérer bénéfique à long terme, à travers, notamment, la fin des subventions, la contribution au budget de l'État grâce aux dividendes et aux impôts, les effets à court terme sont relativement modestes, en raison du coût des restructurations et du soutien financier de l'État à l'entreprise nouvellement privatisée⁵⁹¹.

B. Les faiblesses des systèmes nationaux de mobilisation des ressources

297. Au-delà des caractéristiques structurelles des ressources publiques des États, les systèmes nationaux de mobilisation de ces ressources souffrent de quelques faiblesses tenant tant à la qualité des législations nationales (1), qu'à la persistance de certaines pratiques (2).

1. Les faiblesses des législations nationales

298. Il est possible de déceler dans la complexité des textes applicables en matière fiscale, l'une des causes de la faible capacité des États dans la mobilisation des recettes. Cette complexité se constate non seulement dans la mauvaise qualité de la législation fiscale, mais aussi à travers la mise en place de tout un régime d'exonérations vraiment très étendu.

299. Tout d'abord, il apparaît que « *dans la plupart des États au sud du Sahara, la législation fiscale se caractérise par une réelle inadéquation ; elle est le plus souvent*

⁵⁹⁰ L'Office National des Eaux et de l'Assainissement (ONEA) et la Société nationale Burkinabé et d'Electricité (SONABEL) ont été retirées de la liste par l'Assemblée nationale en 2010 en raison du « *caractère très vital et stratégique de ces deux sociétés dans un pays sahélien comme le Burkina Faso* », www.lefaso.net du mercredi 10 mai 2010.

⁵⁹¹ Banque de France, Rapport zone franc 2005, Rapport du groupe de travail sur les Privatisations en Zone franc, p. 18.

complexe et assez confuse, ce qui n'est pas de nature à en faciliter la mise en œuvre »⁵⁹². Il en est ainsi de textes de lois de finances transmis, en l'état, aux agents commis aux différentes fonctions de recouvrement, sans instructions ni directives d'application, ce qui peut donner lieu à une diversité ou des divergences d'interprétation d'un agent à l'autre ; ou encore de l'inexistence dans certains pays de code des impôts mis à jour des dernières évolutions⁵⁹³. À cela, l'on peut ajouter certaines contradictions entre textes nationaux et communautaires qui pourraient, en théorie, faire l'objet de question préjudicielle devant la Cour de justice de l'UEMOA. C'est particulièrement le cas en matière minière. Le règlement n°18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003 portant code minier dans l'UEMOA a été édicté dans le but d'attirer les investissements étrangers particulièrement dans le secteur minier. Avec la remontée des cours des minerais depuis lors, ce règlement apparaît aujourd'hui généreux, si bien que les États membres ont établi des codes miniers qui dérogent à certaines dispositions de ce règlement, alors qu'ils auraient dû s'y conformer⁵⁹⁴. C'est le cas par exemple du Burkina Faso, où certaines importations en phase de recherche sont soumises aux droits de douanes, alors que le code communautaire, en son titre 3, stipule que les importations peuvent être, soit exonérées de droits de douanes, soit être admises sous régime suspensif durant les phases de recherche et de construction⁵⁹⁵.

300. Ensuite, la faible pression fiscale qui caractérise les États de la zone s'explique aussi et surtout par le champ d'application vraiment très étendu des exonérations et exemptions fiscales. « *Le domaine couvert par les exonérations et exemptions fiscales est tellement large que le niveau de taxation effective est peu robuste pour procurer aux États les ressources nécessaires* »⁵⁹⁶. Ces exonérations et exemptions pourraient s'expliquer soit comme des mesures d'incitation à l'investissement, soit comme des mesures d'atténuation des effets sociaux de certains chocs.⁵⁹⁷ Par exemple, pour parer à la crise alimentaire qui a frappé le Sénégal en 2006-2007, le gouvernement a, en juillet 2007, temporairement suspendu la TVA et les droits de douanes sur certains produits de consommation courantes comme le blé, le riz, le lait en poudre, le pain ; ce qui a conduit à un manque à gagner budgétaire estimé à 29

⁵⁹²YONABA (S.), « Le recouvrement des recettes publiques dans les États africains : un état des lieux préoccupant », *op. cit.*, p. 1045.

⁵⁹³ Ibidem, pp. 1045-1046.

⁵⁹⁴ CHARLET (A) et (al), « La fiscalité minière en Afrique de l'ouest et du centre », *op. cit.*, p. 24.

⁵⁹⁵ Ibidem, p. 24.

⁵⁹⁶ SAKHO (E. H. A.) et (al.), *Enjeux des politiques macro-économiques des pays de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁹⁷ Ibidem, p. 12.

milliards de francs CFA en 2007 soit 0,5% du PIB⁵⁹⁸. L'article 29 nouveau la directive communautaire n°02/ 98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998, modifié en 2009, relative à la TVA, offre désormais la faculté aux États de fixer pour ces produits de base, un taux de TVA réduit, compris entre 5 et 10%, alors que le taux unique de TVA pour les autres produits est compris en principe entre 15 et 20%. Et, de façon générale, un grand nombre de biens largement consommés sont également hors du champ d'application de la TVA. Les articles 21 et 22 de la directive communautaire énumèrent une liste de produits exonérés de la TVA. Ces produits concernent, entre autres, la santé, l'éducation ou encore les livraisons de produits alimentaires non transformés et de première nécessité etc. En dehors de ces activités, biens ou services, l'article 19 interdit aux États d'accorder d'autres exonérations ou exemptions fiscales, particulièrement celles accordées dans le cadre de mesures incitatives à la création d'entreprises et à l'investissement, ou dans le cadre de mesures ou dispositions visant des secteurs particuliers, ou dans le cadre de conventions particulières. Mais aux termes de l'alinéa 2, cette interdiction ne fait pas obstacle, s'agissant des secteurs minier et pétrolier, à ce que les États appliquent des régimes douaniers suspensifs qui diffèrent ou suspendent la taxation. Le bénéfice de ces régimes doit toutefois être limité aux biens d'investissement strictement nécessaires à l'exercice de l'activité en phase d'exploration, de prospection ou de recherche.

301. En ce qui concerne particulièrement le domaine minier et pétrolier, les législations des États contiennent une fiscalité particulièrement avantageuse. Si les exonérations se justifient pendant la phase de recherche, elles sont tout aussi présentes pendant la phase d'exploitation. L'objectif affiché est d'attirer et de maintenir les investisseurs. Au Niger, par exemple, aux termes de l'article 93 de loi minière n°2006-26 du 9 août 2006, pendant la phase d'exploitation, les sociétés minières sont exonérées pendant trois ans à compter de la date de première production, de la contribution des patentes, de la taxe d'apprentissage, de l'impôt sur les bénéfices. Elles sont également exonérées pendant toute la durée de l'exploitation, de la taxe immobilière, et de l'impôt minimum forfaitaire. L'article 88 de la loi burkinabé n°031-2003/AN du 8 mai 2003 portant code minier dispose que pendant la phase d'exploitation, le taux de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux est réduit de 10 points, et celui de l'impôt sur les valeurs mobilières est réduit de moitié. L'article 90 accorde aux sociétés minières une exonération pendant sept ans, de l'impôt minimum

⁵⁹⁸ MTM, stratégie et investissement en Afrique, n°3254, Spécial Sénégal, juillet-août 2010.

forfaitaire sur les professions industrielles et commerciales (IMFPIC), la contribution des patentes, la taxe patronale et d'apprentissage (TPA), la taxe des biens de mains morte (TBM).

2. La persistance de pratiques peu encourageantes

302. Le Professeur Salif YONABA observait qu'en Afrique, « *les États francophones s'illustrent dans leur ensemble par un système de gouvernance financière peu respectueux de toute idée de discipline budgétaire* »⁵⁹⁹. Si ce ne sont pas des dépenses somptuaires, telle la construction par le président sénégalais en mai 2010 d'un monument incarnant la « *renaissance africaine* », d'un montant de quinze millions d'euros, c'est ce que l'auteur appelle « *la confusion des caisses, publiques et privées* »⁶⁰⁰. L'actualité africaine regorge de faits divers en la matière. Prenons tout simplement l'exemple du Burkina Faso où ont été découvertes chez le premier responsable de l'administration douanière, des cantines contenant une somme en liquide avoisinant deux milliards francs CFA. Si les malversations financières ne sont pas l'apanage des pays africains, elles y prennent une proportion vraiment dramatique dans la mesure où, pour ces États, la mobilisation des recettes publiques est le facteur clé de la mise en œuvre de l'ambitieux projet qu'est la lutte contre la pauvreté. Les sommes détournées auraient pu servir à la construction de nombreuses infrastructures sociales telles que des écoles ou des dispensaires. Pour ce cas précis du Burkina Faso, "la pilule" passe encore moins, lorsque l'intéressé en question, plutôt que d'adopter une attitude discrète, s'est porté candidat à des élections municipales et a été élu conseiller municipal de son village, sous la bannière du parti au pouvoir. Déjà qu'on a pu considérer que « *l'impôt c'est le vol* »⁶⁰¹, quoi de plus normal que face à de tels agissements, au sein des populations, les mentalités soient majoritairement réfractaires au paiement de l'impôt, ce dernier étant souvent perçu comme une forme de spoliation au profit d'une entité abstraite, elle-même au service

⁵⁹⁹ YONABA (S.), «Le système financier des États africains au sud du sahara à l'épreuve de l'impératif de discipline budgétaire», in Réformes des Finances publiques et modernisation de l'administration, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, éd. Economica 2011, p. 620.

⁶⁰⁰ Ibidem, pp. 620 et 621.

⁶⁰¹ Proudhon cité par MANGIAVILLANO (A.), « Le caractère excessif de l'impôt », Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger, n°1 2014, p. 121.

d'une infime fraction de la population voire, tout simplement du premier responsable politique du pays⁶⁰².

303. L'incivisme fiscal des contribuables est davantage exacerbé lorsque ces derniers s'aperçoivent que des opérateurs économiques, ayant une surface financière impressionnante, bénéficient de certaines faveurs de l'administration fiscale, grâce aux réseaux auxquels ils appartiennent⁶⁰³. Dans ce contexte, toute nouvelle hausse d'impôt est mal reçue par les populations. Ces réactions face à l'impôt peuvent être illustrées par l'exemple du Niger ou des milliers de manifestants sont descendus dans les rues de Niamey pour protester contre la hausse des prix des produits de première nécessité comme la farine ou le lait, consécutive à une hausse de la TVA. Le gouvernement avait en effet décidé lors de l'adoption de la loi de finances 2005, d'instituer une TVA de 19% sur tous les produits de première nécessité dont la farine, le sucre et le lait, ainsi que le montant des factures d'eau et d'électricité⁶⁰⁴. Une "coalition nationale contre la vie chère" a même été mise en place au Burkina Faso, en 2008, pour protester contre la flambée des prix des produits de première nécessité, obligeant le gouvernement à revoir à la baisse certaines taxes douanières, afin de réduire les coûts de ces produits. Si « *l'art de l'imposition consiste à plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avec le moins possible de cris* »⁶⁰⁵ il faut dire que dans les États africains, en général, les cris de l'oie deviennent de plus en plus perçants. Ce contexte généralisé de réfraction à l'impôt conduit généralement à la corruption⁶⁰⁶, ou encore à l'incivisme avec son corollaire, la fraude fiscale. On peut craindre qu'à terme, de façon générale, dans les États africains, l'érosion du consentement à l'impôt résulte moins du poids des prélèvements obligatoires, que de ces pratiques qui donnent le sentiment aux populations

⁶⁰² YONABA (S), «Le recouvrement des recettes publiques dans les États africains : un état des lieux préoccupant », *op. cit.*, p. 1044.

⁶⁰³ Ibidem, p. 1048.

⁶⁰⁴ MTM, n°3096 du 25 mars 2005, p. 20.

⁶⁰⁵ Colbert cité par GOUFFIÈS (P-F.), *L'âge d'or des déficits : 40 ans de politique budgétaire française*, La Documentation Française, Paris 2013, p. 167.

⁶⁰⁶ Pour le Professeur Eloi Diarra, la corruption constitue l'une des maladies infantiles et contagieuses des Finances publiques africaines. Née très vite après les indépendances, elle s'est rapidement répandue d'un pays à l'autre. Voir son article « Pour un observatoire des Finances publiques africaines, (OFIPAF) », *Revue Afrilex*, juin 2012, p. 2.

Le paradoxe est que cette corruption est également entretenue par les pays occidentaux qui prêchent pourtant la bonne gouvernance dans les États africains. Monsieur Mohamed Ibrahim, président de la Mo Ibrahim Foundation relevait très justement dans une interview au journal *Le Monde*, que « *les officiels africains ne se corrompent pas eux-mêmes ! Ils le sont par seulement vingt, trente ou quarante personnes qui travaillent dans les pays développés* », alors que peu de ces personnes sont condamnées. Propos recueillis par Adrien De TRICORNOT, *Le Monde*, 13/06/2013.

qu'elles financent les trains de vie énormément élevés des responsables politiques et leurs alliés. Le paradoxe est que, tout ceci suscite l'envie des simples citoyens, qui, une fois arrivés au pouvoir, se montrent tout aussi corrompus. Après tout, si tous le font, pourquoi pas eux ? Alexis de TOCQUEVILLE déplorait d'ailleurs, non tant la vue de l'immoralité des grands, que celle de l'immoralité menant à la grandeur⁶⁰⁷.

304. La raréfaction des ressources publiques disponibles, face à des dépenses publiques incompressibles, conduit les États à se tourner de plus en plus, vers des modes de financement alternatifs. Le marché de la dette, qui se développe dans la zone UEMOA, n'est cependant pas sans impact sur le pouvoir budgétaire des États.

⁶⁰⁷ TOCQUEVILLE (A.), *De la démocratie en Amérique*, note par André GAIN, *op. cit.*, p. 346.

Chapitre II- La rationalisation du cadre de financement des budgets nationaux et le renforcement des contraintes de la politique budgétaire

305. Jusqu'à l'adoption du Traité UEMOA en 1994 et la mise en place du mécanisme de surveillance des politiques budgétaires des États membres, la discipline budgétaire dans la zone reposait uniquement sur le plafonnement des avances de la Banque centrale aux États. La Banque centrale était en effet habilitée à participer à la structure budgétaire des États à travers non seulement des avances de trésorerie, pour faire face aux décalages temporaires entre recettes et dépenses, mais aussi des avances nécessaires à la réalisation de certains investissements. Mais, les montants consentis par la Banque centrale étaient plafonnés afin d'éviter un recours abusif à ce mode de financement par les États. La crise financière qu'ont connue les États de la zone au milieu des années 1980 a cependant révélé toute l'inefficacité du plafonnement des avances de la Banque centrale à imposer une véritable discipline budgétaire dans la zone. Cela a conduit à la remise en cause de ce mode de financement des budgets nationaux à la suite de la réforme institutionnelle issue du Traité UEMOA de 1994. La discipline budgétaire est devenue, en effet, à cette occasion, un principe communautaire. Celle-ci passe non seulement par une action sur les dépenses publiques, mais également par une rationalisation des modes de financement des budgets des États membres. Désormais, face à la baisse de l'aide extérieure et à l'insuffisance des recettes intérieures, le financement des dépenses publiques des États se fait par le recours à l'emprunt public sur les marchés financiers. *« Il s'agit pour les gouvernements de vendre à des investisseurs des titres de créances leur donnant droit, pour une durée spécifiée, à des versements en capital et*

intérêts précisés par le contrat de dette associé »⁶⁰⁸. Le financement par l'emprunt aurait pour effet de contraindre davantage les États à une saine gestion budgétaire, dans la mesure où ceux-ci ne peuvent avoir accès aux ressources que si les marchés ont confiance en leur capacité de remboursement. Ainsi, le pouvoir budgétaire des États, amputé de l'instrument monétaire (**Section I**), se retrouve désormais sous la contrainte des marchés financiers (**Section II**). Cette nouvelle contrainte financière vient compléter la contrainte juridique issue de la réforme des institutions communautaires en 1994.

Section I- L'interdiction du financement monétaire des budgets nationaux

306. La monnaie et le budget ont historiquement entretenu des liens étroits. Le droit de battre monnaie constitue un pouvoir régalien dont les contours peuvent se confondre avec celui de lever l'impôt⁶⁰⁹. Dès le Moyen Age, en effet, « *les émissions de monnaie procuraient à la monarchie des revenus conséquents car un droit de seigneurage était prélevé sur les pièces fabriquées : le roi gardait un pourcentage des monnaies frappées dans ses ateliers* »⁶¹⁰. L'histoire des relations entre la monnaie et le budget a connu une évolution marquée par la création d'Instituts monétaires dont les statuts prévoient que ceux-ci agissent vis-à-vis des États comme une banque agirait à l'égard de sa clientèle, c'est-à-dire consentir des prêts pour faire face aux besoins de trésorerie⁶¹¹. Mais la formation des Unions monétaires dans la période récente a entraîné une évolution des statuts des Instituts d'émission. Ainsi, la conduite de la politique économique dans la zone UMOA reposait sur la dichotomie entre une politique monétaire centralisée auprès d'une Banque centrale (la BCEAO), et une politique budgétaire laissée à la discrétion des États.

⁶⁰⁸ ROUX (A.), (dir.), *Finances publiques*, La Documentation Française, Les notices, 3^e édition, Paris 2011, p. 115.

⁶⁰⁹ GENESTIER (N.) et PRADIÉ (A.), « Monnaie et budget dans le cadre le cadre institutionnel européen : quelles interaction mises en lumière par la crise », *Revue de droit bancaire et financier*, n° 2-mars 2014, p.108.

⁶¹⁰ Ibidem.

⁶¹¹ M. VASSEUR cité par GENESTIER (N.) et PRADIÉ (A.), *op, cit*, p. 109. ; Voir également BOUINEAU (J.), « Interaction entre budget et monnaie. Quelques éclats d'histoire », *Revue de droit bancaire et financier* n°2-mars 2014, p. 92.

307. La BCEAO, est un établissement public international dont le capital est entièrement souscrit par les États membres de l'Union et réparti à parts égales entre eux. Elle jouit du privilège exclusif de l'émission de signes monétaires sur le territoire de l'Union. Elle était habilitée en ce sens, en vertu de ses statuts, à consentir des avances de trésorerie aux États membres. Mais pour éviter tout effet inflationniste de ce mode de financement, des limites de montant ont été imposées. Cependant, la crise financière du milieu des années 1980 a mis en lumière les faiblesses de la règle de plafonnement, ainsi que les dangers qui peuvent découler de sa violation pour la stabilité de l'ensemble de l'Union monétaire (§I). Cette crise s'est soldée par une refonte institutionnelle qui a abouti à la mise en place du Traité UEMOA, faisant de la saine gestion budgétaire une condition indispensable à l'intégration économique de la zone. Dès lors, maintenir le financement monétaire des Trésors nationaux s'avérait être une limite à cet objectif communautaire. Les statuts de la Banque centrale se devaient d'affirmer l'objectif fondamental assigné à cette institution et par conséquent, d'interdire définitivement la garantie de financement monétaire des Trésors nationaux (§II).

§I. Les dangers du financement monétaire des soldes budgétaires: l'expérience passée des États de la zone

308. « *L'État ayant, au titre de ses prérogatives régaliennes, la maîtrise de la monnaie, il est théoriquement en mesure de financer sans limite le budget par l'émission de monnaie* »⁶¹². Mais les risques inhérents à une augmentation de la masse monétaire pour la stabilité des prix, à fortiori dans une Union monétaire, nécessite un encadrement du recours à ce mode de financement. Dans la zone UMOA, le montant des concours globaux, qui correspond au montant du financement global que la Banque centrale envisage chaque année de mettre à la disposition des établissements bancaires et financiers et des Trésors nationaux, est déterminé en fonction des prévisions faites sur les variables telles que le PIB, le niveau général des prix, les Finances publiques, la balance des paiements, la masse monétaire et ses

⁶¹² DEBAT (O.), « Monnaie et budget. Quel rôle pour la norme ? », Revue de droit bancaire et financier, n°2-mars 2014, p. 89.

contreparties, avant d'être réparties entre les banques et l'État⁶¹³. La part pouvant revenir à l'État était limitée dans le cadre des statuts de la BCEAO (suite à la réforme de 1973), à 20% des recettes fiscales de l'exercice budgétaire antérieur. Cette limitation était présentée comme un principe de rigueur budgétaire **(A)**. Mais, la faiblesse du dispositif institutionnel de suivi de cette règle a privé cette dernière de toute efficacité dans la mesure où les États n'ont pas hésité à la violer **(B)**.

A. La limitation du financement monétaire des Trésors nationaux, un principe de rigueur budgétaire

309. Le financement monétaire des Trésors nationaux a été au cœur de controverses idéologiques, une partie de la doctrine le considérant comme un mode laxiste de gestion financière, tandis que sa limitation est considérée comme un principe de rigueur budgétaire⁶¹⁴. Le souci de la Banque centrale de soutenir les États face aux besoins temporaires de ressources se traduit par la mise en place d'un mécanisme d'avances accordées à ces derniers **(1)**. Ce mécanisme cependant est accompagné d'une volonté de dissuader les États d'utiliser ces ressources pour couvrir de véritables déficits budgétaires. Cela s'est traduit dans les statuts de la Banque centrale, par une limitation des avances consenties aux États **(2)**.

1. Les avances statutaires de la Banque centrale aux États

310. Le rôle des Trésors nationaux dans la gestion des Finances publiques est bien connu. Leurs fonctions traditionnelles consistent à percevoir les impôts et à les réinjecter dans le circuit économique sous forme de dépenses de fonctionnement et d'équipement inscrites au budget de l'État⁶¹⁵. Ce rôle implique naturellement une fonction de caisse prise en charge par

⁶¹³ N'GUESSAN (T.), *Gouvernance et politique monétaire : A qui profitent les Banques centrales de la zone franc ?*, éd. L'Harmattan 1996, p.54 ; GERARDIN (Hubert), *La zone Franc, Tome II, La dynamique de l'intégration monétaire et ses contraintes*, éd. L'Harmattan, Paris, 1994, p. 339.

⁶¹⁴ NOUPOYO (G.), thèse, *op. cit.*, p. 98.

⁶¹⁵ GERARDIN (H.), *La zone franc, Tome II, La dynamique de l'intégration monétaire et ses contraintes*, *op. cit.*, p. 286.

les comptables du Trésor⁶¹⁶. L'alimentation des comptes de ces comptables dans la zone UMOA est assurée par un compte courant ouvert auprès de la BCEAO. L'article 29 des statuts de la Banque disposait à cet effet que « *la Banque centrale tient sur les places où elle est installée les comptes des Trésors des États de l'Union. Elle procède sans frais : à l'encaissement des sommes versées à ces comptes ; au recouvrement des effets et chèques sur place, tirés ou passés à l'ordre des Trésors ; au paiement des chèques et virements, émis par les trésoriers sur les comptes des Trésors ; aux transferts entre ses sièges, effectués par ordre des Trésors* ». Dans la mesure où la trésorerie de l'État n'est pas fondamentalement différente de celle d'un particulier ou d'une entreprise, elle subit au cours de l'année des fluctuations dues au décalage entre le rythme des dépenses et celui des recettes auxquelles il faut faire face. En effet, « *tandis que, tout au long de l'année, l'ensemble des dépenses fait l'objet d'une exécution régulière, les recettes ne sont quant à elles, pour leur grande partie et notamment en ce qui concerne la fiscalité directe, recouvrées qu'en fin d'année* »⁶¹⁷. « *Ce décalage, qui entraîne mécaniquement le compte courant du Trésor dans le rouge, crée un besoin de trésorerie* »⁶¹⁸. Il revient donc au Trésor public d'y faire face conformément à l'article 15 de l'ordonnance française de 1959, qui a inspiré les lois financières des États de la zone, qui dispose que le Trésor public exécute sous la responsabilité de l'État les opérations de trésorerie. En ce sens, « *le Trésor est en constante quête d'argent* »⁶¹⁹. Les fluctuations des recettes et des dépenses étant pour l'essentiel prévisibles, il est ainsi possible de bâtir un profil statistique de trésorerie rendant compte des besoins de trésorerie mensuels, hebdomadaires, voire quotidiens⁶²⁰. Le plan de trésorerie est élaboré sur la base d'un plan d'engagement des dépenses budgétaires préparé par les services du budget et du contrôle financier en collaboration avec les services des ministères sectoriels, et d'un plan de passation des marchés publics, préparé par la Direction en charge des marchés publics en collaboration avec la Direction du budget⁶²¹. Dans la zone UMOA, les Trésors nationaux étaient habilités à se

⁶¹⁶ BOUVIER (M.) et (al), *Finances Publiques*, op. cit., p. 512.

⁶¹⁷ VALLET (E.), *Les correspondants du Trésor*, L'Harmattan, 2003, p. 317

⁶¹⁸ ADAM (F.), FERRAND (O.) et RIOUX (R.), *Finances publiques*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2^e édition 2007, p. 165

⁶¹⁹ VALLET (E.), *Les correspondants du Trésor*, op. cit., p. 327.

⁶²⁰ ADAM (F.) et (al), *Finances publiques*, op. cit., p. 165.

⁶²¹ Le Trésor doit disposer en effet d'une visibilité correcte sur le rythme de consommation des crédits budgétaires inscrits dans le projet de lois de finance annuel. Le plan d'engagement des crédits budgétaires consiste en la programmation mensuelle des engagements de dépenses budgétaires soumises au vote du parlement. Sur ce point, voir Annexe 3 de la Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique au sein de l'UEMOA.

financer auprès de la Banque centrale par divers mécanismes. Les statuts de la BCEAO révèlent l'existence de modes de financement à la fois direct et indirect des Trésors publics nationaux.

311. Au titre des concours directs, il faut souligner qu'ils étaient rigoureusement interdits dans les statuts initiaux de la BCEAO avant que la rénovation des statuts, issus de la réforme de 1967, ne vienne marquer les premières évolutions à travers la reconnaissance expresse d'avances aux États⁶²². Les statuts de la BCEAO issus de la grande réforme de 1973 prévoyaient deux modes de financement poursuivant des objectifs à la fois conjoncturels et stratégiques. Il s'agissait, d'une part, d'avances en compte courant consenties aux Trésors nationaux dans un objectif à court terme afin de faire face aux décalages pouvant survenir en cours d'année entre la mobilisation des recettes budgétaires et l'exécution des dépenses. L'article 14 dispose en ce sens en son alinéa 1^{er} que, « *la Banque centrale peut consentir aux Trésors publics des États de l'Union, et à son taux d'escompte, des découverts en compte courant* ». L'alinéa 2 du même article poursuit que « *le solde non nivelé du compte courant postal de la Banque centrale est, pour l'application du présent article et de l'article 16 ci-après, assimilé à un découvert consenti au Trésor public* ». La BCEAO possède en effet au siège de chacune de ses agences principales, un compte courant postal alimenté par des virements de tiers en relation avec la Banque. Or, le service des chèques postaux est géré par le Trésor, et en ce sens, celui-ci dispose en trésorerie de ces ressources⁶²³. D'autre part, la BCEAO assure une mission "atypique"⁶²⁴. qui consiste à participer au financement des

⁶²² BCEAO, *Histoire de l'Union Monétaire Ouest Africaine*, Tome II : de 1958 à 1997, Georges Israël-éditeur Paris, 2000, p. 300 et suivantes ; NOUPOYO(G), thèse *op. cit.*, p.106 ; VINAY (Bernard), *Zone franc et coopération monétaire*, Ministère de la Coopération et du développement, 2^e édition 1988, p. 138.

Cette interdiction de concours directs aux États « *découlait directement du principe de l'unité de caisse entre les Trésors territoriaux et le Trésor français : toute insuffisance de trésorerie des premiers étant couverte par des avances du Trésor français dans des conditions définies par des règlements spécifiques. Au lendemain des indépendances, malgré la séparation progressive des Trésors nationaux vis-à-vis du Trésor français, le mécanisme des avances du Trésor français a continué ici et là à jouer, en quelque sorte « sur la vitesse acquise* ». Aussi longtemps que les besoins de trésorerie étaient occasionnels, cette source de financement apparaissait suffisante. Elle ne pouvait toutefois pas se prolonger, car d'autre part, il n'était pas admissible que des États indépendants dépendissent pour l'exécution courante de leurs budgets d'apports financiers extérieurs, fussent-ils automatiques et en provenance d'un partenaire financier et monétaire privilégié, d'autre part, les insuffisances de trésorerie qui s'amplifiaient et se prolongeaient dans certains pays rendaient indispensable l'instauration de dispositifs purement nationaux de financement des Trésors nationaux ». Vinay (B), *Zone franc et coopération monétaire*, *op. cit.*, p. 138.

⁶²³ On appelle nivellement décadaire du compte courant postal, le fait pour la BCEAO de procéder en fin de décennie au retrait de fonds à l'aide d'une écriture. Elle opère par un prélèvement sur le compte du Trésor ses livres. Voir BCEAO, *Histoire de l'Union Monétaire Ouest Africaine*, Tome II : de 1958 à 1997, Georges Israël-éditeur Paris, 2000, p.301

⁶²⁴ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 27.

opérations d'investissement public à moyen terme, nécessaires au développement des États membres. Au-delà donc des objectifs tactiques ou conjoncturels de stabilisation monétaire à court terme de la Banque centrale, celle-ci poursuivait également un autre objectif plus stratégique, ou axé sur le développement⁶²⁵. En effet, aux termes de l'alinéa 1er de l'article 15 des statuts de la BCEAO « *la Banque centrale peut escompter ou réescompter des effets publics n'ayant plus que dix ans à courir, créés par les États et collectivités de l'Union, qui leur seraient présentés par les États, les collectivités publiques, la Banque Ouest Africaine de Développement, les banques ou établissements financiers de l'Union, pour financer la création ou l'amélioration d'équipements collectifs, d'infrastructures, ou d'actions d'amélioration des conditions de production, ou souscrire au capital d'entreprises concourant au développement* ». Il s'agit là de crédits à long terme destinés aux investissements et non plus de simples avances de trésorerie. Dans ce cas, l'alinéa 2 du même article dispose que « *les crédits de paiement nécessaires aux services des intérêts et au remboursement des effets émis doivent faire l'objet d'une inscription obligatoire au budget de l'État ou de la collectivité émettrice, et les opérations ainsi financées avoir reçu l'accord du Conseil d'Administration de la Banque centrale* ».

312. Si le premier objectif a fait partie intégrante des statuts des Banques centrales dans les pays tant industrialisés qu'en développement, le second ne figurait de façon explicite que dans les statuts des pays en développement⁶²⁶. Dans le cas particulier de la zone UMOA, non seulement ces avances étaient automatiques en ce sens que la Banque centrale était tenue de les consentir sur simple demande⁶²⁷, mais également, elles étaient consenties aux États à des taux préférentiels⁶²⁸.

313. À côté de ces avances directement consenties aux Trésors nationaux, la Banque centrale participait également à leur financement indirect. Ces concours indirects étaient déjà prévus à l'article 15 des statuts de la BCEAO, issus de la réforme de 1967. Ils sont reconduits à l'article 13 de ses statuts suite à la grande réforme de 1973. Celui-ci dispose en effet que

⁶²⁵ GHANDEVARKAR (A.G.), « Le rôle des banques centrales dans le développement », *Revue Finances et Développement*, décembre 1987, p. 34.

⁶²⁶ Ibidem

⁶²⁷ VINAY (B.), « Finances publiques et monnaie dans la zone franc », *Penant*, 1973, p. 34.

⁶²⁸ Dans le cadre des directives de politiques générales de la monnaie et du crédit arrêtées en 1975 par le Conseil des ministres de l'Union, et depuis l'institution la même année d'un marché monétaire, le taux du marché monétaire et le taux d'escompte normal sont en principe définis par référence aux taux en vigueur sur les marchés extérieurs et notamment, sur le marché français, alors que le taux d'escompte préférentiel est maintenu à un niveau favorisant les secteurs prioritaires. Voir Banque de France, *Rapport zone Franc 1985*, p. 71.

« la Banque centrale peut consentir aux banques des avances sur effets publics créés ou garantis par les États membres de l'Union à concurrence des quotités fixées par le Conseil d'Administration. En outre, la Banque centrale peut acheter et revendre, sans endos, aux banques, les mêmes effets, à condition qu'ils aient un an au plus à courir et que ces opérations ne soient pas traitées au profit des Trésors publics». Ainsi, avec l'ensemble des concours consentis aux Trésors nationaux par la BCEAO, on peut affirmer que celle-ci se trouvait véritablement « au centre du dispositif d'aide d'État »⁶²⁹.

2. La limitation des avances statutaires

314. La nécessité de participation de la BCEAO à la gestion budgétaire des États est accompagnée d'un mécanisme visant à éviter que les facilités de financement ainsi offertes, ne servent à couvrir des déficits permanents. Ce mécanisme limite les interventions de la Banque centrale en faveur des États. Dans le cadre des statuts issus de la réforme de 1967, l'article 15 prévoyait une limite à la fois de durée et de montant. En effet, au titre des interventions indirectes, l'alinéa 2 de l'article 15 disposait que le montant des opérations sur bons du Trésor « ne peut dépasser pour chaque banque intervenante dix pour cent du montant moyen au cours des douze derniers mois des dépôts de leur clientèle ». Au titre des avances directes, l'alinéa 3 disposait que leur durée ne peut excéder 240 jours, consécutifs ou non, au cours d'une année de calendrier. Le montant de ces modalités d'interventions ne devant dépasser, selon l'alinéa 4 du même article, 10% des recettes fiscales nationales constatées au cours de l'année budgétaire écoulée. Cette règle, comme on le constate, lie les avances de la BCEAO aux recettes fiscales, ce qui réduit la possibilité que le déficit d'un pays n'ait des répercussions sur un autre pays⁶³⁰. Des problèmes vont apparaître lors de l'application de cette règle qui conduira à sa modification⁶³¹. Lors de la réunion du Conseil d'administration

⁶²⁹ Par analogie à la Banque de France que le Professeur Jean-Pierre DUPRAT considérait comme étant au cœur du dispositif d'aide d'État. Un système de concours similaires était en effet contenu dans les statuts de la Banque de France. Voir DUPRAT (J-P.), « La situation de la Banque de France après la réforme de ses statuts », Revue de sciences financières, n°2, avril-juin 1976, p. 398.

⁶³⁰ SHANTAYANAN (D.) et WALTON (M.), « Préserver la zone CFA : la coordination macroéconomique après la dévaluation », Revue d'Economie du Développement n°3-1994, p. 8.

⁶³¹ Voir BCEAO, *Histoire de l'Union Monétaire Ouest Africaine*, Tome II : de 1958 à 1997, *op. cit.*, p. 301.

tenue à Ouagadougou le 10 décembre 1968, il sera décidé de l'abrogation des alinéas 3 et 4 de l'article 15 et de leur remplacement par un article 15 bis. Cet article prévoit que, sur demande motivée d'un gouvernement, l'utilisation du découvert consenti à son Trésor peut être prorogée jusqu'au premier jour ouvrable de l'année suivante par décision spéciale du Conseil d'Administration. Ceci proroge en réalité la durée d'une année. Le Conseil d'administration peut, en outre, après avoir pris connaissance de la situation de l'émission monétaire et apprécié les incidences de sa décision sur l'évolution prévisible de celle-ci, élever jusqu'à un montant égal à 15% des recettes fiscales et pour une période dont il détermine la durée, sans que celle-ci ne puisse dépasser les limites prévues aux alinéas 1 et 2 ci-dessus, le maximum du découvert utilisable par un Trésor public justifiant des besoins particuliers. La réforme de 1973 va introduire un changement de fond en revoyant à la hausse le montant des concours aux Trésors nationaux et l'assouplissement des conditions, notamment de durée, puisque le remboursement n'est plus exigé dans l'année. À ce titre, l'article 16 des statuts de la BCEAO disposait que « *le montant total des concours consentis par la Banque centrale à un État de l'Union, en application des dispositions des articles 13,14, et 15 ci-dessus, ne peut dépasser un montant égal à vingt pour cent des recettes fiscales nationales constatées au cours de l'exercice financier écoulé* »⁶³². Dans cette limite, les Comités nationaux du crédit de chacun des États de l'Union déterminent, en collaboration avec le Conseil d'administration, un plafond pour chacune des opérations susceptibles d'être effectuées selon les dispositions des articles 13 à 15⁶³³.

315. S'agissant des modalités de calcul de ce plafond de 20%, la détermination des crédits soumis au plafonnement était assez complexe. Elles sont détaillées par l'article 16 des statuts et couvrent à la fois les articles 13, 14 et 15. Il dispose en effet que, le total des

Selon M. VINAY, les difficultés permanentes de certains États ont conduit à rechercher des assouplissements à ces limites qui, pour être de saine gestion monétaire, pouvaient ne pas être adaptées à des situations exceptionnelles ; Voir *Zone franc et coopération monétaire*, 2^e édition 1988, p. 138.

⁶³² On constate que les obligations cautionnées, prévues à l'article 12 des statuts de la BCEAO, ne sont pas pris en compte dans le calcul du plafond statutaire. Cet article prévoit en effet que « *La Banque centrale peut escompter ou prendre en pension les traites et les obligations cautionnée souscrites à l'ordre des Trésors des États de l'Union et ayant quatre mois au plus à courir, sous condition de solvabilité du souscripteur et de caution bancaire* ».

« *La question ne se pose pas si les Trésors Nationaux n'ont pas besoin de liquidités avant la fin du terme puisqu'il leur suffit de présenter ces reconnaissances de dette à l'échéance à la banque de leur redevable pour se faire payer. Toutefois, en cas de nécessité, les Trésors publics peuvent avant l'échéance céder ces titres à titre définitif ou à titre provisoire à la BCEAO en échange de liquidités en moyennant paiement d'un intérêt au taux d'intérêt normal (TEN)* ». NGUYEN (C. T.), *Finances publiques sénégalaises*, éd. L'Harmattan, 2000, p. 171.

⁶³³ Alinéa 2 de l'article 16.

concours effectivement utilisés à un moment quelconque doit demeurer dans la limite fixée à l'alinéa 1 du présent article. Cette limite étant :

Diminuée :

- du montant du solde du compte courant postal de la Banque centrale ouvert auprès de l'Administration des Postes de l'État considéré ;
- du montant des effets publics de l'État concerné, escomptés par la Banque centrale, ainsi que du montant de ces effets acceptés par elle en garantie d'avances au profit des banques de l'Union recourant au concours de la Banque centrale ;
- du montant des prêts, avances, dépôts au Trésor public, en comptes courants postaux ou dans les établissements publics de crédit ou de dépôts des États de l'Union effectués par les banques bénéficiant de concours de la Banque centrale, la déduction étant éventuellement limitée au montant de ces derniers concours lorsque ceux-ci sont inférieurs audits prêts, avances ou dépôts ;

Et augmentée :

- du montant du solde créditeur des comptes ouverts au Trésor public de l'État concerné dans les écritures de la Banque centrale.

316. Des interrogations se sont posées quant aux modalités de calcul de ces plafonds statutaires, qui, rappelons-le, s'effectuait sur la base des recettes fiscales. Tant qu'il ne s'agissait que de simples facilités de trésorerie, cela ne posait pas de problème. Mais, à partir du moment où seraient en question des facilités permanentes, certains auteurs se sont demandé dans quelle mesure il n'aurait pas paru plus normal que la méthode de calcul soit basée par exemple sur le PIB⁶³⁴. Aussi, cette technique de contrôle quantitatif des montants accordés par la BCEAO aux États était tempérée, comme nous l'avons vu, par l'application de taux avantageux à ces concours. En effet, « *les Banques centrales doivent arbitrer entre la nécessité de conduire une politique monétaire rigoureuse et celle de laisser une marge de manœuvre suffisante aux États pour le financement de leur action en faveur du développement. Ainsi, [afin] de ne pas freiner ce type d'action, les taux pratiqués par les*

⁶³⁴ PARMENTIER (J.M), TENCONI (R), *Zone Franc en Afrique, fin d'une ère ou renaissance ?*, éd. L'Harmattan, collection « Logiques Economiques », 1996, p. 124.

*Banques centrales pour les avances aux États sont-ils privilégiés*⁶³⁵. Cette pratique dite du « *taux d'intérêt préférentiel* » comportait le risque d'inciter certains États à les utiliser pleinement alors même qu'ils n'en avaient pas besoin, et ce, afin de placer ces crédits auprès des banques commerciales à un taux supérieur. Ceci a été clairement constaté par exemple au Cameroun dans la zone BEAC⁶³⁶. Dans la zone UMOA, la Nouvelle politique de la monnaie et du crédit, adoptée en 1989, a entériné l'abandon du taux préférentiel⁶³⁷.

B. Le détournement des avances statutaires par les États

317. La crise financière qui a sévi dans la zone UMOA au milieu des années 1980 a révélé les difficultés rencontrées par les États dans la maîtrise de leurs dépenses publiques. Le plafond des avances consenties étant calculé en pourcentage de recettes fiscales de l'exercice budgétaire antérieur, la chute de ces dernières, conduit mécaniquement à une baisse du montant des avances. De ce fait, pour faire face aux dépenses qui, du reste, sont difficilement compressibles, les États sont amenés à violer les règles fixées. Ainsi, « *le caractère saisonnier assigné au dispositif de financement s'est rapidement transformé en mode régulier et permanent de financement des déficits budgétaires* »⁶³⁸. En ce sens, « *même les défenseurs les plus farouches de la zone franc seraient d'accord pour admettre que pendant les années 80 et au début des années 90, les règles et les institutions de la zone n'ont pas renforcé l'équilibre budgétaire dans les États membres* »⁶³⁹. Il ressort en effet que, la porosité des dispositions statutaires, l'absence d'un véritable système de sanctions, la possibilité pour les États de recourir à d'autres facilités de financement, ont contribué à la fragilisation des mécanismes de coordination et conforté le développement de politiques

⁶³⁵ VIZY, (Marc), *La zone franc*, CHEAM, La Documentation Française, Paris 1989, p. 94.

⁶³⁶ PARMENTIER (J.M) et TENCONI (R), *Zone Franc en Afrique, fin d'une ère ou renaissance ?*, *op. cit.*, p. 124.

⁶³⁷ Cf. infra 322.

⁶³⁸ NOUPOYO, thèse, *op. cit.*, p. 233 ; DIENG (I.), « UEMOA : les États devront se passer de la BCEAO pour leur trésorerie », M.T.M 3 janvier 2003, p.22

⁶³⁹ STASAVAGE (D.), « La zone franc et l'équilibre budgétaire », *Revue d'Economie du Développement* n°4-1996, p.145

budgétaires laxistes⁶⁴⁰. Les États de la zone se sont particulièrement manifestés à travers le dépassement du plafond statutaire (1) et le recours à des financements indirects (2).

1. Le dépassement des plafonds statutaires

318. En Afrique de l'Ouest, une analyse du recours aux avances de la Banque centrale révèle deux périodes dans l'utilisation qui en a été faite par les États. La première période, qui s'étale de 1973 à 1985, est marquée par un double mouvement ; la relative aisance financière due à la bonne tenue des cours pendant la décennie 70 a d'abord modéré l'utilisation du financement monétaire, avant que le retournement de la conjoncture au début des années 1980, ne vienne accélérer le recours au financement monétaire des déséquilibres budgétaires. La deuxième période qui débute à partir de la seconde moitié des années 1980 est marquée par la couverture prédominante des charges courantes par la monnaie centrale⁶⁴¹.

319. Nous ne considérerons que les périodes où a été constatée une augmentation inquiétante du recours aux avances statutaires, qui s'est poursuivie par leur dépassement. « À mesure que les recettes fiscales chutaient, beaucoup de pays sont devenus incapables de rembourser l'encours de leurs dettes, ce qui les conduits à violer la règle des 20%. De plus, certains pays comme le Bénin ou le Niger ont été dispensés de cette règle en raison des circonstances particulièrement difficiles auxquelles ils étaient confrontés »⁶⁴². En effet, sur la période 1980 à 1983, au Bénin, on est passé de 6,5 milliards de francs CFA à 13,8 milliards de francs CFA; en Côte d'Ivoire de 91,9 milliards à 316,4 milliards, au Burkina Faso de 5,1 milliards à 12,4 milliards ; au Niger de 10,9 milliards à 27,9 milliards ; au Sénégal de 36,8 milliards à 132,3 milliards et au Togo de 12,8 à 32,0 milliards⁶⁴³. À la fin de l'année 1984 les concours de la Banque aux États se situaient très largement au-delà des 20% statutairement autorisés, soit :

- 333 milliards de francs CFA en Côte d'Ivoire à fin 1984, pour un budget de l'ordre de 700 milliards ;

⁶⁴⁰ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 47.

⁶⁴¹ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, pp. 152-153

⁶⁴² SHANTAYANAN (D.) et WALTON (M.), « Préserver la zone CFA : la coordination macroéconomique après la dévaluation », *Revue d'Economie du Développement* n°3-1994, p. 9.

⁶⁴³ VINAY (B), *Zone franc et coopération monétaire*, pp. 224-225.

- 145 milliards de francs CFA au Sénégal à fin 1984 pour un budget de l'ordre de 200 milliards ;

- 33 milliards de francs CFA au Togo à la même date pour un budget de l'ordre de 90 milliards⁶⁴⁴.

320. Malgré la poursuite, des efforts consentis dans toute l'Union pour renforcer les recettes publiques, régulariser les dépenses et mieux gérer les opérations budgétaires, la position nette globale des Trésors nationaux s'est finalement dégradée. En effet, la baisse des ressources d'exportation a fini par retentir sur les ressources des États, qui n'ont pas pu échapper une nouvelle fois à la nécessité de recourir au financement monétaire⁶⁴⁵.

321. En 1986, une politique restrictive de la monnaie et du crédit, consistant à contenir les concours maxima autorisés par la BCEAO dans une marge dont l'évolution, par rapport à l'exercice précédent, oscille entre 3,5% et 4,5%, a été adoptée. Mais cela n'a pas empêché que le plafond des concours arrêté pour l'ensemble de la zone, en 1989 à 265,4 milliards de francs CFA se situe à l'arrivée, à 283,3 milliards au 30 septembre de la même année, soit une augmentation de 11,4% par rapport à l'exercice précédent⁶⁴⁶.

322. Prenant conscience des effets pervers du financement monétaire des Trésors nationaux sur la monnaie et le crédit, la Nouvelle politique de la monnaie et du crédit de la BCEAO, adoptée par les autorités communautaires en septembre 1989⁶⁴⁷, retient trois principales dispositions, afin d'assurer la maîtrise des concours monétaires aux Trésors nationaux. Il s'agit de :

- l'indexation des taux applicables à ces financements sur les conditions du marché monétaire, l'objectif étant d'inciter les États à recourir de plus en plus à la mobilisation de ressources financières, de préférence aux facilités monétaires ;
- la limitation de l'utilisation des concours aux Trésors, en fonction des autres sources disponibles de financement des opérations de l'État, tout en contenant cette utilisation sous le plafond statutaire déterminé sur la base des dernières recettes fiscales nationales constatées ;

⁶⁴⁴ VINAY (B), « La zone franc aujourd'hui », MTM, 28 novembre 1986, p. 2990.

⁶⁴⁵ Banque de France, Rapport zone franc 1986, p. 136.

⁶⁴⁶ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 200.

⁶⁴⁷ UMOA, *La nouvelle politique de la monnaie et du crédit de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest*, BCEAO, octobre 1989, 17 pages.

- le renforcement de la coordination des politiques budgétaires et monétaire, grâce à l'instauration d'une concertation permanente et étroite entre les gestionnaires de ces politiques, et d'une façon plus générale, à la coordination graduelle de l'ensemble des politiques économiques des États membres de l'Union.

323. Malgré ces mesures, les dépassements par rapport aux plafonds des concours de la BCEAO se sont gonflés à partir de 1990. En 1990, pour l'ensemble de la zone, le plafond était dépassé de 10,7 milliards de francs CFA, 37,3 milliards en 1991, 63,1 milliards en 1992 et 112,6 milliards 1993⁶⁴⁸.

2. Le recours à des financements indirects par les États

324. Non seulement la règle de limitation du financement monétaire des Trésors nationaux a été détournée de son esprit, mais elle a été également contournée par les États. La faiblesse des règles et des institutions a constitué en ce sens, une raison majeure de la dérive budgétaire dans la zone UEMOA⁶⁴⁹. En effet, la règle des 20% ne limite que les emprunts d'un État auprès de la Banque centrale ; rien ne limite ses emprunts sur les marchés étrangers ou sur le marché intérieur. Le principal détournement consistait en des pressions exercées par les gouvernements sur les banques commerciales et de développement pour obtenir des prêts, qui, par la suite ont pu être refinancés auprès de la Banque centrale à des taux subventionnés⁶⁵⁰. Il faut dire d'ailleurs que traditionnellement, la dette publique est considérée comme un actif peu risqué car il peut faire l'objet d'un refinancement aisé en cas de besoin de

⁶⁴⁸ PARMENTIER (J.M), TENCONI (R), *Zone Franc en Afrique, fin d'une ère ou renaissance ?*, *op. cit.*, p. 136.

⁶⁴⁹ STASAVAGE (D.), « La zone franc et l'équilibre budgétaire », *op. cit.*, pp. 145-146.

⁶⁵⁰ Les crédits subventionnés sont des opérations "quasi-budgétaires" qui permettent aux États de poursuivre certains objectifs, sans toucher directement leur budget ; ces opérations quasi-budgétaires étant cachées dans les comptes de la Banque centrale, NOUPOYO (G), thèse *op. cit.*, p. 31, MACKENZIE (G.A), « le déficit occulte », *Revue Finances et Développement*, décembre 1994, pp. 32-35 ; SHANTAYANAN (D.) et WALTON (M), « Préserver la zone CFA : la coordination macroéconomique après la dévaluation », p.18.

Les crédits subventionnés peuvent prendre diverses formes, dont la plus transparente est l'octroi de prêts à des taux administrés, inférieurs à ceux du marché. Les autres formes sont notamment le réescompte préférentiel et l'octroi de prêts à des taux normaux lorsque le risque de crédit est élevé, ou de prêts insuffisamment nantis. En général, la Banque centrale accorde les prêts non pas directement, mais par l'intermédiaire d'autres institutions financières publiques. Souvent cependant, elle peut accorder directement à l'État des prêts à des taux préférentiels. Elle peut aussi, en dernier ressort, prendre en charge le coût des opérations des institutions de prêts sectoriels, MACKENZIE (G.A), « le déficit occulte », *op. cit.*, p. 34.

liquidités par les Banques centrales⁶⁵¹. Au-delà de l'exploitation par les États de l'opportunité offerte par la sélectivité des taux de réescompte, une autre brèche, massivement utilisée par ces derniers, est l'absence de plafonnement de certains crédits à l'économie, qui ont fini par être détournés vers le secteur public. Les "crédits de campagne" sont un bel exemple des brèches du dispositif. Dans certains pays, ces crédits sont devenus une forme de financement du secteur public dans la mesure où les offices de commercialisation ont accumulé des dettes importantes⁶⁵². Les crédits de campagne sont des concours bancaires consentis de façon exclusive et certaine pour la commercialisation de produits agricoles locaux, lorsque cette commercialisation est effectuée par l'intermédiaire ou sous la surveillance d'organismes opérant directement ou indirectement sous le contrôle de l'État, et lorsque le dénouement de ces concours intervient normalement dans un délai maximum de douze mois à compter du début de la campagne⁶⁵³. Les concours au titre de ces crédits, avant 1989, étaient consentis sans limite en dehors du plafond global et en fonction des besoins des banques⁶⁵⁴. Les banques commerciales et de développement ont ainsi prêté aux entreprises publiques et aux autres entités à la demande des gouvernements sans se préoccuper de la fiabilité des clients⁶⁵⁵. Cela a occasionné la formation de créances irrécouvrables. En effet, « *l'importance du secteur public et parapublic dans la sphère économique a provoqué une accumulation d'arriérés de paiement et de créances au fur et à mesure que les États s'installent dans la récession* »⁶⁵⁶. La consolidation de ces créances irrécouvrables a ajouté près de 600 milliards de francs CFA aux créances de la BCEAO, mais celle-ci a maintenu la fiction selon laquelle il s'agissait toujours de créances sur les banques et a continué à les faire figurer comme telles dans son bilan⁶⁵⁷.

⁶⁵¹ AUBERGER (P.), « La Banque centrale européenne face à la crise des dettes souveraines » RFFP, n°125-février 2014, p. 46.

⁶⁵² SHANTAYANAN (D.) et WALTON (M.), « Préserver la zone CFA : la coordination macroéconomique après la dévaluation », *op. cit.*, p. 8.

⁶⁵³ BCEAO, *Histoire de l'Union Monétaire Ouest Africaine*, Tome II : de 1958 à 1997, *op. cit.*, p. 391.

⁶⁵⁴ À partir de 1989, les crédits destinés à la commercialisation des produits agricoles locaux sont désormais soumis aux mêmes conditions de financements que les crédits ordinaires. Les concours de la Banque centrale sont consentis à l'intérieur du plafond global et selon les modalités définies dans chaque État dans le cadre d'un schéma de financement élaboré pour chaque produit avant le début de la campagne. Cette approche met l'accent sur la nécessité d'affecter les crédits de campagne exclusivement à la couverture des besoins sains de la commercialisation et d'assurer un dénouement normal des crédits de l'espèce. Banque de France, Rapport annuel Zone Franc 1990, p. 143 ; UMOA, *La nouvelle politique de la monnaie et du crédit de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest*, BCEAO, octobre 1989, p. 14.

⁶⁵⁵ STASAVAGE (D.), « La zone franc et l'équilibre budgétaire », *op. cit.*, p. 149 ; L'HERITEAU (M-F.), « La faillite des systèmes bancaires en Afrique », in ADDA (J.) et ASSIDON (E.), *Dettes ou Financement du Développement*, éd. L'Harmattan, 1991, p. 116

⁶⁵⁶ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 34.

⁶⁵⁷ PARMENTIER (J-M.) et TENCONI (R.), *Zone Franc en Afrique, fin d'une ère ou renaissance*, p. 137.

325. Ainsi, même sans intervenir directement, la responsabilité de la Banque centrale dans le déficit est grande dans la mesure où elle seule pouvait empêcher le refinancement en mettant l'État face à ses responsabilités⁶⁵⁸. Au lieu de cela, la Banque centrale s'est comportée comme un agent des autorités en charge du budget, en refinançant sur injonction politique, ou avec l'encouragement des autorités, des prêts bancaires impossibles à rembourser⁶⁵⁹. Mais il est arrivé à la Banque centrale, d'intervenir directement en dissimulant dans ces comptes certaines opérations au profit des États. On peut relever dans ce cas, deux situations.

326. D'une part, les opérations avec le FMI, dans la zone UMOA, sont effectuées par l'intermédiaire de la BCEAO. Mais dans le traitement comptable de ces opérations, la BCEAO absorbe les pertes de change dans la mesure où un tirage sur le Fonds monétaire apparaît dans le bilan de la BCEAO comme une dette de celle-ci à l'égard du Fonds (exprimée en droit de tirages spéciaux) et comme une créance (en franc CFA) sur les États bénéficiaires du tirage sous l'intitulé "Opérations pour le compte des trésors nationaux". Or, il est apparu que jusqu'à la dévaluation de 1994, les gains et les pertes résultant des fluctuations de la valeur des DTS ont été absorbés par la BCEAO⁶⁶⁰.

327. D'autre part, il faut signaler que « *pour être garantes de la monnaie, les Banques centrales n'en sont pas moins des entreprises* »⁶⁶¹. À ce titre, en plus de leur préoccupation de gestion de la monnaie effectuée pour le compte des Pouvoirs publics, et dans l'intérêt général, leur deuxième préoccupation est la gestion de l'entreprise qui implique une surveillance attentive de l'évolution des charges face à celle des ressources⁶⁶². Dans ce cas, la BCEAO a accumulé des créances occultes sur ses États membres en raison des intérêts qu'elle doit percevoir sur la position extérieure débitrice de ceux-ci, conformément aux dispositions de ses statuts, notamment l'article 68 alinéas 2 et 3. Ceux-ci prévoient en effet que, du dividende versé à un État sont déduits les intérêts calculés sur la moyenne de sa position extérieure négative, et si le dividende est insuffisant, la différence doit être

⁶⁵⁸ ABEGA (M.), « Le rôle des banques centrales en matière de développement », M.T.M, 27 novembre 1992, p. 3116.

⁶⁵⁹ UNECA, *État de l'intégration régionale en Afrique, III : vers l'intégration monétaire et financière en Afrique*, Commission Economique pour l'Afrique 2008, p. 203.

⁶⁶⁰ PARMENTIER (J-M.) et TENCONI (R.), *Zone Franc en Afrique, fin d'une ère ou renaissance*, op. cit., p. 137.

⁶⁶¹ VINAY (B.), *Zone franc et coopération monétaire*, 2^e édition 1988, p. 48.

⁶⁶² ibidem, p.49

directement versée par l'État en cause à la BCEAO dans le mois suivant l'approbation des comptes de l'exercice⁶⁶³. Les États ont rencontré des difficultés tout au long des années 1980 pour s'acquitter de leur dette, et son accumulation n'a été possible qu'à travers des manipulations comptables qui ont artificiellement gonflé les bénéfices de la BCEAO alors que les intérêts en cause n'étaient pas perçus⁶⁶⁴.

328. La situation des États à la veille de la réforme institutionnelle de 1994 était de ce fait inquiétante. Au total, « *la dette des États à l'égard de la BCEAO représentait en 1993, 1/5^e du PIB de l'UEMOA. [Et] en dépit des conditions concessionnelles obtenues par les États pour le service de la dette afférente aux créances consolidées et aux intérêts sur la position extérieure, l'apurement de leur situation vis-à-vis de la BCEAO, c'est-à-dire le retour à un endettement global n'excédant pas le plafond statutaire, absorberait environ 15% de leurs recettes budgétaires annuelles pendant une dizaine d'années* »⁶⁶⁵.

§II. La modification des statuts de la BCEAO

329. Les règles et institutions de la zone UMOA se sont révélées inopérants à assurer l'équilibre budgétaire au sein des États. Or, la rigueur budgétaire est devenue un principe communautaire suite à l'adoption du Traité UEMOA en 1994 et son renforcement par le PCSCS de 1999. Dès lors, se posait la question de savoir si cette nouvelle donne était compatible avec le maintien d'un financement monétaire des Trésors nationaux **(A)**. Les États de la zone UEMOA, suivant en cela les pratiques en vigueur dans la plupart des Banques centrales à travers le monde, ont entrepris dès 1998 un processus visant à interdire à terme le recours aux financements monétaires des Trésors nationaux par les États. Ce processus a été renforcé en 2007 par l'adoption de nouveaux statuts de la Banque centrale **(B)**.

⁶⁶³ PARMENTIER (J-M) et TENCONI (R.), *Zone Franc en Afrique, fin d'une ère ou renaissance*, *op. cit.*, p. 137.

⁶⁶⁴ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 40.

⁶⁶⁵ PARMENTIER (J-M) et TENCONI (R.), *Zone Franc en Afrique, fin d'une ère ou renaissance*, *op. cit.*, p. 139.

A. Le financement monétaire face à la rigueur budgétaire

330. Il ressort du Traité UEMOA que la saine gestion des budgets des États membres doit être au service de la stabilité des prix. En ce sens, il paraît paradoxal que la Banque centrale soit contrainte de continuer à financer les Trésors nationaux, dans la mesure où toute augmentation de la masse monétaire aura un effet inflationniste (1). Or, les déficits récurrents et croissants des États les conduisent à recourir à ce mode de financement. Dès lors, il était indispensable que l'interdiction du recours aux avances de la Banque centrale soit accompagnée de la promotion d'une source alternative de financement à savoir le recours à l'emprunt (2).

1. Le paradoxe du maintien du financement monétaire des États

331. Maintenir le financement monétaire des Trésors nationaux dans la nouvelle donne communautaire, c'est-à-dire, à côté du dispositif de surveillance multilatérale s'avère être un paradoxe à la construction de l'Union économique et une limite pour les Banques centrales à la réalisation de leurs missions⁶⁶⁶. L'objectif clairement affiché par le nouveau Traité de l'UEMOA est de coordonner les politiques budgétaires entre elles, et de les rendre compatibles avec les objectifs de la politique monétaire, en particulier la stabilité des prix. La politique budgétaire semble subordonnée à la politique monétaire. De ce fait, « *l'instauration d'un environnement monétaire favorable à la stabilité des prix devrait être considérée comme la tâche primordiale d'une Banque centrale* »⁶⁶⁷. Or, « *il n'est pas meilleur moyen d'asservir la politique monétaire que de contraindre la Banque centrale à financer le déficit budgétaire* »⁶⁶⁸. En effet, « *face à la dépréciation monétaire, la contrainte de financement des pouvoirs publics contribuera à la réduction de la marge d'intervention des autorités monétaires* »⁶⁶⁹. L'objectif principal de la Banque centrale étant la stabilité des prix, il apparaît que le

⁶⁶⁶ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 49.

⁶⁶⁷ ERB (D. R.), « Le rôle des Banques centrales », *Revue Finances et Développement*, décembre 1989, p. 11.

⁶⁶⁸ BENASSY (A.) et PISANI-FERRY (J.), « Indépendance de la Banque centrale et politique budgétaire », *RFFP*, n°46-1994, p. 83.

⁶⁶⁹ NOUPOYO (G), thèse, *op. cit.*, p. 49.

financement monétaire des Trésors nationaux pourrait compromettre cet objectif en ce sens qu'il entraîne une création monétaire. Or, une augmentation de la masse monétaire qui n'est pas suivie d'une augmentation de la production peut entraîner une augmentation de l'inflation.

332. Au-delà de cet argument économique, on pourrait également se fonder sur une argumentation purement budgétaire pour relever les incohérences du maintien d'un tel mécanisme dans la zone UEMOA. Le nouveau Traité UEMOA fait de la rigueur budgétaire une condition essentielle, sinon indispensable, de la réussite du processus d'intégration économique. Or, l'expérience des États de la zone dans l'utilisation du financement monétaire de leurs Trésors nationaux a démontré toute l'insuffisance du système de coordination mis en place. Malgré l'existence de règles strictes, limitant le financement monétaire des Trésors nationaux, la prépondérance du politique sur les institutions communautaires a conduit à vider ces règles de leur efficacité. Les États n'ont pas hésité à détourner et à contourner les règles établies, parfois avec la complaisance de la Banque centrale, pour faire face à leurs déficits budgétaires. Ce qui a entraîné un accroissement de la dette vis-à-vis de la Banque centrale. On pourrait supposer qu'une indépendance organique de l'Institut d'émission par rapport au politique suffirait à assurer une meilleure efficacité de la règle de limitation du financement monétaire⁶⁷⁰. Mais cela s'avère en réalité insuffisant. Il est en effet avéré que « *la garantie d'un financement de la Banque centrale et le bénéfice de conditions privilégiés par rapport à celles prévalant sur le marché financier, sont évidemment des incitations au laxisme budgétaire : d'une part, ils épargnent au gouvernement de devoir subir le jugement des marchés financiers, d'autre part, ils autorisent le recours au "seigneurage" pour financer le déficit, ce qui permet de contenir la progression de la dette publique et des intérêts dus au titre de son service* »⁶⁷¹. Une interdiction du financement monétaire des Trésors nationaux, à l'instar de la solution retenue par le Traité européen de Maastricht de 1992, semble être plus recommandée en matière de discipline budgétaire.

⁶⁷⁰ Certains auteurs estiment que, malgré la soumission formelle de la BCEAO aux gouvernements nationaux, celle-ci a acquis une autonomie de fait, en raison, d'une part, du caractère multinational de la Banque qui la met à l'abri des décisions unilatérales d'un gouvernement, d'autre part, en raison de la forte personnalité des gouverneurs successifs ainsi que la longévité de leur mandat. Voir GUILLAUMONT JEANNENEY (S.) « L'indépendance de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'ouest : une réforme souhaitable ? ». Revue d'économie du développement 2006/1- Vol 20, p.47

⁶⁷¹ BENASSY (A.) et PISANI-FERRY (J.), « Indépendance de la Banque centrale et politique budgétaire », *op. cit.*, p. 84 ; ULLMO (Yves), « Politique budgétaire et politique monétaire », RFFP, n°46, 1994, p. 95.

2. La promotion d'un financement par la dette

333. Si la garantie d'un financement monétaire des Trésors nationaux pourrait être une incitation au laxisme budgétaire, son interdiction n'entraîne cependant pas ipso facto une saine gestion budgétaire. Une étude menée en effet sur l'expérience de certains États montre que « *l'accession d'une Banque centrale à un niveau supérieur d'autonomie ne saurait suffire à imposer les comportements de rigueur financière nécessaire au contrôle des déficits* »⁶⁷². Cette étude montre que dans la période 1973-1989, alors que l'Italie et la Norvège se trouvent créditées d'un niveau d'autonomie quasiment identique, ces deux pays enregistrent en fait des performances budgétaires radicalement opposées : le ratio "déficit/PIB" étant inférieur à 2% en moyenne dans le cas norvégien et supérieur à 10% dans le cas italien. Dans le même temps, l'Allemagne qui dispose d'un niveau d'autonomie deux fois plus grande que celui de la Norvège, ne réalise pas de meilleures performances sur la période considérée⁶⁷³. On en déduit avec Sylviane GUILLAUMONT-JEANNENEY, qu'en réalité, en ce qui concerne la BCEAO, « *l'idée sous-jacente est non d'empêcher tout déficit budgétaire (ceux-ci sont important en Europe même), mais d'encourager un financement par endettement plutôt que par seigneurage, parce que la dette comporte un coût budgétaire qui tend à en limiter le montant et à éviter les déficits trop importants et récurrents* »⁶⁷⁴. Là aussi, certaines expériences viennent nuancer cette conception. Dans les années 1970-1980, les performances de l'Espagne et de l'Allemagne sont très comparables, alors même que la Banque d'Espagne est bien moins autonome que la Bundesbank. Dans le même temps, alors que les Banques centrales scandinaves semblent bénéficier du même degré d'autonomie que la banque nationale de Belgique, le ratio "dette publique/PIB" dans le cas belge est deux fois plus important que dans les cas norvégien, suédois et danois⁶⁷⁵. Ce constat est toujours d'actualité, puisque, malgré l'indépendance affirmée de la Banque centrale européenne, et des Banques centrales nationales et, par conséquent, l'interdiction qui leur est faite de financer les Trésors nationaux, certains États se trouvent confrontés à des situations de dette inquiétantes. Ainsi en

⁶⁷² BASSONI (M.) et CARTAPANIS (A.), «Autonomie des Banques centrales et performances macroéconomiques », *Revue Economique*, vol 46, n°2-1995, p. 425.

⁶⁷³ Ibidem.

⁶⁷⁴ GUILLMONT-JEANNENEY (S.), « L'indépendance de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest : une réforme souhaitable ? », *op. cit.*, p. 68.

⁶⁷⁵ BASSONI (M.) et CARTAPANIS (A.), «Autonomie des Banques centrales et performances macroéconomiques », *op. cit.*, p. 425.

France, l'INSEE annonçait en fin septembre 2014, le franchissement du cap de 2000 milliards d'euros de dette publique.

334. Malgré cette absence de relation systématique, il est admis que « *l'indépendance de la Banque centrale renforce les incitations à la discipline budgétaire dans ce sens limité qu'elle conduit à exclure les dérapages prononcés, conduisant à une évolution explosive de la dette* »⁶⁷⁶. La conséquence est l'incitation, pour les États, à se retourner vers des modes alternatifs de financement, plus "sains", à savoir, recourir aux marchés pour le financement de leurs dettes. Face à la baisse substantielle du financement externe des États, et à leur faible capacité de mobilisation des ressources internes, l'emprunt s'avère particulièrement intéressant pour les États de la zone UEMOA. Sur le plan de la discipline budgétaire, le marché des capitaux peut exercer une forte contrainte sur les États dans la mesure où « *un État fortement endetté éprouvera des difficultés à se procurer des crédits avantageux, à placer les titres qu'il émet à cette fin. Le principe posé est que le marché peut faire payer à un pays une politique économique trop laxiste : il hésitera à octroyer de nouveaux moyens à un gouvernement qui ne prendrait pas de mesures suffisantes pour réduire un déficit jugé excessif, sauf à ce que des conditions particulièrement avantageuses lui soit octroyées* »⁶⁷⁷. La recherche de crédibilité auprès des investisseurs devient ainsi la règle, voire même une obsession⁶⁷⁸. L'idée sous-jacente est que les États deviendraient plus économes et plus responsables grâce au regard du secteur privé⁶⁷⁹. Les États, « *aiguillonnés par les risques de dégradation de leur capacité de financement sur les marchés financiers, cherchent à donner des gages de sérieux concernant la gestion de leurs Finances publiques* »⁶⁸⁰. Des agences privées de notation⁶⁸¹ jouent le rôle d'alerte à travers une notation souveraine de la solvabilité des États. Ces notes ont pour conséquence, non seulement d'orienter les investisseurs, mais également d'influencer les taux d'intérêts proposés sur les marchés obligataires⁶⁸². Tout ceci, bien évidemment, soulève la question de

⁶⁷⁶ BENASSY (A) et PISANI-FERRY (J), « Indépendance de la Banque centrale et politique budgétaire », *op. cit.*, p. 84.

⁶⁷⁷ CHEMAIN (R.), thèse *op. cit.*, p. 149.

⁶⁷⁸ BOUVIER (M.), « Union européenne : la solidarité financière ou l'aventure ! », RFFP n°120-novembre 2012, p. V.

⁶⁷⁹ DEVOLUY (M.), « Dérégulation financière et dettes publiques », Bulletin de l'OPEE, n°28, été 2013, p. 19.

⁶⁸⁰ RUEDA (F.), « Règle d'or ou règles d'or ? De la discipline budgétaire en droit comparé européen », in Mélanges en l'honneur du Professeur Joël MOLINIER, L.G.D.J, 2012, p. 606.

⁶⁸¹ Comme Moody's ou Standard and Poor's.

⁶⁸² RUEDA (F.), « Règle d'or ou règles d'or ? De la discipline budgétaire en droit comparé européen », *op. cit.*, p. 606.

la substitution des créanciers internationaux et des agences de notations au contrat social établi entre les administrés et leurs gouvernements.⁶⁸³ Les politiques économiques nationales sont ainsi exposées à la « *puissance normalisatrice des marchés mondiaux* »⁶⁸⁴.

B. La suppression des avances statutaires aux États membres

335. La disparition des avances directes à l'État s'avère être un processus lent et souvent difficile à mettre en œuvre⁶⁸⁵. Les difficultés rencontrées par les États à solder leurs comptes, voire, le recours à de nouvelles avances, malgré la décision du Conseil des ministres en 1998 de les supprimer, témoignent de cette difficulté. Cette suppression n'a été finalement possible que de façon progressive à travers :

- d'abord, la consolidation des avances auprès de la Banque centrale **(1)**,
- et ensuite par une garantie formelle de l'indépendance de l'Institut d'émission et de l'interdiction qui lui est faite d'accorder directement des avances aux États **(2)**.

1. La suppression progressive : la consolidation des avances statutaires

336. Les dépassements réguliers des avances statutaires par les États ont conduit les autorités communautaires à envisager leur suppression. Lors de la réunion tenue à Ouagadougou le 24 septembre 1998, le Conseil des ministres de l'UEMOA avait décidé de geler les plafonds des avances statutaires au niveau atteint en décembre 1998, en vue de leur

⁶⁸³ KAHN (H.), « Faut-il défaire ou pas l'euro et la construction européenne pour les amender ? Compte rendu de l'ouvrage de Frédéric LORDON : La malfaçon, Monnaie européenne et souveraineté démocratique », Bulletin de l'OPEE, n°29- été 2014, p. 5.

Certains auteurs estiment cependant que l'idée selon laquelle nous assistons à la mort de la souveraineté étatique n'est pas juste dans la mesure où ce sont les États eux-mêmes qui ont contribué à la montée en puissance des agences de notations avec le souhait de réagir le mieux possible aux fluctuations de l'économie mondiale et des marchés financiers. Leur action a été délibérée et l'on parle même dans la littérature juridique étrangère de « *licence de régulation* » ou de « *délégation* » aux agences d'un pouvoir normatif. Voir notamment PLESSIX (B.), « A propos des agences de la notation souveraine », Revue juridique de l'économie publique, n°715-janvier 2014, p. 5.

⁶⁸⁴ Ibidem.

⁶⁸⁵ KEMPF (H.) et LANTERI (M.), « La gouvernance des banques centrales dans les pays émergents et en développement : le cas de l'Afrique subsaharienne », Bulletin de la Banque de France, n°171-mars 2008, p. 93.

extinction à l'horizon de la fin 2001⁶⁸⁶. Cet objectif semblait quelque peu hors d'atteinte puisqu'a été constaté, de décembre 2000 à décembre 2001, une augmentation des concours aux Trésors nationaux de 16% soit 57,8 milliards de francs CFA, imputable aux concours au titre de l'article 16 des statuts de la BCEAO, effectuée principalement sous forme d'avances en compte courant en liaison avec le retard observé dans la mobilisation des ressources extérieures par certains États⁶⁸⁷. Le 18 décembre 2001, constatant la non-réalisation de l'objectif d'apurement, le Conseil des ministres a décidé, à titre conservatoire, de geler les concours concernés au niveau atteint au 31 décembre 2001, soit 388,8 milliards de francs CFA, en invitant les États à résorber l'utilisation des concours monétaires excédant, le cas échéant, les plafonds statutaires⁶⁸⁸. Le 19 septembre 2002, le Conseil des ministres a décidé de mettre en œuvre un programme de consolidation des concours monétaires directs de la BCEAO aux Trésors nationaux. Une convention de consolidation entre la BCEAO et les États membres fut signée et visait à consolider les arriérés sur 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2003, à leur niveau atteint le 31 décembre 2002. Les créances dues par les États à la BCEAO au titre des plafonds statutaires seront transformés en crédits à long terme. La consolidation consiste, en effet, à substituer une dette à moyen ou à long terme à une dette à court terme, dans le but de diminuer les contraintes pesant sur la trésorerie publique, ce qui réduit par conséquent les risques d'un financement monétaire⁶⁸⁹. Le remboursement sera assorti d'un taux d'intérêt de 3% l'an, qui sera calculé sur l'encours restant dû. On peut assimiler, dans ce cas, la consolidation à un rééchelonnement des créances de l'État vis-à-vis de la Banque centrale. En effet, en appliquant ce taux, la BCEAO fait une « fleur » aux États dans la mesure où le taux applicable au titre de l'article 16 était de 4,95%, et elle justifie cela par le souci d'alléger les charges de l'État⁶⁹⁰. Ce taux sera cependant porté à 6,5% pour les dépassements qui feront l'objet d'un remboursement étalé sur 12 mois⁶⁹¹. Les États, de leur côté, devaient s'engager à ne plus recourir aux avances statutaires de la Banque centrale. Bien auparavant, c'est-à-dire dès 1998, certains États avaient déjà décidé de renoncer à recourir à ces avances. Ce fut le cas

⁶⁸⁶ Banque de France, *La zone franc*, Rapport 2001, p. 62.

⁶⁸⁷ Ibidem, p.65

⁶⁸⁸ Banque de France, *La zone franc*, Rapport 2002, p. 64.

⁶⁸⁹ BONNEAU (N.), « Consolidation », in PHILIP (L.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, éd. Economica, Paris 1991, Tome 1, pp. 435-436 ; CORNU (G.), « Vocabulaire juridique », 10^e éd. PUF, 2014, p. 247.

⁶⁹⁰ DIENG (I.), « UEMOA : les États devront se passer de la BCEAO pour leur trésorerie », M.T.M, 3 janvier 2003, p. 22.

⁶⁹¹ Banque de France, *La zone franc*, Rapport 2002, p. 64.

du Bénin en 1997, ou du Mali en 1998. Mais, les statuts de la BCEAO n'excluaient pas formellement les avances dans la mesure où les articles y relatifs subsistaient dans les textes. De ce fait, même en 2003, certains autres États comme le Niger, la Guinée Bissau et le Togo ont crevé les plafonds statutaires.

2. L'interdiction définitive du financement monétaire des Trésors nationaux

337. L'interdiction du financement monétaire des Trésors nationaux suppose une indépendance de la Banque centrale vis-à-vis des États. Cette indépendance doit être à la fois politique, et économique. *« L'indépendance politique repose sur l'absence d'intervention du gouvernement dans la formulation des décisions de politiques monétaires et sur l'inscription dans les statuts de dispositions garantissant l'indépendance (durée minimum du mandat du gouverneur, objectif principal de stabilité de prix). L'indépendance économique repose principalement sur les limites posées au financement de l'État par la Banque centrale »*⁶⁹². Certes, *« des garanties formelles d'indépendance ne sont pas toujours nécessaires pour rendre une activité indépendante et transparente, pas plus qu'elles ne sont suffisantes pour assurer l'indépendance de l'Institution »*⁶⁹³, mais elles y contribuent. Dans le cas des Banques centrales, une façon radicale de les protéger de la pression des gouvernements est de leur interdire de financer directement le budget des États, des Collectivités locales ou des entreprises publiques⁶⁹⁴.

338. Le Traité de Maastricht (article 101 TCE), dès le début de la construction de l'Union économique et monétaire européenne, a interdit à la Banque centrale européenne, ainsi qu'aux Banques centrales nationales *« d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes ou organismes de l'Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres ; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la Banque*

⁶⁹² KEMPF (H.) et LANTERI (M.), « La gouvernance des banques centrales dans les pays émergents et en développement : le cas de l'Afrique subsaharienne », Bulletin de la Banque de France, n°171-mars 2008, p. 87.

⁶⁹³ SAJÓ (A.), « Les autorités indépendantes », in TROPER (M.) et CHAGNOLLAUD (D.), (dir.), *Traité international de Droit constitutionnel*, Tome 2, Dalloz, 2012, p. 349.

⁶⁹⁴ GUILLAUMONT-JEANNENEY (S.), « L'indépendance de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest : une réforme souhaitable ? », Revue d'Économie du Développement, 2006/1 Vol 20, p. 67.

centrale européenne ou les banques centrales nationales, des instruments de leurs dettes est également interdite »⁶⁹⁵. C'est cette solution qui a été finalement retenue par les autorités communautaires de l'espace UEMOA. Lors de la session tenue à Ouagadougou le 20 janvier 2007, elles ont décidé d'amorcer une réforme institutionnelle de l'UMOA et de la BCEAO, à travers l'adoption de nouveaux textes. Cette réforme « s'explique par le besoin de corriger les difficultés d'application de certains textes et la nécessité d'adapter les politiques de l'espace communautaire aux meilleures pratiques en vigueur au plan international »⁶⁹⁶. Ces textes sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2010. Le nouvel article 4 des statuts de la BCEAO énonce clairement l'indépendance de la Banque centrale, ainsi que de ses organes et son personnel. Désormais, aux termes de l'article 9 de ses statuts, celle-ci définit et met en œuvre la politique monétaire au sein de l'Union, contrairement aux anciens textes qui donnaient attributions au Conseil de ministres de définir la politique monétaire et du crédit de l'Union⁶⁹⁷, et au Conseil d'administration de la BCEAO, le soin de mettre en œuvre la politique monétaire dans le cadre des directives du Conseil des ministres⁶⁹⁸. À cette consécration formelle de l'indépendance organique de la Banque centrale, vient s'ajouter la suppression des avances statutaires aux États membres. L'article 36 des statuts issus de la nouvelle réforme dispose expressément, en effet, que, « la Banque centrale ne peut accorder des financements monétaires aux Trésors publics, aux collectivités locales ou à tous autres organismes publics des États membres de l'UMOA ». Cette formulation laconique ne concerne que le financement direct. La Banque centrale peut donc intervenir indirectement sur le marché des capitaux « en achetant et en vendant ferme, au comptant ou à terme, en prenant et en mettant en pension ou gage, en prêtant ou en empruntant des effets ou valeurs aux intervenants éligibles »⁶⁹⁹. Et à ce titre, sont admis en support de refinancement de la BCEAO, « les bons du Trésor émis conformément à la réglementation de l'UEMOA en vigueur, ainsi que les autres titres ou valeurs émis ou garantis par les Trésors publics, les collectivités locales ou tous autres organismes publics des États membres de l'UEMOA, après accord préalable du

⁶⁹⁵ En France, la loi du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, en son article 3 interdit à la Banque de France « d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public ou tout autre organisme ou entreprise public. L'acquisition directe par la Banque de France de titre de leur dette est également interdite... ».

⁶⁹⁶ BCEAO, *Financements des économies des États membres de l'Union : Bilan et perspectives*, Perspectives économiques des États de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, 2012, p. 12.

⁶⁹⁷ Article 12 du Traité de l'UMOA du 14 novembre 1973.

⁶⁹⁸ Article 52 des statuts de la BCEAO du 14 novembre 1973.

⁶⁹⁹ Article 18 des statuts de la BCEAO issus de la réforme de 2007.

Comité de Politique Monétaire»⁷⁰⁰. Toutefois, le montant et l'encours desdits effets et valeurs détenus par la BCEAO pour son propre compte « *ne peuvent dépasser trente-cinq pour cent (35%) des recettes fiscales nationales dudit État constatées au cours de l'avant dernier exercice fiscal* »⁷⁰¹.

Section II- Les risques d'une trop forte soumission des politiques budgétaires nationales aux pouvoirs des marchés

339. La question de la soutenabilité des Finances publiques est étroitement dépendante des modalités de financement de la dette qui expliquent l'importance des marchés⁷⁰². Avec désormais l'interdiction du financement des Trésors nationaux par la Banque centrale dans la zone UEMOA, les États sont obligés de se tourner vers un financement par les marchés (**§I**). « *L'enjeu est d'aller vers un financement moins cher, plus juste et qui préserve la souveraineté du politique* »⁷⁰³. Cette solution présente, en effet, a priori, l'avantage de ménager la souveraineté des États dans un contexte marqué par une surveillance accrue des autorités communautaires sur des domaines relevant en principe de la pleine souveraineté des États. Mais en réalité, le risque est d'aboutir à un renforcement de la contrainte, qui ne sera plus simplement juridique, mais deviendra aussi financière⁷⁰⁴. Les marchés auraient l'avantage d'imposer aux États une rigueur dans la gestion de leurs Finances publiques. Mais, cette contrainte financière exercée par les marchés financiers doit nécessairement s'accompagner de la mise en place, au niveau communautaire, d'un cadre juridique et institutionnel adéquat (**§II**). En effet, « *l'existence de règles juridiques encadrant la politique budgétaire apparaît aujourd'hui comme l'un des critères qui, aux yeux des*

⁷⁰⁰ Article 45 de la décision n°397/12/2010 portant règles, instruments et procédures de mise en œuvre de la politique de la monnaie et du crédit de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'ouest.

⁷⁰¹ Article 53 de la décision n°397/12/2010.

⁷⁰² BARILARI (A.), « Crise des Finances publiques, crise de la gouvernance », *Revue Gestion et Finances Publiques*, n°3-mars 2012, p. 95.

⁷⁰³ DEVOLUY (M.), « Dérégulation financière et dettes publiques », *Bulletin de l'OPEE*, n°28- été 2013, p. 20.

⁷⁰⁴ Ce cheminement semble inverse de celui de l'Union européenne, où jusqu'alors diffuse et anonyme, la contrainte externe exercée par les marchés financiers s'incarne aujourd'hui dans un organe et une procédure identifiés. Voir CHEVAUCHEZ (B.), « Les effets de la construction européenne sur notre système de Finances publiques », *RFFP*, n°68-décembre 1999, p. 43.

investisseurs mondiaux, permettent d'apprécier la qualité de la gestion des Finances publiques d'un État»⁷⁰⁵.

§I. Les mécanismes de financement par la dette publique dans la zone UEMOA

340. Le besoin de financement croissant des États de la zone UEMOA les conduit à diversifier leurs sources de financement. Traditionnellement, le Trésor public se procure les ressources de trésorerie nécessaires auprès de ses correspondants. Il s'agit des « *organismes et particuliers qui, soit en application des lois et règlements, soit en vertu de conventions, déposent, à titre obligatoire ou facultatif, des fonds au Trésor ou sont autorisés à procéder à des opérations de recettes et de dépenses par l'intermédiaire de ses comptables* »⁷⁰⁶. Ces dépôts ne sont pas rémunérés par le Trésor, ce qui en fait une ressource particulièrement intéressante. Mais, face à la diminution de ces dépôts et à la récurrence des déficits budgétaires, les Trésors nationaux se tournent de plus en plus vers l'émission d'emprunts publics. Ce recours aux marchés de la dette restreint le pouvoir budgétaire des États puisque, désormais, « *avec la titrisation de la dette publique, le marché devient le régulateur par excellence face aux risques d'insouciance budgétaire des États* »⁷⁰⁷. Les marchés sanctionnent, en effet, à travers notamment l'augmentation des taux d'intérêts des emprunts. Cette discipline financière vient renforcer la discipline juridique communautaire. Le marché devient ainsi une force normalisatrice et disciplinaire à l'égard des États qui ne respecteraient par les règles imposées au niveau communautaire⁷⁰⁸. Cette soumission des Finances publiques nationales aux mécanismes du marché se fait par le biais d'un ensemble d'instruments **(A)**, dont les modalités de placement restreignent nécessairement les privilèges de l'État **(B)**.

⁷⁰⁵ WARSMANN (J-L.), *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n°3253), relatif à l'équilibre des Finances publiques*, n°3333, Assemblée Nationale, treizième législature, enregistré le 13 avril 2011, p. 15.

⁷⁰⁶ Article 61 de la directive n°07/2009/CM portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

⁷⁰⁷ DEVOLUY (Michel), « Dérégulation financière et dettes publiques », Bulletin de l'OPEE, n°28, été 2013, p. 19.

⁷⁰⁸ KAHN (R.), « Faut-il défaire ou pas l'euro et la construction européenne pour les amender ? Compte-rendu de l'ouvrage de Frédéric LORDON : La malfaçon-Monnaie européenne et souveraineté démocratique », op.cit p.5

A. Les instruments de la dette dans la zone UEMOA

341. Le développement de marché financier dans la zone UEMOA est relativement récent. Jusqu'au début des années 1990, il était quasiment inexistant. La volonté des autorités communautaires, à la suite de l'adoption du Traité UEMOA, de renoncer au financement monétaire des Trésors nationaux et de diversifier les sources de financements publics dans la zone UEMOA, a conduit à la mise en place d'une réglementation communautaire en la matière. Il s'agit en l'occurrence du règlement n° 06/2001/CM/UEMOA du 6 juillet 2001 portant sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication par les États membres de l'UEMOA, modifié par le règlement n°06/2013/CM/UEMOA du 28 juin 2013 sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication ou de syndication avec le concours de l'Agence UEMOA-Titres.

342. Le problème du financement du Trésor doit être traité en « *gardant à l'esprit qu'il doit simultanément faire face à plusieurs types d'obligations : veiller à la liquidité de la trésorerie en procédant aux ajustements infra-annuels nécessaires pour pallier le décalage entre dépenses et recettes ; assurer le financement du déficit budgétaire, s'il existe, et enfin faire en sorte que l'État puisse faire face aux charges d'amortissement de la dette publique, lorsque les titres viennent à échéance* »⁷⁰⁹. La gamme de financements proposés dans la zone UEMOA est assez restreinte, dans la mesure où elle n'est constituée que de dettes négociables. Le règlement n°06/2013/CM/UEMOA du 28 juin 2013 prévoit, en effet, d'une part, des bons du Trésor, d'autre part des obligations du Trésor⁷¹⁰. Ces différents instruments permettent non seulement de procéder aux ajustements des décalages entre les dépenses et les recettes, mais également à financer de véritables déficits budgétaires et aussi à faire face aux charges d'amortissement de la dette publique.

343. Les bons du Trésor sont des titres de créances à court terme, émis par l'État dans le cadre de ses opérations de trésorerie⁷¹¹. Ils présentent la particularité d'être

⁷⁰⁹ BOUVIER (M) et (al), *Finances publiques, op. cit.*, p. 530.

⁷¹⁰ En réalité, ces deux instruments relèvent de marchés différents : les bons du Trésor, du marché monétaire et les obligations du Trésor du marché financier. Les deux types de marchés se différencient en principe par les échéances des différents titres. Les titres du marché monétaire portent sur le court terme, tandis que ceux du marché financier portent sur le moyen ou long terme.

⁷¹¹ PAYSANT (A.), « Les bons du Trésor (aspects juridiques) », in LOÏC PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques, op. cit.*, p. 1552.

dématérialisés et tenus en compte courant dans les livres de la Banque centrale⁷¹² ce qui a pour avantage de faciliter les règlements et remboursements relatifs à ces bons. Ils ont une durée de sept jours à deux ans⁷¹³ et leur valeur nominale unitaire est fixée à un million de francs CFA ou un multiple de ce montant⁷¹⁴. À l'émission, les bons du Trésor sont assortis d'une rémunération payable d'avance et précomptée sur la valeur nominale des bons⁷¹⁵, « c'est-à-dire payés au souscripteur dès l'émission par imputation sur le prix »⁷¹⁶. Cela signifie que lorsque l'État émet des bons d'une valeur de 10 millions de francs CFA à un an au taux de 2%, le souscripteur paiera au Trésor public 9,80 millions. La différence, équivalent à 200 mille francs CFA, correspond aux intérêts précomptés.

344. Les obligations du Trésor sont des titres à moyen ou long terme émis pour une durée supérieure à deux ans. Cette longévité permet de limiter l'exposition de l'État au risque de liquidité en répartissant sur un plus grand nombre d'années, la charge de refinancement du stock de la dette⁷¹⁷. Leur valeur nominale est de dix mille francs CFA ou d'un multiple de ce montant⁷¹⁸. Ils produisent annuellement une rémunération à taux fixe sur la valeur nominale, le taux d'intérêt étant fixé par l'émetteur, en concert avec l'Agence UMOA-Titres⁷¹⁹. Tout comme les bons du Trésor, elles sont dématérialisées, et inscrites dans les livres de la Banque centrale⁷²⁰.

345. Ces instruments de financement proposés aux États permettent de couvrir à la fois leurs besoins de trésorerie et leurs besoins d'investissement.

⁷¹² Article 12 du règlement n°06/2013/CM/UEMOA portant sur les bons et obligations du trésor émis par voie d'adjudication ou de syndication avec le concours de l'agence UMOA-Titres.

⁷¹³ Article 22 du règlement n°06/2013/CM/UEMOA.

⁷¹⁴ Ibidem, article 23.

⁷¹⁵ Ibidem, article 24.

⁷¹⁶ BOUVIER (M.), et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 531.

⁷¹⁷ ADAM (F.) et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 171.

⁷¹⁸ Article 26 du règlement n°06/2013/CM/UEMOA.

⁷¹⁹ Ibidem, article 30.

⁷²⁰ Ibidem, article 12.

B. Les modalités de recours aux marchés

346. Il est admis que, pour que les marchés puissent jouer leur rôle, il faut que l'État ne puisse pas se procurer les crédits dont il a besoin à des conditions privilégiées. C'est la libre loi de l'offre et de la demande qui doit permettre de fixer le coût de l'emprunt public⁷²¹. En acceptant ainsi de jouer le jeu des marchés, il est évident que les États renoncent, au moins partiellement, à se procurer des ressources à un taux privilégié, et acceptent le risque de payer pour leurs emprunts, des taux d'intérêt élevés, alourdissant ainsi la charge budgétaire des intérêts de la dette⁷²². Déterminer le mode de placement de la dette **(2)** nécessite au préalable de clarifier la nature juridique de l'emprunt public **(1)**.

1. La nature juridique de l'emprunt

347. Juridiquement, l'emprunt est un contrat dans la mesure où il apparaît comme un accord de volontés entre le prêteur, qui verse une chose ou une somme d'argent, et l'emprunteur, qui reçoit cette chose ou cette somme afin de s'en servir, à charge de restitution⁷²³. Si cette affirmation est aujourd'hui unanimement reconnue, même pour l'emprunt public, il n'en a pas toujours été ainsi. L'emprunt public à pendant longtemps, et successivement, été qualifié, par la doctrine, d'acte émanant du souverain, en clair d'acte de gouvernement insusceptible de tout recours, puis d'acte unilatéral du fait du développement des emprunts forcés, avant d'être reconnu plus tard comme un contrat⁷²⁴. Cette dernière position doctrinale sera confirmée par la jurisprudence, d'abord internationale, puis nationale. Se posait ainsi la question de savoir si le contrat d'emprunt est un contrat international, administratif ou privé. En ce qui concerne les contrats conclus entre l'État et un autre État étranger, ou une organisation internationale, le juge international a admis de longue date qu'il

⁷²¹ CHEMAIN (R), thèse, *op. cit.*, p. 149.

⁷²² BOUVIER (M) et (al.), *Finances publiques*, *op. cit.*, p.530.

⁷²³ CABANNES (X.), « La nature juridique des contrats d'emprunts publics de l'État : analyse au regard de la politique contemporaine d'émission des titres publics », in *Mélanges Paul AMSELEK*, éd. BRUYLANT, 2005, p. 155.

⁷²⁴ JEANNARD (S.), « L'identification de la nature juridique des emprunts publics », *RFFP*, n°123-septembre 2013, pp. 55-57.

s'agissait d'un contrat international⁷²⁵. En ce qui concerne les contrats relatifs aux nouveaux instruments financiers, la question reste posée.

348. Le juge administratif pour qualifier un contrat d'administratif retient quelques critères. Le contrat est administratif par détermination de la loi, ou lorsqu'une personne publique est présente au contrat et qu'il comporte une clause exorbitante de droit commun⁷²⁶, ou est soumis à un régime exorbitant de droit commun⁷²⁷, ou encore, enfin, en raison de son objet, en l'occurrence lorsque celui-ci porte sur l'exécution d'un service public⁷²⁸. À l'évidence, ces critères traditionnels n'éclairent pas vraiment sur la nature du contrat d'emprunt du fait non seulement de la banalisation⁷²⁹ de celui-ci, mais aussi du fait que le cocontractant de l'administration n'exécute pas lui-même directement le service public. C'est donc de la nature même du Trésor public qu'il faut déduire le caractère administratif du contrat d'emprunt. Le Trésor est un service public de l'État⁷³⁰. Et, il est admis que lorsqu'un service public administratif consiste, dans son principe même, à passer des contrats, ces contrats ne peuvent qu'être administratifs dans la mesure où c'est le service public administratif lui-même qui transparait à travers ces contrats⁷³¹. Or, le Trésor, pour assurer le service public de la trésorerie, doit capter des fonds en utilisant l'emprunt public qui est un moyen privilégié qu'il a à sa disposition pour mener à bien la mission de service public qui lui est confiée⁷³².

2. Les modes de placement des titres de la dette publique

349. La nature administrative du contrat d'emprunt public justifie certainement que l'Union choisisse l'adjudication comme mode principal de placement des titres financiers⁷³³.

⁷²⁵ CPA, 11 Novembre 1912, Affaire franco-russe, RCADI, 1925, Tome 1, p. 175.

⁷²⁶ CE, 31 juillet 1912, Sociétés des granits porphyroïdes des vosges, 20^e éd. GAJA, p. 137.

⁷²⁷ CE, 19 janvier 1973, Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant, Rec., p. 48.

⁷²⁸ CE 20 avril 1956, Époux Bertin, 20^e éd. GAJA, p. 482.

⁷²⁹ Cette banalisation est le fruit de l'évolution des modalités de financement de l'État. Celui-ci a abandonné ses modalités traditionnelles de financement au profit d'un financement sur les marchés.

⁷³⁰ CABANNES (X.), « La nature juridique des contrats d'emprunts publics de l'État : analyse au regard de la politique contemporaine d'émission des titres publics », *op. cit.*, p. 178.

⁷³¹ Paul AMSELEK, cité par CABANNES (X.), « La nature juridique des contrats d'emprunts publics de l'Etat : analyse au regard de la politique contemporaine d'émission des titres publics » *op. cit.*, p. 184.

⁷³² Ibidem.

⁷³³ L'adjudication n'est cependant pas exclusive au contrat administratif.

L'adjudication est une procédure publique qui met en concurrence plusieurs souscripteurs selon le principe de l'appel d'offres. La procédure aboutit à la désignation automatique du cocontractant de l'administration en faveur de celui, des candidats ou soumissionnaires, qui propose le prix le plus bas⁷³⁴. Celle-ci peut être ouverte à tous les candidats, ou restreinte à seulement une catégorie donnée de candidats. Concrètement, dans la zone UEMOA, plusieurs acteurs interviennent dans la procédure d'adjudication. Tout d'abord, les bons et obligations du Trésor sont émis sous la responsabilité du ministre en charge des Finances de chaque pays⁷³⁵. Ensuite, l'organisation matérielle de l'adjudication est assurée par l'Agence UMOA-Titres (AUT). Le Conseil des ministres, lors de la réunion du 10 mai 2012 à Lomé, a en effet autorisé la BCEAO à créer cette agence communautaire dans le but « *d'aider les États membres à mobiliser sur les marchés des capitaux les ressources nécessaires au financement de leurs politiques de développement économiques, à des coûts maîtrisés* »⁷³⁶. En clair, elle « *est chargée, sur la base des besoins exprimés par les États, d'identifier les modalités les plus appropriées pour mobiliser les ressources financières nécessaires sur les marchés régionaux et internationaux de capitaux. Ces modalités sont proposées à chaque Trésor national qui arrête les décisions à prendre à cet effet* »⁷³⁷.

350. En ce sens, l'AUT élabore en concertation avec le Trésor de l'État émetteur, la note d'information et l'avis d'appel d'offres qui sont transmis à la BCEAO. Sept jours au moins avant la date de l'adjudication, elle communique par avis les caractéristiques de l'émission, à savoir la date de chaque adjudication, l'échéance des bons ou des obligations du Trésor, le montant de l'émission, la date et l'heure limite de dépôt des soumissions, ainsi que la date de règlement⁷³⁸. Les soumissions sont anonymes. Peut soumissionner toute personne physique ou morale, résidente ou étrangère. Cependant, seuls peuvent s'adresser directement à la Banque centrale, les établissements de crédit, les Sociétés de Gestion et d'Intermédiation (SGI), ainsi que, les organismes financiers régionaux disposant de comptes de règlement dans les livres de la Banque. Les autres souscriptions se font par l'intermédiaire d'établissements de crédit et de SGI implantés sur le territoire l'Union⁷³⁹. Le dépouillement est effectué par l'AUT, qui soumet les propositions de seuils au Trésor de l'État concerné, qui est seul habilité

⁷³⁴ CORNU (G.), (dir.), *Vocabulaire juridique*, 14^e édition PUF, 2005, p. 27.

⁷³⁵ Article 3 du règlement n°06/2013/CM/UEMOA.

⁷³⁶ Rapport annuel de la BCEAO, 2012, p. 17.

⁷³⁷ Ibidem, p.12.

⁷³⁸ Article 6 du règlement n°06/2013/CM/UEMOA.

⁷³⁹ Ibidem, article 4.

à arrêter, en dernier ressort, le montant à retenir pour l'adjudication⁷⁴⁰. C'est donc un souci de transparence et de concurrence qui sous-tend le choix de cette technique. Les titres ainsi émis peuvent faire l'objet de transactions sur le marché secondaire.

351. Cependant, les États membres peuvent également recourir, aux termes des articles 31 et 32 du règlement n°06/2013/CM/UEMOA du 28 juin 2013, à la procédure d'émission par syndication. Cette procédure, qui était beaucoup utilisée en France jusqu'en 1985, est encore dite "de la prise ferme", car consistant à confier le placement des emprunts à un syndicat bancaire, qui s'engage sur un taux d'intérêt déterminé⁷⁴¹. « Cette méthode permet d'atteindre une taille bien plus importante que ne l'aurait fait l'adjudication, plus particulièrement sur les maturités très longues, et d'ajuster la taille émise au plus près de la demande finale »⁷⁴². La syndication est donc « plus appropriée aux émissions de maturités longues, pour lesquelles la demande est moins prévisible que pour les maturités plus courtes »⁷⁴³. Le choix du syndicat chef de file du placement est effectué par le Trésor public de l'État concerné en concertation avec l'Agence UMOA-Titres par appel à candidature et un cahier de charges lui est adressé⁷⁴⁴.

352. Dans la zone UEMOA, le recours à l'adjudication s'est vite généralisé, en ce qui concerne les bons du Trésor. Pour ce qui était des obligations du Trésor, c'est le mode de placement par syndication qui était privilégiée jusqu'en 2007. Suite à la décision des autorités communautaires, en avril 2007, de « rechercher des financements alternatifs pour faire face aux besoins d'investissements en infrastructures dans certains secteurs tels que celui de l'énergie, confronté à des difficultés dans plusieurs pays de l'UEMOA », il a été décidé de recourir au marché financier régional pour la mobilisation des ressources⁷⁴⁵.

⁷⁴⁰ Ibidem, article 8.

⁷⁴¹ BOUVIER (M) et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 535.

⁷⁴² FERNANDEZ (R.), « La gestion de la dette française au cœur de l'expertise de l'Agence France Trésor », RFFP ? n°123-septembre 2013, p. 29.

⁷⁴³ Ibidem.

⁷⁴⁴ Article 32 du règlement.

⁷⁴⁵ BCEAO, *Les instruments d'épargne disponibles sur le marché des capitaux de l'UEMOA, Modalités d'émission, bilan et perspectives*, Séminaire du centre régional d'assistance technique du Fonds Monétaire International pour l'Afrique de l'ouest (AFRITAC de l'ouest), Bamako du 20 au 22 octobre 2008, Thème : La mobilisation de l'épargne nationale et régionale, p. 23.

§II. Le cadre organisationnel et institutionnel de gestion de la dette

353. La directive sur la gestion de la dette, élaborée par le FMI en 2001, fait de la qualité de la législation ainsi que la transparence du cadre organisationnel, une condition nécessaire d'une gestion efficace de la dette. Elle dispose, en effet, que *«le cadre réglementaire doit préciser les détenteurs de l'autorité d'emprunter et d'émettre de nouveaux emprunts, d'investir et d'entreprendre des transactions pour le compte de l'État. Le cadre organisationnel de la gestion de la dette doit être clairement spécifié, et donner une définition précise des rôles et des responsabilités »*. Les autorités communautaires de la zone UEMOA ont traduit ce souci à travers l'adoption d'un règlement portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les États membres de l'UEMOA **(A)**. Cependant, traiter la question de la dette dans un cadre strictement national est un préalable qui s'avère finalement être insuffisant face aux situations de crise. La situation qu'ont connue les États de la zone euro nous en donne l'exemple. Les déficits permanents des États de la zone UEMOA conduisent ces derniers à recourir désormais et de plus en plus à la dette. Les risques que cette situation pourrait entraîner pour la soutenabilité des Finances publiques conduisent à projeter un renforcement de l'intégration budgétaire dans la zone UEMOA **(B)**.

A. L'encadrement communautaire des politiques nationales d'endettement

354. Le règlement n°09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les États membres de l'UEMOA a été signé à Dakar le 04 juillet 2007. Il s'agit d'une forme de transposition au plan régional, des règles internationales en matière de gestion de la dette, notamment la directive 2001 du FMI précitée. Son objectif est de contribuer à la viabilité de la dette et à la soutenabilité des Finances publiques des États membres de la zone UEMOA. Ce règlement fait obligation aux États d'élaborer une stratégie d'endettement public **(1)**, et procède à un renforcement des structures de gestion de la dette publique **(2)**.

1. L'obligation d'élaborer une stratégie d'endettement public

355. La nouvelle réglementation communautaire fait obligation aux États de mettre en place une politique d'endettement qui fixe les orientations en matière d'emprunts publics intérieurs et extérieurs, et de gestion de la dette. Ces orientations déterminent une stratégie permettant de s'assurer que le niveau et le rythme de croissance de la dette sont soutenables, que le service de la dette publique sera régulièrement payé à court, moyen et long terme, et enfin, que les objectifs de coûts et de risque de l'État seront réalisés⁷⁴⁶. Sont concernés, les emprunts intérieurs et extérieurs contractés directement par l'État ; les emprunts intérieurs et extérieurs contractés par les démembrements de l'État ; les emprunts publics et privés garantis par l'État ou ses démembrements⁷⁴⁷. Les organismes publics autres que l'État, à savoir les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif, et les organismes de sécurité sociale, sont en effet autorisés à financer leurs dépenses d'investissement par le recours à l'emprunt. En ce qui concerne la dette garantie par l'État ou ses démembrements, il s'agit de celle pour laquelle l'État ou ses démembrements s'engagent en cas de défaillance du débiteur véritable, à effectuer eux-mêmes le règlement des intérêts ou le remboursement des échéances d'amortissement périodique prévues au contrat⁷⁴⁸. Ce jeu de la garantie peut mettre, en tout ou en partie, le service de la dette à la charge de l'État, ou ses démembrements⁷⁴⁹. La dette est ainsi traitée dans sa globalité.

356. La stratégie d'endettement ainsi définie figure désormais, dans un document annexé au projet de loi de finances présenté au Parlement. Il s'agit là d'une nouveauté intégrée dans la nouvelle directive communautaire de 2009 relative aux lois de finances, et qui vise à renforcer les pouvoirs du Parlement en matière de contrôle et de maîtrise de la dette publique. Dans la mesure où la question de la dette publique est devenue une question clé de la politique économique et sociale, la capacité du parlement à maîtriser le stock et l'évolution de la dette de l'ensemble des administrations publiques est un enjeu important⁷⁵⁰. Ainsi, si les grands équilibres budgétaires sont élaborés par le Gouvernement, il incombe au Parlement de

⁷⁴⁶ Article 4, 1) du règlement n°09/2007/CM/UEMOA.

⁷⁴⁷ Article 3, 1) du règlement n°09/2007/CM/UEMOA.

⁷⁴⁸ DUCROS (J-C.), *L'emprunt de l'État*, éd. L'Harmattan, 2008, p. 33.

⁷⁴⁹ Ibidem, p.34

⁷⁵⁰ ECKERT (C.), « Le contrôle de la dette publique par le parlement : un enjeu politique devenu majeur », RFFP, n°123-septembre 2013, p. 5.

se prononcer par des votes sur certains facteurs endogènes essentiels d'évolution de la dette publique tels que, notamment, le solde public annuel qui alimente le besoin de financement public, la reprise de dettes de tiers, l'octroi de garanties de l'État à des tiers, l'autorisation donnée au ministre d'émettre des emprunts à court, moyen et long terme⁷⁵¹. L'article 3 de la directive 2009 relatif aux lois de finances dispose que « *les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte, compte tenu de la situation et des objectifs macro-économiques des États membres et des obligations du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité* ». Le Parlement est donc seul compétent pour déterminer l'équilibre budgétaire et financier.

357. Ainsi, d'une part, à travers les choix effectués en matière de dépenses et de recettes de l'État lors du débat sur les projets de lois de finances, il est en mesure de modifier le solde budgétaire primaire de l'État (c'est-à-dire hors charge de la dette), et en conséquence, le principal flux alimentant l'encours de la dette publique chaque année. D'autre part, il est conduit à se prononcer sur la réalisation de l'équilibre financier, lors du vote de l'article d'équilibre, évaluant les ressources et les charges de trésorerie⁷⁵². L'examen de l'article d'équilibre est présenté comme la clé de voûte juridique de la loi de finances⁷⁵³. La stratégie d'endettement annexée à la loi de finances comporte la justification de l'emprunt, les plafonds d'endettement et de garanties, la structure du portefeuille des nouveaux emprunts, les termes indicatifs des nouveaux emprunts, ainsi que le profil de la dette pour les quinze années à venir.

2 Le renforcement des structures de gestion de la dette publique

358. Le cadre organisationnel de la gestion de la dette publique fait intervenir plusieurs acteurs. L'article 11 du règlement dispose que Chaque État membre désigne une Autorité unique qui est seule compétente pour mener les négociations et signer les conventions d'emprunt ainsi que tous autres accords relatifs à la dette de l'État, sans préjudice

⁷⁵¹ Ibidem, p. 6.

⁷⁵² Ibidem, p. 7

⁷⁵³ ADAM (F.) et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 95.

des prérogatives constitutionnelles du Président de la République en la matière. Cette autorité sera également seule habilitée à signer les conventions de garantie octroyée par l'État à ses démembrements ou à des tiers. La plupart des législations primaires (Constitutions) des États confient en effet au Président de la République le pouvoir d'engager financièrement l'État, sur autorisation du Parlement. En pratique, ce pouvoir est délégué à certains membres du Gouvernement, généralement le ministre en charge de l'Économie et des Finances. Et à ce niveau, certains États ne sont pas en conformité avec la législation communautaire, puisque le pouvoir de négociation et de signature, ainsi que des accords de financement sont dans certains pays confiés à des autorités différentes. C'est notamment le cas du Sénégal où jusqu'en 2009, seul le Ministre de l'Économie et des Finances était habilité à engager financièrement l'État. Mais les décrets n° 2009-568 et 2005-567 du 15 juin 2009 (article 7) sont venus changer cette donne, puisque la compétence est désormais partagée avec le ministère en charge de la Coopération internationale. Ainsi, désormais, « *le ministère de l'Économie et des Finances est chargé entre autres de la préparation, la négociation et la signature des accords de prêts et de dons ainsi que des accords-cadres de coopération avec les partenaires de développement traditionnels ; la coordination de l'intervention des partenaires de développement, et enfin, la préparation et la mise en œuvre de la politique économique et financière* »⁷⁵⁴. Ce ministère intervient au travers de la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI), pour ce qui est de la dette extérieure et les garanties, et au travers de la Trésorerie Générale (TG), pour ce qui est de la dette intérieure⁷⁵⁵. Au ministre de la Coopération est confiée la charge du développement de la coopération économique et financière avec l'ensemble des partenaires du continent asiatique (sauf le Japon, dont la charge relève du MEF) et avec les pays arabes, la Chine, la Corée et l'Inde ainsi qu'avec les banques et Institutions financières arabes ; et aussi la préparation, la négociation et la signature des accords de prêts et de dons dans son domaine de compétences susvisé⁷⁵⁶.

359. Le règlement dispose également que chaque État membre adopte les mesures nécessaires pour organiser la coordination de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique avec les politiques budgétaires et monétaires. Cette coordination paraît

⁷⁵⁴ République du Sénégal, *Outils d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette*, Rapport Banque Mondiale et Pôle-dette, Mai 2010, p. 12.

⁷⁵⁵ La DDI est rattachée à la Direction Générale des Finances, et la TG est rattachée à la Direction Générale de Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT), Voir organigramme du ministère de l'Économie et des Finances, République du Sénégal, Rapport Banque mondiale, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁵⁶ Ibidem, p. 12.

particulièrement nécessaire du fait de l'interdépendance qui existe entre leurs divers instruments d'action. Il convient ainsi que « les gestionnaires de la dette fassent connaître aux autorités budgétaires leurs opinions sur les coûts et risques associés aux besoins de financement et au niveau d'endettement de l'État. Les responsables publics doivent comprendre comment fonctionnent les divers instruments, comment leurs effets sont susceptibles de se renforcer mutuellement, et comment des tensions peuvent surgir entre les politiques »⁷⁵⁷. À cet effet, est mise en place une structure de coordination présidée par le ministre chargé des Finances ou son représentant et composée des représentants des administrations et organismes impliqués dans le processus d'endettement. Elle peut faire également appel à toute personne ou structure qu'elle juge utile pour l'accomplissement de ses missions. Cette structure est chargée notamment⁷⁵⁸ :

- de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière d'endettement et de gestion de la dette publique ;
- d'assurer la coordination des actions des administrations et des organismes intervenant dans le processus d'endettement et de gestion de la dette publique ;
- de s'assurer du respect des orientations et objectifs du gouvernement en matière de soutenabilité des finances publiques et de viabilité de la dette publique ;
- de veiller au respect de la réglementation en matière de gestion de la dette publique ;
- d'émettre un avis motivé sur tout projet d'emprunt intérieur et extérieur et de demande de garantie octroyée par l'État ou ses démembrements ;
- de veiller au partage et à la transmission de l'information entre les structures et tous autres administrations et organismes participant au processus d'endettement et à la gestion de la dette publique.

360. Cette structure doit être obligatoirement saisie pour avis pour tout projet d'emprunt intérieur et extérieur et de demande de garantie publiques. Cet avis prend en compte l'intérêt de l'emprunt pour l'État membre, l'impact du nouvel endettement sur le service et la viabilité de la dette publique, et enfin la compatibilité avec la stratégie

⁷⁵⁷ Voir Directive FMI et de la Banque Mondiale pour la gestion de la dette, 2001, 39 pages.

⁷⁵⁸ Article 9, alinéa 1 du règlement n°09/2007/CM/UEMOA.

d'endettement public⁷⁵⁹. À ce jour, la plupart des États de la sous-région se sont dotés de Comités Nationaux de la Dette Publique qui assure cette mission de coordination.

B. Le nécessaire renforcement de l'intégration budgétaire

361. Le traitement de la question de la dette, surtout dans le cadre d'une Union monétaire, ne saurait se limiter à un simple cadre de gestion interne. Certes, celui-ci est un préalable indispensable, dans la mesure où il permet de contenir les conditions d'évolution de la dette. Mais face aux défaillances des mécanismes du marché **(1)**, il est nécessaire que s'organise à l'échelle de l'Union, un ensemble de dispositions permettant aux États de faire face aux risques d'insolvabilité qui pourraient mettre en danger l'ensemble de l'Union **(2)**.

1. Les risques du recours aux marchés

362. Le récent désaccord de la Commission de l'UEMOA, quant à la recommandation des services du FMI en faveur d'un abaissement du plafond d'endettement⁷⁶⁰, amène nécessairement à s'interroger sur les risques d'accroissement de la dette dans les années à venir. L'argument invoqué par les États est que l'abaissement de ce plafond serait un frein à l'investissement. Certes, « *il est normal que dans un pays en développement, l'État s'endette pour investir, mais jusqu'où peut-il aller?* »⁷⁶¹. Quand on sait les énormes besoins d'investissement de ces États, et face à la faible capacité de mobilisation des recettes intérieures et à l'interdiction du financement monétaire des Trésors nationaux, on imagine que l'endettement reste la seule alternative. Ce recours à l'emprunt pourrait s'expliquer également par le fait que, malgré son coût financier élevé, il apparaît comme la

⁷⁵⁹ Article 9, alinéa 2 du règlement n°09/2007/CM/UEMOA.

⁷⁶⁰ FMI, *Rapport des services du FMI sur les politiques communes des pays membres*, 2014, p. 12.

⁷⁶¹ GUILLAUMONT JEANNEY (S.), *Conduite de la politique monétaire en Union monétaire : défis et perspectives, le cas de l'UEMOA*, Document de travail n°62 du FERDI, Janvier 2013, présenté dans le cadre du Symposium « Intégration monétaire et mutations du système financier international : défis et perspectives » organisé pour le cinquantième anniversaire de la BCEAO, p. 15.

ressource la moins couteuse politiquement⁷⁶². Il présente ainsi l'inconvénient d'inciter la classe politique à la prodigalité, dans la mesure où il leur fournit d'importantes ressources sur le champ et de façon indolore pour le citoyen et son remboursement n'est normalement pas immédiat⁷⁶³. Le rapport PEBEREAU de 2006, sur la dette publique en France, dépeint une situation, qui, certes analyse le cas précis de ce pays, mais pourrait s'appliquer à bien d'autres. Il s'agit du choix de la facilité de la dette. Ce rapport dénonce en effet, le fait que l'emprunt soit devenu une ressource à part entière qui n'est plus uniquement utilisée pour le financement des dépenses d'investissement nécessaires à la croissance, mais pour couvrir des dépenses de fonctionnement et de transfert. Ce sont donc la lourdeur et l'incohérence de l'action administrative qui sont là pointées du doigt. Mais plus encore, tout ceci est entretenu par un ensemble de pratiques politiques et collectives qui font de la dépense publique, une réponse systématique aux problèmes de société ; les dépenses publiques sont financées par la dette publique⁷⁶⁴.

363. Certes, l'existence de règles communautaires encadrant les déficits publics des États pourrait laisser croire que la dette sera maîtrisée de fait, dans la mesure où la dette apparaît comme le résidu fatal des déficits passés, comme la cristallisation définitive des décalages successifs entre dépenses et recettes⁷⁶⁵. Mais, la récente crise de la zone euro vient nous rappeler que l'explosion de la dette peut être également tributaire de mesures conjoncturelles, notamment de soutien non seulement aux banques en difficultés, mais aussi à l'économie de façon générale. On pourrait même remonter à la crise de l'endettement qu'a connue l'Amérique latine, au début des années 1980, pour faire remarquer que les institutions financières, fournisseuses de capitaux, peuvent même stimuler les politiques d'endettement hors de toute mesure, attirées par des taux d'intérêt élevés, en pariant sur une solidarité financière des membres de l'Union en cas de défaillances⁷⁶⁶.

⁷⁶² HERTZOG (R), « Dette publique, déficits budgétaires et financement des investissements », in HERTZOG (R.), (dir.), *La dette publique en France*, éd. Economica, Paris 1990, p. 594.

⁷⁶³ DUCROS (J-C.), *L'emprunt de l'État*, éd. L'Harmattan, 2008, p. 53.

⁷⁶⁴ PEBEREAU (M.), *Rompre avec la facilité de la dette publique-pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, La Documentation Française ; Rapport officiel 2006, 189 pages.

⁷⁶⁵ MIGAUD (D.), *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi de finances pour 2000 (n°1805)*, n°1861, Assemblée nationale, enregistré le 14 octobre 1999, Tome I (www.assemblée-nationale.fr).

⁷⁶⁶ CHEMAIN (R.), thèse, *op. cit.*, p. 152.

364. Pour ce qui est des États de la zone UEMOA, les initiatives d'annulation de la dette ont largement contribué à un abaissement du plafond de cet indicateur. Mais en réalité, « *l'inquiétude ne vient pas tant du niveau actuel de l'endettement, encore faible, que de la vitesse de son accroissement* »⁷⁶⁷. Cet accroissement de la dette est la conséquence des situations de déficits budgétaires récurrents. Ceci montre qu'en réalité, le solde budgétaire de base, critère clé qui était appliqué jusqu'en janvier 2015, n'était pas suffisant pour stabiliser la dette par rapport au PIB. Avec l'ouverture aux marchés internationaux⁷⁶⁸, le solde budgétaire de base n'était plus pertinent, d'où son remplacement par un solde budgétaire global. Ce dernier permet d'évaluer les besoins d'endettement des États.

365. Cependant, il faudrait veiller à assurer plus de cohérence entre le critère relatif au solde budgétaire, et celui relatif à la dette publique, dans le but d'assurer la viabilité budgétaire. On pourrait dans ce cas, envisager que l'objectif de déficit global en vigueur depuis janvier 2015 soit accompagné d'un frein à l'endettement, c'est-à-dire que, « *le plafond du déficit est ajusté en fonction des écarts passés par rapport à l'objectif ou de la distance au plafond d'endettement* »⁷⁶⁹. Aussi, il conviendrait certainement de donner plus de poids au critère relatif à la dette dans le cadre de la réglementation communautaire de suivi des politiques budgétaires. Ce critère n'a pas un caractère contraignant. Et, comme nous l'avons vu, toute tentative d'abaissement de son plafond se heurte à la réticence des États, surtout dans un contexte marqué par la nécessité d'accroître les dépenses d'investissement nécessaires à la lutte contre la pauvreté. Quel que soit le plafond qui sera retenu à terme, il serait peut-être plus indiqué d'élargir la procédure pour déficit excessif au critère de la dette, à l'instar de la zone euro⁷⁷⁰. L'article 4 du TSCG prévoit en effet, en cas de dépassement de la valeur de référence de la dette publique, que l'État membre concerné procède à une réduction de sa dette d'1/20^e par an de la différence entre le ratio d'endettement atteint, et le plafond

⁷⁶⁷ L'exemple du Sénégal qui a connu de 2006 à 2011 une hausse rapide du ratio de sa dette publique sur son PIB, qui passe de 22,0% à 40,8% (soit au rythme de 85%), en raison d'une augmentation particulièrement rapide de son endettement intérieur, illustre bien cette tendance à un accroissement rapide de la dette publique. GUILLAUMONT JEANNEY (S.), *Conduite de la politique monétaire en Union monétaire : défis et perspectives, le cas de l'UEMOA*, op. cit., p. 13.

⁷⁶⁸ Le marché des capitaux de l'UEMOA est en effet un marché régional mais ouvert, par l'intermédiaire des banques et sociétés de gestion et d'investissement implantées sur le territoire de l'Union.

⁷⁶⁹ FMI, *UEMOA, Rapport des services du FMI sur les politiques communes des pays membres*, 2014, p. 68.

⁷⁷⁰ Dans la zone UEMOA, seul le critère clé, fait l'objet d'un suivi rigoureux de la part de la Commission.

communautaire de 60%⁷⁷¹. Mais avant d'engager toute procédure contre un État, la Commission tient compte de tout un ensemble de facteurs pertinents permettant de justifier la situation de l'État concerné⁷⁷².

366. Ces règles sont particulièrement nécessaires dans le cadre d'Une Union monétaire, en ce sens que les effets d'un endettement excessif d'un État se font davantage ressentir dans la mesure où l'Union monétaire crée, nécessairement, une interdépendance économique et financière des États membres. De ce fait, *«des interactions financières étroites, telles que la détention d'un volume élevé de titres de l'État d'un pays membre par des banques d'autres pays de l'Union, peuvent en effet être un puissant canal de transmission de la crise budgétaire d'un pays au reste de l'Union, avec les conséquences qui en découlent pour la stabilité de cette dernière, comme on a pu l'observer dans le cas de la zone euro »*⁷⁷³. À titre d'exemple, *« la situation née de la crise ivoirienne a conduit cet État à suspendre le service de sa dette et a mis en grave difficulté les banques ivoiriennes détentrices des titres de cet État, ainsi que certaines banques d'autres pays de l'Union engagées en Côte d'Ivoire. Elle illustre bien qu'une crise de la dette souveraine peut se transmettre d'un État à l'ensemble du système bancaire de l'Union »*⁷⁷⁴. Le risque est davantage accentué dans la zone UEMOA où une étude récente du FMI montre qu'en l'état actuel, dans la zone UEMOA, le rôle des marchés financiers est limité lorsqu'il s'agit d'assurer l'application de la discipline budgétaire. Cette étude montre, en effet, que les coûts d'emprunts dans la zone sont déterminés par la disponibilité et la demande de réserves bancaires sur le marché régional, plus que par l'augmentation de la dette intérieure en elle-même⁷⁷⁵. Les marchés financiers ne jouent donc pas correctement leur rôle disciplinaire.

⁷⁷¹ Cet article renvoie à l'article 2 du règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Cependant, pour un État soumis à une procédure concernant les déficits excessifs à la date d'adoption du règlement (8 novembre 2011), une période de transition a été instaurée afin de lui permettre d'adapter ses politiques en fonction des références numériques pour la réduction de la dette. Ainsi, aux termes du nouvel article 2-b), *« pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'État membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence »*.

⁷⁷² Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

⁷⁷³ FMI, UEMOA, *Rapport des services du FMI sur les politiques communes des pays membres*, 2013, p. 58.

⁷⁷⁴ GUILLAUMONT JEANNEY (S.), *Conduite de la politique monétaire en Union monétaire : défis et perspectives, le cas de l'UEMOA*, op. cit., p. 12.

⁷⁷⁵ Rapport des services du FMI, 2013, op. cit., p. 60.

2. La réorganisation des structures financières communautaires

367. Les limites des marchés présentent un phénomène plus vaste incitant à plus de solidarité, voire, à la mise en place d'un véritable "fédéralisme budgétaire"⁷⁷⁶. On sait par exemple que, dans le cadre de l'Union européenne, toute référence à une vocation fédérale a été exclue du Traité de Maastricht. Mais Joël MOLINIER prédisait déjà que l'une des questions clés de la décennie serait de savoir si les États tireraient toutes les conséquences de leurs engagements. Il estimait en effet qu'une fois le passage au fédéralisme monétaire organisé par le Traité accompli, on voit mal comment les États qui y seraient parvenus pourraient échapper à une fédéralisation de la définition, sinon de la mise en œuvre de leurs politiques économiques et budgétaires⁷⁷⁷. Il apparaît en effet que « *le fonctionnement de l'Europe et de sa zone euro, très loin des leçons du fédéralisme financier fait apparaître des risques patents pour sa pérennité* »⁷⁷⁸. La récente crise de la zone euro reflète sans doute ce défaut de construction. Pour l'heure, à la faveur de cette crise, la solidarité si chère aux pères fondateurs de la Communauté européenne s'est manifestée peu à peu en soutien aux États en difficultés. Michel BOUVIER estimait en ce sens que « *l'horizon européen est déterminé par des questions d'importance et des choix cruciaux qui ne pourront pas éluder la nécessité de*

⁷⁷⁶ Appréhender le fédéralisme budgétaire suppose de s'intéresser au fonctionnement financier des structures fédérales existantes. Le fédéralisme budgétaire (ou financier) suppose l'existence de deux entités (fédérale et États fédérés) dotées chacune d'une autonomie financière. Le pouvoir financier (effectuer des dépenses et créer des ressources) est donc partagé. Il s'agit là de la traduction sur le plan financier et fiscal de la répartition des compétences entre les deux niveaux, assurée par la Constitution fédérale. Le degré d'autonomie financière dépend du type de fédéralisme mis en place. On distingue ainsi le fédéralisme de type dualiste ou concurrentiel (États-Unis), où chaque entité reste dans sa sphère et le fédéralisme de type coopératif caractérisé par une interdépendance et une collaboration entre les entités. Mais quel que soit le modèle, sur le plan financier, le fédéralisme est marqué par l'existence d'un budget fédéral substantiel, à partir duquel est assuré un transfert vers les budgets des entités fédérées, qui par ailleurs font l'objet d'un encadrement. La distinction traditionnelle entre ces deux types de fédéralisme tend à se réduire puisque, toutes les fédérations allient un certain degré de concurrence, de coopération et de solidarité. Voir TIRARD (M.), « Le fédéralisme financier au chevet de l'Europe », RFFP, n°124-octobre 2013, pp. 131-154 ; ANASTOPOULOS (J.), *Les aspects financiers du fédéralisme*, Thèse de Doctorat d'État en Droit public, Faculté de Droit de Strasbourg 1977, publiée à la Bibliothèque de science financière, Tome XVI, Paris LGDJ 1979, 440 pages.

Mais, « *de la corrélation entre un phénomène financier et un phénomène politique, il ne faut pas de hâter de conclure à l'existence d'un lien de causalité* ». P.M. GAUDEMET cité par ANASTOPOULOS (J.), *Les aspects financiers du fédéralisme, thèse, op. cit.*, p. 2. ; Il apparaît cependant que le fédéralisme budgétaire constitue l'antichambre du fédéralisme politique. BOUVIER (M.), « Vers une gouvernance financière publique européenne », RFFP, n°115-septembre 2011, p. V et suivantes.

⁷⁷⁷ MOLINIER (J.), « L'Union européenne et la souveraineté budgétaire des États », RFFP, n°41-1993, p. 190.

⁷⁷⁸ TIRARD (M.), « Le fédéralisme financier au chevet de l'Europe », RFFP, n°124-novembre 2013, p. 144.

*donner un sens partagé à la solidarité entre États, un sens partagé certes entre experts et décideurs, mais également et c'est inévitable aujourd'hui, entre citoyens de l'Union »*⁷⁷⁹.

368. En effet, les mécanismes traditionnels prévus par le Traité sur l'Union européenne se sont révélés inefficaces pour juguler la crise, et il a fallu s'adapter au risque de contrevenir à certaines dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Une clause de non renflouement, inscrite à l'article 125 du Traité, interdit en effet aux États membres et institutions de l'Union de prendre en charge les dettes des États membres. Cependant, plusieurs mécanismes, dont le déploiement est soumis à des conditionnalités budgétaires, afin de rassurer les marchés financiers, ont été mis en place. Ces instruments *« ont un caractère hybride, faisant intervenir à la fois les institutions communautaires et les États membres selon des procédures majoritairement intergouvernementales »*⁷⁸⁰. Ainsi, une première *« facilité grecque »* constituée d'un ensemble de prêts bilatéraux des États membres de la zone euro d'un montant de 80 milliards d'euros a été mise en place. Elle fut complétée par un aide de 30 milliards d'euros du FMI. Plus tard, est mis en place le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), dans le cadre de l'article 122 (2) du Traité doté d'un montant de 60 milliards d'euros. Il est suivi d'un mécanisme intergouvernemental dénommé Fonds européen de stabilité financière (FESF), capable de mobiliser jusqu'à 440 milliards d'euros. La lenteur de ces deux mécanismes a conduit à la mise en place en 2012 d'un mécanisme pérenne, le Mécanisme européen de stabilité (MES)⁷⁸¹. Ce mécanisme fut par ailleurs mis en conformité avec le Traité, puisqu'un paragraphe 3 a été ajouté à l'article 136 TFUE en ce sens. Ce paragraphe dispose que *« les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité »*.

369. La Banque centrale européenne elle-même, face à la persistance de la crise a été obligée d'intervenir, malgré l'interdiction qui lui est faite par l'article 123 TFUE de participer directement au financement de la dette publique des États. Cette intervention a été d'abord indirecte, à travers l'élargissement de la liste des garanties admises pour l'octroi de

⁷⁷⁹ BOUVIER (M), « Union européenne : la solidarité financière ou l'aventure ! », *op. cit.*, p. VI.

⁷⁸⁰ BERNICOT (J-F.), « Quels contrôles pour les nouveaux instruments financiers ? », RFFP, n°125-février 2014, p. 25.

⁷⁸¹ AUBERGER (P.), « La crise de la dette publique dans les pays périphériques de la zone euro », RFFP, n°123-septembre 2013, p. 94.

liquidité au bénéfice des banques, et aussi l'aide technique apportée à la mise en place et à l'application de nouveaux mécanismes de solidarité au sein de la zone. Elle est intervenue ensuite directement à travers le rachat massif d'obligations des États sur le marché secondaire⁷⁸². Elle a, à ce titre, considéré que ces opérations sont conformes à l'esprit de l'interdiction du financement monétaire, mais « *ne doivent pas être utilisées pour contourner les objectifs auxquels répond l'interdiction du financement monétaire* », à savoir la stabilité des prix, l'indépendance de la Banque centrale et la discipline budgétaire⁷⁸³. Cette position n'est évidemment pas partagée par tous.

370. Carlo SANTULI considère en effet que, « *tel qu'il est rédigé, le texte de l'article 123 ne s'attache pas spécifiquement à la technique de la monétisation de la dette, mais tend à exclure toute forme de facilité financière accordée par la BCE aux États* »⁷⁸⁴. Or, il apparaît que « *la BCE prête aux banques privées à un taux proche de zéro. Les banques utilisent cet argent pour prêter aux États à un taux plus élevé. Puis la BCE rachète à ces banques privées les obligations étatiques assorties de cet intérêt* »⁷⁸⁵. Pour lui, ce système « *n'est ni plus, ni moins illégal que la monétisation directe de la dette des États* »⁷⁸⁶.

371. Dans la zone UEMOA, une clause de non renflouement est également prévue par le Traité de 1994, puisque l'article 50 dispose que « *l'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités locales, des autres autorités publiques, d'autres organismes ou entreprises publiques d'un État membre* ». Cependant, tirant les leçons de la zone euro, la BCEAO, par décision n° CM/UMOA/007/05/2012 en date du 10 mai 2012, a procédé à la création d'un Fonds de stabilité financière (FSF) dans l'UMOA en vue de prévenir les défauts de paiement. Mais, il faut admettre qu'aucune réponse conjoncturelle ne peut suffire à juguler la crise face aux évolutions de la société internationale, c'est-à-dire, au développement d'un immense système à risques nécessitant de manière impérative la mise en place de mécanismes de régulation ayant une portée structurelle⁷⁸⁷. « *Au-delà de ce souci de coordination auquel répondent des solutions*

⁷⁸² Le programme « Securities Markets Programm » (SMP) a été initialement lancé le 10 mai 2010 en faveur de la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Italie et l'Espagne. Un second programme, le « Outright Monetary Transactions » (OMT) a été mis en place en septembre 2012. Pour toutes questions, voir AUBERGER (P), « La Banque centrale européenne face à la crise des dettes souveraines », RFFP, n°125-février 2014, pp. 45-56.

⁷⁸³ BCE, Bulletin mensuel, octobre 2012, p.8

⁷⁸⁴ SANTULI (C.), « L'euro : analyse juridique de la crise de la dette », RGDIP ? 2011-4, Tome CXV, p. 843.

⁷⁸⁵ Ibidem, p. 844.

⁷⁸⁶ Ibidem.

⁷⁸⁷ BOUVIER (M.), « Union européenne : la solidarité financière ou l'ouverture », *op. cit.*, p. IX

*pragmatiquement élaborées, se pose une question, dont la réponse commande sans doute toutes les autres : peut-il y avoir une intégration monétaire sans une intégration des politiques financières publiques et finalement sans fédéralisme financier ? »*⁷⁸⁸. Cette question est légitime car, s'en tenir à une restructuration du processus de décision au plan de l'État, relèverait d'une approche partielle méconnaissant les impératifs qui découlent de la nécessaire mise en cohérence des systèmes financiers publics nationaux au plan international, du fait des conséquences systémiques de la globalisation⁷⁸⁹.

372. La logique fédérale joue a priori pour lutter contre les déséquilibres susceptibles de mener aux situations de crise⁷⁹⁰. Elle postule, d'une part, l'adoption d'un budget communautaire conséquent et/ou la désignation d'une autorité communautaire, tel un ministre des Finances, dotée d'un pouvoir budgétaire autonome s'imposant aux pouvoirs budgétaires nationaux⁷⁹¹. Cette perspective est certes lointaine, même pour l'Europe, mais « *le sujet est d'une telle importance que dorénavant il doit être poursuivi sur le terrain du débat théorique* »⁷⁹². D'autre part, ce fédéralisme pourrait également se manifester à travers la mutualisation des dettes souveraines. Dans la zone euro, par exemple, une forme de mutualisation avait déjà été entamée à travers les différents mécanismes susmentionnés (MESF, FESF, MES). Mais, la disparité dans les modalités d'émission et de gestion des dettes souveraines fait que les pays empruntent moyennant des taux d'intérêts différents en fonction de la confiance accordée par les bailleurs de fonds⁷⁹³. Il est possible d'aller plus loin dans la mutualisation, en faisant en sorte de ne plus individualiser les dettes en fonction des besoins nationaux, mais de les regrouper, uniformément, en tant que dette de l'ensemble des pays partageant la monnaie commune ; le bailleur ne sachant pas en réalité, l'identité de l'État destinataire des fonds⁷⁹⁴. L'avantage est que le partage du risque financier atténue la tension

⁷⁸⁸ Ibidem, p. IX.

⁷⁸⁹ BOUVIER (M.), « A nouvelle gestion des finances publiques, nouveau processus budgétaire », in Mélanges en l'honneur du Professeur Joël MOLINIER, L.G.D.J, 2012, p. 115.

⁷⁹⁰ TIRARD (M.), « Le fédéralisme financier au chevet de l'Europe », *op. cit.*, p. 146.

⁷⁹¹ QUEROL (F.), « De l'intégration budgétaire européenne à la gestation d'un droit budgétaire nouveau », RFFP ? n°119-septembre 2012, p. 149.

⁷⁹² BOUVIER (M.), « À nouvelle gestion des finances publiques, nouveau processus budgétaire », *op. cit.*, p. 117.

⁷⁹³ QUEROL (F.), « La crise financière mondiale et la gouvernance au sein de la zone euro : entre logique intergouvernementale et logique fédérale », in Mélanges en l'honneur du Professeur Joël MOLINIER, L.G.D.J 2012, p. 563.

⁷⁹⁴ Ibidem.

sur le taux d'intérêt⁷⁹⁵. En Europe, il a été proposé de lancer des euro-obligations ou eurobonds⁷⁹⁶.

373. L'Allemagne s'est opposée à cette initiative car, « rien n'indique d'abord que les taux proposés seront bas, les pays en bonne santé devront en outre payer des taux élevés, les pays en mauvaise santé pourraient se remettre à dépenser sans compter (aléa moral), et enfin, chacun est conscient que la mutualisation ne règle en rien le problème de la dette déjà cumulée »⁷⁹⁷.

374. Dans tous les cas, « il n'est plus possible d'estimer que les finances publiques ne procèdent que d'un simple angle de vue national pas plus d'ailleurs que de vouloir résoudre la crise financière des États sur la base de solutions purement gestionnaires »⁷⁹⁸. Pour l'heure, nous pouvons considérer que l'ensemble des mécanismes institués à la suite de la crise de la zone euro, abouti davantage à un renforcement de l'intégration budgétaire, qu'à un véritable fédéralisme budgétaire. Il s'agit tout au plus de la « première pierre d'un fédéralisme budgétaire »⁷⁹⁹.

⁷⁹⁵ Ibidem, p. 563.

⁷⁹⁶ Gérés par exemple par un Fonds monétaire européen ou une Agence européenne du Trésor ; cf CARON (M.), « Dettes souveraines européennes ;...il n'y a pas d'alternative », RFFP ? n°117-février 2012, p. 284.

⁷⁹⁷ Ibidem, p. 284.

⁷⁹⁸ BOUVIER (M.), « À nouvelle gestion des finances publiques, nouveau processus budgétaire », *op. cit.*, p. 118.

⁷⁹⁹ Ibidem, p. 111.

CONCLUSION DU TITRE II

375. Le constat qui s'impose dans la zone UEMOA est que la discipline budgétaire que les États se sont imposée à travers le mécanisme de convergence des politiques budgétaires est fortement entravée, d'une part, par la difficile compressibilité des dépenses publiques, et d'autre part, par la faible capacité de mobilisation des ressources publiques. Les initiatives d'allègement de la dette masquent en réalité la réduction de l'aide publique au développement qui a constitué pendant longtemps une composante essentielle des budgets nationaux. Au risque de compromettre les efforts déjà consentis, ceux-ci sont contraints de mettre l'accent également sur la mobilisation de ressources publiques. Dans ce sens, il paraît évident que « *la question du financement des activités publiques est ainsi étroitement liée à celle de la soutenabilité des Finances publiques. S'il est nécessaire de chercher à maîtriser la dépense publique en améliorant son efficacité, il est tout aussi indispensable de dégager de nouvelles marges de manœuvre en matière de recettes publiques* »⁸⁰⁰. Or, il apparaît clairement qu'« *ajuster les recettes publiques au rythme d'accroissement irrésistible des dépenses publiques relève d'une gageure* »⁸⁰¹. À ce titre, a été encouragée la promotion de modes de financement alternatifs, tels que les contrats de partenariat public-privé (PPP), qui permettent de doper l'investissement tout en évitant l'effet déstabilisateur d'un déficit budgétaire⁸⁰². Il s'agit de contrats de financement d'équipements publics qui permettent la réalisation d'équipements indispensables à la compétitivité économique du territoire⁸⁰³. Mais au vu des fortes contraintes auxquelles les États font face, les autorités communautaires ont entrepris depuis quelques années, face à la baisse de l'aide internationale, et en substitution progressive à celle-ci, la promotion d'un autre mode de financement des budgets nationaux, à

⁸⁰⁰ GILLES (W.), « Les financements alternatifs des collectivités territoriales », RFAP, n°144-2012, p. 929.

⁸⁰¹ NJOYA (O.), thèse, *op. cit.*, p. 87.

⁸⁰² Ils permettent de « *confier à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion de l'équipement nécessaire au service public, ainsi que tout ou partie de son financement à l'exception de toute participation au capital* », Voir notamment TANDBERG (E.), « Comment optimiser la dépense publique ? », Bulletin du FMI du 13 juin 2005 p. 166.

⁸⁰³ BOITEAU (C.), « Les techniques contractuelles : les partenariats public-privé », RFFP, n°109-février 2010, p. 91.

Mais dans le contexte particulier des États membres de l'UEMOA, il convient d'élargir le champ des PPP vers des secteurs non traditionnels, concernant notamment le développement humain comme la santé ou l'éducation, Voir Banque de France, rapport zone franc 2005, p.20

savoir le recours aux marchés financiers, qui ont par ailleurs la faculté d'imposer aux États une certaine discipline dans la gestion de leurs Finances publiques.

376. La voie du recours à l'emprunt public, comme mode alternatif de financement des budgets nationaux par les États de la zone UEMOA, s'inscrit non seulement dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, mais aussi et surtout poursuit un objectif de rationalisation des modes de financement. En effet, la contrainte financière, découlant de la défiance des marchés financiers face au laxisme budgétaire des États est censée être un gage de bonne gestion financière. En ce sens, cette contrainte financière vient compléter les insuffisances de la contrainte juridique instituée dans le cadre communautaire. Cependant, la récente crise de la zone euro révèle toutes les défaillances de la discipline budgétaire imposée par les marchés, et tout l'enjeu pour les États membres de la zone UEMOA est de parvenir à manier de façon prudente ces nouveaux instruments dans un cadre juridique communautaire adéquat.

377. L'architecture institutionnelle de la zone UEMOA montre que l'État est individuellement responsable de ses obligations financières. Et, il apparaît que, les règles de discipline budgétaire, celles relatives notamment aux déficits et à la dette, ne sont pas vraiment efficaces pour maintenir la viabilité budgétaire. Les États sont ainsi exposés à des risques d'insolvabilité. Les dangers d'une telle situation imposent non seulement le renforcement des règles budgétaires, mais aussi « *amènent une remise en cause de la responsabilité individuelle au profit d'une responsabilité collective à l'égard des créanciers* »⁸⁰⁴. L'intérêt commun que constituent les politiques économiques des États nécessite, en effet, de mettre en cohérence les exigences nationales avec les exigences communautaires. Cet objectif ne peut se réaliser qu'au niveau communautaire.

⁸⁰⁴ ALLEMAND (F.), « La faisabilité juridique des projets d'euro-obligations », RTD eur., 2012, p. 53.

CONCLUSION PREMIERE PARTIE

378. L'Union monétaire constituée dans la zone UEMOA laisse à la compétence des États membres, la conduite de leurs politiques budgétaires. Dans ce cadre, il est nécessaire de mettre en place un processus de coordination budgétaire entre ces États. Cette nécessité se traduit par la mise en place d'une véritable politique de convergence basée sur le respect de critères nominaux définis au niveau communautaire. Les États membres doivent respecter un équilibre budgétaire et financier qui tient compte des critères définis. Ceci constitue une limite juridique au pouvoir budgétaire des États membres. Le respect de cette discipline budgétaire est cependant entravé par les difficultés particulières rencontrées par les États de la zone UEMOA. Les ressources sont rares pour financer des dépenses pratiquement incompressibles, qui par ailleurs, continuent de croître avec la prise en compte de dépenses de lutte contre la pauvreté. De surcroît, les États membres de la zone UEMOA ne peuvent plus faire marcher la planche à billet. Dans ce contexte, à l'instar des pays occidentaux, ils cèdent de plus en plus au « mouvement général de financiarisation de l'économie »⁸⁰⁵. Ils ont en effet délibérément choisi « d'emboîter le pas à la mondialisation financière »⁸⁰⁶, en ayant recours aux marchés financiers pour le financement de leurs déficits publics. Les marchés financiers manifestent une défiance à l'égard des États dont la gestion budgétaire est jugée laxiste, et constituent de ce fait, une double contrainte, de nature financière qui vient compléter celle juridique mise en place au niveau communautaire.

379. Avec cette double contrainte, la situation des États membres de la zone UEMOA se rapproche de celle de la zone euro. Le risque est alors, face aux énormes besoins de ces États en matière de lutte contre la pauvreté, de voir exploser le déficit public et la dette publique. Cela s'est observé en Europe même, ou malgré le Pacte de stabilité et de croissance, la zone euro a fait face à une crise de la dette souveraine. Certains États ont ainsi perdu la possibilité de se financer sur les marchés financiers. La réponse apportée au niveau européen a été d'assurer une application stricte des règles du pacte de stabilité et de croissance, à travers la constitution d'une véritable « Union budgétaire ». Cette Union budgétaire « marque la fin de deux tabous européens inscrits dans les Traités, la non-ingérence dans les domaines de la compétence exclusive des États, tel que le budget national, et la fin de l'absence de solidarité

⁸⁰⁵ DEVOLUY (M.), « Dérégulation financière et dettes publiques », Bulletin de l'OPEE, n°28- été 2013, p. 18.

⁸⁰⁶ Ibidem.

en cas de difficultés financières d'un État avec l'adoption concomitante d'un autre Traité créant un mécanisme européen de stabilité, c'est-à-dire un fonds destiné à venir en aide aux États en difficultés »⁸⁰⁷. Elle marque ainsi une avancée fédérale⁸⁰⁸.

380. On assiste progressivement à une « *aspiration vers le haut du pouvoir financier* »⁸⁰⁹. L'achèvement du processus d'intégration pourrait conduire à terme au fédéralisme budgétaire, c'est-à-dire à une perte d'autonomie des politiques budgétaires nationales⁸¹⁰. Dans la zone UEMOA, la question du fédéralisme se pose avec beaucoup plus d'acuité et l'on peut d'ailleurs se demander comment peut-il en être autrement dans la mesure où les difficultés de cette zone peuvent être imputées à une politique économique et financière tronquée. En effet, le maintien du franc CFA après les indépendances de 1960 aurait dû aller de pair avec le maintien des structures fédérales de l'Afrique Occidentale Française (AOF) et de l'Afrique Equatoriale Française (AEF)⁸¹¹. À titre comparatif, « *peut-on imaginer une abrogation du Traité de Maastricht qui s'accompagne d'une survivance de l'euro?* »⁸¹². Si pour l'heure, on ne peut parler de fédéralisme budgétaire, les jalons semblent en tout cas être posés, et ce d'autant plus qu'une équivalence est mis en place à travers l'harmonisation des institutions budgétaires.

⁸⁰⁷ CONSTANS (D.), « L'Union budgétaire européenne et le contrôle des finances publiques des États », Thèse de Doctorat en Droit, Université de Bordeaux, 18 septembre 2015, p. 10.

⁸⁰⁸ Ibidem, p. 13.

⁸⁰⁹ BOUVIER (M.), « A nouvelle gestion des finances publiques, nouveau processus budgétaire », *op. cit.*, p. 114

⁸¹⁰ PLIHON (D.), « L'autonomie de la politique budgétaire dans un espace économique intégré : le cas européen », RFFP, n°55-1996, pp.35-48

⁸¹¹ SANOU (M.), « L'Afrique francophone piégée par sa monnaie unique », Le Monde Diplomatique, novembre 2014, p. 12.

L'AOF a été créé par le décret du 16 juin 1895 et était composée de huit territoires : Sénégal, Soudan (Mali actuel), Haute-Volta (Burkina Faso actuel), Niger, Guinée, Côte d'Ivoire, Dahomey (Bénin actuel), Mauritanie. Le Togo, sous le mandat des Nations Unies, est rattaché à l'AOF de 1936 à 1946. Parmi les raisons qui ont été évoquées pour justifier la création de l'AOF, on peut retenir qu'« *il fallait, entre les différentes possessions, une unité administrative et politique, une unité militaire, une solidarité financière et une nécessaire coordination sur le plan économique* ». La France, tout en regroupant ses colonies « *en fédérations* », les organise aux niveaux territorial et local. Au niveau central : le ministère des colonies. Au niveau des colonies : L'AOF est dirigée par un Gouverneur général à partir de 1902. A compter de 1946 il prend le titre de Haut-commissaire de la République en AOF. Il est nommé par le président de la République en Conseil des ministres et a un double rôle : représentant de l'État et représentant du groupe de territoires. En tant que représentant du groupe, il assure la direction d'ensemble et gère les services généraux du groupe dont il gère les attributions. Il est l'ordonnateur du budget général (institué en 1904), et des budgets annexes qui sont adoptés en Conseil de gouvernement avant d'être soumis à l'approbation du Ministre. A partir de 1947, le budget général est voté par le Grand Conseil de l'AOF. Le grand conseil de l'AOF (1947-1959) est l'assemblée délibérante de l'AOF. Il est formé de 40 membres choisis à raison de cinq par pays, dans les assemblées des territoires du groupe. Il vote le budget. Voir BCEAO, *Histoire de l'Union Monétaire Ouest Africaine, Tome II : de 1958 à 1997*, Georges Israël-éditeur Paris, 2000, pp.258-259.

⁸¹² Ibidem, p. 12.

PARTIE II : LA RÉNOVATION DES CADRES BUDGÉTAIRES NATIONAUX : UNE CONDITION NÉCESSAIRE A L'IMPÉRATIF DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE

381. La responsabilité qui peut incomber à l'État, du fait de la mise en œuvre du mécanisme communautaire de discipline budgétaire, implique de l'appréhender de façon globale, abstraction faite des institutions qui le composent. Le pouvoir financier étatique fait référence à une chaîne de production de l'ordre économique et financier dans laquelle interviennent plusieurs organes aux missions et aux moyens tout aussi importants les uns que les autres⁸¹³. Ces organes sont le Parlement, le Gouvernement et les juridictions de contrôle. Aucun de ces acteurs « *n'est le maître exclusif du jeu, ni le service des affaires financières de chaque ministère, ni la direction du budget, ni le Parlement, ni le comptable, ni la Cour des comptes* »⁸¹⁴. Les impulsions issues du droit communautaire exige que l'on s'intéresse davantage aux moyens mis en œuvre par les États pour respecter les principes fixés au niveau communautaire. Ainsi, une étude du renforcement des règles budgétaires internes des États, dans la perspective des mécanismes communautaires, nécessite d'adopter une approche fonctionnelle et non une approche organique car c'est l'approche fonctionnelle qui permet d'appréhender la contribution des règles de gestion au maintien de la discipline budgétaire.

382. L'ensemble des acteurs cités interviennent dans le cadre de la loi de finances qui fixe une procédure caractérisée essentiellement par la détermination des règles de présentation, d'élaboration, d'exécution et de contrôle des budgets. La surveillance multilatérale des politiques budgétaires nationales ayant une dimension à la fois préventive et répressive, il convient de se placer en amont, mais aussi en aval des procédures nationales.

⁸¹³ HERTZOG (R.), « Les pouvoirs financiers du parlement », RDP, n°1/2-2002, p. 298.

⁸¹⁴ HERTZOG (R.), « L'avenir du pouvoir financier du parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du gouvernement général », in PHILIP (L.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement ; théorie, pratique et évolution*, éd. Economica PUAM, 1996, p. 136.

Dans ce cadre, les projections des Finances publiques nationales, dans une perspective à moyen terme, permettent d'établir le diagnostic de l'état des finances, afin d'y appliquer les remèdes nécessaires à son redressement. Ainsi, les règles de présentation et d'élaboration des budgets nationaux doivent être renforcées (**Titre I**). Ensuite, la mise en œuvre et le contrôle du respect des autorisations budgétaires s'avèrent être des étapes cruciales dans la rénovation de la procédure budgétaire interne au service de la discipline budgétaire communautaire. En effet, « *aussi paradoxal que cela puisse paraître à l'observateur peu averti, l'exécution d'une loi de finances suscite généralement moins d'intérêt que les phases relatives à la préparation et à l'adoption de ce texte fondamental. Un peu comme si tout ou presque était dit et que le budget autorisé avait trouvé sa forme et son contenu définitifs* »⁸¹⁵. Or, la surveillance des politiques budgétaires dans le cadre d'espaces d'intégration communautaire amène nécessairement à s'intéresser davantage aux résultats et non plus aux objectifs affichés. La procédure d'exécution, conséquence des nouvelles règles de budgétisation, intègre une dimension gestionnaire. La responsabilisation des acteurs budgétaires nationaux apparaît alors comme un élément essentiel dans la maîtrise des Finances publiques. La référence systématique aux résultats, caractéristique de la bonne gestion, implique nécessairement que les systèmes de contrôles budgétaires soient rénovés (**Titre II**).

⁸¹⁵ ORSONI (G.), « L'exécution de la loi de finances pour 1986 », RFFP, n°22-1988, p. 257.

TITRE I. LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ET L'EXIGENCE DE TRANSPARENCE DES REGLES BUDGETAIRES NATIONALES

383. Les programmes pluriannuels présentés par les États aux autorités communautaires constituent l'instrument de base de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires. Ces programmes présentent à moyen terme les perspectives des Finances publiques des États membres. Il ressort de là, que la prévision budgétaire est un bon facteur d'appréciation de la bonne santé des Finances publiques. Le budget est généralement présenté comme un acte de prévision et d'autorisation. La phase de prévision permet de déterminer le montant et l'objet des dépenses compatibles avec les possibilités de ressources. La phase d'autorisation permet aux autorités constitutionnellement compétentes de prendre, dans le cadre des prévisions établies, la responsabilité d'autoriser un certain montant de dépenses et d'en fixer la répartition⁸¹⁶. Cette phase d'élaboration des lois de finances doit nécessairement intégrer une vision à moyen terme. L'équilibre budgétaire et financier, qui tient compte des perspectives macroéconomiques ainsi que des exigences du Pacte de convergence et de stabilité, est déterminé dans la phase d'élaboration. En mettant l'accent sur l'idée de prévision, l'acte budgétaire acquiert un caractère conjectural. Cela signifie que, « dans la mesure où le budget prévoit les dépenses et les recettes, les chiffres qu'il donne ne sont pas des chiffres certains, mais seulement des chiffres probables »⁸¹⁷. Il paraît donc très important de « savoir comment le gouvernement procède aux évaluations qui expriment cette prévision lorsqu'il établit le projet de budget, parce que la valeur du budget, et son équilibre notamment, dépendent de l'exactitude des prévisions »⁸¹⁸.

384. L'évaluation des dépenses et des recettes budgétaires, dans les États de la zone UEMOA, s'est traditionnellement opérée au moyen de techniques ne permettant pas une prévision crédible. La crise des Finances publiques, qui a touché la plupart des États de la zone, a été caractérisée par une augmentation des besoins de l'État, alors que dans le même temps les ressources se trouvaient limitées. Ainsi, « de la rencontre de cette courbe

⁸¹⁶ GAUDEMET (P-M.) et MOLINIER (J.), *Finances Publiques, Tome 1 Budget/Trésor, op. cit.*, p. 208.

⁸¹⁷ TROTABAS (L.) et COTTERET (J-M.), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 4^e édition Précis Dalloz, 1991, p. 102.

⁸¹⁸ Ibidem.

*ascendante des dépenses et du butoir des recettes naît une exigence : rentabiliser des ressources rares en les affectant aux dépenses les plus utiles. Le problème de l'utilité des dépenses publiques se pose alors et avec lui celui des choix à faire entre ces dépenses »*⁸¹⁹. Si cette situation n'est pas vraiment nouvelle, elle implique une transformation des États modernes, surtout ceux de l'UEMOA, dans lesquels, l'obligation de discipline budgétaire entraîne nécessairement une évolution des techniques d'évaluation des budgets nationaux.

385. Dans ce contexte, les principes budgétaires et comptables deviennent les pivots des transformations des Finances publiques dans la mesure où ils permettent de fixer un cadre à la prise de décision financière⁸²⁰. Politiques à l'origine, ces principes ont cependant des incidences techniques en ce sens qu'ils forcent à adopter des méthodes claires et honnêtes de présentation des documents budgétaires⁸²¹. Mais la préparation du budget, et plus généralement de la loi de finances, se complexifie, car « *il ne s'agit plus simplement de prévoir et de couvrir des dépenses limitées et relativement stables, mais d'insérer des charges et des ressources considérables dans l'économie nationale en vue de parvenir à restaurer ou à maintenir certains grands équilibres* »⁸²², compte tenu des engagements communautaires. Si les règles budgétaires traditionnelles en vigueur dans les États de la zone ont pendant longtemps constitué un obstacle à l'établissement d'une véritable discipline budgétaire (**Chapitre I**), grâce à la compétence d'harmonisation des législations financières nationales, les autorités communautaires ont procédé à l'intégration dans les systèmes nationaux de gestion, de techniques de rationalisation des choix budgétaires (**Chapitre II**).

⁸¹⁹ MARTINEZ (J-C.) et DI MALTA (P.), *Droit budgétaire*, 3e éd. LITEC Paris 1999,

⁸²⁰ GILLES (W.), *Les principes Budgétaires et Comptables Publics*, L.G.D.J, Collection « Systèmes», 2009, p. 28.

⁸²¹ PICARD (J-F.), *Finances publiques*, 2e éd. LexisNexis, Paris 2009, p. 43.

⁸²² Ibidem.

Chapitre I : Les systèmes nationaux de gestion à l'épreuve de la discipline budgétaire

386. La question de l'inadaptation du cadre juridique des États africains à leur situation économique et politique a fait l'objet de nombreuses études. Il a pu leur être reproché la tendance à calquer leurs institutions sur celles des pays occidentaux⁸²³. Mais, en réalité, au-delà du mimétisme, le contexte de formation même du droit financier dans les États membres de la zone a largement contribué à son ineffectivité. En effet, ces États ont pendant longtemps utilisé des instruments juridiques ne présentant aucune unité véritable et dont la formation s'est opérée par « *un processus de sédimentation* »⁸²⁴.

387. Ces règles puisaient leur origine le plus souvent dans la période coloniale⁸²⁵. Au lendemain des indépendances, tout en tenant compte des anciennes pratiques, ces États adaptèrent leur droit financier en s'inspirant des nouveaux textes en vigueur en France notamment de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et du décret du 29 décembre 1962⁸²⁶. Le processus d'harmonisation des règles budgétaires entrepris après la signature du Traité UEMOA⁸²⁷ s'est également inspiré des textes français, mais son intégration dans les droits internes des États s'est heurtée à de nombreuses difficultés⁸²⁸. Dans le même temps, le

⁸²³ Un expert de la Banque mondiale cité par BOUVIER (M.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, *op. cit.*, p. 93.

⁸²⁴ DUPRAT (J-P.) ; « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », *op.cit.*, p. 444.

⁸²⁵ Notamment le décret du 30 avril 1912 sur le régime financier des colonies. Au Bénin, par exemple, ce texte est resté en vigueur jusqu'en 1986.

⁸²⁶ DUPRAT (J-P.) ; « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », *op. cit.*, p. 454.

⁸²⁷ Au moment où intervenait la directive d'harmonisation relative aux lois de finances de 1997, le Bénin était régit par la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances; au Burkina Faso, il s'agissait de l'ordonnance n°69-47/Pres/Mfc portant loi organique relative aux lois de finances du 18 septembre 1969, En Côte d'Ivoire la loi organique n°59-249 du 31 décembre 1959 relatives aux lois de finances ; au Sénégal c'était la loi organique n°75-64 du 28 juin 1975 relative aux lois de finances ; Au Mali, il s'agissait de la loi n°96-060 du 4 novembre 1996 relative aux lois de finances.

⁸²⁸ Voir notamment YONABA (S.) ; « La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des États membres de l'UEMOA »; RFFP, n°79-2002, pp. 221-239.

renouveau des politiques d'intervention des bailleurs de fonds dans les États africains, désormais tournées vers l'efficacité de la dépense publique, vient brouiller davantage une situation déjà passablement confuse⁸²⁹. Ces derniers incitent en effet les États à expérimenter des pratiques budgétaires, créant ainsi une situation d'hétérogénéité des règles budgétaires appliquées (**Section I**). Cette hétérogénéité est renforcée par la difficile conciliation de ces règles budgétaires entre elles (**Section II**).

Section I : L'hétérogénéité des règles budgétaires appliquées dans les États membres

388. Le constat qui a été fait dans les États membres de la zone UEMOA est l'existence d'une dualité de documents budgétaires, du fait notamment de la coexistence entre ceux qui sont liés à la loi de finances, en application de la législation nationale, transposant les textes communautaires⁸³⁰, et de ceux découlant des exigences des bailleurs de fonds⁸³¹. L'échec des anciennes stratégies d'intervention dans ces États a conduit en effet les partenaires financiers à conditionner l'aide par l'engagement des États à adopter des stratégies de lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, l'efficacité de la dépense devient un objectif majeur de la gestion budgétaire. Le droit financier des États membres se caractérisait alors par une diversité de règles applicables, répondant à des logiques différentes. Coexistaient en effet, d'une part, des règles budgétaires marquées par une logique de moyens, héritées du système français issu de l'ordonnance de 1959 (**§I**), et d'autre part des règles juridiques expérimentant l'introduction de la logique de performance (**§II**).

⁸²⁹ YONABA (S.), « Les contraintes de l'harmonisation d'un droit budgétaire rénové dans la zone UEMOA » ; RFFP, n°98-juin 2007, p. 78.

⁸³⁰ À la date d'adoption des directives communautaires de 2009, cinq États sur huit avaient transposé celles de 1997. Il s'agit du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Niger, du Sénégal et du Togo. Les autres pays à savoir le Bénin, la Guinée Bissau et le Mali sont restés régis par leurs anciens textes.

⁸³¹ DUPRAT (J-P.) ; « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions » ; RFFP, n°98-juin 2007, p. 15.

§II. De la logique de moyens...

389. Les textes budgétaires en vigueur dans les États membres de la zone UEMOA, hérités du système français de 1959, étaient restés dans une conception classique du budget. Ils se contentaient de définir et d'autoriser des moyens au profit de l'administration. Les crédits étaient ainsi ouverts pour réaliser une dépense précise et pour un montant précis par l'administration. Il convient de présenter les caractéristiques générales du budget de moyens **(A)**, avant d'en présenter les limites **(B)**.

A. Les caractéristiques du budget de moyens

390. Le droit financier est marqué par l'existence de principes budgétaires qui gouvernent le processus de prise de décision financière. Ces principes, tout au long de l'histoire de la formation de ce droit, n'ont eu de cesse d'évoluer, de se transformer pour s'adapter aux exigences du moment. Au titre de ces principes, la spécialité budgétaire constitue celle dont l'évolution a été un enjeu de pouvoir entre l'exécutif et le législatif. Elle a caractérisé la logique budgétaire de moyens. Ces caractéristiques générales s'observent tant au niveau de la présentation des opérations budgétaires, et notamment des dépenses **(1)**, que des modalités d'évaluation des dépenses **(2)**.

1. La présentation des dépenses (nomenclature juridique)

391. La présentation des dépenses dans les États membres de la zone UEMOA traduisait la logique de moyens héritée du système français. Les moyens, aussi bien en matériel qu'en personnel, étaient mis à la disposition des différents services. Les crédits y étaient ainsi répartis en fonction de leur nature ou de leur destination. Dans la logique de la réforme budgétaire française entreprise depuis la Commission Jacomet, en passant par le décret du 19 juin 1956 jusqu'à l'ordonnance du 2 janvier 1959, la présentation des budgets

des États membres aboutit à intercaler plusieurs niveaux de classement. Les dépenses du budget général sont ventilées selon trois points de vue différents à savoir l'origine de la dépense, la nature de la dépense, et la destination de la dépense⁸³². Le découpage du budget général de l'État s'effectue alors par ministères, titres et chapitres, qui constituent les unités d'autorisations et d'exécution du budget⁸³³. La structure des ministères ou sections ministérielles est déterminée à l'occasion du projet de loi de finances qui suit chaque changement de gouvernement. Les titres correspondent aux grandes catégories de dépenses énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et les chapitres, qui constituent la véritable base de la nomenclature juridique, déterminent les conditions d'application de la règle de la spécialité des crédits. D'autres déclinaisons réglementaires correspondant aux articles et paragraphes existent également, même si elles ne sont pas prévues par la loi organique. Elles représentent le plus souvent le seul moyen pour les services, d'obtenir des informations qui relèveraient plus naturellement d'outils internes⁸³⁴.

392. Toutefois, dans la zone UEMOA, les mêmes concepts ne recouvrent pas toujours les mêmes réalités et l'on a constaté que, dans certains États, les notions de titres, chapitres, articles, et paragraphes ne recouvrent pas les mêmes termes que ceux du droit budgétaire français⁸³⁵. Mais les principes généraux de présentation étaient les mêmes. Nous retrouvons ces principes généraux dans la directive loi de finances de 1997 harmonisant les règles budgétaires des États. La classification des crédits combinait ainsi une classification administrative, et une classification par nature, répondant respectivement aux questions « *pour qui on vote* » et « *à quoi sert la dépense* »⁸³⁶.

393. Ainsi, « *les crédits ouverts par les lois de finances sont affectés à un service ou un ensemble de services* ». La classification administrative se rapporte donc aux services

⁸³² PAUL (M.), « La nomenclature budgétaire », in PHILIP (L.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, éd. Economica, Paris 1991, Tome 2, p. 1079. Sur l'évolution du principe de spécialité budgétaire, voir également GILLES (W.), *Les principes budgétaires et comptables publics*, Collection « Systèmes », Finances Publiques LGDJ 2009, pp. 102-104 ; MOLINIER (J.) (dir.), *Histoire du droit des finances publiques ; Vol. I, les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, éd. Economica, Paris août 1986, 443 pages.

⁸³³ France, Ministère de l'économie et des finances, *Le budget de l'État : de la préparation à l'exécution*, Les éditions de Bercy, 1999, p. 36 ; GILLES (W.), *Les principes Budgétaires et Comptables Publics*, op. cit., p. 104.

⁸³⁴ France, Ministère de l'économie et des finances, *Le budget de l'État : de la préparation à l'exécution*, op. cit., pp. 34-37.

⁸³⁵ LALUMIERE (P.) et CASTAGNÈDE (B.) (dir.), *Encyclopédie Juridique de l'Afrique, Troisième Tome : Systèmes budgétaires, financiers, fiscaux et douaniers*, op. cit., 1982, p. 57.

⁸³⁶ DIOUKHANÉ (A.), *Les Finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, éd. L'Harmattan, mars 2015, p. 118.

dépensiers. Dans les États membres de la zone UEMOA, elle concerne deux niveaux. Il s'agit d'abord des différents ministères et institutions qui sont représentés par la « *Section* ». Mais cette classification avait une valeur scientifique relative du fait des changements fréquents du nombre de ministères dans les États⁸³⁷. Le second niveau de la classification administrative est le chapitre. Celui-ci identifie à l'intérieur de la section, pour les dépenses ordinaires « *le service ou le groupe de services, destinataire ou gestionnaire des crédits ou un programme* », et pour les dépenses d'investissement « *le programme ou le projet d'investissement* »⁸³⁸. La classification par nature, encore appelée classification économique, s'effectue sur plusieurs niveaux dans les budgets nationaux. Les crédits sont d'abord répartis par titre, qui correspond aux grandes catégories de dépenses⁸³⁹. Les autres niveaux de la classification par nature sont l'article, qui correspond au compte principal du plan comptable de l'État, le paragraphe, qui correspond au compte divisionnaire⁸⁴⁰.

394. Le chapitre est l'unité budgétaire de base de la présentation des crédits, et regroupe les dépenses suivant leur nature ou leur destination. La définition du chapitre, fondée sur la nature des dépenses interdit de rassembler simultanément dans un même chapitre des dépenses disparates, comme par exemple des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement, ou encore des dépenses de personnel et des dépenses de matériel⁸⁴¹. La définition fondée sur la destination des dépenses « *fait perdre au chapitre, des dépenses de toutes sortes, pourvu qu'elles concourent toutes à l'exécution d'une même mission administrative* »⁸⁴². La notion de chapitre apparaît ambivalente au Sénégal, par exemple, ou dans la pratique elle est une unité de classification essentiellement par nature, et aux termes de la directive communautaire portant nomenclature budgétaire de l'État, elle est une unité de classification administrative, qui vient après le ministère ou l'Institution, pour désigner un service, un ensemble de services, ou encore un programme ou un projet⁸⁴³.

⁸³⁷ Ibidem, p.118 ; COULIBALY (A. A.), *Les finances publiques de la République de Côte d'Ivoire*, éd. L'Harmattan 2000, p. 164 ; GAUDEMET (P-M.) et MOLINIER (J.), *Finances Publiques : Tome 1 Budget/Trésor*, 6^e éd. Montchrestien p. 63.

⁸³⁸ Article 5 de la directive n°04/98/CM/UEMOA portant Nomenclature Budgétaire de l'UEMOA.

⁸³⁹ Article 8 de la directive loi de finances de 1997 : 1-amortissement et charges de la dette publique et dépenses en atténuation des recettes des gestions antérieures ; 2-dépenses de personnel ; 3-dépenses de fonctionnement ; 4-dépenses de transfert ; 5-investissements exécutés par l'État ; 6-transferts en capital.

⁸⁴⁰ DIOUKHANÉ (A.), *Les Finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, op. cit., p. 119.

⁸⁴¹ MARTINEZ (J-C.) et DI MALTA (P.), *Droit budgétaire*, 3e éd. LITEC, 1999, p. 421.

⁸⁴² Ibidem, p. 423.

⁸⁴³ Cette ambivalence, semble-t-il, explique la divergence qu'il y'a eu au Sénégal entre le ministère de l'Économie et des Finances qui semble confondre unité de vote et unité de spécialisation en affirmant que

2. Les méthodes d'évaluations des dépenses

395. L'une des caractéristiques du budget de moyens appliqué dans les États de la zone UEMO, est la méthode d'évaluation des dépenses budgétaires. Celle-ci reposait sur la distinction entre « *services votés* » et « *mesures nouvelles* ». Elle est reprise dans pratiquement tous les États de la zone. Les services votés correspondent au « *minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année dernière* ». Mais dans le droit budgétaire contemporain, les services votés ont été interprétés de manière extensive comme la reprise pure et simple des autorisations budgétaires de l'année précédente⁸⁴⁴. Les mesures nouvelles quant à elles, correspondent à la partie résiduelle des dépenses publiques, et sont censées traduire « *les choix politiques du gouvernement qui sont fonction de nombreux paramètres comme l'évolution de la conjoncture économique ou l'évolution des besoins en personnel par exemple* »⁸⁴⁵.

396. Il en résulte que les services votés étaient des crédits incompressibles qui correspondaient, pour les dépenses ordinaires, aux crédits de l'année antérieure diminués des inscriptions non renouvelables et, pour les dépenses en capital, aux « *autorisations d'engagement* »⁸⁴⁶. Leurs évaluations ne pose généralement pas de problèmes, car étant pratiquement mécaniques, mais tiennent compte de certains ajustements qui peuvent venir en augmentation⁸⁴⁷ ou en diminution⁸⁴⁸. Au Sénégal, on a utilisé l'expression « *services votés réévalués* »⁸⁴⁹. Cependant, pour des États tels que ceux de l'UEMOA, cette méthode d'évaluation peut être contrariée par des événements comme le renchérissement du coût de certaines matières premières, comme le pétrole ou de certains biens d'équipement⁸⁵⁰.

« *l'unité de vote du budget étant le titre, les prévisions et l'exécution des crédits doivent également être présentées sous la même forme* », et la Cour des comptes qui déclare que « *le rapport qu'elle élabore au titre de l'évolution de la loi de finances porte sur l'utilisation des crédits, dont le niveau de spécialisation est le chapitre* ». DIOUKHANÉ (A.), *Les Finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, op. cit., p. 119.

⁸⁴⁴ DEVAUX (E.), *Finances publiques*, éd. Bréal, 2002, Collection LEXIFAC Droit, p. 139.

⁸⁴⁵ YONABA (S.), *Les Finances de l'État burkinabé*, op. cit., p. 67.

⁸⁴⁶ Ceci résultait de l'article 33 de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

⁸⁴⁷ Salaires d'agents publics.

⁸⁴⁸ Départs à la retraite d'agents publics.

⁸⁴⁹ DIOUKHANÉ (A.), *Les Finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, op. cit., p. 72.

⁸⁵⁰ Ibidem.

397. Les mesures nouvelles posent davantage de problèmes dans leur évaluation. Tout d'abord, elles correspondent au solde de la différence entre les recettes et les services votés, et dépendent donc en ce sens de l'évaluation des recettes. Ensuite, ces mesures étant par définition nouvelles, leur évaluation reposait sur des supputations essentiellement fondées sur l'expérience financière des dernières années, qui d'ailleurs variaient fortement selon qu'elles provenaient des départements ministériels en cause ou du ministère des Finances. Enfin, cette évaluation dépendait fortement des résultats du "marchandage" entre les ministères intéressés et le ministère des Finances⁸⁵¹.

398. Cette précision est importante du point de vue de l'autorisation parlementaire. Le vote sur les deux catégories de dépenses s'effectue de manière séparée. En effet, les services votés consistant en une reconduction pure et simple des crédits de l'année précédente, ils étaient votés en un seul bloc. Le vote, selon la nomenclature budgétaire retenue, ne concernait véritablement que les mesures nouvelles. Selon la lettre de la directive loi de finances de 1997, ce vote s'effectue par titre, et à l'intérieur d'un même titre, par ministère. Mais la pratique parlementaire semble avoir inversée cette logique. Ainsi, les mesures nouvelles étaient votées par ministère, puis ensuite par titre⁸⁵². Cette inversion s'est surtout observée en France d'abord, où, l'article 41 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoyait le vote en premier lieu par titre, avant celui par ministère. Là également, la pratique parlementaire avait fini par privilégier la vision institutionnelle des dépenses aux dépens de la vision fonctionnelle, dès l'examen de la loi de finances pour 1960, puisque les mesures nouvelles étaient votées d'abord par ministère, voire par section de ministère⁸⁵³. Cette pratique présente certes l'avantage de faciliter le dialogue entre chacun des ministres et les

⁸⁵¹ PICARD (J-F.), *Finances publiques*, 2e éd. LexisNexis, 2009, pp. 109-110.

⁸⁵² C'est ce que l'on peut déduire lorsque DIOUKHANÉ (A.) écrit que « *s'agissant des dépenses, dans la directive de 1997, les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique s'agissant des services votés et d'un vote par ministère et par titre en ce qui concerne les autorisations nouvelles* ». Or, à la lecture de la directive il ressort que « *les dépenses du budget général font l'objet...d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles* ». Cf., DIOUKHANÉ (A.), *Les Finances publiques dans l'UEMOA, op. cit.*, p. 136 ; Directive relative aux lois de finances de 1997, article 42 alinéa 2.

⁸⁵³ LAMBERT (A.), *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée Nationale, relative aux Lois de finances*, n°343, Sénat, session ordinaire 2000-2001, enregistré le 29 mars 2001, p. 241 ; Voir également sur la question JUEN (P.), « *L'autorisation parlementaire dans la loi organique relative aux lois de finances : réforme ou continuité ? (2ème partie et fin)* », Les Petites Affiches, 26 février 2002, n°41, p. 8 et suivantes.

parlementaires, mais elle complique davantage, au moment de la discussion budgétaire, l'appréhension des moyens consacrés aux grandes fonctions du budget de l'État⁸⁵⁴.

B. Les limites de la budgétisation de moyens

399. Le budget de moyens, à travers notamment le principe de spécialité budgétaire, régit les relations entre les Pouvoirs publics, en particulier le législatif et l'exécutif. Il traduit l'exercice des compétences en matière d'autorisation parlementaire⁸⁵⁵. Mais, ce système a marqué ses limites à travers la réduction des libertés de l'administration dans la gestion des crédits issus de la loi de finances initiale **(1)**. De plus, les perspectives à moyen terme étaient insuffisamment prises en compte **(2)**.

1. La restriction de la liberté dans la gestion des crédits

400. La nomenclature budgétaire appliquée dans le droit budgétaire des États membres de la zone fait une distinction entre les unités de vote des crédits et les unités de gestion (spécialisation) des crédits. La spécialisation des crédits par chapitre budgétaire tend à limiter les marges de manœuvre de l'administration dans la gestion des crédits, tant du point de vue de l'étendue des pouvoirs du parlement dans le vote des crédits, que du point de vue des pouvoirs propres de l'administration à modifier les crédits mis à sa disposition.

401. L'affectation des crédits par chapitre budgétaire apparaît comme l'accomplissement ultime de la mission dévolue aux lois de finances de déterminer l'affectation des charges de l'État⁸⁵⁶. La portée de la règle de spécialisation dépend de l'étendue de l'autorisation parlementaire. Celle-ci peut être en effet donnée de manière

⁸⁵⁴ MESSAGE (H.), « Services votés et mesures nouvelles » in PHILIP (L.), (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, op. cit., p. 1428.

⁸⁵⁵ GILLES (W.), *Les principes Budgétaires et Comptables Publics*, op. cit., p.101.

⁸⁵⁶ LAMBERT (A.), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n°59-02 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*, n°37 Sénat, session ordinaire, enregistré déposé le 19 octobre 2000, p. 77.

globale, ou au contraire de manière plus détaillée. Dans le premier cas, le gouvernement dispose d'une grande latitude dans la conduite de sa politique, alors que dans le second cas, il « se trouve, au moins en principe, dans l'obligation de respecter les modalités de répartition des crédits, et au stade de l'exécution du budget, sa liberté apparaît d'autant plus réduite que les crédits ont été votés avec une précision plus grande »⁸⁵⁷. Or, il apparaît que, si formellement le vote des mesures nouvelles s'effectue par titre et par ministère, l'autorisation budgétaire porte jusqu'à la répartition des crédits entre les différents chapitres⁸⁵⁸. Ainsi, la dissociation entre la phase législative et la phase réglementaire dans la répartition des crédits ne remet pas totalement en cause les pouvoirs du Parlement et ceci découle des termes même de l'article 43, alinéa 2 de la directive lois de finances de 1997. Celui-ci dispose, en effet, que, les décrets de répartition « ne peuvent apporter aux chapitres ou comptes spéciaux, par rapport aux dotations correspondantes de l'année précédente, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement »⁸⁵⁹. La répartition des crédits par chapitre, qui s'effectue au moyen de décrets, constitue sans doute un accroissement notable du pouvoir réglementaire, et cette répartition se fait selon les inscriptions proposées dans les annexes⁸⁶⁰, mais n'est pas une compétence discrétionnaire du Gouvernement⁸⁶¹. Il en découle que le droit d'amendement du parlement ne peut se limiter à ajuster directement les crédits d'un titre, mais ses propositions doivent porter jusqu'à chaque chapitre budgétaire en particulier⁸⁶². Dans la zone UEMOA, certains auteurs considèrent même que c'est le chapitre budgétaire, subdivision des crédits des ministères par référence à laquelle les crédits sont théoriquement votés, qui est l'unité de vote⁸⁶³.

⁸⁵⁷ MARTINEZ (J-C.) et DI MALTA (P.), *Droit budgétaire, op. cit.*, p. 421.

⁸⁵⁸ LAMBERT (A.), LAMBERT (A.), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n°59-02 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, op. cit.*, p.77.

⁸⁵⁹ L'article 62 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances dispose lui que « ces dispositions (décrets) répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives de l'article 46 de la présente Directive, modifiées, le cas échéant, par les votes du parlement ».

⁸⁶⁰ TROTABAS (L.) et COTTERET (J-M.), *Droit budgétaire et comptabilité publique, op. cit.*, p. 151.

⁸⁶¹ Cette situation rappelle la soumission des décrets de répartition aussitôt après leur promulgation au contrôle de la Commission des Finances sous le régime du décret-loi du 19 juin 1956. En cas de désaccord entre la Commission et le Gouvernement, un arbitrage était exercé par les Assemblées qui votaient une loi de répartition. MARTINEZ (J-C.) et DI MALTA (P.), *Droit budgétaire, op. cit.*, p. 423.

⁸⁶² LAMBERT (A.), LAMBERT (A.), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n°59-02 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, op. cit.*, p.77.

⁸⁶³ YONABA (S), *Les Finances de l'État burkinabé, op. cit.*, p. 123.

402. S'agissant des pouvoirs de l'exécutif de modifier la répartition des crédits dans la phase d'exécution du budget, ils permettent certes d'amoindrir le principe de spécialité des crédits, mais sont strictement encadrés. Il s'agit des procédures de transfert et virement de crédits. Les premiers « *modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière* », tandis que les seconds « *conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances...sous réserve d'intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère* »⁸⁶⁴. Ces deux procédures ont donc en commun de ne pouvoir conduire à la création de nouveaux chapitres, et ne peuvent intervenir que dans le cadre de la nomenclature budgétaire consacrée par la loi des finances⁸⁶⁵.

2. Les limites des perspectives à moyen terme dans la préparation du budget

403. De façon générale, la quête du progrès exige que « *le spontanéisme, l'improvisation ou le bricolage* » ne soient pas de mise, les administrés attendant des décideurs « *des actes murement réfléchis, des démarches logiques, des réactions rationnelles* »⁸⁶⁶. Or, il apparaît malheureusement que la prévisibilité est le talon d'Achille des États africains dans la mesure où « *des projets socio-économiques sont concoctés en fonction des opportunités financières internes et extérieures, sans répondre à une préalable programmation ou planification* »⁸⁶⁷. Si cette situation peut dans certains cas s'expliquer par l'évolution sociopolitique qu'ont connue les États considérés⁸⁶⁸, dans le domaine des Finances publiques, les règles budgétaires appliquées ont largement contribué à affaiblir la prise en compte du moyen terme.

⁸⁶⁴ Article 15 de la directive Loi de finances de 1997.

⁸⁶⁵ LAMBERT (A.), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n°59-02 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., p. 112.

⁸⁶⁶ BADO (L.), « Réflexions sur la bonne gestion gouvernementale au Burkina Faso », *Revue Burkinabé de Droit*, n°31, 1^{er} semestre 1997, p. 78.

⁸⁶⁷ Ibidem.

⁸⁶⁸ Dans le cas du Burkina Faso par exemple, M. Laurent BADO impute cette situation à la période révolutionnaire qu'a connu le pays (de 1983 à 1987). Il explique que les révolutionnaires, décidés de refaire l'histoire du pays, « *se donnaient le goût de détruire pour mieux s'offrir l'orgueilleux plaisir de tout reconstruire : détruire ce qui est pour ce qui n'est pas encore, détruire le peu de biens qui existe sous prétexte qu'il est imparfait, pour un mieux qui en est l'ennemi sous prétexte qu'il existera. Dans cette atmosphère de champ de bataille, les décisions sont prises à chaud, à la hâte et remaniées aussitôt pour être rajustées aux réalités* ». Ibidem, p.78.

404. Ainsi, une autre limite du budget de moyen est la faiblesse des instruments de prévision à long terme. La préparation du budget se fait en effet de façon empirique. Les textes financiers de la zone érigent en principe fondamental, l'annualité budgétaire. Celle-ci répond aux exigences du contrôle parlementaire et à la nécessité de retenir un cadre temporel qui permette des prévisions fiables⁸⁶⁹. Mais, au-delà de ces considérations d'ordre politique et technique, des justifications de nature économique ont conduit à la mise en place de mesures d'assouplissement du principe de l'annualité budgétaire. Quelques atténuations sont en effet apportées à cette règle, mais restent marquées par la logique du budget de moyens. Au titre de ces atténuations figurent les autorisations de programmes⁸⁷⁰. Les autorisations de programmes, entendues comme la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager, ne se rapportent qu'aux seules dépenses d'investissement. Ce qui limite leur domaine d'application. Même si elles sont valables pour une durée maximale de six ans, elles ne concernent que la phase d'engagement de la dépense publique, et le Gouvernement devra voter chaque année, la tranche de crédits de paiement correspondant aux engagements des dépenses antérieures.

405. On a vu se développer en France des pratiques tendant à ôter aux autorisations de programmes leur valeur, « *en rendant la programmation des opérations plus étroitement dépendante des moyens de leur exécution et en conduisant à les saucissonner davantage* »⁸⁷¹. Il s'agit de la « *régulation des autorisations de programmes par les crédits de paiements* ». En principe, la consommation des crédits de paiement dépend de celle des autorisations d'engagement. Mais depuis 1977, les autorisations de programmes n'étaient engagées, voire affectées, que dans la mesure des crédits de paiement disponibles. En 1987 est intervenue la prohibition d'affectations d'autorisations de programme ne donnant pas lieu à des paiements dans l'année. Ces pratiques tendent à ne faire assurer aux autorisations de programmes, « *outre un rôle non négligeable d'affichage politique, qu'une vision panoptique, indicative d'une opération* »⁸⁷².

⁸⁶⁹ RABATÉ (L.) et GRAPIN (P.), Les problèmes posés par la pluri annualité budgétaire, RFFP, n°39-1992, p. 12.

⁸⁷⁰ Plusieurs autres moyens de pluri annualité peuvent être recensés de façon sommaire, à savoir, la technique des engagements couverts par les crédits évaluatifs (dette publique), la technique de reports des crédits...

⁸⁷¹ CHABRUN (J.), SOUBEYRAN (D.) et de PUYLAROQUE (P.), « Le principe de l'annualité budgétaire : réflexions et inflexions », RFFP, n°26-1989, p. 144.

⁸⁷² Ibidem.

406. La possibilité de dépenses dépassant le simple cadre annuel, ainsi ouverte, a donné lieu au développement d'instruments tels que les lois de programmes⁸⁷³, ou encore de plans approuvés par le Parlement. Ces deux instruments laissent entrevoir une sorte de continuité dans la durée des actions publiques. Mais la portée de tels instruments est limitée par le fait qu'ils n'ont pas le caractère de lois de finances, et sont même dépourvus de toute force obligatoire sur le plan financier⁸⁷⁴.

407. Les lois de programmes constituent, en effet, une simple collection d'autorisations de programmes subordonnées au principe d'annualité budgétaire qu'ils ne peuvent enfreindre⁸⁷⁵. Il résulte en effet de l'article 2, alinéa 5 de la directive de 1997 que « les autorisations de programmes peuvent être groupées dans les lois dites lois de programmes »⁸⁷⁶. De plus, elles « n'engagent l'État à l'égard des tiers que dans la limite des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année »⁸⁷⁷. Dans certains États membres, comme le Sénégal, cette loi de programme a un caractère glissant, et prend la forme d'une loi portant programme triennal d'investissements publics (PTIP). Son vote intervient dans le cadre de la procédure budgétaire du fait que c'est la première année du PTIP qui est insérée dans la loi de finances pour en constituer le volet investissement, dénommé « Budget Consolidé d'Investissement » (BCI)⁸⁷⁸.

408. Pour ce qui est des plans approuvés par le parlement, de par la formulation donnée par le texte communautaire⁸⁷⁹, qui sous-entend un vote distinct des autorisations de programmes et des lois de plan, il apparaît qu'une loi de plan par elle-même ne peut autoriser l'engagement de la dépense⁸⁸⁰. De plus, le plan ne se confond pas avec les autorisations de

⁸⁷³ RABATÉ (L.) et GRAPIN (P.), « Les problèmes posés par la pluri annualité budgétaire », *op. cit.*, p. 13.

⁸⁷⁴ Il faut souligner cependant pour les lois de programmes, qu'il n'en a pas toujours été ainsi puisqu'avant l'ordonnance du 2 janvier 1959, les lois de programmes ne se réduisaient pas à un simple droit programmatore sans portée juridique. Elles réalisaient une inscription impérative des autorisations de programmes dans les lois de finances successives, et devenaient ainsi, un facteur de rigidité. Le gouvernement était lié plusieurs années à l'avance pour ces dépenses d'investissement. C'est l'ordonnance de 1959 qui a réduit les lois de programmes à de simples déclarations d'intention. MARTINEZ (J-C.) et DI MALTA (P.), *Droit budgétaire, op. cit.*, p. 276.

⁸⁷⁵ PAIN (J-L.), « Les techniques de pluri annualité budgétaire en France. Analyse, intérêt, limites », RFFP n°39-1992, p. 61.

⁸⁷⁶ En France, la LOLF de 2001 ne fait plus mention de lois de programmes. Mais la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduit la notion de loi de programmation. Celles-ci n'ont pas de force juridique obligatoire, mais présentent l'avantage d'avoir un champ plus large.

⁸⁷⁷ Article 4 alinéa 4 de la directive loi de finances de 1997.

⁸⁷⁸ DIOUKHANÉ (A.), *Les Finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal, op. cit.*, p. 139.

⁸⁷⁹ Article 4 alinéa 4 de la directive loi de finances de 1997, « Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'État que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente directive ».

⁸⁸⁰ CHABRUN (J.) et (al.), « Le principe de l'annualité budgétaire : réflexions et inflexions », *op. cit.*, p. 151.

programmes dans la mesure où celles-ci, quand elles sont groupées, le sont dans le cadre des lois de programmes⁸⁸¹. Pour établir une sorte de lien entre ces trois instruments, on peut dire que les lois de programmes n'ont pour but que « *d'instituer, dans certains secteurs, une politique pluriannuelle d'investissements, située en quelque sorte à mi-chemin entre le plan qui est une prévision d'ensemble, et les autorisations de programme qui engagent véritablement la dépense* »⁸⁸². Maurice DUVERGER synthétisait parfaitement cette réalité budgétaire lorsqu'il disait qu' « *il y a toute une hiérarchie d'opérations qui, par ordre de durée décroissante et de force juridique croissante, vont du plan aux crédits de paiement, en passant par les lois de programmes et les autorisations de programme* »⁸⁸³.

§II. ...À l'expérimentation de la logique de performance

409. Les règles budgétaires traduisant la logique budgétaire de moyens ne permettaient aucune mise en perspective, dans la mesure où elles ne donnaient pas d'informations sur les objectifs qui doivent être atteints grâce aux crédits mis à la disposition des différents ministères, ni des résultats obtenus par l'administration. L'introduction de nouvelles techniques de gestion budgétaire dans la zone UEMOA, pour le Professeur YONABA, s'inscrit dans une perspective d'évolution dont il paraît assez difficile de situer le seuil exact de l'initiative purement nationale, tant la contribution des partenaires au développement reste essentielle. Il serait dès lors plus simple de considérer que les initiatives nationales n'aboutissent généralement que dans la mesure où elles bénéficient d'un solide accompagnement de la part des partenaires techniques et financiers⁸⁸⁴. On assiste alors à l'émergence d'outils de gestion aux terminologies différentes (A). Mais, cette diversité trouve

⁸⁸¹ Ibidem, pp. 151-152.

⁸⁸² BOUVIER (M.) et (al.), *Finances publiques*, op. cit., p. 303., l'alinéa 4 de l'article 2 de la directive Loi de Finances de 1997 prévoit d'ailleurs que « *les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'État que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente directive* ».

⁸⁸³ Maurice DUVERGER cité par CHABRUN (J.) et (al.), « Le principe de l'annualité budgétaire : réflexions et inflexions », op. cit., p. 153.

⁸⁸⁴ YONABA (S), *Les finances de l'État burkinabé*, op. cit., p. 81.

son unité dans les objectifs poursuivis par ces réformes, à savoir le renforcement de la qualité et de l'efficacité de la dépense publique **(B)**.

A. L'introduction des outils de rationalisation de la dépense publique

410. La question de la recherche de l'efficacité et de l'efficience dans la gestion des dépenses publiques n'est pas vraiment nouvelle dans les pays africains de la zone. Le début des années 1990 a été marqué par la prise en compte de cette préoccupation dans les États membres, sous l'instigation des IFI. La Revue des Dépenses Publiques, alors entreprise dans certains États, bien que fondamentalement différente du système de gestion de la performance qui se développait dans certains autres pays occidentaux au même moment, semble tout de même s'aligner sur cette philosophie. La démarche de performance, caractérisée dans la zone UEMOA par l'expérimentation de budgets-programmes vers la fin de la décennie 1990 **(2)**, s'inscrit dans la continuité de cette démarche qui a créé un environnement favorable à son développement⁸⁸⁵ **(1)**.

1. Les prémices de la recherche de l'efficacité de la dépense publique : la revue des dépenses publiques

411. Historiquement, le premier instrument du genre apparu dans les États membres est la revue des dépenses publiques, qui date du début des années 1990 conjointement à l'adoption des programmes d'ajustement structurel. Il s'agit d'une initiative de la Banque mondiale, soutenue par l'ensemble des bailleurs de fonds qui, d'ailleurs, était entièrement pilotée par les agents de la Banque. Cette situation a constitué une entrave à l'appropriation de cet outils, d'où le choix de le confier à des équipes locales, avec l'assistance de consultants

⁸⁸⁵ Pour une lecture approfondie sur le développement de la nouvelle gestion publique dans les pays occidentaux, voir entre autres, GUILLAUME (H.), DUREAU (G.), SILVENT(F.), *Gestion publique, l'État et la performance*, Presses de Sciences po et DALLOZ, 2002, 272 pages.

internationaux⁸⁸⁶. L'objectif principal de cet outil était d'évaluer l'efficacité des dépenses publiques. Il permet l'identification des faiblesses dans la gestion budgétaire et la mise en œuvre des politiques publiques requise pour l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité de la dépense⁸⁸⁷. Il permet également de créer une capacité nationale d'auto-évaluation en intégrant le suivi et l'évaluation dans le processus budgétaire⁸⁸⁸.

412. La première revue des dépenses publiques établie au Burkina Faso date de 1993⁸⁸⁹. Après avoir présenté le contexte macroéconomique des années antérieures⁸⁹⁰, l'attention s'est portée sur trois secteurs absorbant à eux seuls, plus de 60% du budget de fonctionnement. Il s'agissait de la défense, de la santé, et de l'éducation. Il ressort de la revue que, bien que le Burkina Faso consacre à la santé et à l'éducation une part importante de son budget, comparable à la plupart des pays en voie de développement, il n'en reste pas moins qu'il est l'un des pays les "moins lotis" dans ces deux secteurs. Le rapport préconise donc d'augmenter les crédits affectés à la santé et à l'éducation, en réduisant les dépenses consacrées au secteur de la défense. À l'intérieur même des deux secteurs également, d'autres réformes sont préconisées à savoir, d'une part, accroître l'efficacité de l'utilisation des crédits budgétaires, d'autre part, réduire sensiblement les coûts unitaires. La raison principale est que les prestations des services de base dans les secteurs de l'éducation et de la santé, exigeant « un personnel nombreux par rapport à la population desservie, le salaire moyen de ce personnel constitue la contrainte la plus importante sur la capacité du gouvernement à fournir un meilleur accès à ces services de base »⁸⁹¹. Dans le secteur de l'éducation plus particulièrement, en plus des aménagements cités, un autre constat est que le taux de scolarisation primaire est deux fois moins élevé que dans les pays de l'Afrique subsaharienne et quatre fois moins élevé qu'en Asie et en Amérique latine. Ce taux est dix fois moins élevé qu'en Asie pour le secondaire, et vingt fois moins élevé pour le supérieur. Une projection de la répartition sectorielle des dépenses de fonctionnement pour les vingt prochaines années indiquait les transferts de dépenses nécessaires à l'expansion des divers niveaux

⁸⁸⁶ MESPLE-SOMPS (S.) et RAFFINOT (M.), *Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu*, Document de Travail DIAL/Unité de recherche CIPRÉ de L'IRD, novembre 2003, p. 6.

⁸⁸⁷ ZOURE (D.), « CMDT et gestion axée sur les résultats ; défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne, expériences du Benin, Tchad et Rwanda » ; RFFP, n°109-février 2010, p. 219.

⁸⁸⁸ Ibidem.

⁸⁸⁹ Banque mondiale, *Burkina Faso, Revue des dépenses publiques*, Rapport n°11901-BUR, 26 mai 1993, 37 pages.

⁸⁹⁰ Comptes nationaux, recettes budgétaires et dépenses publiques.

⁸⁹¹ Banque mondiale, *Burkina Faso, Revue des dépenses publiques*, *op. cit.*, p. ii.

d'enseignement. Le but est de permettre au gouvernement burkinabé de rattraper l'énorme retard en matière d'enseignement⁸⁹².

413. Des revues des dépenses publiques ont été également réalisées dans plusieurs autres pays membres de la zone, et dans des secteurs variés⁸⁹³. Mais les conclusions et recommandations des premières revues effectuées, en l'absence de statut officiel précis de ces dernières, étaient rarement suivies d'effet, quand bien même elles étaient discutées lors des ateliers de restitution⁸⁹⁴. Sans constituer en tant que tels des outils de gestion par la performance, elles intégraient déjà l'idée d'efficacité et d'efficience de la dépense publique. De plus, ces revues de dépenses publiques sectorielles ont constitué une étape importante dans l'introduction d'autres outils tels que les budgets par objectifs, et les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT)⁸⁹⁵.

2. Le budget-programme

414. À partir des années 1997-1998, des pays comme le Burkina Faso et le Mali ont entrepris des initiatives purement nationales d'élaboration de budget-programme, suivis à partir des années 2000 par le Bénin et le Sénégal. Dans d'autres États, comme la Côte d'Ivoire, l'idée était énoncée par certains auteurs dans la même période⁸⁹⁶. Ces réformes matérialisent l'émergence dans ces États de la gestion axée sur les résultats. Le contexte des États de la zone s'y prête, dans la mesure où l'augmentation des dépenses publiques, face à la diminution des ressources, impose de se réorienter vers l'utilité des dépenses. Le concept de budget-programme implique une approche managériale et est inspiré du "Planning programming budgeting system" (PPBS) américain, et de l'expérience française de la "rationalisation des choix budgétaires" (RCB). La rationalisation des choix budgétaires par la « *budgetisation de programme* » vise un double objectif :

⁸⁹² Ibidem, p. iii.

⁸⁹³ Au Sénégal, ces revues ont été introduites dans les domaines de la santé et de la justice.

⁸⁹⁴ YONABA (S.), *Finances de l'État burkinabé*, *op. cit.*, p. 81.

⁸⁹⁵ République du Sénégal, *Réformes du système budgétaire au Sénégal*, Ministère de l'Économie et des Finances, CEPOD, janvier 2004, p. 10 et 12; ZOURE (D.) ; « CMDT et gestion axée sur les résultats ; défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne, expériences du Benin, Tchad et Rwanda », *op. cit.*, p. 219.

⁸⁹⁶ COULIBALY (A. A.), *Les Finances publiques de la République de Côte d'Ivoire*, éd. L'Harmattan, 2000, p. 187.

415. Le premier est d'accroître l'efficacité des dépenses et, à cette fin, de passer d'une logique de moyens, dans laquelle chaque ministère gonfle souvent sa demande de crédits afin d'obtenir le maximum de ressources, à une logique de résultats, où prévaut la réalisation de grands objectifs dans une optique de service public⁸⁹⁷. Son principe réside dans la détermination d'objectifs assignés à l'administration, le recensement des moyens alternatifs de mise en œuvre, l'inscription de ces moyens au budget, l'exécution, puis l'évaluation⁸⁹⁸. En ce sens, il peut être considéré comme « *une méthode circulaire ou à spirale avec un mécanisme de feedback qui renseigne le décideur sur les effets de sa décision* ». ⁸⁹⁹ Le budget-programme utilise un ensemble de concepts tels que, mission, but, objectif, programme d'activités, « *qui se tiennent entre eux dans une logique de cheminement intellectuel qui éveille [...] la structure arborescente d'un processus ; ainsi, l'on pourrait dire que la "mission" se décline en "buts" qui, à leur tour, induisent des "objectifs" qui appellent des "programmes" »*⁹⁰⁰.

416. Le second objectif poursuivi par ce mode de budgétisation est l'introduction d'une vision à moyen terme de la politique budgétaire dans les choix d'affectation des ressources⁹⁰¹. Dans les États africains en question, l'option retenue est, en général, l'élaboration d'un budget-programme triennal glissant, et ceci paraît être la différence fondamentale par rapport à la situation française issue de la LOLF de 2001⁹⁰². L'introduction de cet outil dans les États membres s'est réalisée de façon sectorielle dans un premier temps, avant de s'étendre à l'ensemble de l'administration. Cela s'est traduit au Burkina Faso par le choix de six ministères pilotes entre 1998 et 2000⁹⁰³, avant l'extension à partir de cette date à l'ensemble des ministères et institutions.

⁸⁹⁷ DELAVALLADE (C.), « Lutte contre la corruption au Burkina Faso et réformes de la gestion budgétaire », *Revue Afrique Contemporaine*, 2007/3 n° 223-224, p. 273.

⁸⁹⁸ MEDE (N.), « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programmes au Benin », *Revue Afrilex*, n°4-2004, p. 65.

⁸⁹⁹ MARTINEZ (J-C.) et DI MALTA (P.), *Droit budgétaire*, *op. cit.*, p. 150.

⁹⁰⁰ YONABA (S), *Les finances de l'État burkinabé*, *op. cit.*, p. 88.

⁹⁰¹ DELAVALLADE (C.), « Lutte contre la corruption au Burkina Faso et réformes de la gestion budgétaire », *op. cit.*, p. 273.

⁹⁰² PARIENTE (A.) et COULIBALY (A. S.), « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *RFFP*, n°98-juin 2007, p. 38.

⁹⁰³ Il s'agissait notamment des ministères :

- de l'Économie et des Finances,
- de la Santé,
- de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation,
- des Enseignements secondaires, supérieurs, et de la Recherche scientifique,
- de l'Eau et de l'Environnement.

417. Au début des années 2000, le changement dans l'approche de la conditionnalité dans les pays membres de la zone a conduit à l'élaboration d'un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), comme condition d'obtention de réduction de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE. Ce document a intégré par la suite les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ce changement implique que les objectifs soient définis en termes de lutte contre la pauvreté, que les actions soient précisées, et que les moyens soient identifiés⁹⁰⁴. La mise en œuvre de ces objectifs dépasse largement le cadre budgétaire annuel. Si le contenu, l'échéance de réalisation, les moyens de mise en œuvre, les résultats attendus du programme font l'objet d'une prévision qui s'effectue hors du cadre de la loi de finances de l'année,⁹⁰⁵ les budgets-programmes sont pourtant élaborés dans un contexte de faible maîtrise des contraintes budgétaires à moyen terme. Ces insuffisances du budget-programme ont conduit les IFI à recommander aux États l'adoption de cadres de dépenses à moyens termes (CDMT) qui s'illustrent « *comme la traduction concrète et chiffrée (plafonnement des dépenses) des objectifs contenus au sein des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) et comme un instrument de prévision en vue d'une mise en œuvre réussie des budgets-programmes* »⁹⁰⁶.

B. Le renforcement de la logique de performance

418. Les programmes de développement adoptés par les États membres dépassent très souvent le cadre de la gestion budgétaire annuelle. Il apparaît dès lors nécessaire de mettre en place une approche pluriannuelle d'évolution des différents agrégats budgétaires. L'objectif est d'assurer la maîtrise des Finances publiques. Le principe est que, « *les enveloppes budgétaires allouées sur la période ne peuvent être transgressées, à charge pour les ministères gestionnaires d'adopter les mesures nécessaires pour s'y conformer. Seule une forte variation de l'inflation prévisionnelle ou une inflexion notable de la conjoncture*

-et enfin de l'Administration territoriale.

⁹⁰⁴ MESPLE-SOMPS (S.) et RAFFINOT (M.), *Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu*, *op. cit.*, p. 6.

⁹⁰⁵ MEDE (N.), « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programmes au Bénin », *op. cit.*, p.65.

⁹⁰⁶ NOUPOYO (G), thèse *op. cit.*, p. 554.

économique pourrait amener à revoir les dotations concernées »⁹⁰⁷. Dans les États membres de la zone, la prise en compte de cette nécessité s'est traduite par l'adoption de « *cadres de dépenses à moyen terme* » (1). Mais la mise en pratique de ces documents a révélée des insuffisances (2).

1. L'introduction des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)

419. Dans les pays africains de la zone, l'écart entre les engagements liés à la mise en œuvre effective des objectifs de lutte contre la pauvreté et la disponibilité des ressources dépasse de toute évidence le cadre annuel. Pour la Banque mondiale, il convient de « *mettre en place des mécanismes qui permettent de transformer une vision politique en choix stratégiques compatibles avec les moyens financiers disponibles* », et le meilleur moyen d'y parvenir est l'élaboration de « *cadre de dépenses à moyen terme* »⁹⁰⁸. Le CDMT permet d'encadrer l'élaboration des budgets-programmes à travers la détermination des plafonds de dépenses compatibles avec les équilibres macroéconomiques et financiers, et ceci pour tous les ministères et institutions⁹⁰⁹. Il s'agit, à travers cet outil, de « *prendre en compte certaines exigences de la politique budgétaire à moyen terme qui ont été ignorées dans la mise en œuvre de l'approche-programme* »⁹¹⁰.

420. Le CDMT est un document s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle (trois à six ans) ayant un caractère glissant. L'objectif d'un tel outil est d'accroître la prévisibilité des flux de ressources et de clarifier les critères des décisions de financement⁹¹¹. Il doit permettre de gérer les conflits entre les besoins et les ressources en intégrant les politiques, les plans, et les budgets, c'est-à-dire la définition de programmes de dépenses basés sur les priorités de politiques publiques qui respectent la discipline des réalités budgétaires⁹¹². Le CDMT apparaît donc comme un processus dont le but est d'assurer que les rares ressources disponibles soient allouées aux priorités prédéterminées du gouvernement qui

⁹⁰⁷ GUILLAUME (H.) et (al.), *Gestion publique, l'État et la performance*, op. cit., p. 40.

⁹⁰⁸ Banque mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, 1998, p. 62.

⁹⁰⁹ DAYO (T.), « Cadre budgétaire et ciblage des pauvres : expérience du Burkina Faso », op. cit., p. 3.

⁹¹⁰ Ibidem.

⁹¹¹ Banque mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, 1998, p. 55.

⁹¹² Ibidem.

vont permettre d'atteindre les objectifs nationaux et sectoriels⁹¹³. Le cadrage macroéconomique se révèle donc fondamental. Le CDMT se décline aussi bien sur un plan global (national), que sur un plan sectoriel (ministériel) selon une approche itérative. Ceci découle même de la définition qui en est donnée puisqu'il comprend « *une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles* »⁹¹⁴.

421. Ainsi, le CDMT global présente un cadrage macro-économique, des projections détaillées des agrégats budgétaires en ressources et en emplois (cadrage macro-budgétaire)⁹¹⁵. Le schéma théorique et conceptuel d'élaboration du CDMT global, très bien résumé par le Professeur YONABA à partir de l'expérience du Burkina Faso, emprunte les quatre étapes suivantes :

- Une première phase de détermination des enveloppes globales, qui s'appuie sur le cadrage macroéconomique. Ce cadrage, basé entre autres sur l'évolution possible du PIB, des niveaux soutenables du déficit des transactions courantes, du déficit budgétaire global, de la pression fiscale... permet in fine de se faire une idée des enveloppes globales des dépenses et des prévisions de recettes sur la période de trois ans considérée ;

- La seconde étape est celle de la détermination du scénario de référence dont l'objectif est d'estimer le coût global de tous les programmes au sein des ministères et institutions ;

- La troisième étape est celle de la détermination des enveloppes à répartir par titre. C'est au cours de cette étape que l'on met en cohérence les enveloppes globales et le scénario de référence en vue de fournir, pour les différents titres de dépenses, une estimation des enveloppes susceptibles d'être affectées à de nouveaux programmes ;

⁹¹³ ZOURE (D.) ; « CMDT et gestion axée sur les résultats ; défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne, expériences du Bénin, Tchad et Rwanda », *op. cit.*, p. 217.

⁹¹⁴ RAFFINOT (M.) et BORIS (S.) ; « Les CMDT : un instrument utile pour les pays à faibles revenus », STATECO n°100 2006 (insee.fr), p. 106.

⁹¹⁵ Ibidem, p. 107.

- La dernière étape est celle de la détermination des enveloppes financières sectorielles. Cette dernière étape est une étape d'arbitrage qui permet de formuler des propositions de répartition des enveloppes dégagées entre les ministères et les institutions⁹¹⁶.

422. Les CDMT sectoriels permettent ensuite de répartir les plafonds de dépenses au sein des ministères ou institutions. Ils désignent un programme sectoriel pluriannuel de dépenses assorti d'objectifs et d'indicateurs de suivi pour justifier les programmes de dépenses dans la limite des plafonds alloués par les ministères centraux au sein du cycle budgétaire⁹¹⁷. Au Sénégal, les premiers CDMT élaborés ont couvert quatre ministères pilotes, à savoir les ministères de la Santé, Environnement, Justice, et Éducation.

2. Les insuffisances des cadres de dépenses à moyen terme

423. Il convient de noter que « *l'élaboration de CDMT réalistes est un des fondements des nouveaux systèmes. C'est à ce niveau que la discussion des choix de dépenses et la fixation de priorités prend tout son sens* »⁹¹⁸. Or, la question du cadrage macroéconomique nécessaire à la réussite des réformes entreprises dans les différents États a été l'une des faiblesses constatées dans le dispositif. L'appréhension des différents agrégats budgétaires est une tâche assez complexe dans les États membres, du fait notamment de la fluctuation aussi bien des ressources de l'État, que des dépenses.

424. Pour les ressources, les difficultés rencontrées s'expliquent particulièrement par la grande instabilité des principales ressources des États membres de la zone UEMOA, rendant complexes les prévisions à moyen terme. Les États sont en effet caractérisés non seulement par une grande perméabilité aux ressources extérieures, mais aussi sur le plan interne, par la prédominance de la fiscalité sur les autres ressources.

425. L'histoire de l'aide publique au développement, de façon générale, est marquée par une évolution des canaux de transmission. Traditionnellement, on distingue trois

⁹¹⁶ YONABA (S.), *Les finances de l'État burkinabé*, *op. cit.*, p. 92.

⁹¹⁷ RAFFINOT (M.) et BORIS (S.), *Les CMDT : un instrument utile pour les pays à faibles revenus*, *op. cit.*, p. 107.

⁹¹⁸ MESPLE-SOMPS (S.) et RAFFINOT (M.), *Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu*, *op. cit.*, p. 16.

modalités de l'aide, à savoir l'aide-projet, l'aide-programme, et enfin l'aide budgétaire globale. Dans l'aide-projet, le donateur finance une opération précise, en vérifie les étapes de mise en œuvre et liquide en général lui-même la dépense ; l'aide-programme est celle qui consiste dans le financement d'une politique sectorielle et prend la forme d'un décaissement dans un "pot commun" de bailleurs de fonds, géré selon des modalités spécifiques, mais paritaires⁹¹⁹. Ces deux modalités d'intervention sont marquées par les changements de priorité des partenaires extérieurs, la succession des projets et programmes, mais aussi, et surtout, par le fait qu'une grande partie de cette aide n'est pas comptabilisée dans les budgets nationaux⁹²⁰. Les aléas de ces deux modalités d'intervention des bailleurs de fonds étaient censés disparaître avec l'avènement d'une aide budgétaire globalisée. L'aide budgétaire globale est celle qui consiste à transférer toutes les ressources directement sur le budget du bénéficiaire⁹²¹. Mais, des expériences menées au Mali et au Burkina Faso, en vue d'introduire cette nouvelle forme d'aide, ont montré que les divergentes conditionnalités accompagnant l'intervention des deux principaux bailleurs de fond que sont les IFI et l'UE pouvaient être sources d'instabilité pour les États bénéficiaires. Les premières appliquaient des conditionnalités instruments, c'est-à-dire qu'elles accordaient plus d'importance aux moyens mis en œuvre, tandis que l'UE conditionnait son aide par l'atteinte de résultats⁹²². Ceci a eu pour effet, dans les États concernés, de rendre incertains les financements. Or, « *l'incertitude des financements nuit à l'exhaustivité des ressources des pays bénéficiaires qui ne peuvent prévoir à l'avance le montant des financements extérieurs dont ils disposeront au cours de l'année* »⁹²³. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide du 2 mars 2005, suivie du Programme d'action d'Accra du 4 septembre 2008, ont introduit une rupture par rapport aux anciennes pratiques des bailleurs de fonds, notamment en harmonisant leur modalités d'intervention, mais surtout l'approche de la conditionnalité. Ainsi, « *la gestion axée sur les*

⁹¹⁹ JACQUEMOT (P.), « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Revue Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 166.

⁹²⁰ RAFFINOT (M.) et BORIS (S.), « Les CMDT : un instrument utile pour les pays à faibles revenus », *op. cit.*, p. 110.

⁹²¹ JACQUEMOT (P.), « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *op. cit.*, p. 166.

⁹²² Voir OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 62 ; MESPLE-SOMPS (S.) et RAFFINOT (M.), *Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu*, *op. cit.*, p. 10 ; GUILLAUMONT (P.) et GUILLAUMONT JEANNENEY (S.), « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso » ; *Revue Afrique Contemporaine* 2004/1 n°209 pp. 197-227.

⁹²³ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 63.

*résultats, notamment dans l'optique de la lutte contre la pauvreté, constitue le fondement de la nouvelle légitimité de l'aide »*⁹²⁴.

426. Pour ce qui est des recettes fiscales, les techniques de cadrage macroéconomique sont marquées par l'absence de prise en compte de la stratégie fiscale à moyen terme⁹²⁵. Dans les États membres de la zone UEMOA, les recettes fiscales sont extrêmement fluctuantes, ce qui rend difficile une projection à long terme. Les difficultés d'évaluation sont liées, notamment, aux difficultés de cerner l'évolution de l'assiette fiscale de certains impôts comme c'est le cas des impôts sur les sociétés eu égard aux nombreux facteurs qui l'influencent dans un sens favorable ou défavorable, et qui touchent particulièrement le bénéfice imposable⁹²⁶. Les variations des cours des matières premières affectent également les prévisions de recettes assises sur le commerce international⁹²⁷. La prépondérance du secteur informel, dans la plupart des pays concernés, rend également incertaine l'évaluation exacte de la fiscalité intérieure.

427. À l'évidence, l'attention semble avoir donc été portée davantage sur les dépenses publiques au détriment des ressources. Mais ce constat a priori ne doit pas occulter la difficile appréhension des dépenses. Pour celles-ci, leur instabilité résulte notamment de l'obligation pour les États en question de subventionner par exemple les filières d'exportation déficitaires⁹²⁸. De même, les dépenses de fonctionnement étant pratiquement incompressibles dans la plupart de ces États, la volatilité des ressources impacte les dépenses d'investissement. Celles-ci deviennent donc les variables d'ajustement face aux difficultés conjoncturelles, ce qui rend leur prévision à moyen terme aléatoire⁹²⁹.

428. L'ensemble de ces facteurs révèlent les obstacles aux prévisions budgétaires nécessaires au cadrage macroéconomique. Mais cette faiblesse de la prévision n'explique pas, à elle seule, le manque de crédibilité des CDMT. Celui-ci s'explique également par les techniques de gestion, et particulièrement les techniques de comptabilité publique. Le CDMT exige en effet une analyse des dépenses plus poussée, grâce à un calcul détaillé des coûts par

⁹²⁴ Ibidem, p. 66.

⁹²⁵ NDIAYE (M.), thèse, *op. cit.*, p. 84.

⁹²⁶ COULIBALY (A. A.), *Les Finances publiques de la République de Côte d'Ivoire*, *op. cit.*, p. 185.

⁹²⁷ Ibidem.

⁹²⁸ MESPLE-SOMPS (S.) et RAFFINOT (M.), *Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu*, *op. cit.*, p. 16.

⁹²⁹ COULIBALY (A. A.) *Les finances publiques de la République de Côte d'Ivoire*, *op. cit.*, p. 111.

secteurs et à des mesures de résultats⁹³⁰. La directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant règlement général sur la comptabilité publique avait introduit dans la comptabilité de l'État, une comptabilité analytique. Mais, jusqu'en 2008, un pays comme le Togo qui expérimentait pour la première l'approche CDMT, n'appliquait même pas encore cette comptabilité analytique⁹³¹.

Section II. La difficile conciliation des textes financiers nationaux avec les documents budgétaires expérimentaux

429. Après plusieurs années d'expérimentation, le bilan de la mise en œuvre des CDMT et des budgets-programmes dans les États membres de la zone est mitigé. La période considérée ici va de l'adoption des premiers budgets-programmes, c'est-à-dire la fin des années 1990, jusqu'à l'adoption du Cadre Harmonisé des Finances Publiques (CHFP) dans la zone UEMOA en 2009. Coexistaient dans les systèmes budgétaires nationaux, des textes budgétaires répondant à des logiques différentes. Ceci pose la question de l'effectivité des règles ainsi appliquées. Comme l'a fait remarquer un auteur, on ne saurait opposer de façon abrupte « *budget de moyens* » et « *budget de programme* » dans la mesure où le budget de programme requiert des moyens, et en retour, il y a des objectifs dans les budgets de moyens⁹³². Mais, l'expérience du budget-programme en France dans le cadre de la RCB⁹³³, a montré que même après quinze années d'expérimentation, ils sont restés étrangers à la plupart des intervenants dans les choix publics, et sont jugés défavorables pour ceux qui les

⁹³⁰PAGNOU (S.), « Les récentes évolutions de la gestion financière au Togo », Revue Afrilex, juin 2012, p. 8.

⁹³¹ Ibidem.

⁹³² A. DUPAS, cité par STROHL (H.), GOURNAY (B.) et CAPDEBOSCQ (G.), « Les budgets de programmes », RFFP, n°26-1989, p. 122 ; et MEDE (N.), « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programmes au Bénin », *op. cit.*, p. 64.

⁹³³ En réalité la RCB française comportait trois volets. Outre les budgets de programme, elle comprenait, d'une part, les études RCB, d'autre part, la modernisation administrative. Les études RCB consistaient à préparer les décisions, c'est-à-dire, identifier les problèmes, faire l'inventaire des enjeux, des possibilités d'action, des risques encourus. La mise en œuvre correcte des décisions nécessitait une modernisation des méthodes de gestion. Cette dernière impliquait des outils de suivi et de contrôle générant des informations nouvelles susceptibles d'alimenter de nouvelles études. Voir PERRET (B.), « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », RFAP 2006/1 n°117, pp. 32-33.

connaissent⁹³⁴. Les contextes de mise en œuvre ne sont pas les mêmes que dans les pays africains étudiés, mais ceux-ci ont rencontré des difficultés similaires. Ainsi, l'articulation entre ces deux logiques dans les États membres de la zone qui les ont appliqués s'est heurtée à des difficultés aussi bien d'ordre juridique (§I), que pratique (§II). L'antériorité de l'expérience française aurait pu servir à l'amélioration de la situation dans les États africains étudiés. Malheureusement il n'en a pas été ainsi.

I. Les difficultés d'ordre juridique

430. Les expériences budgétaires entreprises dans les États membres n'ont pas réussi à véritablement rationaliser les modes d'allocation des ressources. Le processus budgétaire n'était pas consolidé car le cadre budgétaire classique ne prenait pas suffisamment en compte les innovations introduites. La procédure budgétaire était donc éclatée en deux parties : l'une relative au budget, l'autre aux documents expérimentaux. Cette difficulté d'insertion s'explique, en premier lieu, par la faible valeur juridique des textes appliqués (A), et en second lieu, par les limites inhérentes au mode de présentation même du budget dans les États membres (B).

A. Les difficultés tenant à la valeur juridique des textes

431. La place et le rôle des règles budgétaires expérimentées avant 2009 dans les États membres de la zone a sans doute été l'une des faiblesses du dispositif mis en place. Le ministre burkinabé de l'Économie et des Finances reconnaissait d'ailleurs que, « *l'absence [...] d'une base juridique sur les budgets-programmes constitue un frein aux actions des différents ministères sectoriels tendant à l'implantation effective du budget-programme* »⁹³⁵. Les documents ainsi appliqués disposaient d'une faible portée juridique dans les systèmes

⁹³⁴ POINSARD (R.), « Les budgets de programme, quinze ans après », *Revue économie et prévisions*, n°71, 1985-5, p. 24.

⁹³⁵ ILBOUDO (A.) et ZABRE (N. E.), *Dossier n°81 : relatif au projet de loi de finances*, Rapport n°2015-61/CNT/COMFIB, Octobre 2015, p. 11.

nationaux (1). Si le caractère expérimental des procédures engagées pourrait expliquer cette situation, leur non prise en compte par le droit communautaire harmonisant les droits budgétaires nationaux a sans doute contribué également à la lenteur observée dans la consolidation des processus budgétaires par les États (2).

1. La faible portée juridique des documents expérimentés

432. Ici se pose la question de l'appropriation des nouvelles réformes par les États membres qui les ont expérimentés. Cette appropriation découle entre autres de la force obligatoire qui se rattache aux textes appliqués. En France, la réforme budgétaire intervenue avec la LOLF de 2001 a ceci d'original qu'elle a été adoptée sur initiative du parlement. Elle a eu pour effet, non seulement de renforcer les pouvoirs de celui-ci, mais également de procéder à la rationalisation du mode de budgétisation, à travers l'introduction de la logique de performance. Cette démarche a abouti à substituer la nouvelle logique de performance à l'ancienne logique de moyens qui prévalait jusque-là. La nouvelle expérience de budget de programme française reposait ainsi sur une base juridique consistante que représente la LOLF⁹³⁶.

433. On aurait pu s'attendre à ce que dans les États de la zone UEMOA, les expériences menées durant la période 1997-2009 connaissent le même sort, d'autant que dans le cas du Mali, par exemple, le Parlement a joué un grand rôle dans l'implantation du budget-programme. Mais, il s'est avéré que les expériences menées dans les États considérés n'ont pas abouti à une substitution des textes juridiques prônant cette nouvelle approche, de sorte que l'on se retrouve face à une forme de dualité de textes budgétaires. Ces réformes interviennent en effet dans un contexte juridique dans lequel les textes budgétaires nationaux basés sur la logique de moyens n'ont subi aucune modification. La faiblesse juridique des textes expérimentaux découle du fait qu'aucune loi n'oblige à les adopter. Au Burkina Faso, par exemple, le budget-programme a été introduit par le biais d'une simple circulaire⁹³⁷. Leur

⁹³⁶ PARIENTE (A.) et COULIBALY (A. S.), « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *op. cit.*, p. 35.

⁹³⁷ Il s'agit de la Circulaire n°97-054/PRES du 26 mai 1997 pour la préparation de la loi de finances gestion 1998.

dénomination montre d'ailleurs la place qu'ils occupaient dans les systèmes juridiques de ces États. Au Burkina et au Mali, il s'agissait de recommandation, tandis qu'au Bénin, il s'agissait d'un document de travail.⁹³⁸ « *Il s'en suit que les budgets de programme n'ont pas de valeur juridique et sont de simples documents de travail pour les administrations et des annexes explicatives pour les parlementaires* »⁹³⁹. Au Mali, cependant, le budget-programme est une annexe au projet de loi de finances qui continue par ailleurs d'être adopté selon une logique de moyens. Au Burkina Faso, les différents départements ministériels annexaient les budgets-programmes à leur projet de budget sous la forme d'une « *espèce de commentaire ou de note explicative* »⁹⁴⁰. Mais, aucune suite n'y était donnée puisque le document était perdu de vue en cours de procédure, le projet de loi de finances adopté par le gouvernement n'étant pas appuyé par un tel document qui, du reste, était ignoré lors des débats parlementaires⁹⁴¹.

434. Quant au CDMT, document intermédiaire entre les outils de planification et le budget, renforçant les budgets-programmes, sa place dans le processus budgétaire variait selon les pays. Dans la plupart d'entre eux, il était considéré comme un simple document technique du ministère des Finances annexé à la loi des finances⁹⁴². Au Burkina Faso, depuis 2003, il est annexé à la circulaire budgétaire et joue ainsi un rôle essentiel dans la définition des allocations budgétaires car étant un instrument budgétaire de répartition des crédits intersectoriels et intra-sectoriels, répartition basée sur les priorités du CSLP⁹⁴³.

435. En réalité, l'absence de base juridique ainsi décrite s'explique notamment par le fait que l'évolution de ces expériences dans les pays considérés a souvent été le fruit d'une stratégie plus globale caractérisée par l'adoption de réformes sous contrainte étrangère⁹⁴⁴. Certains pays, cependant, s'évertuaient à la réussite des différentes réformes expérimentées. C'est le cas du Bénin où dans chaque ministère, la pratique établissait une compatibilité empirique entre les différents documents budgétaires, en dehors même de tout cadre

⁹³⁸ BIWOLÉ (V. O.), *Approche normative des pratiques administratives et fonction publiques au service de l'émergence des pays africains : les difficultés de la mise en œuvre des budgets-programmes*, 8e Conférence de l'Union africaine des ministres de la Fonction Publique, Brazzaville le 26 juillet 2013, pp .6-7.

⁹³⁹ MEDE (N.), « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programmes au Bénin », *op. cit.*, p. 61.

⁹⁴⁰ YONABA (S.), *Les finances de l'État burkinabé*, *op. cit.*, p. 89.

⁹⁴¹ *Ibidem*, p. 89.

⁹⁴² NJOYA (O.), *thèse op. cit.*, p. 393.

⁹⁴³ *Ibidem*, p. 394.

⁹⁴⁴ PARIENTE (A.) et COULIBALY (A. S.), « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *op. cit.*, p. 35. DUPRAT (J-P.), « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », RFFP, n°98-juin 2007, p. 14.

juridique⁹⁴⁵. En effet, en vue de pallier les insuffisances des mécanismes d'affectation des crédits, il était établi un tableau de correspondance qui permettait de relier une dépense et son programme de rattachement, ce qui permettait de « *reconstituer ainsi le puzzle des programmes à partir des crédits épars* »⁹⁴⁶.

2. Les obstacles communautaires à la conciliation

436. Même en se tournant vers le niveau communautaire, la recherche d'une base juridique fondant les expériences d'adoption de la technique des budgets-programmes restait vaine⁹⁴⁷. On peut même dire que la difficile intégration de la gestion axée sur les résultats dans le système budgétaire des États membres trouve sans doute l'une de ses explications dans la sorte d'"écran" qu'ont constitué les règles communautaires harmonisant les Finances publiques nationales. Le droit communautaire UEMOA procède, en effet, à une fédéralisation du droit financier, à travers la compétence d'harmonisation des législations et procédures budgétaires donnée à l'Union. L'objectif recherché est de disposer d'instruments permettant une gestion efficace et transparente des Finances publiques en vue de renforcer le processus de surveillance multilatérale mis en place. Dans ce cadre a été adopté un ensemble de directives d'harmonisation des Finances publiques, dites de première génération, dont celle de 1997 portant loi de finances⁹⁴⁸.

437. Certes, cette « *constitution financière* » a indéniablement rencontré des difficultés d'intégration dans le droit budgétaire des États membres⁹⁴⁹. Mais, elle représentait le cadre de référence auquel devaient formellement s'identifier les systèmes nationaux de gestion des Finances publiques. Elle aurait pu servir de passerelle entre les exigences des bailleurs de fonds, matérialisées par les budgets-programmes et les cadres de dépenses à moyen terme, et les droits nationaux. De surcroît, le contenu détaillé de cette directive laissait

⁹⁴⁵ Ibidem, p. 14.

⁹⁴⁶ MEDE (N.), « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programmes au Bénin », *op. cit.*, p. 72.

⁹⁴⁷ PARIENTE (A.) et COULIBALY (A. S.), « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *op. cit.*, p. 35.

⁹⁴⁸ Directive N°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant loi de finances.

⁹⁴⁹ Voir sur ce point, YONABA (S.), « La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des États membres de l'UEMOA », RFFP, n°79-2002 pp. 221-239.

peu de marge de manœuvre aux États quant à sa transposition. Or, celle-ci a très vite montré ses limites, d'autant plus que l'objectif du cadre était réduit. En effet, « *il ne visait principalement que l'assainissement des Finances publiques des États membres ainsi que leur viabilité, dans une optique de budgets de moyens et n'a donc pas pris en compte les objectifs nationaux de développement et les politiques sectorielles* »⁹⁵⁰. Cette situation était d'autant plus critiquable que les politiques de développement menées dans les États membres imposaient d'accorder à l'efficience et à l'efficacité de la dépense publique, une place fondamentale, alors que « *la présentation par nature de dépenses a l'inconvénient d'être inexploitable pour la formulation de politiques de développement* »⁹⁵¹. De plus, alors que les exigences de discipline budgétaire, issus du Traité de 1994, mettaient en place un cadre qui s'y prêtait, les directives communautaires semblaient passer sous silence, un autre aspect essentiel de la gestion budgétaire : il s'agit de la prise en compte du cadrage macroéconomique à moyen terme dans l'élaboration du budget.

438. Au lieu d'une réforme en profondeur, les autorités communautaires se sont contenté d'inviter, par simple recommandation, les États membres qui ne l'ont pas encore fait, à adopter les cadres de dépenses à moyen terme⁹⁵². Or, même si elles ne remettent pas en cause formellement tous les anciens principes fondamentaux du droit budgétaire appliqués dans les États, qui trouvent leur fondement dans les directives communautaires transposées dans la plupart des États membres, l'ensemble des réformes expérimentées induisent tout de même un infléchissement de l'annualité, et une inflexion de la règle de spécialité budgétaire⁹⁵³. Sur ce dernier point, la mise en cohérence des règles budgétaires aurait pu s'inspirer de la solution pragmatique des tableaux de correspondance béninois, ou encore, comme le préconisaient les experts de la Banque mondiale, de l'ajout d'un code supplémentaire à la nomenclature budgétaire. Cette dernière solution vise également à

⁹⁵⁰ SANON (J-G.), « L'objectif de performance dans la politique d'harmonisation des Finances publiques dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) », RFFP, n°98-juin 2007, p. 65.

⁹⁵¹ Ibidem.

⁹⁵² Article 8 de la recommandation n°1/200//CM/UEMOA relative aux orientations de politique économique des États membres de l'Union pour l'année 2003 : « *La recherche d'une plus grande compatibilité entre la politique budgétaire et la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté exige une réforme des cadres de programmation budgétaire, favorisant une vision de moyen et long termes. Dans ce sens, les États membres de l'Union, qui ne l'ont pas encore fait, sont invités à élaborer les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Pour réussir la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté, ces réformes budgétaires devraient être appuyées par un renforcement des capacités d'absorption des ressources mobilisées au titre de l'Initiative PPTTE* ».

⁹⁵³ PARIENTE (A.) et COULIBALY (A. S.), « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *op. cit.*, p. 35.

combler l'écart entre les exigences du droit budgétaire et les besoins de la gestion par programme⁹⁵⁴. Mais, en réalité, cette proposition ne constituait qu'un palliatif, et non une solution à la question de l'affectation des crédits budgétaires dans un système de gestion axée sur les résultats, dans la mesure où, le code supplémentaire aurait simplement permis « *une meilleure lisibilité des budgets, au regard des finalités* », avec l'inconvénient de ne pas « *situer la gestion budgétaire dans le paradigme nouveau de gestion publique que traduit le budget de programme* »⁹⁵⁵.

B. Les difficultés liées au mode de présentation des budgets nationaux

439. Le mode de présentation des budgets dans la plupart des États membres a également contribué à affaiblir le processus d'intégration des nouvelles règles budgétaires dans les systèmes nationaux. Les processus CDMT et budgets-programmes nécessitent une prise en compte unifiée de l'ensemble des opérations budgétaires. Or, en dehors des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, la loi des finances était caractérisée par une dualité entre, d'une part, un budget de fonctionnement et, d'autre part, un budget d'investissement **(1)**. Des recettes particulières étaient donc affectées à chacune des catégories de dépenses. Cette situation a conduit à l'éclatement du processus d'élaboration du budget, de sorte que la prise en compte globale des opérations budgétaires devenait difficile **(2)**.

1. La dualité budgétaire dans les États membres

440. Le système budgétaire en vigueur dans les États membres de la zone UEMOA a été marqué par les spécificités de la présentation formelle du budget qui les caractérisait. Celle-ci est le fruit de l'évolution de l'histoire liée aux spécificités locales. Elle a été marquée pendant longtemps par la dualité budgétaire entre, d'une part, un budget de fonctionnement et, d'autre part, un budget d'investissement. En effet, « *la gravité des problèmes de*

⁹⁵⁴ MEDE (N.), « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programmes au Bénin », *op. cit.*, p. 72.

⁹⁵⁵ Ibidem, p. 73.

développement, l'urgence particulière qu'il y a à promouvoir le potentiel économique ont parfois conduit les pouvoirs publics à considérer que des ressources spécifiques devaient être affectées respectivement au financement des dépenses ordinaires et à celui des dépenses en capital »⁹⁵⁶.

441. Cette présentation duale du budget s'est faite généralement dans le cadre d'un document budgétaire unique, même si certains États, comme la Côte d'Ivoire, se sont démarqué de cette unité budgétaire par l'élaboration de deux budgets distincts⁹⁵⁷. Ainsi, en dehors des exceptions classiques que constituent les budgets annexes et les comptes spéciaux, il existait dans ce pays deux budgets distincts⁹⁵⁸. La dualité budgétaire portait atteinte à la fois à la règle de l'unité budgétaire, mais également à celle de l'universalité. La fragmentation du budget est renforcée dans la plupart des États, par l'importance du financement extérieur dans les budgets nationaux. La dualité budgétaire favorisait en effet la coordination de l'aide apportée par les bailleurs de fonds. Les budgets d'investissements avaient la préférence de ces derniers, dans la mesure où ils couvraient des projets spécifiques financés par les bailleurs et qu'ils pouvaient suivre afin de préparer des projets futurs⁹⁵⁹. La dualité budgétaire qui a caractérisé la plupart des États de la zone, que ce soit dans un cadre budgétaire unique, ou au prix d'un abandon de l'unité budgétaire, a également eu des incidences sur l'établissement de la nomenclature⁹⁶⁰. Elle a sans doute été justifiée au lendemain des indépendances, mais sa

⁹⁵⁶ LALUMIERE (P.) et CASTAGNÈDE (B.), (dir.), in *Encyclopédie Juridique de l'Afrique, Troisième Tome Systèmes budgétaires, financiers, fiscaux et douaniers*, op. cit., p. 53.

⁹⁵⁷ Ibidem, Voir également DJEKOURI-DAGBO (J. E. B.), « Le principe de l'unité budgétaire dans le droit budgétaire ivoirien », *Revue Ivoirienne de Droit*, n°41-2010, pp. 110-151 ; DUPRAT (J.-P.), « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », op. cit., p. 456.

⁹⁵⁸ COULIBALY (A. A.), *Les Finances publiques de la République de Côte d'Ivoire*, op. cit., p. 147 ;

On serait tenté de faire un parallèle avec la règle de la spécialité budgétaire (ou des budgets multiples) qui prévalait en France sous le Second Empire. Elle consistait à répartir en plusieurs documents budgétaires les Finances de l'État, en regroupant dans des budgets distincts des recettes et des dépenses dont la nature ou l'affectation est proche. L'idée ici était qu'il fallait distinguer les dépenses dites normales, des autres dépenses. Parmi les défenseurs de cette théorie, on trouvait Edgard ALLIX et Achille FOULD. Mais cette règle se révèle en pratique inappropriée puisque le gouvernement de l'époque l'utilise pour dissimuler la réalité des Finances publiques. Certaines voix ont dénoncé cette règle comme THIERS, pour qui le budget est segmenté en plusieurs morceaux « afin que les yeux du public ne fussent pas frappés par son énormité ». Voir GILLES (W.), thèse, op. cit., pp. 73-78.

⁹⁵⁹ Banque mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, 2001, p. 87.

Dans le cas de la Côte d'Ivoire, le financement des investissements était assuré par le BSIE-TRESOR, le BSIE-CAA (Caisse autonome d'amortissement de la dette publique) et le BSIE-CAISSE DE STABILISATION. Voir -COULIBALY (A. A.), *Les Finances publiques de la République de Côte d'Ivoire*, op. cit., pp. 147-148

⁹⁶⁰ Ainsi, en Côte d'Ivoire, tandis que dans le budget général de fonctionnement, les dépenses étaient classées en cinq Titres : « Dettes contractuelles » (Titre I), « Pouvoirs publics » (Titre II), « Moyens des services » (Titre III), « Dépenses communes » (Titre IV), « Transferts et interventions » (Titre V) ; à l'intérieur se retrouvaient des Sections et des Sections bis qui définissaient l'organisme destinataire de la dépense. Ces dernières sont à leur

pertinence était altérée du fait notamment de la frontière poreuse entre les deux types de dépenses. Les traitements différenciés des deux catégories de dépenses ont subsisté dans certains États, même lorsque les ministères des Finances et du Plan ont fusionné⁹⁶¹.

442. Ce maintien trouve son explication dans les contradictions même des interventions des partenaires financiers. En effet, l'insistance des IBW pour que les sommes libérées par les réductions de la dette soient affectées à des dépenses spécifiques entraîne de toute évidence le morcellement de la procédure budgétaire au lieu de l'unifier, dans la philosophie de la nouvelle approche de l'aide budgétaire⁹⁶². De même, dans la Déclaration de Paris de 2005, l'engagement avait été pris de réduire de deux tiers, avant 2010, la part des apports aux secteurs publics qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des Finances publiques des pays bénéficiaires. Mais, la faible croissance du pourcentage de l'aide versée sous forme d'aide budgétaire, par rapport à celles versées sous forme de projets ou de programmes, a contribué à la subsistance du « *dualisme budgétaire* »⁹⁶³.

2. Les effets de la dualité budgétaire

443. Selon la Banque mondiale, la dualité budgétaire a été sans doute « *la principale cause de l'intégration inadéquate des politiques publiques, des plans et des budgets, ainsi que de la mauvaise performance budgétaire* »⁹⁶⁴. En effet, la séparation entre les deux catégories de budget a généralement eu pour conséquence une sélection moins rigoureuse des dépenses d'investissement, car la plupart des services définissaient leurs dépenses comme des dépenses d'investissement, pour qu'elles fassent partie du budget d'investissement. De même, il s'est

tour subdivisées en Chapitre. Dans le budget spécial d'investissement, elles sont réparties, selon une présentation fonctionnelle, en cinq grands secteurs : « Développement économique », « Soutien du développement économique », « Développement et habitat », « Développement culturel », « Accompagnement du Développement » ; à l'intérieur les catégories sont indiquées en Chapitre et en Section. Voir DJEKOURI-DAGBO (J. E. B.), « Le principe de l'unité budgétaire dans le droit budgétaire ivoirien », *op. cit.*, pp. 119-120 ; LALUMIERE (P) et (al.), *Encyclopédie juridique de l'Afrique, Tome 3 : Systèmes budgétaires, financiers, fiscaux et douaniers op. cit.*, p.57.

⁹⁶¹ MESPLE-SOMPS (S.) et RAFFINOT (M.), *Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu op. cit.*, p. 5.

⁹⁶² De LUCCA (F.) et RAFFINOT (M.), « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Revue Afrique Contemporaine*, 2007/3 n°223-224, p. 194.

⁹⁶³ *Ibidem*, p. 211.

⁹⁶⁴ Banque mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, 2001, p. 87.

avéré que la préparation des dépenses et la formulation du projet de loi de finances étant fondées sur une logique de moyens et non de résultats dans les États membres de la zone, les prévisions budgétaires pour les dépenses de fonctionnement n'intégraient pas une vision de moyen terme⁹⁶⁵.

444. D'autres limites découlant de cette dichotomie budgétaire, dans le cas du Sénégal, par exemple, tiennent non seulement à l'absence de lien entre le programme triennal d'investissement public (PTIP) et le budget de fonctionnement, mais aussi à une procédure de préparation du budget construite autour de la tenue de conférences budgétaires différentes pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement, alors que le processus CDMT nécessite une prise en compte globale des dépenses⁹⁶⁶. La même situation a été constatée au Burkina Faso. La préparation du budget de l'année n+1 commence précocement dès le mois de décembre de l'année n-1 par un examen des grandes orientations du budget. Dès le premier trimestre de l'année n, il est procédé à une analyse des priorités d'investissements, y compris les charges récurrentes, et à un premier arbitrage au niveau de cette catégorie de dépenses. Il en découle un rapport sur les priorités d'investissement qui sera adopté en Conseil des ministres, et dont la conséquence est de soustraire les dépenses d'investissement aux conférences d'arbitrage. La tenue séparée de la « *conférence investissements* » et de la « *conférence reste de la dépense* » s'est justifiée par la volonté de prioriser l'investissement aux dépens des dépenses moins fondamentales, notamment dans le fonctionnement⁹⁶⁷. Au-delà du constat qui a été fait de l'absence de coordination dans l'examen des dépenses d'investissement sur financement propres et celles sur financement extérieurs⁹⁶⁸, « *se pose la question de savoir si la séparation des conférences entre investissements et reste de la dépense est favorable ou défavorable à la prise en compte des dépenses récurrentes liées aux investissements* »⁹⁶⁹. La réponse est variable puisqu'il a été constaté que dans certains cas le lien est naturel, alors que dans d'autres, il n'y a pas de lien entre les conférences budgétaires⁹⁷⁰. Ainsi, le défi des CDMT est l'élargissement à l'ensemble des dépenses

⁹⁶⁵ République du Sénégal, *Réformes du système budgétaire au Sénégal*, Ministère de l'Économie et des Finances, CEPOD, janvier 2004, p. 14.

⁹⁶⁶ Ibidem, p.16.

⁹⁶⁷ Burkina Faso, *Mesure de la performance du système de gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA*, Ministère de l'Économie et des Finances, juin 2010, p. 69.

⁹⁶⁸ Ce constat avait été fait en 2008, et décision avait été prise de procéder à des analyses coordonnées en 2011.

⁹⁶⁹ Burkina Faso, PEFA 2010, p. 69.

⁹⁷⁰ Ibidem.

programmées avec pour objectif de faire disparaître la dichotomie existant entre budget de fonctionnement et budget d'investissement⁹⁷¹.

II. Les difficultés d'ordre pratique

445. La difficile intégration des règles budgétaires expérimentées dans les États découle également des insuffisances intrinsèques aux documents eux-mêmes. Comme le soulignait Michel BOUVIER, « *la nouvelle gouvernance financière publique s'inscrit dans le cadre du développement d'une économie cognitive, c'est-à-dire une économie dans laquelle la connaissance, le savoir, la compétence, la créativité, l'intelligence sont essentiels et constituent une sorte de nouvelle matière première* »⁹⁷². Si l'argument qui consiste à dire que les pays en voie de développement ne disposent pas de personnel qualifié, est exagéré selon la Banque mondiale⁹⁷³, il n'en reste pas moins qu'au-delà du cadre juridique, l'audience limitée de ces documents auprès des services chargés de leur mise en œuvre, s'explique par la difficulté éprouvée à coordonner les documents entre eux, d'une part **(A)**, et par la non maîtrise des processus d'élaboration de ces documents, d'autre part **(B)**.

A. La difficile coordination des documents

446. L'appellation américaine de la rationalisation des choix budgétaires⁹⁷⁴ a l'avantage de montrer que la méthode est un processus à plusieurs phases⁹⁷⁵. Il s'agit de la planification, la programmation et la budgétisation. L'articulation de ces trois phases est une condition indispensable de l'allocation optimale des ressources **(1)**. Or, il s'est avéré que les

⁹⁷¹ DUPRAT (J-P.), « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », *op. cit.*, p. 17.

⁹⁷² BOUVIER (M.), Avant-propos, *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, Actes de la IVe Université de printemps de Finances publiques », L.G.D.J, 2009, p. 2.

⁹⁷³ Banque mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, *op. cit.*, p. 23.

⁹⁷⁴ Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS).

⁹⁷⁵ MARTINEZ (J-C.) et DI MALTA (P.), *Droit budgétaire*, 3e éd. LITEC Paris 1999, p. 150.

États membres rencontraient des difficultés à coordonner les CDMT et les budgets-programmes, d'une part, et l'ensemble de ces documents avec le budget, d'autre part (2).

1. La question de l'articulation CDMT et budgets-programmes

447. La question de la mise en cohérence des différents documents concerne, d'une part les CDMT, global et sectoriel, entre eux, d'autre part, ces derniers avec les budgets-programmes. La résolution de cette question constitue une étape essentielle de la réussite de la réforme, car elle conditionne l'intégration de ces différents documents dans le processus budgétaire.

448. S'agissant tout d'abord des CDMT, il convient de rappeler que le CDMT global traduit la stratégie de développement du gouvernement, tandis que le CDMT sectoriel décline cette stratégie à un niveau sectoriel. Avant même la question de leur élaboration, le problème qui se pose le plus souvent dans ces États est la multiplicité des stratégies de développement. Cela a été le cas, par exemple, au Burkina Faso où, jusqu'en 2011, coexistaient un programme quinquennal et un programme d'actions prioritaire du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (PAP-CSLP) au sein desquels on retrouvait souvent les mêmes politiques publiques, sous des formes différentes⁹⁷⁶.

449. S'agissant ensuite de la mise en œuvre pratique des CDMT, les services de la Banque mondiale répertorient deux modalités.

- La première consiste à partir du sommet, avec la préparation par le ministère des Finances d'un cadre de dépenses à moyen terme répartissant les ressources entre les secteurs.

- La deuxième consiste à partir plutôt de la base, produisant des cadres de dépenses à moyen terme sectoriels, qui définissent des allocations de ressources à l'intérieur de chaque secteur⁹⁷⁷. La plupart des États combinent les deux approches comme au Burkina Faso. Le CDMT global est élaboré par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) à un moment

⁹⁷⁶ Dans le Programme quinquennal, on retrouvait ; - raffermissement de la bonne gouvernance ; - élargissement des opportunités de création de richesse ; Dans le CLSP, il s'agissait de - promotion de la bonne gouvernance ; - élargissement des opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus ; Voir rapport PEFA 2010 du Burkina Faso, p.73.

⁹⁷⁷ Banque Mondiale, Manuel de gestion des dépenses publiques, 2001, p.65.

ou certains ministères sectoriels ont déjà élaboré leurs CDMT, parfois en concertation avec le MEF qui, par ailleurs, peut s'appuyer sur les travaux de ces ministères sectoriels pour élaborer son CDMT global⁹⁷⁸. Le risque, lorsque l'attention est centrée sur l'approche sectorielle, est la difficulté d'identifier des solutions qui débordent de ce seul secteur⁹⁷⁹. Dans tous les cas, le processus doit être itératif et « *les services du ministère des Finances et du chef du Gouvernement doivent avoir la capacité d'évaluer les options présentées par les ministères sectoriels (à la fois en termes financiers, et en fonction de la véracité des coûts et résultats envisagés) et de vérifier qu'elles sont compatibles avec les contraintes de ressources globales* »⁹⁸⁰. Or, dans la pratique, il apparaît que les ministères dépensiers n'appliquent pas parfaitement les directives des services du budget, exigeant des estimations réalistes de toutes les catégories de dépenses. Les services du budget des ministères des Finances ne disposent pas, le plus souvent, de personnels pouvant contester les estimations de dépenses et leur calendrier de discussions budgétaires techniques bilatérales étant très serré, ils ne peuvent soumettre les estimations de dépenses à des examens très rigoureux⁹⁸¹.

450. Quant à l'articulation entre les CDMT et les budgets-programmes, il faut retenir que la présentation programmatique n'est pas une condition absolue de l'élaboration d'un CDMT sectoriel. La déconnexion entre les deux documents explique que certains ministères élaborent des budgets de programme sans passer par l'étape de CDMT sectoriels. Même dans les ministères disposant d'un CDMT sectoriel, il n'existe pas de mise en cohérence des deux instruments, le budget de programme étant largement basé sur le programme d'investissements publics, alors que le CDMT sectoriel est basé sur le plan d'action de la stratégie⁹⁸². Le CDMT sectoriel présente cependant l'avantage d'inclure des projets d'investissements qui n'apparaissent pas dans le Programme d'investissements Publics (PIP), compte tenu des contraintes restrictives de leur inscription au PIP⁹⁸³. L'introduction des CDMT sectoriels a, dans certains cas, posé des problèmes de coordination avec les budgets-programmes qu'ils sont censés compléter, de sorte qu'on ait pu se poser la question de savoir si ces deux documents ne constituaient pas des doublons, car présentant dans ces situations les

⁹⁷⁸ Burkina Faso, PEFA, 2010, p. 70.

⁹⁷⁹ Banque mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, 2001, p. 65.

⁹⁸⁰ Ibidem, p. 63.

⁹⁸¹ LIENART (I.), « Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 3, n°3, p. 47.

⁹⁸² Burkina Faso, PEFA 2010, p. 76.

⁹⁸³ Ibidem.

mêmes caractéristiques⁹⁸⁴. C'est le cas du Mali où, dans certains ministères, on préparait des budgets de programmes, et dans d'autres, des CDMT sectoriels. Ces deux documents apparaissaient pourtant comme des documents de programmation pluriannuelle des dépenses structurées en programmes⁹⁸⁵. Or, l'idéal, d'un point de vue technique, serait une mise en œuvre concomitante des deux outils budgétaires que sont les CDMT et les budgets-programmes, dans la mesure où chaque département ministériel aura une claire idée du niveau d'allocation de ses ressources pour les trois prochaines années, et devrait en ce sens être en mesure d'élaborer un budget de programme annuel plus cohérent⁹⁸⁶.

2. La faible institutionnalisation de l'approche CDMT

451. La réalisation concrète des mesures contenues dans les politiques nationales de développement, sur un plan financier, rencontrait elle aussi des difficultés. Ces difficultés, se rapportent aux décalages permanents entre les dotations financières et celles prévues dans les lois de finances.⁹⁸⁷ Cette situation aboutit à un dépassement des plafonds de dépenses inscrites dans les CDMT par les ministères sectoriels, de sorte que l'on put dire que le CDMT n'avait aucune influence sur le processus budgétaire⁹⁸⁸. Les difficultés d'articulation des différents documents budgétaires, ainsi décrites, sont sans aucun doute imputables aux faiblesses du cadrage macroéconomique dans les États. Mais, elles découlent également de la faible institutionnalisation de l'approche CDMT dans le processus budgétaire. En principe, la mise en œuvre du CDMT devrait constituer une phase stratégique de décision qui influence le processus budgétaire, en fixant des plafonds de dépenses et de ressources sur chaque secteur⁹⁸⁹. Grâce à la programmation glissante, qui implique la mise à jour régulière des politiques sectorielles, l'approche pluriannuelle devrait en toute logique s'accommoder avec le cycle annuel de préparation, d'exécution et de contrôle budgétaire. Or, il s'est avéré que

⁹⁸⁴ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 138 ; ZOURE (D), « CDMT et gestion axée sur les résultats ; défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne, expériences du Bénin, Tchad et Rwanda », *op. cit.*, p. 217.

⁹⁸⁵ Ibidem.

⁹⁸⁶ YONABA (S), *Les finances de l'État burkinabé*, *op. cit.*, pp. 92-93.

⁹⁸⁷ NOUPOYO (G), « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire des sous-zones : études des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *op. cit.*, p. 95.

⁹⁸⁸ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 37.

⁹⁸⁹ Ibidem, p. 136.

dans les premières années de leur adoption par les États, les CDMT n'ont pas été intégrés dans le processus budgétaire⁹⁹⁰. Ces réformes techniques ont été introduites sans véritablement se soucier des capacités institutionnelles des États à les appliquer, un peu comme si l'on cédait aux « *modes budgétaires* » du moment, empruntées aux pays développés⁹⁹¹. Ainsi, « *le passage des engagements pluriannuels du gouvernement à la déclinaison annuelle du projet de loi de finances est-il complexe et peu transparent, seuls les fonctionnaires de la direction générale du budget du ministère des Finances étant capables de l'effectuer* »⁹⁹².

452. Cette faible institutionnalisation a conduit à l'absence de maîtrise de la part des agents publics eux-mêmes des outils mis à leur disposition. Dans certains cas, en effet, les objectifs ont été mal compris par les différents ministères sectoriels pour qui, les CDMT servent à réclamer des crédits supplémentaires et non à programmer de manière plus efficace et transparente leurs ressources⁹⁹³. Ainsi, lorsque le CDMT global a été introduit, le problème de l'utilisation des budgets-programmes comme « *liste de vœux* » semblait être résolu. Cependant, certains ministères, se méprenant sur leurs finalités, ont continué à produire des budgets-programmes, en plus de leurs soumissions budgétaires normales, au lieu de s'en servir comme outils de budgétisation⁹⁹⁴. Face aux limites des instruments de programmation budgétaire sur le processus budgétaire, les bailleurs de fonds ont préconisé l'introduction des CDMT sectoriels, mais cela a eu pour effet de semer la confusion au niveau des ministères sectoriels et n'a fait que dupliquer les contraintes enregistrées avec le CDMT global sans pour autant améliorer la gestion des Finances publiques⁹⁹⁵. Cette situation a eu pour effet de remettre en cause la crédibilité des documents produits, puisque les données qui y

⁹⁹⁰ Ibidem, p.136.

⁹⁹¹ BOUVIER (M.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, *op. cit.*, p. 31.

⁹⁹² GUILLAUME (H.), et (al.), *Gestion publique, l'État et la performance*, *op. cit.*, p. 39.

⁹⁹³ LAWSON (A.), CHICHE (M.) et OUEDRAOGO (I.), *Evaluation de la gestion de la réforme des finances publiques au Burkina Faso 2001-2010*, ASDI, 2012, p. 50, NDIAYE (M.), thèse, *op. cit.*, p. 84.

⁹⁹⁴ LAWSON (A.), CHICHE (M.) et OUEDRAOGO (I.), *Evaluation de la gestion de la réforme des finances publiques au Burkina Faso 2001-2010*, *op. cit.*, p.50 ; NDIAYE (M.), thèse, *op. cit.*, p. 86.

Il faut souligner qu'en France également, un groupe de travail relevait le fait que les budgets-programmes mis en œuvre dans le cadre de la RCB, n'ont pas été un instrument de la décision budgétaire, et qu'ils ne l'ont sans doute jamais été. Les personnes interrogées par le groupe de travail affirment que les propositions budgétaires n'ont jamais été discutées par programme au cours de la phase administrative du budget. Voir STROHL (H.), « Les budgets de programmes », *op. cit.*, p. 120.

⁹⁹⁵ LAWSON (A.), CHICHE (M.) et OUEDRAOGO (I.), *Evaluation de la gestion de la réforme des finances publiques au Burkina Faso 2001-2010*, *op. cit.*, p. 51 ; NDIAYE (M.), thèse *op. cit.*, p. 86.

apparaissaient différaient fortement. Au-delà même du contexte juridique, subsistait donc un contexte administratif et culturel à parfaire⁹⁹⁶.

B. Les difficultés techniques d'élaboration des nouveaux documents budgétaires

453. L'élaboration des budgets-programmes exige une certaine discipline, telle que l'identification précise des responsabilités, la transparence et la lisibilité des objectifs, la publication et la mise à jour d'un organigramme, la définition des différentes catégories d'indicateurs. L'acceptation, ou la capacité de respecter cette discipline, a sans doute été l'une des causes du bilan mitigé des expériences menées. Ceci explique en effet le désenchantement des services chargés de l'établissement des budgets de programmes, et aussi de ceux qui fournissent les données⁹⁹⁷. Les difficultés rencontrées peuvent être regroupées essentiellement dans l'élaboration des programmes, d'une part **(1)**, et la définition des indicateurs, d'autre part **(2)**.

1. Les difficultés d'élaboration des programmes

454. La maîtrise des techniques d'élaboration des budgets-programmes est un enjeu majeur de la réussite de la réforme. L'absence de base juridique des différents documents adoptés fait de ceux-ci de simples documents explicatifs du processus d'allocation des crédits budgétaires aux différents secteurs ministériels et aux différentes institutions⁹⁹⁸. Les budgets-programmes organisent les choix budgétaires autour de la détermination des objectifs. Un

⁹⁹⁶ NICAISE (M.), « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programmes au Benin », *op. cit.*, p. 61.

⁹⁹⁷ STROHL (H.) et (al.) « Les budgets de programmes », *op. cit.*, pp. 120-122.

⁹⁹⁸ PARIENTE (A.) et COULIBALY (A. S.), « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *op. cit.*, p. 38.

budget-programme représente en effet « *un objectif de politique publique auquel sont associés les moyens nécessaire pour l'accomplir* »⁹⁹⁹.

455. La première difficulté rencontrée dans son élaboration tient au maintien de la structure ministérielle comme cadre d'approbation du budget. Les nouvelles réformes introduites dans les États de la zone UEMOA ne se substituent pas à la logique de moyens toujours en vigueur ? qui privilégie une approche administrative. Or, le choix d'une programmation par secteur, notamment par ministère, porte en soi le risque de donner la primauté à l'approche administrative sur la dimension économique et sociale même si, de toute évidence, les secteurs peuvent donner lieu à hiérarchie entre eux en fonction des priorités définies dans les documents stratégiques¹⁰⁰⁰.

456. La seconde difficulté réside dans la délimitation même du programme lorsqu'il est élaboré un budget-programme. La raison fondamentale tient à l'absence de documents méthodologiques à la disposition des administrations pilotes. Au Burkina Faso, par exemple, en dehors de la circulaire budgétaire de 1999, ainsi que des informations recueillies par les différents ministères lors des formations, il n'y avait pas de document officiel d'élaboration du budget-programme¹⁰⁰¹. Cette circulaire énonce les principes essentiels de la démarche du budget-programme à savoir l'implication de tous les acteurs de la base au sommet, de même que l'institution d'un processus itératif consistant à ajuster la programmation en fonction du niveau de réalisation d'atteinte d'objectifs¹⁰⁰². Mais, les indications dans l'élaboration du budget-programme étaient sommaires¹⁰⁰³. Les ministères dépensiers ne disposent donc pas d'outils d'aide à l'élaboration du budget-programme, ce qui a pour conséquence une variété de présentation en fonction des ministères. De façon générale, « *bien que la conceptualisation formelle des budgets-programmes diffère d'un ministère à l'autre, il apparaît tout de même que la présentation de chaque programme commence par l'énoncé d'un objectif global qui se*

⁹⁹⁹ Banque mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, 2001, p. 21.

¹⁰⁰⁰ DUPRAT (J-P), « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁰¹ MESPLE-SOMPS (S.) et RAFFINOT (M.), *Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁰² YONABA (S), *Les Finances de l'État burkinabé*, *op. cit.*, p. 89.

¹⁰⁰³ Chaque département ministériel doit : 1- préciser ses missions; 2- fixer des objectifs à atteindre pour satisfaire un besoin; 3- recenser et évaluer toutes alternatives (stratégies et moyens utilisés actuellement, solutions envisageables); 4- choisir et organiser les moyens en vue d'atteindre l'objectif; 5- budgétiser c'est à dire évaluer les coûts de chaque programme et allouer les ressources pour l'exécution de la tranche annuelle; 6- définir les indicateurs pour mesurer les performances afin de rendre compte au peuple en publiant les objectifs du gouvernement et les indicateurs de performance qui les accompagnent.

décline en objectifs spécifiques subdivisés en plusieurs actions ». ¹⁰⁰⁴ Mais, dans certains cas, comme au Sénégal, par exemple, les programmes élaborés par les deux ministères pilotes, à savoir ceux de la Santé et de l'Éducation nationale, n'étaient même pas déclinés en objectifs et sous-objectifs permettant leur traduction budgétaire si bien que, lors des conférences budgétaires, ces deux ministères ne présentaient aucune singularité. ¹⁰⁰⁵ Il existait donc une sorte de dissociation entre le programme et les finalités de sorte que l'on peut considérer que « *c'est la mécanique interne du programme qui est mise en valeur plutôt que la mission qu'il a à remplir au sein de la collectivité* » ¹⁰⁰⁶. Au Burkina Faso, les ministères pilotes élaboraient très souvent des programmes, alors même qu'ils n'avaient pas de véritables politiques sectorielles ¹⁰⁰⁷. Dans d'autres situations, les budgets-programmes ont été caractérisés par l'omission des structures responsables des programmes. Au Togo, l'état de la gestion budgétaire a semble-t-il motivé la décision d'ignorer l'institutionnalisation de la responsabilisation d'acteurs ¹⁰⁰⁸. Au Bénin, cette situation s'est caractérisée par l'absence d'une unité de direction dans l'exécution des programmes. À titre d'exemple, le programme « *appui à l'amélioration de la production agricole* » du ministère en charge de l'agriculture comportait neuf composantes. Cinq de ces composantes étaient pilotées par des directions techniques du ministère, deux par des services déconcentrés, et deux par des établissements publics sous tutelle du ministère ¹⁰⁰⁹. D'autres insuffisances ont également trait à la confusion entre objectifs et activités, l'absence de tableaux de financement, ou encore des explications souvent laconiques de la problématique, rendant plus difficile la perception des différents objectifs ¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁴ NOUPOYO (G.), « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire des sous-zones : études des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes »; RFFP, n°98-juin 2007, p. 90.

¹⁰⁰⁵ DIOUKHANE (A.), « La directive du 26 juin 2009 portant Loi de finances au sein de l'UEMOA » Revue Gestion et Finances Publiques N°3-mars 2012, p. 154.

¹⁰⁰⁶ POINSARD (R.), « Les budgets de programme, quinze ans après », Revue Economie et prévisions, n°71, 1985-5, p. 29.

¹⁰⁰⁷ DIOUKHANE (A.), « La directive du 26 juin 2009 portant Loi de finance au sein de l'UEMOA », *op. cit.*, p.154.

¹⁰⁰⁸ PAGNOU (S.), « Les récentes évolutions de la gestion financière au Togo », Revue Afrilex, juin 2012, p. 9.

¹⁰⁰⁹ La situation a été constatée dans d'autres ministères tel celui de l'environnement. MEDE (N.), « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programmes au Benin » ; Revue Afrilex n°4 2004, pp. 70-71.

¹⁰¹⁰ PARIENTE (A.) et COULIBALY (A. S.), « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *op. cit.*, p. 39.

2. Les difficultés dans la définition des indicateurs

457. Si des insuffisances ont pu être constatées au niveau de la définition des programmes, elles se ressentent davantage dans la définition des indicateurs. Or, la qualité des indicateurs « *renseigne sur l'ambition des objectifs et la crédibilité des politiques publiques, sur la capacité des États à cibler la pauvreté et enfin sur le niveau d'efficacité de la dépense publique* »¹⁰¹¹. Les pays membres de la zone UEMOA adoptent, en général, les mêmes catégories d'indicateurs que ceux rencontrés dans les autres pays mettant en œuvre le budget programme, mais le manque de maîtrise conduit à leur prolifération¹⁰¹². Ainsi, la production des indicateurs « *semble être perçue comme une fin en soi, sans souci de la capacité de collecter les données statistiques nécessaires pour suivre leur évolution* »¹⁰¹³.

458. La première difficulté rencontrée par les États se rapportait au type d'indicateurs à retenir pour la mesure de la performance. Il s'agit surtout de savoir si les indicateurs retenus illustraient des objectifs spécifiques du programme (indicateurs de résultats), ou des objectifs opérationnels (indicateurs de moyens). Cette difficulté était essentiellement due à l'absence de coordination des bailleurs de fonds internationaux, qui appliquaient des conditionnalités différentes dans le décaissement de l'aide budgétaire. Celle-ci était conditionnée par la réalisation de performance, dont les indicateurs variaient en fonction des bailleurs. Les IFI retenaient des indicateurs de moyens, tandis que l'UE faisait la promotion d'indicateurs de résultats. Cette divergence a sans doute contribué à affaiblir les réformes entreprises dans les États concernés, avant que les différents bailleurs de fonds ne coordonnent leurs approches de la conditionnalité, pour ne retenir que celle axée sur les résultats.

459. Une autre difficulté s'observe également au niveau de la mesure et de la conceptualisation des indicateurs liés à l'impact, aux produits et résultats. Au Bénin, par exemple, l'un des indicateurs de résultats pour l'enseignement primaire prévoyait de porter les taux bruts de scolarisation (TBS) de 83% en 2001/2002 à 86% en 2005/2006, alors que déjà

¹⁰¹¹ Banque mondiale *Rapport sur le développement dans le monde*, 1994, cité par NOUPOYO (G.), « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire des sous-zones : études des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », p. 92.

¹⁰¹² PARIENTE (A.) et COULIBALY (A. S.), « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *op. cit.*, p. 41.

¹⁰¹³ *Ibidem*, p.41.

en 2002/2003, ce TBS était de 93%.¹⁰¹⁴ D'autres incohérences résultent du fait que certains indicateurs tel que le coût unitaire, le ratio élèves/enseignant ou le ratio livres/élèves sont classés comme indicateurs de résultats, alors qu'ils auraient dû être considéré comme des indicateurs de rendement. L'inadaptation des indicateurs aux objectifs des programmes confirme la déconnexion des programmes des objectifs poursuivis, et renforce ainsi le sentiment d'une gestion strictement technicienne de la réforme¹⁰¹⁵. Au Bénin, le rapport de performance du ministère de l'agriculture montrait que les indicateurs étaient comparés à l'année n-1 et non aux objectifs fixés, ou encore, dans certaines situations les chiffres des indicateurs étaient différents d'une page à l'autre¹⁰¹⁶.

460. Dans ce contexte marqué par l'hétérogénéité des règles budgétaires, les États membres de la zone ont exprimé la volonté de réécrire les directives communautaires afin de donner une assise aux expériences menées. Des missions circulaires ont été organisées par les autorités communautaires dans ce sens. Les consultations ont abouti à l'adoption de nouvelles directives, dites de "seconde génération" en 2009.

¹⁰¹⁴ ZOURE (D.), « CMDT et gestion axée sur les résultats ; défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne, expériences du Benin, Tchad et Rwanda », *op. cit.*, pp. 224-225.

¹⁰¹⁵ NOUPOYO (G.) ; « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire des sous-zones : études des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *op. cit.*, p. 93.

¹⁰¹⁶ ZOURE (D.), « CMDT et gestion axée sur les résultats ; défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne, expériences du Benin, Tchad et Rwanda », *op. cit.*, p. 225.

Chapitre II : La rénovation des règles de présentation des budgets nationaux

461. Les États membres de la zone UEMOA ont adopté en 2009 un paquet de six directives relatives aux matières budgétaire et comptable, harmonisant le cadre des Finances publiques dans la zone¹⁰¹⁷. Ces directives remplacent celles précédemment en vigueur, dont l'effectivité d'ailleurs dans certains États était entravée par la non transposition dans les droits nationaux¹⁰¹⁸. Ces nouvelles directives marquent ainsi l'entrée des États de la zone dans un mouvement international de modernisation des cadres nationaux de gestion des Finances publiques déjà réalisé ailleurs. Les États membres avaient, initialement, jusqu'au 31 décembre 2011 pour la transposition de ces nouvelles directives dans la perspective d'une mise en application à partir du 31 décembre 2017. Des retards dans la transposition ont été constatés à cette échéance. Mais des progrès ont été réalisés puisqu'en janvier 2016, les sept États francophones de la zone avaient transposé la directive loi de finances. La rénovation des cadres budgétaires, découlant de ces nouvelles règles budgétaires, introduit une nouvelle conception du budget de l'État à travers le réaménagement des règles de budgétisation (**Section I**). Ceci se justifie par l'objectif de maîtrise des Finances publiques qui ne peut se faire sans une prise en compte exhaustive de l'ensemble des Finances publiques (**Section II**).

¹⁰¹⁷ Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ; directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA ; directive n°07/2009/CM/UEMOA portant Règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ; directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA ; directive n°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'État (PCE) au sein de l'UEMOA ; directive n°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'État (TOFE) au sein de l'UEMOA.

¹⁰¹⁸ Les difficultés liées à la transposition des anciennes directives avaient d'ailleurs été soulignées par le Professeur Salif YONABA, voir « La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des États membres de l'Union économique et monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) », RFFP, n°79 2002, pp. 221-239.

Section I : Le réaménagement des modalités de budgétisation

462. Une étude de l'OCDE montre que théoriquement, la budgétisation axée sur la performance pourrait contribuer à la discipline budgétaire globale en améliorant l'efficacité opérationnelle¹⁰¹⁹. Bien qu'aucun cas concret n'ait confirmé cette hypothèse¹⁰²⁰, les États membres de la zone UEMOA ont choisi de s'orienter vers ce mode de budgétisation et semblent y trouver un moyen de parvenir à la maîtrise des dépenses publiques. La budgétisation axée sur la performance retenue dans la zone UEMOA, implique d'effectuer désormais les choix budgétaires non plus en terme de moyens mis à la disposition des différents ministères, mais plutôt en terme de politiques publiques assorties d'objectifs à atteindre (§I). Ceci permettra ainsi d'opérer les arbitrages nécessaires. L'atteinte des objectifs des politiques publiques s'inscrivant nécessairement dans le moyen ou long terme, il est apparu indispensable d'accompagner ce mode de budgétisation par la prise en compte de la pluri annualité (§II).

§I. La budgétisation axée sur les résultats

463. La nouvelle directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA (DLF) marque le passage d'une budgétisation de moyens à une budgétisation orientée par les résultats. Celle-ci nécessitait le dépassement de la classification budgétaire traditionnelle qui ne fournit aucune information sur les résultats envisagés et leur prise en compte dans l'allocation des ressources. Désormais, le programme devient l'unité de présentation des crédits (A). Ce mode de budgétisation dont l'objectif final est la recherche de l'efficacité et l'efficience de la dépense publique, doit cependant nécessairement se combiner avec une nomenclature traditionnelle (B). Aucun pays n'a adopté de budgets par programme, sans procéder à son association avec d'autres formes de classification.

¹⁰¹⁹ OCDE, *la budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2007, p. 67.

¹⁰²⁰ Aucun des pays concernés par cette étude de l'OCDE (Australie, Canada, Corée, Danemark, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) ne considèrent d'ailleurs l'amélioration de la discipline budgétaire globale comme le but principal de ce système de budgétisation. Cf. OCDE 2007, *op. cit.*, p. 68.

A. La présentation des crédits par programmes

464. Il ressort des dispositions de l'article 12 de la DLF que les crédits sont décomposés en programmes et que chaque programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatifs d'une politique publique. Cet article 12 fait reposer désormais le programme sur des politiques publiques de caractère permanent alors que, dans l'ancienne méthode de budget-programmes, les programmes étaient des opérations individualisées dans le temps et dans l'espace¹⁰²¹. Les crédits sont donc désormais présentés par segmentation de politiques publiques **(1)** et sont affectés suivant le coût de ces dernières avec une prise en compte des performances et des résultats dans la prise de décision. Chaque programme est associé à des objectifs précis arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus **(2)**.

1. La politique publique au cœur de la notion de programmes

465. La politique publique apparaît comme l'élément fondamental qui permet de définir un programme¹⁰²². Les autorités communautaires la définissent comme «*un ensemble d'actions conduites par les institutions et les administrations publiques où par le biais de financements publics afin de faire évoluer une situation donnée*»¹⁰²³. C'est au travers de ces politiques publiques et des crédits budgétaires qui leur sont affectées que s'exerce l'action gouvernementale¹⁰²⁴. Le gouvernement, à travers ses différentes composantes (notamment les ministères), dispose d'attributions, en vertu des textes institutionnels, qui tracent les contours de ses missions répondant à des finalités d'ordre public¹⁰²⁵. On peut ainsi identifier des missions générales telles que «*assurer la justice*» ou «*assurer la sécurité*». Chacune de ces

¹⁰²¹ LUBEK (P.), *Burkina Faso, Guide méthodologique pour l'élaboration du budget programme de l'État*, FMI, Département des Finances publiques, Avril 2010, p. 9.

¹⁰²² La notion de missions, regroupant des programmes, est utilisée dans certains États de la zone. Cf. infra. §480.

¹⁰²³ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, p. 31.

¹⁰²⁴ LEROY (M.) et ORSONI (G.), propos introductifs, LEROY (M.) et ORSONI (G.), *Le financement des politiques publiques*, éd. Bruylant, « Collection Finances publiques/Public Finance », Paris 2010, p.10

¹⁰²⁵ LUBEK (P.), *Burkina Faso, Guide méthodologique pour l'élaboration du budget programme de l'État*, op. cit., p. 11.

missions peut être décomposée en ensemble plus fins, clairement identifiables et qui gardent une certaine cohérence. La mission « *assurer la justice* » peut se décomposer en, « *rendre la justice* » et « *assurer l'exécution des peines* »¹⁰²⁶. Cette fragmentation de la politique générale de l'organe gouvernemental s'exprime désormais sous forme de programmes. Les crédits budgétaires sont désormais regroupés au sein des programmes, destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'action représentatif d'une politique publique. Le programme apparaît ainsi comme le cadre de mise en œuvre des politiques publiques. Il est aux termes de l'article 61 de la nouvelle directive, l'unité de vote des crédits, contrairement à la LOLF française qui fait de la mission l'unité de vote. Le programme peut donc être considéré comme un regroupement de crédits par (destination) : les crédits existent pour financer une politique publique et non plus pour mettre des moyens au service de l'administration¹⁰²⁷.

466. Le dernier alinéa de l'article 12 dispose également que le programme est l'unité de spécialisation des crédits. Cela signifie que les crédits sont affectés à des dépenses déterminées : les dépenses de mise en œuvre des politiques publiques. Le programme est ainsi la traduction budgétaire d'une politique publique, et à travers elle, d'une stratégie de développement¹⁰²⁸. Il permet ainsi une articulation entre le budget de l'État et les priorités nationales en matière de développement. Il s'agit d'une enveloppe budgétaire destinée à la réalisation d'une ou de plusieurs politiques publiques. La liaison est ainsi établie entre les moyens dont dispose l'État et les objectifs de développement qu'il poursuit.

467. Il apparaît également aux termes de l'article 12 de la directive, qu'au sein de chaque programme, les crédits sont présentés par actions. Entre le programme et l'action, il existe, non pas une différence de nature, mais une différence de degré. Ce second degré de la nomenclature par destination qu'est l'action, vise à compléter la segmentation des politiques publiques afin de rendre parfaitement lisibles les interventions de l'État¹⁰²⁹. L'action n'est pas définie par la directive, mais, considérée comme un sous-programme, elle rassemble les

¹⁰²⁶ Ibidem, p.11

¹⁰²⁷ INGLEBERT (X.), *Manager avec la LOLF : pratique de la nouvelle gestion publique*, Groupe Revue Fiduciaire, Collection « Réforme de l'État », 2009, p. 28.

¹⁰²⁸ Au Burkina Faso par exemple, l'ensemble des politiques gouvernementales s'inscrivent désormais dans le cadre de la Stratégie de Croissance accélérée et du Développement Durable (SCADD).

¹⁰²⁹ CATTEAU (D.), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Thèse de Doctorat de Droit Public, université du droit et de la santé de Lille 2, soutenue le 03 décembre 2005 et publiée aux éditions DALLOZ 2007, p. 53.

crédits d'un programme visant un public particulier d'utilisateur ou de bénéficiaire, ou un mode particulier d'intervention de l'administration¹⁰³⁰. Elle regroupe donc des crédits ayant une même finalité. L'action permet d'identifier les composantes d'une politique publique, les modes d'action et les fonctions exercées par chacun des acteurs¹⁰³¹. À ce titre, on peut dire que « *les actions sont au programme ce que les jambes, les bras, le tronc et la tête sont à un corps : les constituants, la substance. De même qu'aucun membre ne vit détaché du corps, aucune action ne peut exister en dehors d'un programme* »¹⁰³².

468. La plupart des États de la zone qui ont transposé dans leurs droits nationaux la nouvelle directive communautaire, n'ont cependant pas encore entièrement amorcé cette budgétisation par politiques publiques. La seconde partie du projet de loi de finances 2015 du Bénin, par exemple, est intitulé « *Moyens des services- Dispositions spéciales et finales* » et non « *Moyens des politiques publiques* ». L'article 48 de la LOLF béninoise dispose pourtant, dans le cadre de la présentation de la seconde partie de la loi de finances, que celle-ci « *fixe, pour le budget général, par programme et par dotations, le montant des crédits de paiement et, le cas échéant, des autorisations d'engagement* ». Le rapport économique et financier joint au projet de loi de finances explique qu' « *en attendant l'adoption de la nouvelle nomenclature budgétaire de l'État qui définira les programmes, cette disposition continuera de présenter les moyens des services et non ceux des politiques publiques* »¹⁰³³.

469. Au Sénégal, certains ministères se sont déjà dotés de programmes regroupant les politiques publiques de leurs secteurs. Le ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD), par exemple, a constitué en 2014 cinq programmes à savoir : 1-Amélioration de la base de connaissance de l'environnement et des ressources naturelles ; 2-Lutte contre la déforestation et la dégradation des terres ; 3-Conservation de la biodiversité et gestion des AP ; 4-Lutte contre les pollutions, nuisances et les effets néfastes des changements climatiques ; 5-Pilotage, coordination et soutien aux services¹⁰³⁴. Mais le programme n'est pas encore l'unité de vote des crédits, puisque la seconde partie de la loi de

¹⁰³⁰ Annexe 2 du guide didactique de la directive relative aux lois de finances, p. 9.

¹⁰³¹ INGLEBERT (X.), *Manager avec la LOLF : pratique de la nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 29.

¹⁰³² Burkina Faso, Guide d'élaboration des programmes, op. cit., p. 15.

¹⁰³³ Bénin, *Projet de loi de finances, gestion 2015*, Rapport économique et financier, p. 73.

¹⁰³⁴ République du Sénégal, Ministère de l'environnement et du développement, *Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) 2014-2016*, Direction de la planification et de la veille environnementale, novembre 2013, p. 17.

finances 2014, intitulée « *Moyens des services et dispositions diverses* », présente toujours les crédits par Titre et par ministères. Ce qui témoigne de la non généralisation des programmes.

470. Des interrogations se sont cependant posées sur l'impact de ce mode de budgétisation sur la discipline budgétaire. En effet, certains auteurs estiment que cette réforme ne saurait être liée aux résultats atteints par la politique budgétaire, par exemple au niveau global des dépenses, au nombre des emplois publics ou aux chiffres de l'endettement ou du déficit budgétaire¹⁰³⁵. Dans cette logique, le professeur HERTZOG considère que, « *regrouper les dépenses publiques en programmes garantit que l'accent ne sera pas mis sur les économies à réaliser. Car, si un programme fonctionne bien, on ne le réduira pas et s'il marche mal, il faudra plus de moyens* »¹⁰³⁶. Mais, l'on peut raisonnablement penser qu'une politique qui ne fonctionne pas bien ou pas du tout ne sera pas reconduite, ou du moins sera analysée non pas forcément en termes de moyens, mais plutôt en termes de pertinence. Il faut aussi rappeler que les États membres de la zone se sont également lancés dans le développement de stratégie de réduction de la pauvreté. Dans ce contexte, et de façon générale dans la plupart des pays en développement, la rareté des ressources conduit naturellement à une exigence plus grande sur leur utilisation. La discipline budgétaire ne peut aller dans ces États, sans une intégration de cette logique de développement. Ainsi l'accent mis sur les politiques publiques, conduit à une meilleure allocation des ressources vers les secteurs prioritaires au détriment des secteurs jugés inutiles. L'on aboutit de fait à la maîtrise des dépenses publiques. Faut-il d'ailleurs rappeler que les critères de second rang, définis dans le pacte de croissance UEMOA sont pour l'essentiel des critères portant sur la structure des dépenses publiques. Ils n'imposent pas uniquement de dépenser moins, mais aussi de dépenser mieux. Ils sont considérés par les autorités communautaires comme jouant un rôle déterminant dans la viabilité budgétaire et peuvent servir dans la formulation de recommandations de politiques économiques visant à assurer le respect des critères de premier rang. Mais surtout, cette présentation des politiques publiques par programme implique "in fine" de porter plus d'intérêt sur la phase d'exécution de la loi de finances, et par suite, des résultats de cette exécution.

¹⁰³⁵ CAMBY (J-P.), « La LOLF et les rapports entre les institutions », RFFP n°97, mars 2007, p. 18.

¹⁰³⁶ HERTZOG (R.), « Les ressources publiques sous tensions : victimes ou causes de la crise des Finances publiques ? », RFAP, n°144-2012, p. 918.

2. La démarche de performance associée aux programmes

471. La présentation par segmentation de politiques publiques, dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, s'accompagne nécessairement de la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance. Ceci ressort de l'alinéa 4 de l'article 12 qui dispose que sont associés aux programmes, des objectifs précis arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus. Ces résultats sont mesurés par des indicateurs de performance qui font l'objet d'évaluations régulières. Mais la définition des objectifs, traduisant la démarche de performance, doit tout d'abord reposer sur une véritable analyse stratégique dont elle ne peut se dissocier. Cette présentation stratégique repose sur un diagnostic qui prend en compte la finalité de la politique publique concernée, l'environnement dans lequel elle est exercée, les attentes des citoyens, usagers et contribuables, les ressources disponibles et les marges de progrès internes aux organisations¹⁰³⁷. Ce document constitue ainsi une introduction aux objectifs en ce sens qu'elle permet de faire un lien entre le diagnostic, les priorités d'action qui en découlent et les objectifs de performances proposés¹⁰³⁸.

472. Pour ce qui est de la définition des objectifs de performance, l'article 12 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances dispose que les objectifs sont arrêtés en fonction des résultats attendus. La définition des objectifs nécessite au préalable de résoudre la question du type de résultats que l'on souhaite mesurer. S'agit-il des prestations de l'administration, ou de l'impact des dites prestations sur la collectivité ? Cette distinction révèle que la mesure des prestations est facile à réaliser, mais ne renseigne pas clairement sur la performance des services, tandis que la mesure des impacts, assez difficile à réaliser, permet d'appréhender la performance. Cette dernière vise en effet, à travers la notion d'intérêt général, à placer les mesures de l'efficacité socio-économique au cœur de l'architecture du système d'information sur les résultats¹⁰³⁹. Les insuffisances d'une orientation exclusive de la mesure de la performance sur les prestations de l'administration ou les impacts de celles-ci, ont conduit à l'émergence dans la plupart des pays qui s'essaient à la

¹⁰³⁷ France, Direction de la Réforme Budgétaire, Dossier technique, annexé à la Circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire n°MMB-05-826 relative au PLF 2006 : Travaux de performance, 23 mars 2005, p. 8.

¹⁰³⁸ Ibidem.

¹⁰³⁹ CATTEAU (D), thèse, *op. cit.*, p. 98.

mesure de la performance, d'une nouvelle conception combinant les deux approches¹⁰⁴⁰. La nouvelle directive UEMOA relative aux lois de finances, suivant en cela l'exemple de la LOLF française de 2001, s'est également orientée vers cette approche. Ainsi, elle distingue trois dimensions dans la détermination des objectifs à savoir, l'efficacité socio-économique, la qualité du service, et l'efficience de la gestion¹⁰⁴¹. Ces trois catégories d'objectifs se rapportent respectivement aux citoyens, aux usagers et aux contribuables et sont indissociables pour apprécier la performance des politiques publiques.

473. Mais, il convient de souligner que le dispositif de performance n'est pas en lui-même un outil de budgétisation, mais plutôt un moyen d'orienter la gestion vers l'atteinte de résultats¹⁰⁴². La performance est un complément nécessaire de la budgétisation par programme. Les crédits sont alloués en fonction des priorités de politiques publiques. C'est en cela que la budgétisation orientée par la performance se distingue de la budgétisation par objectifs qui lie l'allocation des ressources aux résultats constatés. Les autorités communautaires écartent d'ailleurs à ce propos toute forme de confusion et ce pour des raisons aussi bien d'ordre pratique, qu'idéologique. D'une part, « *le budget de l'État se construit sous contrainte d'enveloppe globale. La répartition des enveloppes entre programmes se fait donc au sein d'un montant global prédéterminé en fonction de la situation globale des Finances publiques et du contexte macroéconomique* ». D'autre part, « *le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas mécanique : une amélioration des résultats socio-économiques ou de la qualité de service peut se faire à moyens constants grâce à une amélioration des modalités de mise en œuvre des crédits ou une meilleure allocation des moyens* »¹⁰⁴³. En clair, les moyens ne sont pas alloués en fonction des objectifs fixés (budgétisation par objectifs), mais il s'agit au contraire de se donner des objectifs à atteindre, compte tenu des moyens qui ont été alloués et de rendre compte des résultats obtenus (budgétisation orientée vers les résultats)¹⁰⁴⁴. Cependant, les performances et les résultats peuvent être utilisés pour la prise de décision, notamment concernant les priorités

¹⁰⁴⁰ Ibidem, p. 99.

¹⁰⁴¹ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, p. 31

¹⁰⁴² MORDACQ (F.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, LGDJ, Paris 2006, p. 63.

¹⁰⁴³ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, Annexe 2, p. 9.

¹⁰⁴⁴ MORDACQ (F.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, op. cit., p. 10.

décidés par le gouvernement dans l'affectation des crédits, d'où, la notion « *d'orientation par les résultats* »¹⁰⁴⁵.

474. À chaque objectif est associé un ou plusieurs indicateurs. Aux termes de l'alinéa 5 de l'article 12 de la directive lois de finances, les indicateurs servent à mesurer les résultats escomptés par les objectifs des programmes. Objectifs et indicateurs sont de ce fait indissociables. L'indicateur est défini comme une « *représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement et le plus fidèlement possible le niveau de performance d'une institution ou d'un service* ». ¹⁰⁴⁶ Il faut signaler que l'indicateur peut ne pas être chiffré. Un bon indicateur doit être à la fois pratique, pertinent, mesurable et fiable¹⁰⁴⁷. Il doit être nécessairement accompagné d'une cible de résultat. Celle-ci correspond à « *la valeur définie ex ante que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé, pour attester de la réalisation d'un objectif que l'on s'est fixé* »¹⁰⁴⁸.

475. L'ensemble de ces données permettant d'appréhender la performance n'est pas contenu dans le budget stricto sensu, mais dans les documents annexes qui lui sont joints. Ce triptyque indissociable que constitue objectifs-indicateurs-cibles est en effet désormais retracé dans le projet annuel de performances (PAP). Ce document apparaît ainsi comme « *l'illustration la plus visible de l'introduction de la mesure de la performance des politiques publiques* »¹⁰⁴⁹. Mais la mesure de la performance¹⁰⁴⁹ serait sans intérêt si les objectifs que se sont fixés les institutions ne faisaient pas l'objet d'une évaluation. C'est en ce sens que, « *par parallélisme des formes* »¹⁰⁵⁰, sont désormais annexés au projet de lois de règlement les rapports annuels de performances (RAP), qui permettent de faire une comparaison avec les objectifs des projets annuels de performances.

476. Dans l'exemple ci-dessus cité du ministère de l'Environnement et du Développement Durable sénégalais, le programme n°5, intitulé « *Pilotage, coordination et soutien aux services* », a pour objectif général de « *Renforcer les capacités institutionnelles et techniques des acteurs dans la mise en œuvre des actions de conservation de l'environnement*

¹⁰⁴⁵ CATTEAU (D), thèse, *op. cit.*, p. 44.

¹⁰⁴⁶ Glossaire, Guide didactique de la directive lois de finances UEMOA, p. 90.

¹⁰⁴⁷ Ibidem.

¹⁰⁴⁸ Glossaire, in MINEFI, *La démarche de performance : stratégies, objectifs, indicateurs ; Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, p. 48.

¹⁰⁴⁹ SIMMONY (M.), « La démarche de performance dans le cadre des Finances publiques », RFFP, n°98-juin 2007, p. 26.

¹⁰⁵⁰ SINNASSAMY (C.) « Loi organique relative aux lois des finances (LOLF) », in KADA (N.) et MATHIEU (M.), (dir.), *Dictionnaire de l'administration publique*, PUG, Droit et Action publique, octobre 2014, p. 305.

et des ressources naturelles ». Cet objectif a été arrêté en fonction d'un ensemble de résultats à atteindre¹⁰⁵¹. Six indicateurs objectivement vérifiables ont été associés à cet objectif, dont l'un porte sur l' « *Appui à la promotion des emplois verts* ». La cible de résultat qui accompagne cet indicateur est : « *création de 1000 emplois verts* »¹⁰⁵².

B. Les matrices de présentation des dépenses

477. Si le programme permet de regrouper les crédits par politiques publiques, il s'avère tout de même nécessaire de donner le maximum d'informations utiles à toutes les phases du processus budgétaire. À cet effet, la directive lois de finances UEMOA prévoit, en plus de la présentation des crédits par programmes, trois autres nomenclatures essentielles à savoir : administrative, fonctionnelle et économique. Cette multitude de nomenclatures permettra d'effectuer des croisements en fonction du degré d'informations recherchées. Les États membres ont également la possibilité de compléter cette présentation par des classifications additionnelles pour répondre à des préoccupations spécifiques. Celles-ci peuvent comprendre une classification par sources de financement des dépenses budgétaires ainsi qu'une classification par bénéficiaires¹⁰⁵³. Il convient de distinguer les classements par destination et par nature des crédits **(1)** des autres types de classements des crédits **(2)**.

1. Les classements par destination et par nature des crédits

478. Les programmes regroupent les crédits relatifs à une politique publique, quelle que soit la nature de ces crédits. Ceci ressort de l'alinéa 7 de l'article 12 de la directive lois de

¹⁰⁵¹ Le code forestier et le code de la chasse et de la gestion de la faune sont actualisés ; Une étude sur les filières porteuses d'emplois verts est réalisée ; Mille (1000) emplois verts sont créés par le PADEC et la DFVP ; Mille quatre-vingt-dix (1090) unités stagiaires sont formés dans les structures du ministère ; Un appui de 150 millions apporté aux collectivités locales pour la mise en œuvre des PAER ; Cent vingt-trois (123) micro entreprises rurales fonctionnelles, qui génèrent des bénéfices durables ; Un plan d'action pour améliorer le système de gestion et le système de passation des marchés est mis en œuvre. Cf. République du Sénégal, MEDD, *Projet annuel de performance 2014*, avril 2014, p. 28.

¹⁰⁵² République du Sénégal, MEDD, *Projet annuel de performance 2014*, Avril 2014, p. 28.

¹⁰⁵³ Ces deux classifications additionnelles ne seront pas détaillées dans le cadre de cette étude.

finances UEMOA de 2009. Il faut signaler que le programme étant désormais l'unité de vote et de spécialisation des crédits budgétaires, il s'ensuit que la présentation structurée en premier lieu des crédits par grande nature de dépenses, symbolisée par les Titres dans l'ancienne directive, a été abandonnée. La nouvelle directive n°08/2009/CM/UEMOA relative à la nomenclature budgétaire de l'État a d'ailleurs procédé à la suppression des Titres au motif que leurs intitulés sont souvent redondant avec d'autres déclinaison de la classification économique que sont les Articles¹⁰⁵⁴. Le programme constitue une enveloppe limitative mise à la disposition des différents ministères.

479. C'est désormais à l'intérieur des programmes que l'on identifiera les crédits selon leur nature, destinés à la mise en œuvre des politiques publiques. Les crédits de chaque programme sont ainsi décomposés en crédits de personnel, de biens et services, d'investissements, et de transferts.¹⁰⁵⁵ L'ensemble des moyens nécessaires à la réalisation de la politique publique sont entre les mains du gestionnaire de ce programme, qui en a désormais la responsabilité de gestion. Mais évidemment, cette présentation par nature n'est qu'indicative en ce sens que tous les programmes ne contiennent pas toutes les natures de dépenses. Il apparaît ainsi que la formule selon laquelle, à travers cette réforme, il s'agit de substituer à une logique de moyens une logique de résultats est erronée¹⁰⁵⁶. La logique de moyens semble n'avoir donc pas disparu et fait partie intégrante de la nouvelle logique de résultats. Par l'introduction de l'axe par destination de politiques publiques, la directive ajoute « *un niveau supplémentaire, en amont, qui cible une politique publique, un programme d'action et, au niveau le plus fin, une action concrète, puis détermine l'objectif ciblé, à la présentation des moyens mis en œuvre pour la réalisation de cet objectif, selon une déclinaison par nature des dépenses* »¹⁰⁵⁷. Ce maintien de la nomenclature par nature des dépenses tient à trois raisons liées aux exigences des différentes étapes du processus budgétaire. D'abord au niveau de la budgétisation, la nomenclature par nature est indispensable pour que le parlement puisse autoriser les dépenses. Ensuite, au moment de l'exécution, cette nomenclature est indispensable dès lors que les dépenses doivent être effectuées et retracées en comptabilité. Enfin en phase de contrôle, la comptabilisation, puis le

¹⁰⁵⁴ À titre d'exemple, le Titre 2 était intitulé dépenses de personnel et l'article 61 était aussi intitulé dépenses de personnel.

¹⁰⁵⁵ Voir infra pour les autres déclinaisons de la classification de type économique.

¹⁰⁵⁶ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 57.

¹⁰⁵⁷ Ibidem.

contrôle des dépenses, supposent une comptabilité des dépenses qui rende indispensable d'opérer au préalable une budgétisation par nature¹⁰⁵⁸.

480. Les votes des crédits budgétaires, par programme ou par dotations, portent non seulement sur les autorisations d'engagement, mais aussi sur les crédits de paiement. La nouvelle directive loi de finances de 2009 remplace ainsi le concept d'autorisations de programme par celui d'autorisations d'engagement. À la différence des autorisations de programmes qui demeuraient valables d'un exercice budgétaire à l'autre pendant une période maximale de six ans, les autorisations d'engagement sont annuelles et sont annulées à la fin de l'exercice budgétaire si elles n'ont pas été consommées, sauf procédure de report¹⁰⁵⁹. Selon la nature des dépenses, les crédits de paiement s'appliquent aux dépenses de personnel, aux acquisitions de biens et services et aux dépenses de transfert. Il s'agit là des dépenses qui s'exécutent dans un cadre annuel. S'agissant des dépenses dont l'exécution ne se limite pas à un cadre annuel, à savoir les dépenses d'investissement et les contrats de partenariat public-privé, elles sont associées non seulement aux autorisations d'engagement, mais également aux crédits de paiement. La conséquence de ce vote d'ensemble des crédits budgétaires est que le gouvernement doit désormais justifier l'utilisation qu'il fera des crédits demandés¹⁰⁶⁰.

481. Les crédits de personnel sont assortis, par ministère, de plafond d'autorisations d'emplois rémunérés par l'État¹⁰⁶¹. Cela signifie que les gestionnaires de programmes peuvent désormais procéder à des recrutements et des transformations d'emplois en fonction des besoins qu'ils identifient pour leurs secteurs, dès lors qu'ils respectent le montant annuel de crédits alloués au ministère pour les dépenses de personnel, et le respect du plafond d'emploi ministériel¹⁰⁶². Aussi, l'autorisation parlementaire pour chaque programme étant globale, l'ordonnateur a la faculté de procéder à une répartition des crédits sous certaines limites. D'une part, les crédits de personnel peuvent servir à majorer les crédits de biens et services, de transferts et d'investissement, et d'autre part, les crédits de biens et services et de transferts, peuvent majorer les crédits d'investissement. Il s'agit là de la conséquence directe de la liberté nouvelle du gestionnaire de crédits. Dans tous les cas, à l'exception des crédits

¹⁰⁵⁸ CATTEAU (D), *Droit budgétaire : Comptabilité publique. LOLF et GBCP*, éd. HACHETTE supérieur, Paris 2015, p. 43.

¹⁰⁵⁹ Annexe 1 du Guide didactique de la directive n°06/CM/2009/UEMOA, p. 27.

¹⁰⁶⁰ Cela aboutit au renforcement de l'autorisation parlementaire qui ne porte plus uniquement sur les mesures nouvelles. La distinction « *services votés* » et « *mesures nouvelles* » est d'ailleurs abandonnée.

¹⁰⁶¹ Article 12 alinéa 8 de la directive n°06/2009/CM relative aux lois de finances.

¹⁰⁶² Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances, p. 32.

inscrits dans la dotation relative aux charges financières qui sont évaluatifs, l'ensemble de ces crédits relatifs aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement, ainsi qu'aux plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État sont limitatifs¹⁰⁶³.

2. Les autres types de classements des crédits

482. Les annexes explicatives qui accompagnent la loi de finances doivent présenter, entre autres, en plus d'un tableau récapitulatif des programmes par ministère, un tableau matriciel croisé des classifications fonctionnelle et économique, un tableau matriciel croisé des classifications administrative et fonctionnelle, un tableau matriciel croisé des classifications administrative et économique.

483. La classification administrative permet l'identification des gestionnaires de programmes. Elle comprend deux niveaux. Le premier niveau ressort des termes mêmes de l'article 12 de la directive qui dispose que « *les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministères et institutions constitutionnelles* » et qu' « *à l'intérieur des ministères, les crédits sont décomposés par programmes, sous réserve des dispositions de l'article 14* ». Ce premier niveau correspond, dans la nomenclature budgétaire, aux Sections. Ces dispositions emportent deux conséquences :

484. D'abord, le programme est essentiellement de nature ministérielle, ce qui exclut la possibilité d'un programme interministériel, contrairement à la LOLF française qui prévoit la possibilité de regrouper, au sein de la mission, des crédits relevant de plusieurs ministères¹⁰⁶⁴. La mission sécurité, par exemple, peut relever de plusieurs ministères, notamment celui de l'intérieur et celui de la défense. La mission est dans ce cas, l'unité de vote des crédits budgétaires¹⁰⁶⁵. Pour ce qui est de la directive UEMOA relative aux lois de finances, dans l'hypothèse où une politique publique concernerait plusieurs ministères, chacun d'eux sera muni d'un programme qui lui est propre. Il convient de préciser également

¹⁰⁶³ Sauf dispositions spéciales d'une loi de finances qui prévoit un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante. Voir article 20 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

¹⁰⁶⁴ Article 7 alinéa 1 de la LOLF française du 1^{er} août 2001, « *Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères* ».

¹⁰⁶⁵ Article 43 alinéa 3 de la LOLF du 1^{er} août 2001.

que chaque budget annexe est rattaché à un ministère, et constitue un programme¹⁰⁶⁶. Les comptes spéciaux du Trésor peuvent également être traités comme des programmes¹⁰⁶⁷.

485. Cependant, restreindre le périmètre des programmes aux départements ministériels, apparaît comme une "incongruité"¹⁰⁶⁸. Le risque est en effet de voir revenir la logique de moyens. En prévoyant la répartition des crédits budgétaires entre les différents ministères et institutions constitutionnelles, et qu'à l'intérieur de ces derniers les crédits sont votés par programmes, les autorités communautaires ont adjoint à la logique par finalité qui sous-tend les programmes, l'approche classique centrée sur les structures¹⁰⁶⁹. La Côte d'Ivoire, qui a déjà transposé la directive UEMOA, prévoit, dans sa loi organique, le regroupement des programmes par mission¹⁰⁷⁰. Mais aucune précision n'est donnée quant au champ couvert par la mission. L'article 14 de la LOLF béninoise¹⁰⁷¹ prévoit également en son alinéa 4 que les programmes peuvent être regroupés et présentés au sein des missions et que les missions sont constituées des programmes qui concourent à la réalisation d'une politique publique relevant d'un même ou de plusieurs ministères ou institutions. Les crédits restent cependant votés, dans les deux cas, par programmes¹⁰⁷². On peut d'ailleurs s'interroger sur l'intérêt du regroupement par mission si le programme reste à la fois l'unité de vote et de spécialisation des crédits. Sans doute, il s'agit de maintenir une plus grande lisibilité et davantage de cohérence de l'ensemble des politiques publiques. D'autres pays comme le Sénégal ou le Mali n'ont pas fait référence aux missions dans leurs textes financiers¹⁰⁷³.

486. Ensuite, la directive fait la distinction entre le regroupement de principe des crédits par programme au sein des ministères, et le regroupement des crédits en dotation, pour ce qui est des institutions constitutionnelles. Les dotations regroupent les crédits destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance¹⁰⁷⁴. Quatre catégories de dépenses sont limitativement énumérées dans cette hypothèse, à savoir 1- les crédits de la dotation de

¹⁰⁶⁶ Article 34 de la directive UEMOA lois de finances de 2009.

¹⁰⁶⁷ Article 36 de la directive UEMOA lois de finances de 2009.

¹⁰⁶⁸ NDIAYE (M.), thèse, *op. cit.*, p. 130.

¹⁰⁶⁹ Ibidem, pp. 130-131.

¹⁰⁷⁰ Article 15 alinéa 4, de la loi organique n°2014-336 du 15 juin 2014 relative aux lois de finances.

¹⁰⁷¹ Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 portant loi de finances.

¹⁰⁷² Article 15 alinéa 3 de LOLF ivoirienne, et article 64 alinéa 3 de la LOLF béninoise.

¹⁰⁷³ Mali, loi n°2013-028/ du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances, et Sénégal, loi n°2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux Finances publiques.

¹⁰⁷⁴ Article 14 alinéa 2 de la directive UEMOA lois de finances de 2009.

chaque institution constitutionnelle couvrant les dépenses de personnel, de biens et services, de transfert et d'investissement directement nécessaires à l'exercice de ses fonctions constitutionnelles ; 2- les crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles ; 3- les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'avances, de prêts, d'avals et de garanties ; 4- les charges financières de la dette de l'État¹⁰⁷⁵. Mais ces dispositions doivent être interprétées de façon souple, car rien n'interdit aux institutions constitutionnelles de présenter leur budget en programme¹⁰⁷⁶. D'ailleurs, l'article 11 de la loi malienne relative aux Finances publiques précise, en son alinéa 2, qu'à l'exception du Parlement, les crédits des autres institutions constitutionnelles sont décomposés en programmes. Au Sénégal, ces crédits ne sont regroupés en dotations que lorsqu'ils sont directement destinés à l'exercice des missions constitutionnelles de ces institutions. Ils seront répartis par programme lorsqu'ils concourent à la réalisation de politiques publiques¹⁰⁷⁷.

487. Le deuxième niveau de la classification administrative, à l'intérieur des programmes, est constitué des services ou groupes de services correspondant aux Chapitres¹⁰⁷⁸. Cette classification permet d'identifier la hiérarchie du service chargé de l'exécution de la dépense et de préciser son degré d'autonomie, ainsi que sa situation géographique. Elle est de ce fait dépendante de l'organisation administrative des départements ministériels ou des institutions des États¹⁰⁷⁹.

488. La nomenclature fonctionnelle est la classification des fonctions des administrations publiques et figure dans le Manuel de Statistiques des Finances publiques du FMI de 2001. Elle a pour objet de classer les dépenses budgétaires selon leurs objectifs socio-économiques. À ce titre, il pourrait y avoir une confusion avec la nomenclature par programmes, mais les deux types de classification se distinguent l'une de l'autre. La nomenclature fonctionnelle ne prévoit pas de fongibilité des crédits et n'est rattachée à aucun système de performance¹⁰⁸⁰. Elle est en effet destinée à des statistiques, pas à la gestion budgétaire. Ensuite, les programmes ne concernent pas seulement des dépenses, mais

¹⁰⁷⁵ Article 14 alinéa 3 de la directive UEMOA lois de finances de 2009.

¹⁰⁷⁶ Guide didactique de la directive 09/2009/CM/UEMOA sur les lois de finances, p. 34.

¹⁰⁷⁷ Article 12 alinéa 3 de la LOLF sénégalaise.

¹⁰⁷⁸ Article 6 de la directive n°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Nomenclature Budgétaire de l'État

¹⁰⁷⁹ Ce qui renforce la menace d'un glissement vers le budget de moyens.

¹⁰⁸⁰ RUPRICH-ROBERT (C.), « Comment (ré) concilier les démarches de performances de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale », RFFP, n°127-août 2014, p. 278.

recouvrent les services qui les composent, les activités qu'ils mènent, les objectifs qu'ils poursuivent. Enfin, la nomenclature internationale peut ignorer des réalités nationales très éloignées du schéma théorique¹⁰⁸¹. La classification fonctionnelle peut toutefois servir à l'élaboration de la classification par programme.

489. Son application par les États membres est désormais rendue obligatoire, contrairement à ce que prévoyait l'ancienne directive UEMOA de 1998 relative à la nomenclature budgétaire. Elle s'en distingue également en ce sens que ne sont retenues que dix grandes fonctions de l'administration publique, contre quatorze précédemment¹⁰⁸². Cette classification s'articule autour des notions de Division, Groupe et Classe. Les Divisions sont les objectifs généraux des administrations, alors que les Groupes et les Classes donnent le détail des moyens par lesquels les objectifs généraux sont atteints¹⁰⁸³.

490. En ce qui concerne la classification économique, nous avons vu que la nouvelle directive relative à la nomenclature budgétaire de l'État a supprimé la notion de Titres. De ce fait, seulement deux niveaux de codification ont été retenus en cohérence avec le plan comptable de l'État, à savoir l'Article et le Paragraphe. L'Article représente la catégorie économique de la dépense, tandis que le Paragraphe qui est une subdivision de l'Article précise la nature de la dépense¹⁰⁸⁴. Cette classification par nature économique a pour but d'appréhender l'ensemble des moyens mis à la disposition des services de l'État dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques.

§II. La prise en compte de la présentation pluriannuelle

491. Le budget de l'État apparaît comme l'instrument de mise en œuvre d'un ensemble de politiques définies par les autorités nationales. Ces politiques nationales s'inscrivent nécessairement dans la durée. Il apparaît donc nécessaire de prendre en compte

¹⁰⁸¹ République Tunisienne, *Etablissement des nomenclatures de programmes et présentation budgétaire, Guide méthodologique*, Banque mondiale, juin 2007, p. 7.

¹⁰⁸² Les dix nouvelles fonctions sont : Services généraux des administrations publiques ; Défense ; Ordre et sécurité publics ; Affaires économiques ; Protection de l'environnement ; Logements et équipements collectifs ; Santé ; Loisirs, culture et culte ; Enseignement ; Protection sociale.

¹⁰⁸³ Guide didactique de la directive n°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'État, p. 16.

¹⁰⁸⁴ Guide didactique de la directive relative à la nomenclature budgétaire de l'État, *op. cit.*, p. 18.

cette dimension de moyen ou long terme dans la traduction budgétaire de ces stratégies nationales. Le cadre budgétaire à moyen terme est une condition nécessaire de l'assainissement des Finances publiques¹⁰⁸⁵. La nouvelle directive UEMOA prévoit en ce sens l'élaboration de deux documents de programmation, l'un à dimension globale, le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP), l'autre à dimension sectorielle, le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) (A). La nouvelle DLF UEMOA offre désormais une base légale à l'ensemble des documents de programmation budgétaire susmentionnés¹⁰⁸⁶, à travers la consécration des DPBEP et des DPPD. L'impératif démocratique du vote annuel du budget doit nécessairement se concilier avec la prise en compte du moyen terme des décisions budgétaires. Les nouveaux documents de programmation servent de base à l'élaboration du budget annuel (B).

A. Les documents de programmation des Finances publiques

492. Certains États membres de la zone UEMOA se sont lancés depuis les dernières années, dans le cadre des objectifs de lutte contre la pauvreté, dans l'élaboration de documents de planification nécessaire à l'atteinte des objectifs de développement qu'ils se sont fixés. La pratique s'est de plus en plus généralisée dans toute la zone. Ces documents devant nécessairement s'articuler avec les budgets nationaux, les autorités communautaires ont entendu harmoniser les pratiques en vue d'une plus grande efficacité. Cette articulation se traduit aussi bien à un niveau global (1), qu'à un niveau sectoriel (2).

1. Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle, traduction des plans

493. L'ensemble des politiques publiques menées dans les États membres s'inscrivent dans des cadres de planification cohérents pour garder leur efficacité par rapport

¹⁰⁸⁵ BLÖNDAL (J. R.), « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : Tendances communes », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2, n°4, 2003, p. 10.

¹⁰⁸⁶ Cf. supra, 419 et s.

aux objectifs de développement que les pays se fixent¹⁰⁸⁷. En d'autres termes, les orientations stratégiques doivent être cohérentes, non seulement entre eux, mais également avec les objectifs de développement arrêtés par les différents pays. Cette cohérence doit résulter, d'une véritable volonté d'unification et d'articulation des perspectives temporelles. Le DSRP ne devrait pas par exemple être en concurrence avec d'autres documents de planification, afin de faciliter les choix des objectifs poursuivis et la détermination des programmes¹⁰⁸⁸. Certains pays, comme le Burkina Faso, avaient déjà entrepris ce travail d'harmonisation. Ainsi, la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SACDD), qui tire ses fondements de la Vision « *Burkina 2025* », est devenue le document de référence nationale en matière de développement. Il s'agit en effet d'une « *stratégie intégrant l'ensemble des cadres d'orientation du développement, qu'ils soient de long, moyen et court termes, ou qu'ils soient globaux, sectoriels, thématiques ou locaux* »¹⁰⁸⁹. Au Sénégal, il s'agit du Plan Sénégal Emergent (PSE). De par leurs objectifs, ces cadres nationaux de développement doivent faire l'objet de dispositions législatives. La plupart des Constitutions de ces pays réservent d'ailleurs à la loi l'élaboration, l'exécution et le suivi des plans et programmes nationaux de développement¹⁰⁹⁰. Certaines prévoient expressément des lois de programmes¹⁰⁹¹. Il va falloir s'assurer que ces dispositions soient respectées car il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, la tendance est à la marginalisation de la représentation nationale au profit d'une procédure dite participative regroupant les gouvernements, les partenaires techniques et financiers, et surtout les organisations de la société civile. Ces documents qui, pour la plupart, ne reçoivent pas l'onction législative ne remplissent pas non plus les conditions de forme de l'acte administratif, notamment celles qui sont relatives à la signature et à la publicité au journal officiel. Ils ne sont pas non plus conformes, dans leur présentation, à la structure habituelle des textes juridiques, structure comportant un visa et un dispositif¹⁰⁹². Ils s'apparentent davantage à de simples documents techniques, des actes préparatoires qui serviraient de cadres de référence à l'administration pour la préparation de la loi de finances de l'année¹⁰⁹³.

¹⁰⁸⁷ Guide didactique de la directive loi de finances UEMOA, p. 3.

¹⁰⁸⁸ Ibidem.

¹⁰⁸⁹ Burkina Faso, *SCADD, 2011-2015*, Ministère de l'économie et des finances, mars 2011, p. 34.

¹⁰⁹⁰ Article 84 de la Constitution du Togo du 14 octobre 1992 ; Article 101 de la Constitution du Burkina Faso du 02 juin 1991.

¹⁰⁹¹ Article 89 de la Constitution du 11 Décembre 1990.

¹⁰⁹² NJOYA (O.), these, *op. cit.*, p. 384.

¹⁰⁹³ Ibidem.

494. Le souci de gestion efficiente des États ayant conduit à l'émergence de la pratique de gestion axée sur les résultats nécessite également que les différentes stratégies nationales de développement soient articulées avec le budget. En bonne logique d'ailleurs, le plan devrait s'imposer au budget¹⁰⁹⁴. En effet, « *il s'agit de deux instruments au service d'une même politique qui doivent s'épauler mutuellement : le plan éclairant les choix budgétaires et facilitant le redéploiement des dépenses publiques ; le budget finançant en priorité les programmes inscrits au plan* »¹⁰⁹⁵.

495. Cette nécessité de lien institutionnel entre le plan et le budget a conduit les autorités communautaires à instituer dans la nouvelle directive un document de programmation pluriannuelle glissante, le DPBEP. Il couvre une période de trois ans. Le caractère glissant permet de qualifier ce document de « *vivant* »¹⁰⁹⁶, car il peut faire l'objet de modifications en fonction de l'évolution des hypothèses macroéconomiques. Outil traduisant les objectifs des documents de planification, il permet d'établir le lien entre ces derniers et le budget de l'État. Cette articulation nécessite que les plans prennent en compte les contraintes budgétaires. Pour ce faire, ceux-ci sont généralement accompagnés de programmes d'action prioritaires qui constituent "le noyau dur" du plan et seuls font l'objet d'un engagement budgétaire pluriannuel¹⁰⁹⁷. Le DPBEP permet de traduire à moyen terme ce "noyau dur" du plan. Il définit les contraintes financières à moyen terme à travers un cadrage macroéconomique¹⁰⁹⁸.

496. En ce sens, ce document présente, pour les années couvertes par son champ, l'évolution des recettes et des dépenses budgétaires, et celle des ressources et des charges de trésorerie. Il présente ainsi les informations suivantes : les évaluations de recettes présentées à la fois au niveau global et par grandes catégories d'impôts et taxes ; les évaluations de dépenses budgétaires décomposées par grandes catégories de dépenses ; l'évolution des ressources, des charges et de la dette du secteur public en détaillant en particulier les organismes publics visés à l'article 55 de la directive ; la situation financière des entreprises

¹⁰⁹⁴ JACQUOT (H.), « Les nouveaux rapports du plan et du budget », in Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul-Marie GAUDEMET, éd. Economica, 1984, p. 125.

¹⁰⁹⁵ Ibidem, p. 128.

¹⁰⁹⁶ BLÖNDAL (J. R.), « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : Tendances communes », *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁹⁷ JACQUOT (H.), « Les nouveaux rapports du plan et du budget », *op. cit.*, p. 130.

¹⁰⁹⁸ Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 52 de la directive lois de finances de 2009, le DPBEP est établi « *sur la base d'hypothèse économiques précises et justifiées* ».

publiques et éventuellement les concours de l'État¹⁰⁹⁹. Cette référence à l'article 55 implique que le DPBEP ne se limite pas au seul périmètre de l'État, mais s'étende aussi aux autres organismes que sont les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de protection sociale ainsi que les entreprises publiques. Les Finances publiques sont donc appréhendées de façon globale. Le fondement de cette extension se perçoit dès l'article 1^{er} de la directive qui dispose que celle-ci « *détermine les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme pour l'ensemble des Finances publiques* ».

497. Ce document de cadrage macroéconomique, désormais annexé au projet de lois de finances, s'efforce également de prendre en compte les obligations découlant du cadre communautaire de convergence des politiques budgétaires. Il apparaît ainsi comme un instrument essentiel dans la préservation de la discipline budgétaire en ce sens qu'il fixe « *les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme en application des dispositions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité* »¹¹⁰⁰. Les Parlements nationaux sont donc associés.

498. Plusieurs pays de la zone ont déjà élaboré ce document de programmation budgétaire. À titre d'illustration, le DPBEP du Bénin, couvrant la période 2015-2017, bâti sur un cadrage macroéconomique particulièrement détaillé, prévoit pour les Finances publiques, une perspective d'évolution des recettes budgétaires de l'ordre de 9,2% en moyenne par an, et pour les dépenses publiques un taux d'accroissement de 15,5% par an. Concrètement, les recettes totales projetées sur la période 2015-2016-2017, sont respectivement de 896,6 milliards de francs CFA, 978,4 milliards de francs CFA, et 1070,7 milliards de francs CFA. Les dépenses totales projetées sur cette même période sont respectivement de 1128,7 milliards de francs CFA, 1283,0 milliards de francs CFA et enfin 1479,0 milliards de francs CFA¹¹⁰¹. Il ressort, en ce qui concerne les Finances locales, que la mise en œuvre des actions qui relèvent des compétences communales dans l'atteinte des objectifs nécessite une allocation conséquente de ressources financières. Les perspectives d'actions prévues en ce sens pour la période considérée impliquent entre autres l'accroissement des transferts de ressources aux communes. Le ratio « *part des transferts de ressources financières aux communes dans le*

¹⁰⁹⁹ Cf les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 52 de la directive lois de finances de 2009.

¹¹⁰⁰ Alinéa 5 de l'article 52 de la directive lois de finances de 2009

¹¹⁰¹ Pour plus de détails sur les catégories de recettes et de dépenses, cf. République du Bénin, Projet de lois de finances 2015, Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle, 2015-2017.

total des dépenses du Budget général de l'État » passera de 5% en 2015, à 7% en 2016 et à 9% en 2017. Quant à la dotation du transfert non affecté du ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, il passera de 8 milliards en 2015 à 0 milliards en 2017¹¹⁰². D'autres détails sont également fournis sur les perspectives de contributions de l'État aux établissements à caractère public, mais aussi en matière de sécurité sociale (Caisse Nationale de Sécurité Sociale ; Fonds National de Retraites du Bénin). Le DPBEP du Sénégal, établi également pour la même période, ne fournit cependant pas de détails sur l'évolution des recettes et des dépenses par grande catégorie¹¹⁰³.

2. Le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses, déclinaison des DPBEP

499. Les politiques nationales de développement se déclinent en politiques sectorielles. Le document de politique sectorielle est ainsi « *un document cadre d'orientation politique qui analyse la situation existante du secteur et donne les perspectives d'évolution de celui-ci tout en précisant les mesures à mettre en œuvre en référence au contexte socio-économique et en cohérence avec les orientations stratégiques globales* »¹¹⁰⁴. Il est donc logique, pour une mise en œuvre efficace, que les documents de planification sectorielle soient cohérents avec le document de planification nationale¹¹⁰⁵. De même, les programmes d'actions prioritaires du plan national, doivent également se décliner dans le document sectoriel à travers les programmes d'actions sectorielles.

500. Ce souci de cohérence a conduit les autorités communautaires à décliner également le document de programmation globale en documents de programmation sectorielle qui traduisent désormais les plans d'actions sectoriels. Le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD), à l'inverse du DPBEP, a donc un

¹¹⁰² Bénin, *DPBEP 2015-2017, op. cit.*, p. 43.

¹¹⁰³ République du Sénégal, *Introduction au débat d'orientation budgétaire 2015 : Document de programmation et économique pluriannuel (DPBEP) 2015-2017*, Ministère de l'économie et des finances, juin 2014.

¹¹⁰⁴ Annexe 1, Guide didactique directive 06/2009/CM/UEMOA, p. 4.

¹¹⁰⁵ En ce sens, au Burkina Faso, la SCADD, document national de référence dispose clairement que l'opérationnalisation des axes est du ressort des politiques sectorielles. Voir *SCADD 2011-2015, op. cit.*, p. 34.

périmètre plus réduit puisqu'il n'est élaboré qu'au niveau des ministères, des budgets annexes, et des comptes spéciaux du Trésor¹¹⁰⁶. Il s'agit ici d'une formalisation des CDMT sectoriels, mais profondément réaménagés pour prendre en compte la dimension « *gestion axée sur les résultats* ». Le DPPD couvre un champ temporel équivalent à celui du DPBEP, à savoir trois ans. Dans le contexte de maîtrise des Finances publiques, ce document est particulièrement utile aux différents ministères, car il leur permet de mieux planifier leurs activités en ce sens qu'ils ont une idée des crédits dont ils disposeront au-delà du prochain exercice budgétaire. Sa compatibilité avec le document de programmation global implique qu'il prenne également en compte les objectifs du Pacte de convergence et de stabilité¹¹⁰⁷.

501. En tant qu'enveloppe budgétaire globale, le DPBEP sert donc à l'allocation intersectorielle, et à la priorisation des dépenses. Il constitue en effet aux termes de l'alinéa 1 de l'article 53, la référence pour l'élaboration des Documents de Programmation Pluriannuelle des dépenses (DPPD). Les informations contenues dans le DPBEP doivent permettre aux différents ministères d'élaborer leurs propositions de budget qui seront débattues ultérieurement lors des conférences budgétaires et soumises à arbitrage¹¹⁰⁸. Le risque, cependant, est que les différents ministères concernés ne considèrent comme un droit les ressources qui leur sont affectées sur la période de prévision. Cela rendrait difficile les révisions en baisse des dépenses, s'il s'avère que les hypothèses sur lesquelles reposaient les affectations n'étaient pas les bonnes¹¹⁰⁹. C'est pour cette raison que la directive lois de finances dispose que les informations prévues dans le DPPD sont "à titre indicatif".

502. Revenant sur l'exemple du ministère de l'Environnement et du Développement Durable sénégalais, un tableau de budgétisation triennale par programme a été dressé. Il ressort que sur la période considérée, c'est-à-dire 2014-2015-2016, les crédits du programme 1 évoluent respectivement de 1,170 milliards à 1,1460 milliards puis 1,396 milliards de francs CFA ; le programme 2 passe de 17,523 milliards à 17,865 milliards puis 21,058 milliards de francs CFA ; le programme 3 passe de 2,285 milliards à 2,999 milliards puis à 2,828 milliards de francs CFA ; le programme 4 passe de 3,330 à 2,911 milliards puis à 2,828 milliards de

¹¹⁰⁶ Article 53 de la directive 06/2009/CM/UEMOA.

¹¹⁰⁷ Nous avons vu en effet que le DPBEP tient compte des exigences du Pacte de convergence et de stabilité.

¹¹⁰⁸ Guide didactique directive 06/2009/CM/UEMOA, p.13

¹¹⁰⁹ BLÖNDAL (J. R), « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : Tendances communes », *op. cit.*, p. 12.

francs CFA ; et enfin les crédits du programme 5 passe de 1,429 milliards à 2,653 milliards puis à 2,648 milliards de francs CFA¹¹¹⁰.

503. L'ensemble des documents de programmation élaborés doivent être mis en cohérence avec les budgets votés sur la même période.

B. L'articulation des documents de programmation avec le budget

504. Les documents de programmation doivent servir de fondement à la discussion et à l'adoption des projets de lois de finances pour les périodes auxquelles ils s'appliquent. Ils font partie des documents budgétaires transmis aux Parlements nationaux en vue de les éclairer sur les perspectives budgétaires à moyen terme **(1)** et constituent également le support des programmes **(2)**.

1. Les documents de programmation, base d'élaboration de la loi de finances

505. Le DPBEP apparaît clairement comme un document fondamental servant à l'élaboration du projet de loi de finances. Il occupe une place particulière dans le calendrier budgétaire. La première année du DPBEP correspond à l'année pour laquelle le projet de lois de finances sera élaboré. Chronologiquement, dans la procédure budgétaire, son élaboration intervient au cours de la phase initiale de cadrage macroéconomique. Il est formellement adopté en Conseil des ministres. Ce qui engage politiquement le Gouvernement auprès du Parlement, mais son contenu ne peut être totalement contraignant puisque le respect des objectifs fixés incombe en partie à des personnes morales autres que l'État¹¹¹¹. Une fois élaboré, il est transmis aux différents ministères pour l'élaboration de leurs projets de DPPD. Cette technique descendante permet de contenir l'augmentation des dépenses des différents

¹¹¹⁰ Sénégal, DPPD du Ministère de l'Environnement et du Développement durable, précité, p. 17.

¹¹¹¹ LAMBERT (A.) et MIGAUD (D.), *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique de la réforme*, Rapport au gouvernement, octobre 2006, p. 26.

ministères qui, dans le cas contraire, auraient effectué leurs demandes de crédits sans une prise en compte des contraintes budgétaires globales. La lettre de cadrage qui leur est envoyée chaque année permet la transmission de ces informations. Ces projets de DPPD sont soumis aux conférences de budgétisation qui constituent « *un examen technique des demandes de crédits et d'effectifs faites par les ministères pour chaque année de programmation budgétaire à moyen terme* »¹¹¹². Une phase d'arbitrage est organisée pour trancher les éventuelles divergences entre le ministère en charge des Finances et les ministères sectoriels.

506. L'article 57 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA dispose que le DPBEP est ensuite soumis, au Parlement, à un débat d'orientation budgétaire (DOB), et peut être « *éventuellement* » accompagné du DPPD. Cependant, les autorités communautaires suggèrent de ne pas envisager de soumettre le DPPD au DOB et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, ce document nécessite une quantité d'informations qui fait que de nombreux États ne pourront pas respecter l'échéance du 30 juin pour la tenue du DOB.

Ensuite, cette présentation implique que le DPPD soit validé en Conseil des ministres, ce qui risque de limiter la marge de manœuvre de modification ultérieure du document.

Enfin, le DOB risque d'être pollué par la transmission d'éléments trop précis, et d'anticiper fortement le débat budgétaire normal, alors que son objectif n'est que de susciter un débat parlementaire autour de grandes orientations et de la trajectoire des Finances publiques¹¹¹³. Le DOB vise à redonner au Parlement sa capacité de discuter les politiques publiques, et l'orientation stratégique à donner à l'action de l'État¹¹¹⁴. Mais encore, il a vocation à restituer le débat budgétaire dans un cadre pluriannuel afin de mieux en cerner les enjeux à moyen terme¹¹¹⁵. Il ne donne lieu à aucun vote.

507. Mais, compte tenu que trois mois seulement séparent le DOB du dépôt officiel du projet de lois de finances, le DPBEP discuté devra être considéré comme une version provisoire et pourra, compte tenu d'éléments qui sont susceptible de modifier les conditions d'équilibre du budget, subir des modifications jusqu'à l'adoption du projet de lois de finances

¹¹¹² BOUVIER (M.) et (al.), *Finances publiques*, op.cit. p. 354.

¹¹¹³ Annexe 1 du guide didactique de la directive 06/2009/CM/UEMOA, p. 23.

¹¹¹⁴ CATTEAU (D), thèse, *op. cit.*, p. 324.

¹¹¹⁵ BOUHADANA (I.), « Vers un nouveau rôle des commissions des finances des assemblées parlementaires », in BOUVIER (M.), (dir.), *Reforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la première université de printemps de Finances publiques du GERFIP, LGDJ 2004, p. 41.

par le Gouvernement¹¹¹⁶. Le DPBEP final ainsi que le DPPD final, seront ainsi joint au projet de lois de finances en tant que documents annexes, pour être soumis au vote du Parlement¹¹¹⁷. Ce souci d'actualisation répond à une nécessité de mise en cohérence du projet de lois de finances avec les documents de programmation qui l'accompagnent.

2. Le DPPD, support des programmes

508. Le DPPB est l'instrument essentiel de la budgétisation par programmes. L'article 12 de la directive dispose en effet que les politiques publiques envisagées dans les programmes s'inscrivent dans une perspective de moyen terme. Cette prise en compte du moyen terme est explicitée à l'article 53 de la directive. Ce dernier dispose, en effet, que les DPPB prévoient à titre indicatif l'évolution des crédits attendus sur chaque programme, en fonction des objectifs poursuivis. En d'autres termes, le DPPB, instrument de programmation pluriannuelle sectorielle, est à la fois le support de présentation des crédits des programmes, mais également celui de la présentation des objectifs et des résultats qu'ils poursuivent¹¹¹⁸.

509. Ainsi, d'une part, les différents ministères se verront notifier la programmation, à moyen terme des dépenses par programme dans les lettres plafonds. Les crédits sont ainsi répartis pour l'année à venir, mais aussi les deux années suivantes. Les dépenses budgétaires étant sous le contrôle de l'État, il lui est donc possible d'établir le cadre pluriannuel dont ont besoin les gestionnaires de crédits. Ces derniers disposeront ainsi de plus de visibilité sur les enveloppes des crédits, ce qui pourra leur permettre de mieux planifier leurs actions en vue d'améliorer l'efficacité de la dépense¹¹¹⁹. Pour aller plus loin dans cette logique, il serait utile de mettre en place un processus descendant qui déclinerait la programmation en entités opérationnelles plus fines, bien qu'il ne s'agisse pas en réalité d'être aussi précis que pour les programmes. En effet, le responsable de programmes ne pouvant piloter lui-même tous les

¹¹¹⁶ Guide didactique de la directive lois de finances de 2009, p. 64.

¹¹¹⁷ Art. 46, directive 06/2009/CM/UEMOA.

¹¹¹⁸ Cependant, par soucis de cohérence, mêmes les institutions constitutionnelles doivent formuler et présenter des DPPB, mêmes si ceux-ci ne seront pas assortis d'objectifs et d'indicateurs de performance. Voir guide didactique de la directive 06/CM/UEMOA 2009, p.60

¹¹¹⁹ LAMBERT (A.) et MIGAUD (D.), *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique de la réforme*, Rapport au gouvernement, octobre 2006, p. 27.

services qui mettent en œuvre le programme, il faut nécessairement des relais¹¹²⁰. La directive, qui n'entend pas régir l'organisation interne des administrations, s'abstient de définir ces relais. Mais, à l'image de la LOLF française, on pourrait imaginer la mise en place de budgets opérationnels de programme (BOP)¹¹²¹. Il s'agit d'une segmentation du programme qui décline, sur un périmètre d'activité ou un territoire et sous l'autorité d'un responsable, les actes et les objectifs et les indicateurs du programme¹¹²². Cependant, si le processus s'avère trop lourd pour être décliné chaque année jusqu'à ces BOP, il peut être envisagé de ne le réaliser que tous les deux ans¹¹²³.

510. Si le DPPD est le support des programmes, il va de soi que les objectifs accompagnants ces programmes soient également associés aux DPPD. Une analyse de l'article 46 de la directive révèle cependant une certaine ambiguïté, puisqu'instituant une forme de dualité des documents. Ce dernier prévoit, en effet, que sera annexé à la loi de finances, un projet annuel de performance (PAP) de chaque programme, qui précise « *la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance* ». Le contenu du DPPB ne semble donc pas fondamentalement différent de celui du PAP. Mais en réalité, il faut comprendre que le PAP est associé à des programmes et que, l'ensemble des programmes relevant d'un même ministère s'inscrivent dans les DPPB. Il apparaît que le DPPB regroupe les PAP associés aux programmes du ministère. Le MEDD du Sénégal a opté pour l'élaboration de deux documents distincts, mais son projet annuel de performance précise clairement que les programmes du DPPD 2014-2015 sont mis en œuvre à travers des PAP.

¹¹²⁰ Guide méthodologique pour l'élaboration des budgets programmes au Burkina Faso, *op. cit.*, p. 31.

¹¹²¹ En France les BOP ne figurent pas non plus dans les textes de la LOLF.

¹¹²² DUPRAT (J-P.) et SIMMONY (M.), « Les budgets opérationnels de programmes », RFFP, n°93-février 2006, p. 129.

¹¹²³ LAMBERT (A.), MIGAUD (D.), *Rapport au gouvernement*, octobre 2006, *op. cit.*, p. 27.

Section II : L'exigence d'exhaustivité des budgets nationaux

511. L'exhaustivité des Finances publiques est une condition indispensable de la transparence. Elle est essentielle à la connaissance de la situation réelle des Finances publiques des États. Gaston Jèze disait que le budget devait être « *dressé de façon claire pour que deux additions permettent de connaître le total des dépenses et des recettes et qu'une soustraction entre ces deux totaux suffise pour savoir si le budget est en équilibre* »¹¹²⁴. La période révolutionnaire avait ainsi poussé à son maximum le principe d'unité puisqu'étaient rassemblées dans un document unique, les Finances de l'État, celles des collectivités locales mais également de tous les établissements publics¹¹²⁵. Mais, des transformations diverses ont conduit peu à peu à l'éclatement du système financier, de telle sorte qu'aujourd'hui, le budget de l'État ne permet plus d'appréhender l'ensemble des opérations financières de l'État. Il ne suffit donc plus, pour connaître la situation des Finances publiques, d'additionner les recettes et les dépenses des différents budgets, certaines sommes pouvant être, inconsciemment ou de façon délibérée, incluses en même temps dans plusieurs documents, de même que le solde de l'un d'entre eux peut être reporté dans un autre¹¹²⁶. L'exigence d'exhaustivité nécessite que l'inscription des opérations financières dans la loi de finances permette de connaître la situation claire de celle-ci (§I), mais également que les relations entre le budget de l'État et les budgets des organismes autonomes ne servent pas à dissimuler certaines opérations (§II).

§I. L'inscription des opérations financières dans la loi de finances

512. Aux termes de l'article 6 de la directive loi de finances de 2009, « *les ressources et les charges de l'État sont constituées de recettes et de dépenses budgétaires ainsi que de ressources et de charges de trésorerie* ». Les recettes et dépenses budgétaires sont inscrites au budget de l'État, tandis que les ressources et charges de trésorerie n'y

¹¹²⁴ Cité par DOUAT (E.) et BADIN (X.), *Finances publiques*, 3^e éd. Thémis Droit, PUF, 3^e éd., mise à jour 2006, p. 224.

¹¹²⁵ Ibidem.

¹¹²⁶ YONABA (S), *Les Finances de l'État burkinabé*, *op. cit.*, pp. 138-139.

figurent pas. Il apparaît ainsi que la classification des opérations dans l'une ou l'autre catégorie exerce une influence sur le solde budgétaire, indicateur de la situation d'équilibre ou non des budgets **(B)**. Mais elle n'est pas facile à effectuer **(A)**.

A. Les difficultés de l'inscription des opérations financières dans la zone UEMOA

513. Les débats autour de la classification des opérations financières de l'État dans l'une ou l'autre catégorie que sont les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, traduisent au fond, le souci d'une bonne lisibilité du budget dans la perspective d'une meilleure gestion budgétaire. Mais les solutions retenues ont généralement démontré leurs insuffisances pour atteindre cet objectif dans la mesure où elles ont parfois servi à camoufler la situation réelle des Finances publiques des États. Mais, au-delà de ces positions, la nouvelle classification de ces opérations dans la zone UEMOA, issue des réformes de 2009 **(1)**, est empreinte d'un certain pragmatisme **(2)**.

1. La requalification des opérations financières dans la zone UEMOA

514. De façon restrictive, les opérations de trésorerie désignent de simples opérations de caisse du type mouvements de fonds internes entre les différentes caisses d'un même organisme, réalisation de valeurs mobilisables précédemment reçues en paiement de débiteurs, mouvements de fonds pour le compte de tiers déposants¹¹²⁷. Mais de façon plus large, peuvent être également rangées parmi les opérations de trésorerie, les opérations de gestion des déséquilibres passagers de caisse, comme les placements momentanés en cours d'exercice de liquidités manquantes pour acquitter des dépenses en attendant les rentrées de recettes prévues pour les couvrir¹¹²⁸.

¹¹²⁷ AMSELEK (P.), « La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie de l'État », RFFP, n°51-1995, p. 7.

¹¹²⁸ Ibidem.

515. L'ordonnance du 2 janvier 1959, qui avait inspiré les textes financiers des États de la zone UEMOA, distingue ainsi les opérations de trésorerie des opérations permanentes. Ces dernières sont énumérées aux articles 3 et 6 et regroupent deux catégories d'opérations. Les unes à caractère définitif, communément appelées opérations au-dessus de la ligne en raison de leur présentation dans le tableau d'équilibre. Les autres, temporaires, constituées des opérations de crédits de l'État, sont appelées opérations au-dessous de la ligne¹¹²⁹. Mais en réalité, cette distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie, du moins dans le contenu qu'en a donné l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, a été contestée par une partie de la doctrine. Sa conception des opérations de trésorerie apparaît très large. La Cour des comptes française avait d'ailleurs estimé que cela pouvait être source de confusion¹¹³⁰. En effet, si ces dernières ont théoriquement vocation à faire face aux décalages temporaires entre les recouvrements des recettes et les paiements des dépenses, la récurrence des déficits budgétaires a conduit la plupart des États à recourir aux opérations de trésorerie pour faire face à ces déficits. Les émissions et remboursements d'emprunt de toute nature par exemple, considérés dans le texte français comme des opérations de trésorerie, constituent un bel exemple de ces opérations qui participent aux financements des déficits budgétaires. Seules les charges, issues de ces opérations d'emprunts, sont considérées comme des charges budgétaires. Paul AMSELEK considère en ce sens que « *lorsqu'une partie des dépenses budgétaires n'est pas couverte par des recettes budgétaires mais par des emprunts, ces derniers ont la nature de recettes de l'État remplissant la même fonction et ayant la même vocation à figurer à son budget que ses autres recettes même si elles n'ont qu'un caractère temporaire* »¹¹³¹.

516. Les textes financiers des États membres de la zone UEMOA, qui pourtant s'inspirent du texte français, s'en sont distingués sur quelques points. D'une part, en effet, la notion de "permanent", utilisée dans le texte français pour caractériser les opérations budgétaires n'est pas retenue dans la directive de la zone UEMOA de 1997 relative aux lois de finances. D'autre part, l'article 16 de cette directive loi de finances, classe parmi les

¹¹²⁹ Cette appellation « *opérations au-dessus de la ligne* », « *opération au-dessous de la ligne* », est maintenant désuète mais il était utile d'effectuer un rappel ici pour faire la distinction entre les différentes catégories d'opérations inscrites dans le budget de l'État.

¹¹³⁰ Rapport LAMBERT, *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée Nationale, relative aux Lois de finances*, n°343, *op. cit.*, p. 43.

¹¹³¹ AMSELEK (P.), « La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie », *op. cit.*, n°51, 1995, p. 10.

opérations budgétaires les produits des emprunts à moyen et long terme¹¹³², et en charges budgétaires les amortissements et charges de la dette publique. Seules les émissions et remboursement d'emprunts à court terme sont considérés comme des opérations de trésorerie¹¹³³. Christian SAUTTER estime cependant qu'introduire les mouvements de la dette dans l'équilibre budgétaire brouillerait la lecture du besoin de financement qui est l'indicateur retenu internationalement pour évaluer, en termes économiques, l'évolution de la situation budgétaire¹¹³⁴. La nouvelle directive UEMOA 2009 a tenté d'apporter une clarification dans la qualification des différentes opérations financières¹¹³⁵. Elle classe désormais parmi les opérations budgétaires les seules charges financières de la dette. Ainsi, tous les emprunts à court, moyen et long terme sont considérés comme des ressources de trésorerie, et leurs remboursements sont considérés comme des charges de trésorerie.

2. Une solution pragmatique

517. En réalité, la solution de classification retenue dans la zone UEMOA, qui est identique à celle française contenue dans la LOLF de 2001, répond à des considérations d'ordre pratique. Une série d'inconvénients a été en effet relevée par un rapport au Sénat français¹¹³⁶. Premièrement, toute variation considérable des volumes des opérations d'emprunts, en émissions comme en remboursements, d'une année sur l'autre ôterait toute signification à des comparaisons pluriannuelles. Ensuite, l'intégration des opérations d'emprunts dans les ressources budgétaires devrait entraîner en toute logique d'inclure l'ensemble des autres ressources assurant la couverture des besoins de financement de l'État, parmi lesquelles les sommes déposées par les correspondants du Trésor. Cette solution est peu réaliste, car très complexe. Enfin, par la budgétisation des opérations d'emprunts, la gestion

¹¹³² Articles 5 et 8 de la directive loi de finances de 1997.

¹¹³³ Article 16 de la directive loi de finances de 1997.

¹¹³⁴ SAUTTER (C.), « La politique budgétaire et fiscale », RFFP, n°60-novembre 1997, pp. 15-16.

¹¹³⁵ Il faut dire d'ailleurs que cette question a été certainement la plus discutée au cours du processus d'élaboration de la nouvelle directive n°09/CM/UEMOA. Cf. DIOUKHANE (A.), « La directive du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA », *Revue Gestion et Finances publiques*, n°3- mars 2012, pp. 151-152.

¹¹³⁶ Rapport LAMBERT, *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée Nationale, relative aux Lois de finances*, n°343, *op. cit.*, p. 44.

des emprunts risque de se transformer en une tâche encore plus complexe car, logiquement, « *il conviendrait de distinguer parmi eux ceux qui couvrent des charges budgétaires et ceux qui relèvent de l'ajustement de la trésorerie au sens strict, ce qui est en pratique impossible* »¹¹³⁷. De même, « *compte tenu de l'actuelle gestion "dynamique" globale de l'ensemble de la trésorerie, il est impossible de distinguer entre les différentes ressources et charges qui la constituent* ».¹¹³⁸

518. Cette solution aussi pragmatique soit elle, serait restée insatisfaisante sans une requalification des opérations de prêts et avances. En effet, il serait incohérent de classer dans les opérations de trésorerie, toutes les opérations d'emprunt, qu'ils soient à court, moyen ou long terme, et de considérer comme opérations budgétaires, les opérations de prêts et d'avances¹¹³⁹. Or cette asymétrie de traitement était consacrée par l'ancienne directive de 1997. Son article 5 considérait comme ressources budgétaires les remboursements de prêts et avances, et son article 8 considérait comme charges budgétaires, les prêts et avances. La nouvelle directive lois de finances de 2009 remédie à cette situation puisque, désormais, sont considérées comme ressources de trésorerie, les remboursements de prêts et avances, et comme charges de trésorerie, les prêts et avances accordés par l'État. En France également, la question s'est posée à l'occasion des débats au Sénat sur la proposition de loi organique en 2001 de classer les avances de l'État aux collectivités locales, notamment sur leurs impositions, dans la catégorie des opérations de trésorerie¹¹⁴⁰. Cette proposition n'a finalement pas été retenue. La classification des différentes opérations financières influence le solde budgétaire.

¹¹³⁷ COLLY (F.), « Les emprunts de l'État et la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », in *Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP*, éd. Economica 2005, p. 371 ; Rapport LAMBERT, *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée Nationale, relative aux Lois de finances*, n°343, *op. cit.*, p. 44.

¹¹³⁸ Ibidem, p. 371.

¹¹³⁹ MAGNET (J.), « La jurisprudence de la Cour des comptes », RFFP, n°26, 1989, p. 297.

¹¹⁴⁰ Proposition faite par le sénateur Yves FREVILLE. Voir Sénat, séance du 12 juin 2001, JO débats, p. 2943.

B. Les effets de la distinction sur le calcul du solde budgétaire

519. La situation de déficit ou non des États est fonction du caractère positif ou négatif de leur solde budgétaire. Celui-ci correspond à la différence entre l'ensemble des ressources et des charges inscrites au budget de l'État. Or, il apparaît que la distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie implique une différenciation des régimes juridiques applicables à ces deux types d'opérations. Les opérations budgétaires, qui constituent les ressources et les charges de l'État, ont vocation à être inscrites dans le budget général de l'État, ce qui n'est pas le cas des opérations de trésorerie. Cela influence évidemment le calcul du solde budgétaire (1). La solution pragmatique retenue par les autorités communautaires, n'est cependant pas allée au bout de la logique, ce qui peut être source de confusion (2).

1. Le calcul du solde budgétaire

520. La nouvelle directive n°06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances maintient la présentation bipartite de la loi de finances. La deuxième partie ne peut être mise en discussion devant le Parlement avant l'adoption de la première partie¹¹⁴¹. Cette dernière a pour fonction de présenter une vision macro-budgétaire, avant de s'engager à l'occasion de la discussion de la deuxième partie dans la ventilation fastidieuse des crédits¹¹⁴². L'article d'équilibre, contenu dans la première partie de la loi de finances, fait apparaître le solde prévisionnel final en confrontant par grandes masses, les dépenses et les recettes de l'État, en distinguant opérations définitives et opérations temporaires¹¹⁴³. Les opérations définitives comprennent les opérations du budget général de l'État et les opérations des budgets annexes. Les opérations temporaires sont constituées des opérations des comptes spéciaux du Trésor. La situation des comptes d'affectation spéciale est toutefois particulière puisqu'ils sont retracés à la fois au sein des opérations définitives et au sein des opérations

¹¹⁴¹ Article 60 de la directive 06/2009/CM/UEMOA.

¹¹⁴² DUCROS (J.-C.), « La structure bipartite de la loi de finances de l'année », in *Études de Finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul-Marie GAUDEMET*, éd. Economica, Paris 1984, p. 149.

¹¹⁴³ BOUVIER (M.) et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 317.

temporaires. L'article d'équilibre retrace donc trois soldes différents à savoir, le solde des opérations définitives, le solde des opérations temporaires, et le solde général qui constitue la somme des deux premiers¹¹⁴⁴. C'est ce dernier solde qui traduit la situation financière réelle des États. Dans le cas particulier de la zone UEMOA, l'article d'équilibre fait ressortir deux soldes différents : un solde budgétaire global, qui correspond à la différence entre les recettes et les dépenses, telles que définies aux articles 8 et 11, et un solde budgétaire de base. Depuis la réforme du PCSCS en janvier 2015, le solde budgétaire global est devenu le critère clé dans la zone UEMOA.

521. La Cour des comptes française a dénoncé à plusieurs reprises la confusion pouvant résulter de la distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie. Cette confusion peut conduire à fausser le solde budgétaire dans le sens d'une réduction. Les opérations de trésorerie, qui par définition sont temporaires, n'ont pas vocation à être inscrites au budget et ne sont pas inscrites dans le tableau d'équilibre des Finances publiques. Mais la directive prévoit que la première partie de la loi de finances décrive les besoins de financement ainsi que ses modalités de couverture. En effet, en plus de prévoir et autoriser les recettes budgétaires, elle prévoit et autorise également les ressources de trésorerie. Elle arrête les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunt destinées à couvrir les charges de trésorerie¹¹⁴⁵. Elle approuve, enfin, le tableau de financement récapitulatif pour la durée de l'exercice, les prévisions de ressources et de charges de trésorerie¹¹⁴⁶.

2. Possible confusion

522. La détermination du solde budgétaire prend en compte les opérations temporaires du budget général qui sont essentiellement retracées dans les comptes spéciaux du Trésor. Or, à ce niveau, la directive révèle une certaine confusion. En effet, les opérations relatives aux prêts et avances de l'État sont désormais considérées comme des opérations de trésorerie, alors que les comptes de prêts et les comptes d'avances qui retracent ces

¹¹⁴⁴ MESSAGE (H.), « L'article d'équilibre des lois de finances », RFFP, n°51-1995, p. 31 et s.

¹¹⁴⁵ Article 45 de la Directive 09/2009/CM/UEMOA.

¹¹⁴⁶ Ibidem.

opérations, sont maintenus dans la catégorie des comptes spéciaux du Trésor¹¹⁴⁷, et donc pris en compte dans le calcul du solde budgétaire. Ces comptes retracent, pour les premiers, les prêts d'une durée supérieure à deux ans mais égale ou inférieure à dix ans, consentis par l'État dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation, et pour les seconds, les avances que le ministre chargé des Finances est autorisé à consentir aux collectivités locales ou à d'autres organismes publics ou privés, dans la limite des crédits ouverts à cet effet¹¹⁴⁸. Les comptes de prêts concernent ainsi des crédits à moyen et long terme, tandis que les comptes d'avances se rapportent à des crédits à court terme. En France par exemple, la LOLF de 2001 maintient cette cohérence, puisque le maintien des comptes de prêts et des comptes d'avances, désormais sous la rubrique de comptes de concours financiers, se justifie par la classification des opérations de prêts et des opérations d'avances dans la catégorie des opérations budgétaires.

523. Cette confusion qui se révèle dans le texte de la zone UEMOA a été interprétée comme ne pouvant être qu'une omission par certains auteurs, pour qui « *on ne saurait avancer que les auteurs de la nouvelle directive font l'erreur d'assimiler les opérations budgétaires et les opérations du budget général ou de confondre les opérations de trésorerie et les opérations des comptes spéciaux du Trésor* »¹¹⁴⁹. Omission ou erreur, cette situation a un impact direct sur le solde budgétaire. En effet, les prêts et avances consentis par l'État, sont productifs d'intérêts qui ne peuvent être inférieurs aux taux moyens des bons du Trésor¹¹⁵⁰. L'amélioration du taux de recouvrement des avances pourrait conduire à des excédents au profit de l'État, qui seront inscrits dans la loi de finances. À l'inverse, le non recouvrement de ces prêts et avances aura également un impact sur le solde budgétaire global.

¹¹⁴⁷ Article 36 de la directive 06/2009/CM/UEMOA.

¹¹⁴⁸ Voir articles 41 et 42 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

¹¹⁴⁹ DIOUKHANE (A.), « La directive du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA », n°3- mars 2012, *op. cit.*, p. 152.

¹¹⁵⁰ En France, lors des débats au Sénat sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances en 2001, le sénateur Yves FREVILLE semblait remettre en cause l'imposition d'intérêts aux avances consentis par l'État aux collectivités locales, alors que dans le même temps, les dépôts de ces collectivités en tant que correspondants du Trésor, qui sont des ressources de trésorerie, ne donnaient lieu à aucune rémunération. Madame la secrétaire d'État Florence PARLY avait alors rassuré qu'il n'était pas dans l'intention du gouvernement de facturer un intérêt sur les avances faites aux collectivités locales. Elle envisageait la possibilité de retracer ces avances dans des comptes de concours sans porter intérêt. Voir Sénat, séance du 12 juin 2001, JO débats, *op. cit.*, p. 2943

§II. La nouvelle gestion publique et les budgets autonomes

524. L'État entretient, avec les autres entités autonomes, des relations très étroites caractérisées par des mouvements financiers ayant un impact sur la situation budgétaire nationale. En effet, la certitude pour les collectivités locales d'être soutenues par l'État en cas de difficultés financières est en partie à l'origine du non-respect de la norme budgétaire communautaire¹¹⁵¹. Dans ce contexte, tout en reconnaissant le principe de libre administration des collectivités locales, les autorités communautaires jugent nécessaire de les impliquer dans l'assainissement des Finances publiques à travers un encadrement de leurs budgets (A). Cet encadrement va de pair avec une information financière exhaustive (B).

A. L'encadrement communautaire des budgets autonomes

525. Dans le cadre de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, seul l'État est responsable devant les institutions communautaires en cas de non-respect des règles prescrites. Cependant, les autorités communautaires entendent mettre en place un ensemble de règles qui touchent, soit directement, soit indirectement, la gestion budgétaire des entités autonomes. La question de l'influence de la nouvelle gestion axée sur la performance sur les Finances des structures autonomes, en particulier des Finances locales, peut être analysée sous deux aspects à savoir l'efficacité de la dépense publique (1), et la maîtrise de la masse de dépenses publiques (2).

1. L'efficacité de la dépense publique des structures autonomes

526. L'introduction de la budgétisation par programme, traduisant une nouvelle gestion, implique également une nouvelle conception de l'administration. Cela conduit

¹¹⁵¹ BREUILLÉ (M-L.) et GILBERT (G.), « La mise en cohérence interne des finances publiques : quelles voies ? Vers des pactes nationaux de stabilité et de croissance entre l'État, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale », RFFP, n°87-septembre 2004, pp. 246-247.

nécessairement à s'intéresser à la place qu'occupent les budgets autonomes dans ce nouveau schéma. S'agissant tout d'abord des opérateurs de l'État, ces entités réalisent des missions de service public dans les conditions fixées par l'État, et n'ont donc pas la liberté de fixer les orientations de leurs actions, leurs objectifs ni leurs modes d'interventions. Ces opérateurs participent donc à la mise en œuvre des actions de l'État. Mais leur autonomie est le plus souvent limitée à la mise en œuvre des moyens alloués¹¹⁵². Avec la nouvelle gestion publique, à la tutelle traditionnelle des ministères, devra s'ajouter un pilotage plus stratégique. Ce pilotage passe par la définition d'un contrat d'objectifs et de moyens. Le responsable du programme sera tenu de définir des objectifs pour l'opérateur, qui, à son tour, les traduira dans la mise en œuvre de son action. Les dotations des opérateurs sont adossées aux dotations des ministères auxquels ils se rattachent. C'est en ce sens que se justifie l'introduction du volet "moyens" dans les contrats.

527. Pour ce qui est des collectivités locales, dans la mesure où les Constitutions des États membres énoncent le principe de l'autonomie des collectivités locales, il serait donc impensable de vouloir introduire, dans la loi de finances, des objectifs pour les collectivités locales¹¹⁵³. Pour autant, les autorités communautaires entendent tout de même accorder une importance particulière à la gestion budgétaire de ces entités qui influence l'équilibre général des Finances publiques. Cet intérêt s'est manifesté par l'adoption de la directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011, portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA. Pour l'essentiel, cette directive applique aux collectivités locales l'ensemble des principes budgétaires applicables à l'État. Elle retient une double nomenclature, par nature et fonctionnelle. Celles-ci ne sont en rien des instruments de gestion par la performance. Elles n'impliquent, ni des objectifs, ni des indicateurs, ni des projets annuels de performance. Les budgets des collectivités locales sont présentés en deux sections à savoir l'une de fonctionnement, et l'autre d'investissement. Chacune de ces sections est constituée de recettes et de dépenses.

528. En matière de politique budgétaire locale, deux règles fondamentales contribuent au maintien de l'équilibre budgétaire, à savoir, l'obligation d'équilibrer la section de fonctionnement et celle de rembourser les emprunts par des recettes d'investissement

¹¹⁵² MORDACQ (F.), in « L'impact de la LOLF : questions clés du pilotage stratégique des opérateurs de l'État », Table ronde organisée à l'ENA le 30 septembre 2003, RFAP n°109, 2004, p. 132.

¹¹⁵³ Ibidem.

propres, définitives et non affectées¹¹⁵⁴. Ceci ressort de l'article 15 de la directive portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA. Celui-ci dispose que la section de fonctionnement et celle d'investissement doivent être en équilibre, d'une part, et qu'un autofinancement minimum doit être réalisé au niveau de la section de fonctionnement pour financer la section d'investissement, d'autre part. En outre, l'autofinancement majoré des recettes propres d'investissement (hors dotations ou subventions affectées ou emprunts), doit être supérieur au remboursement en capital des emprunts. La possibilité d'emprunt des collectivités locales est donc très minime et encadrée par des règles prudentielles, à savoir la soumission à la garantie de l'État.

529. Dans le contexte général de la décentralisation et de la libre administration, les collectivités locales ont en charge l'essentiel des questions de développement. En application du principe de subsidiarité, l'essentiel des financements et de la gestion des fonds publics sera concentré entre les mains des élus locaux et leurs administrations de proximité¹¹⁵⁵. Les budgets locaux traduisent en termes financiers, la mise en œuvre des politiques locales. On peut alors légitimement se demander s'il ne serait pas opportun de leur appliquer le processus de budgétisation adopté par l'État ? En réalité, la nouvelle gestion publique est destinée à régler un ensemble de questions qui sont propres au système budgétaire et politique de l'État, et vouloir la transposer aux collectivités territoriales serait, selon les propos de R. HERTZOG, un projet scientifiquement sans objet¹¹⁵⁶. Tenter d'ailleurs un tel exercice se heurterait certainement à une difficulté d'ordre pratique, à savoir la multiplicité et la spécificité des collectivités locales. Il faudrait dans ce cas envisager la possibilité pour chaque collectivité, d'adopter sa propre nomenclature, car « *on voit mal comment exiger une démarche de performance sur des programmes que l'on n'a pas soi-même choisis* »¹¹⁵⁷. Si une telle solution, nécessairement basée alors sur le volontariat, pourrait de l'avis de certains auteurs¹¹⁵⁸ être mise en œuvre en France par certaines collectivités locales de grande taille, elle serait difficilement applicable dans les pays membres de la zone UEMOA.

¹¹⁵⁴ LAMBERT (A.) et MIGAUD (D.), *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, Rapport au gouvernement, septembre 2005, p. 77.

¹¹⁵⁵ MEDE (N.), « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *Revue Afrilex*, juin 2012, p. 7.

¹¹⁵⁶ HERTZOG (R.), « La LOLF n'est pas le modèle pour un perfectionnement de la gestion financière locale », *RFFP*, n°107-juin 2009, pp. 147-148.

¹¹⁵⁷ SAÏDJ (L.), « L'influence de la LOLF sur les collectivités locales », *RFFP* n°107-juin 2009, p. 17.

¹¹⁵⁸ *Ibidem*.

530. Cependant, malgré le caractère embryonnaire du processus de décentralisation dans les États de la zone, les collectivités locales ne peuvent ignorer un nécessaire développement de la logique de performance. Cette dernière ne peut non plus être isolée du processus budgétaire. Si comme nous l'avons vu, un cadre légal unique serait difficilement réalisable, il peut être envisagé d'enrichir la préparation budgétaire ou travailler en parallèle sur des budgets de gestion personnalisables, avant de revenir dans le cadre comptable (et d'autorisation). On procèdera ainsi à une coordination des deux approches plutôt que de tenter de les fondre¹¹⁵⁹. L'objectif étant de fournir les informations nécessaires permettant d'établir un lien entre les budgets votés et les objectifs visés par les politiques locales.

2. La mise à contribution des collectivités locales dans la réduction des déficits publics

531. La crise économique et financière de 2008 a au moins eu le mérite d'avoir révélé que les efforts de réduction des déficits publics doivent être partagés par l'ensemble des acteurs du secteur public. Ainsi en France, le plan d'économie sur les dépenses publiques, présenté le 16 avril 2014, prévoit de réaliser 50 milliards d'euros d'économie entre 2015 et 2017, dont 11 milliards seront supportés par les collectivités locales. Il est même proposé de formaliser, dans un texte législatif, les évolutions des dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités locales. Sans pour autant être prescriptif, ce texte permettrait d'identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des collectivités locales¹¹⁶⁰. C'est dire donc que la maîtrise de l'évolution des budgets locaux est devenue un enjeu majeur des Finances publiques. En effet, le dynamisme de la dépense locale est une préoccupation car son financement détermine en partie l'évolution globale des déficits et de la dette publique et touche indirectement la propre capacité de financement de l'État¹¹⁶¹.

¹¹⁵⁹ RUPRICH-ROBERT (R.), « Comment (ré) concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale », RFFP, n°127-août 2014, p. 280.

¹¹⁶⁰ Rapport, Malvy (Martin) et LAMBERT (A.), *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014, p. 50.

¹¹⁶¹ LAMBERT (A.), *RGPP, les relations entre l'État et les collectivités locales*, Rapport décembre 2007, p. 16.

532. Pour appréhender la situation des Finances locales des États membres de la zone UEMOA et leurs modes de financement, il faut s'intéresser au préalable au système de décentralisation mis en place. Celui-ci est assez récent, même si certains États comme le Sénégal ou la Côte d'Ivoire ont une tradition plus ancienne en la matière¹¹⁶². Les États membres de la zone UEMOA se caractérisent par une disparité des niveaux d'administration. Certains pays comme le Niger ou le Mali ont établi trois niveaux d'administration assez cohérents, tandis que d'autres comme le Bénin, le Burkina Faso ou la Côte d'Ivoire n'en sont dotés que de deux. Le Sénégal qui disposait de trois échelles d'administration locale a finalement décidé de supprimer, en 2013, la région, pour n'instituer que deux catégories de collectivités locales : le département et la commune¹¹⁶³. Mais, de façon générale, le processus de décentralisation s'est parfois déroulé dans la plupart des États, au coup par coup, sans être véritablement maîtrisé¹¹⁶⁴. En Côte d'Ivoire, par exemple, le Conseil des ministres du 28 septembre 2011 a procédé à l'adoption d'une ordonnance d'orientation sur l'organisation générale de l'administration. Ont été instituées deux niveaux d'administrations locales à savoir les régions, au nombre de 30, et les communes, au nombre de 1281. Mais, les élections locales qui ont eu lieu en avril 2013 n'ont concerné que seulement les 197 communes initiales, gelant ainsi la création des 1281 communes par ordonnance¹¹⁶⁵. La répartition des compétences est effectuée dans les différents pays, soit par la Constitution, soit par la loi. Mais à l'épreuve des faits, l'essentiel des compétences est toujours exercé par l'administration centrale. C'est le cas, par exemple, au Burkina Faso, où sur 12 compétences transférées, à peine 4 sont exercées par les collectivités locales. Cette situation de remise en cause du principe de subsidiarité s'observe également dans d'autres pays comme le Bénin¹¹⁶⁶.

533. Dans la plupart des pays de la zone, les systèmes de financement des collectivités locales adoptés prévoient un champ de ressources propres, un champ de

¹¹⁶² Au Sénégal, les premières créations de communes, notamment celles de Saint-Louis et de Gorée datent de 1872, suivies de celle de Rufisque en 1880 et de celle de Dakar en 1886. Voir YATTA (F-P.) et AGOSSOU (P.), *Appui à la Commission de l'UEMOA en vue de la réalisation d'une étude sur la définition de mécanismes et dispositifs communautaires de financement des collectivités territoriales dans l'espace communautaires*, UE, Commission de l'UEMOA, Rapport provisoire, avril 2013, p.5

¹¹⁶³ Loi n°2013-10 DU 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales. JO n°6765 du samedi 28 décembre 2013.

¹¹⁶⁴ BOUVIER (M.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, MAE et MINEFI, Colin, avril 2004, p. 108.

¹¹⁶⁵ YATTA (F-P.) et AGOSSOU (P.), *Appui à la Commission de l'UEMOA en vue de la réalisation d'une étude sur la définition de mécanismes et dispositifs communautaires de financement des collectivités territoriales dans l'espace communautaires*, op. cit., p. 3.

¹¹⁶⁶ Ibidem, p. 2.

ressources partagées et des transferts financiers de l'État. Mais, l'archaïsme des impôts locaux rend plus que nécessaire l'intervention de l'État central dans l'allocation des ressources locales. Cette intervention conditionne l'équilibre budgétaire de ces collectivités. De façon générale, celles-ci reçoivent de la part de l'État central, une gamme variée de participations : les dotations globales, qui constituent une ressource libre d'emploi pour la collectivité bénéficiaire et dont les modalités de répartition sont fixées par la loi ; les compensations versées par l'État en contrepartie de transferts de charges ou de pertes de ressources résultant de modifications de l'assiette de l'impôt ; mais, également, des subventions qui sont des transferts monétaires alloués dans un but précis¹¹⁶⁷.

534. Au titre des transferts financiers de l'État aux collectivités locales, la situation est également très disparate. Au Togo, par exemple, malgré les textes d'orientation de la décentralisation qui préconisent la concomitance des transferts de compétences et de ressources, aucun transfert financier n'est mis en place en faveur des collectivités locales¹¹⁶⁸. En Côte d'Ivoire, deux systèmes de transferts ont été institués, à savoir la dotation globale de fonctionnement et le fonds d'investissement et d'aménagement. Les recettes locales dans ce pays ne pèsent en moyenne que 5% des recettes de l'État. Au Burkina Faso, quatre mécanismes de transferts aux collectivités locales ont été institués : il s'agit de la taxe de jouissance, les produits de la police, la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale d'équipement. Ces transferts pèsent entre 6.5% et 8.5% des recettes de l'État. Au Mali le poids des Finances locales varie entre 5% et 13% par rapport aux recettes de l'État¹¹⁶⁹.

535. Malgré leurs poids relativement bas et leurs caractères imprévisibles et irrégulier, ces concours et subventions constituent et constitueront de plus en plus des charges budgétaires pour les États. L'espace UEMOA connaîtra en effet des changements structurels d'envergure, liés notamment à la croissance de la population¹¹⁷⁰, à l'urbanisation et la

¹¹⁶⁷ COUPAYE (P.) et JOSSE (P.), « Les subventions aux collectivités locales », RFFP, n°23-1988, p. 79.

¹¹⁶⁸ En vertu du décret 2011-179/PR, un Fonds d'appui aux Collectivités Territoriales (FACT) ayant pour mission de mobiliser des ressources financières en vue de renforcer les capacités de gestion des collectivités territoriales, de compenser financièrement les transferts de compétences, et d'appuyer leurs actions de développement a été institué. Il comprend deux dotations ; une dotation de décentralisation ; une dotation d'appui à l'investissement. En plus de ces deux dotations, le FACT accorde des garanties d'emprunt. Mais le FACT n'est encore pas opérationnel. Voir YATTA (F-P.) et AGOSSOU (P.), *Appui à la Commission de l'UEMOA en vue de la réalisation d'une étude sur la définition de mécanismes et dispositifs communautaires de financement des collectivités territoriales dans l'espace communautaires*, op. cit., p. 25.

¹¹⁶⁹ Ibidem, pp. 20-22.

¹¹⁷⁰ Les projections initiales prévoyaient environ 100 millions d'habitants d'ici à 2025. Or en 2013 la population de l'ensemble de la zone était estimée à 99,3 millions d'habitants. Avec un taux de croissance passé de 2,8% à

structuration de l'espace qui va prendre place¹¹⁷¹. Le rôle des collectivités locales s'avère donc plus que nécessaire pour absorber ces chocs en ce sens qu'elles sont en première ligne de la gestion du peuplement et des implications associées. Les autorités communautaires considèrent même que « *c'est dans les collectivités territoriales que se jouera l'avenir des pays de l'UEMOA* »¹¹⁷². En ce sens, elles ont déjà commencé à anticiper ces enjeux par la mise en place par exemple d'un Conseil des Collectivités Territoriales (CCT)¹¹⁷³, et réfléchissent également à la mise en place de mécanismes et dispositifs de financement des collectivités locales¹¹⁷⁴.

536. Mais, du fait de l'importance des enjeux à venir, la participation de l'État au financement de ces collectivités locales croîtra certainement, et ce, dans un contexte où la tendance est à la baisse dans certains pays comme la France. Philippe SÉGUIN considérerait ces transferts effectués au profit des collectivités locales comme une « *cannibalisation du budget de l'État* »¹¹⁷⁵. Les États membres de la zone se retrouvent ainsi dans une situation délicate, partagés entre le nécessaire soutien aux collectivités locales dans l'atteinte de leurs missions, et les contraintes budgétaires qui pèsent sur eux. Réduction des transferts, et promotion de la subsidiarité peuvent cependant aller de pair en ce sens qu'une réduction de la participation de l'État au financement des collectivités locales peut induire à terme un développement des capacités de financement propres de ces dernières.

537. Ainsi, d'une part, l'introduction de la budgétisation par programme et son corollaire la culture de performance dans la zone UEMOA ne concerne certes que l'État, et

3,1% dans la plupart des pays ces dernières années, l'estimation de 2025 sera sans doute largement dépassée, Ibidem, pp. 27-28.

¹¹⁷¹ Ibidem, p. 27-28.

¹¹⁷² Ibidem, p. 28.

¹¹⁷³ Créé par l'acte additionnel n°02/CCEG/UEMOA/2011 du 30 mai 2013 cet organe a pour missions principales : 1-Assurer la participation des collectivités territoriales à la réalisation des objectifs de l'Union ; 2- Consolider l'effort d'intégration entrepris par les États membres de l'Union par des actions menées au niveau des collectivités territoriales afin que l'idéal d'intégration soit partagé par les peuples de l'espace UEMOA ; 3- Accompagner la Commission de l'UEMOA dans la conception et la mise en œuvre de projets intégrateurs et structurants au bénéfice des collectivités territoriales de l'Union ; 4- Contribuer au renforcement de la cohésion sociale, économique et territoriale à travers des actions partagées entre l'Union, les États membres, et les autorités locales.

Le CCT est composé de représentants des collectivités territoriales désignés par les associations de pouvoirs locaux titulaires d'un mandat au sein d'une collectivité territoriale résultant d'une élection au suffrage universel. Le CCT est composé de six (6) représentants par État membre. Voir www.uemoa.int/Organes/Conseil des Collectivités Territoriales de l'UEMOA.aspx

¹¹⁷⁴ Une conférence régionale sur le développement territoriale avait été organisée du 08 au 10 juin 2010 par la Commission de l'UEMOA en partenariat avec l'Union européenne.

¹¹⁷⁵ SÉGUIN (P.), « De la politique budgétaire », RFFP, n°46-1994, p. 19.

non les collectivités locales, mais elle servira tout de même de prétexte à la rationalisation des concours financiers de l'État à ces dernières¹¹⁷⁶. La contribution des collectivités locales à la réduction des déficits publics résulte donc directement de la baisse de ces participations de l'État. La conséquence de cette rationalisation des concours financiers est que l'État sera amené à s'intéresser également aux modes d'évolution et d'attribution de ces concours financiers. Le rapport LAMBERT, en France, sur les relations entre l'État et les collectivités locales de 2007, pointait du doigt les caractères « *trop forfaitaire* » et « *trop peu péréquatrice* » des concours financiers. Cette situation conduit à « *financer insuffisamment certains, au risque de l'endettement local ou de la pression fiscale, et trop largement d'autres, en incitant ainsi à la dépense* »¹¹⁷⁷. La conséquence sera certainement une modulation des dotations selon des critères de bonne gestion, par exemple en fonction de l'évolution des dépenses de fonctionnement, ce qui sera source d'économie pour l'État.¹¹⁷⁸

538. D'autre part, on peut considérer que la rationalisation introduite par la nouvelle gestion par la performance conduira à terme à l'augmentation des charges des collectivités locales, dans la mesure où l'État cherchera désormais à concentrer ses efforts sur ses missions prioritaires en vue de réduire ses dépenses¹¹⁷⁹. À cette augmentation directe des charges, les collectivités locales seront confrontées à une nouvelle organisation territoriale, également facteur de coûts supplémentaires. En effet, « *partout où ses services n'ont pas la masse critique pour animer ou mettre en œuvre les politiques publiques, l'État procède aux fusions mutualisations nécessaires* »¹¹⁸⁰. Pour maintenir l'effectivité du principe de libre administration, les collectivités doivent pouvoir disposer d'une autonomie financière.

539. Cette notion d'autonomie financière comprend trois composantes à savoir l'autonomie normative, l'autonomie budgétaire (autonomie en matière de dépenses) et l'autonomie en matière de ressources. Vincent DUSSART dissèque ces trois composantes et en arrive à la conclusion, que l'autonomie normative, entendue comme le fait de « *se régir par ses propres lois* », ne peut s'appliquer aux collectivités locales en ce sens qu'aucune d'elles ne dispose de la faculté juridique d'établir ses propres lois dans le cadre d'un État

¹¹⁷⁶ LEVOYER (L.), « La LOLF a-t-elle changé les rapports État/Collectivités locales ? », RFFP, n°107-juin 2009, p. 27.

¹¹⁷⁷ Rapport Alain LAMBERT sur les relations entre l'État et les Collectivités locales, décembre 2007, p. 20.

¹¹⁷⁸ LEVOYER (L.), « Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques », RFFP, n°119-septembre 2012, p. 140.

¹¹⁷⁹ LEVOYER (L.), « La LOLF a-t-elle changé les rapports État/Collectivités locales ? », *op. cit.*, p. 30.

¹¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 30.

unitaire. L'autonomie en matière de dépenses aussi se trouve fortement contrainte par l'existence de dépenses obligatoires dont la liste est fixée par le législateur¹¹⁸¹. Finalement, l'autonomie financière n'apparaît que comme une autonomie en matière de ressources, qui ne signifie pas liberté de création, mais possibilité de disposer de ressources suffisantes, mais aussi et surtout, une part de ressources propres dans un rapport déterminant¹¹⁸². Là apparaît alors, et de façon indirecte, le second aspect de la contribution des collectivités locales à la réduction des déficits publics. En effet, la baisse des concours financiers et des subventions aura pour effet mathématique d'augmenter le ratio des ressources propres, et par voie de conséquence d'avoir logiquement pour effet d'augmenter leur autonomie financière¹¹⁸³.

B. Le renforcement de l'information financière

540. La transparence budgétaire va nécessairement de pair avec la clarté de l'information financière. Cette clarté de l'information passe d'abord nécessairement par la fourniture de données budgétaires fiables à l'ensemble des acteurs du processus budgétaire, mais également au public (1). La transparence implique également que l'État, qui entretient des liens financiers avec les autres entités autonomes, inscrive de façon visible l'ensemble des flux financiers qui peuvent exister entre eux (2).

1. La fiabilité des données financières

541. Une étude de l'OCDE révèle que l'un des principaux écueils, auxquels font face les programmes d'assainissement budgétaire des États, est que l'évolution de la conjoncture risque de s'écarter des prévisions relatives à l'hypothèse centrale sur laquelle

¹¹⁸¹ À titre d'exemple, l'article 121 du code général des collectivités du Burkina Faso dispose que les dépenses obligatoires sont celles qui sont mises à la charge des collectivités territoriales par la loi, et doivent faire l'objet d'ouverture de crédits suffisants avant qu'il ne soit possible à la collectivité d'inscrire des dépenses facultatives. Voir loi n°055/2004 AN portant code général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso.

¹¹⁸² DUSSART (V.), « La loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : réflexions critiques sur une loi controversée ». *Revue Gestion et Finances Publiques* n°11/12 novembre-décembre 2014, p. 105.

¹¹⁸³ *Ibidem*, p. 107.

repose le budget¹¹⁸⁴. Les prévisions économiques se doivent donc d'être prudentes. Des prévisions macroéconomiques et budgétaires biaisées et irréalistes peuvent en effet entraver sensiblement l'efficacité de la programmation budgétaire et par conséquent porter atteinte au respect de la discipline budgétaire¹¹⁸⁵.

542. Le principal élément qui permet la garantie de l'utilisation de prévisions réalistes dans la conduite des politiques budgétaires est la transparence¹¹⁸⁶. Cette exigence de transparence apparaît également de façon générale comme un outil de démocratie dans la mesure où le citoyen qui consent à l'impôt doit être à mesure d'avoir, au travers de ses représentants, une information assez claire sur l'utilisation qui en sera faite¹¹⁸⁷. Les autorités communautaires ont choisi de traduire cette transparence à travers, entre autre, l'institutionnalisation du principe de sincérité. Ces deux notions, transparence et sincérité, ne forment-ils d'ailleurs pas un couple soudé, la sincérité pouvant ainsi être considérée comme le prolongement sublimé de l'exigence de transparence ?¹¹⁸⁸ Le choix terminologique de sincérité vise sans doute ici à souligner le contenu éthique qu'implique une bonne gouvernance¹¹⁸⁹. Ce principe se décline à la fois sur le plan comptable, et sur le plan budgétaire.

543. Si sa déclinaison comptable n'était pas inconnue des États de la zone, sa dimension budgétaire apparaît comme une innovation. Cette construction jurisprudentielle française avait été d'abord introduite dans la zone UEMOA par la première directive portant code de transparence dans la gestion des Finances publiques au sein de l'UEMOA, à savoir la directive n°2/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000. Elle a été ensuite formalisée dans le texte de la directive loi de finances de 2009 qui dispose, en son article 30, que « *les prévisions de ressources et de charges de l'État doivent être sincères. Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi* ». Cette formalisation s'avérait d'autant plus nécessaire du fait de

¹¹⁸⁴ BLÖNDAL (J. R.), « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : Tendances communes », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2, n°4-2003, p. 12.

¹¹⁸⁵ Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

¹¹⁸⁶ Directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011.

¹¹⁸⁷ FONDAFIP, *L'intégration financière publique*, Rapport de synthèse 2010-2013, décembre 2013, p. 14.

¹¹⁸⁸ JOYE (J-F.), « La sincérité, premier principe financier », RFFP n°111, septembre 2010, p. 18.

¹¹⁸⁹ BOUVIER (M.) et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 309.

l'introduction de la logique de performance et de résultats qui conduit à mettre l'accent sur la place fondamentale de l'information dans la gouvernance financière publique¹¹⁹⁰.

544. Le premier aspect de ce principe est la sincérité des évaluations portées au budget et des informations qui les soutiennent. Il s'agit en ce sens de l'évaluation des recettes et du solde prévisionnel qui en résulte, mais aussi des charges et des éléments qui permettent de les établir. Ces éléments ne doivent pas être sous-estimés ou dissimulés au moment du vote du budget, mais également, les évolutions annuelles doivent être prises en compte, avec notamment le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative¹¹⁹¹. À la lecture de cet article 30, il apparaît que la sincérité dont il est question ici a une connotation subjective¹¹⁹², puisque l'évaluation se fait « *compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi* ». En France, le Conseil constitutionnel vérifie qu'il n'y ait pas eu intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par les lois de finances.

545. Le second aspect du principe est la sincérité du périmètre budgétaire¹¹⁹³. En ce sens, il se combine aux principes classiques d'unité et d'universalité budgétaire qui veulent, d'une part, que l'ensemble des dépenses et des recettes figurent dans un document budgétaire unique soumis au parlement et, d'autre part, que toutes les dépenses et toutes les recettes soient inscrites dans le budget, sans contraction entre les unes et les autres et sans affectation préalable des recettes à des dépenses particulières.

2. La clarification des relations financières entre le budget de l'État et les budgets autonomes

546. La diversité institutionnelle et l'autonomie des différentes entités qui en découlent ne doivent pas servir de prétexte à la mise en place d'un système qui permette à l'État de se soustraire à ses obligations de discipline budgétaire. Cette crainte est davantage

¹¹⁹⁰ ESCLASSAN (M-C.), « Sincérité et gouvernance financière publique : Y a-t-il une sincérité financière publique spécifique ? », RFFP, n°111-septembre 2010, p. 48.

¹¹⁹¹ ALBERT (J-L.), *Finances publiques*, 9^e éd. Dalloz, 2015, pp. 423-424.

¹¹⁹² Par opposition à la sincérité comptable dite « *objective* » en ce sens que revêtant un caractère rétrospectif et procédant d'un constat. Voir SAÏDJ (L.), « Enjeux autour d'un principe controversé », RFFP, n°111-septembre 2010, pp.7-8

¹¹⁹³ ALBERT (J-L.), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 425.

justifiée par la tutelle qu'exercent les services de l'État sur certaines de ces entités telles que les opérateurs de l'État. C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'article 1^{er} de la directive n°09/2009/CM/UEMOA qui étend le périmètre de la loi de finances, lequel prend désormais en compte les relations financières de l'État avec les autres entités publiques. Cet article vise à clarifier les relations financières entre l'État et ces différentes entités et à éviter les débudgétisations de dépenses ou de recettes.

547. L'article 55 de la directive 2009 dispose que quelle que soit leur forme, les concours financiers que l'État apporte à ces organismes sont autorisés par une loi de finances. Cet article dispose en outre que les budgets de fonctionnement des organismes publics sus cités doivent être équilibrés sans recours à l'emprunt. Dès lors, on est tenté de croire que ceux-ci ne représentent plus un risque pour le solde global des Finances publiques. Mais, du fait de l'impact de ces budgets autonomes sur le budget général de l'État, notamment du fait des concours financiers qu'ils reçoivent de ce dernier, un encadrement s'avère nécessaire pour éviter que les dotations accordées ne progressent. L'appui financier que ces entités recevront de l'État varie selon qu'ils ont un besoin chronique de financement ou non.

548. Or, L'évaluation des performances budgétaires des États oblige ainsi les autorités communautaires à considérer les Finances publiques étatiques comme un tout, indifféremment des arrangements organiques retenus par chaque État¹¹⁹⁴. La présentation consolidée des budgets publics permet ainsi d'avoir une vision exhaustive du système financier public, puisque prenant en compte les relations financières existant entre les entités publiques concernées, favorisant ainsi une meilleure maîtrise des déficits publics, mais également de l'endettement public. Ce dernier point est d'autant crucial que les entités concernées sont autorisées à recourir à l'emprunt pour financer leur budget d'investissement. Une vision globalisante et consolidée des Finances publiques s'avère donc nécessaire.

549. Cette vision globalisante des Finances publiques transparait dès l'article 1^{er} de la directive lois de finances de 2009, qui dispose que la loi de finances « *détermine les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme pour l'ensemble des Finances publiques* ». Cet article procède donc au remplacement du terme « *budget de l'État* » retenu dans la première directive de 1997, par le terme plus général de « *Finances*

¹¹⁹⁴ CHEVAUCHEZ (B.), « Les effets de la construction européenne sur notre système de finances publiques, un mise à l'épreuve, un espoir de renouveau », RFFP, n°68-décembre 1999, p. 40.

publiques ». L'article 55 de la directive 2009 précise que, « *quelle que soit leur forme, tous les concours financiers de l'État aux organismes publics doivent être approuvés par une loi de finances* » et que « *les organismes publics comprennent en particulier les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale* ». Le code de transparence¹¹⁹⁵ prévoit d'ailleurs en son point 3.3 que sera publié dans des documents annexés aux lois de finances, le solde global consolidé de l'ensemble des administrations publiques¹¹⁹⁶. Le système de comptabilité à trois dimensions, institué par la directive portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, permet de procéder à une consolidation des comptes de l'État. Cette consolidation des comptes, qui doit être distinguée de la consolidation des budgets, présente tout de même un inconvénient, celui d'être effectué a posteriori. La consolidation budgétaire, qui porte sur l'acte d'autorisation budgétaire qui est voté, présente l'avantage de pouvoir s'effectuer, aussi bien a priori qu'a posteriori, mais là aussi se heurte à une difficulté de taille, celle de l'autonomie budgétaire des différentes entités publiques concernées. Il est possible cependant de procéder par étape en consolidant les budgets de chaque entité prise séparément avant de procéder à une consolidation des trois ensembles. Le document de consolidation budgétaire ainsi obtenu pourra accompagner le programme pluriannuel transmis par les autorités nationales aux instances communautaires et servir donc à évaluer la soutenabilité des Finances publiques¹¹⁹⁷.

550. Il est également possible, sans rechercher une unification de l'ensemble des entités composant le système financier public, de procéder à leur intégration. Ainsi, au-delà de la consolidation des comptes, cette intégration financière publique¹¹⁹⁸ nécessite également la mise en cohérence des décisions financières des différents acteurs. En effet, « *outre qu'il faille une conscience commune des contraintes, il convient aussi de disposer d'instruments de gouvernance globale* »¹¹⁹⁹. En ce sens, des mécanismes de coordination des politiques

¹¹⁹⁵ Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des Finances publiques au sein de l'UEMOA.

¹¹⁹⁶ Aux termes de l'article 44 de la directive lois de finances de 2009, les annexes font partie intégrante de la loi de finances.

¹¹⁹⁷ Sur la présentation consolidée des Finances publiques, voir notamment la thèse de William Gilles sur « Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain », Dalloz 2007, pp. 343-407.

¹¹⁹⁸ Le choix de cette terminologie par le groupe de travail sur l'intégration financière publique de FONDAFIP vise à éviter toutes confusions entre la notion de consolidation des comptes et un projet qui intègre cette dernière. Voir Rapport de synthèse 2010-2013 de FONDAFIP sur l'intégration financière publique, Paris, Décembre 2013.

¹¹⁹⁹ Rapport de synthèse FONDAFIP, *op. cit.*, p. 19.

individuelles peuvent être mis en place afin de permettre que la décision soit intégrée au sein d'une instance de concertation réunissant l'ensemble des acteurs financiers¹²⁰⁰. Il s'agira, là, d'un dispositif institutionnel qui permettra de garantir la cohérence des décisions financières. La France, par exemple, a institué par loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des Finances publiques, un Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP). Cette institution est chargée entre autre de veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des Finances (État, collectivités territoriales, sécurité sociale) avec les engagements européens de la France. À ce titre, elle est saisie de l'ensemble des textes financiers¹²⁰¹.

¹²⁰⁰ Proposition du groupe de travail sur l'intégration financière publique, Rapport de synthèse *op. cit.*, p.19

¹²⁰¹ www.hcfp.fr/Missions.

CONCLUSION DU TITRE I

551. Les systèmes nationaux de gestion n'ont pendant longtemps pas été à la hauteur de l'exigence communautaire de discipline budgétaire. Ceux-ci étaient en effet caractérisés par une hétérogénéité des règles répondant à des logiques différentes et reposant sur des fondements juridiques différents. Cela favorisait le développement de pratiques budgétaires opaques. Conscients de ces limites, les autorités communautaires ont procédé en 2009 à la refonte des directives communautaires harmonisant les législations financières nationales. À ce titre, à l'ancienne logique de moyens, s'est substituée une logique de performance. Le système de gestion par la performance correspond à un système de pilotage et de contrôle de l'action publique qui comprend, en l'occurrence, l'explication des objectifs des politiques publiques, la définition de normes de performance qui traduisent un degré de réalisation de ces objectifs sur les moyens, la mesure des résultats, l'octroi de souplesse aux gestionnaires, l'élaboration de budgets de résultats, ainsi qu'un contrôle a posteriori des résultats¹²⁰². Dans la zone UEMOA, cette réforme est accompagnée de mécanismes de prise en compte du moyen terme dans le processus budgétaire. Au-delà du mode de budgétisation, de nouvelles règles visant à renforcer la sincérité des lois de finances ont été introduites. L'évaluation des opérations budgétaires, préalable à des prévisions budgétaires fiables se fait désormais sur des bases plus rationnelles. Cela permettra ainsi aux États d'appréhender l'évolution des différents agrégats budgétaires, et de présenter des données budgétaires plus crédibles aux autorités communautaires dans le cadre de la surveillance multilatérale.

552. Cette réforme constitue un véritable bouleversement dans les systèmes nationaux de gestion. Son effectivité nécessite des prérequis tenant notamment à la maîtrise des différents concepts en cause. Les insuffisances relevées notamment quant à la délimitation des périmètres des programmes, ou encore, la confusion constatée dans la classification des opérations financières, constituent des écueils du dispositif qu'il convient de résoudre.

553. Si cette phase est une étape essentielle, préalable à une gestion saine des Finances publiques, les phases d'exécution et de contrôle s'avèrent être encore plus déterminante pour la discipline budgétaire. Les habitudes administratives des États membres, longtemps marquées par le souci de régularité qui sous-tendait l'ancienne logique de moyens,

¹²⁰² GUILLAUME (H.) et (al.), *Gestion publique, l'État et la performance*, op. cit., p. 20.

ne sont pas en phase avec la nouvelle responsabilisation des acteurs budgétaires. La maîtrise des prérequis conditionnent l'effectivité des phases d'exécution et de contrôle consécutives à l'élaboration de budgets orientés par la performance.

TITRE II : LE RENFORCEMENT DES PROCEDURES BUDGETAIRES

554. La surveillance multilatérale des politiques budgétaires entraîne l'émergence d'un « *principe de réalité* » dans la mesure où les autorités communautaires s'intéresseront davantage aux résultats effectifs, qu'aux intentions déclarées¹²⁰³. Les sanctions communautaires viendraient en effet sanctionner un déficit constaté après l'exercice, plutôt qu'un déficit projeté quelques mois avant l'exercice, d'où le regain d'intérêt au niveau national pour tout ce qui touche à la clôture des comptes publics¹²⁰⁴. Ainsi, la phase d'exécution budgétaire, longtemps tenue à tort pour secondaire et d'un intérêt relativement mineur par rapport à la phase d'élaboration, prend désormais une importance capitale du fait de la problématique générale de maîtrise des dépenses publiques à laquelle sont confrontés les États contemporains¹²⁰⁵.

555. La modernisation des règles de gestion budgétaire, issue de la réforme de 2009 procède à la mise en place d'un ensemble de règles juridiques dont la portée s'apprécie au regard des techniques de gestion et de management qui seront mises en œuvre. Il s'ensuit donc une réorganisation du cadre gestion budgétaire (**Chapitre I**). Cette phase d'exécution budgétaire est soumise à un ensemble de contrôles, faisant intervenir plusieurs acteurs. La fiabilité des données budgétaires est d'ailleurs une condition nécessaire à l'effectivité de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires. Le Traité UEMOA prévoit en ce sens que chaque État prend les dispositions nécessaires pour que l'ensemble de ses comptes puissent être contrôlés, selon des procédures offrant des garanties de transparence et d'indépendance requises. Les modalités du contrôle des Finances publiques s'articulent également avec la logique de performance qui sous-tend les nouvelles règles budgétaires (**Chapitre II**).

¹²⁰³ CHEVAUCHEZ (B.), « Les effets de la construction européenne sur notre système de Finances Publiques », *Revue du Trésor*, n°3-4-mars-avril 1999, p. 175.

¹²⁰⁴ Ibidem.

¹²⁰⁵ Bouvier (M.) et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 368.

Chapitre I. La réorganisation du cadre de gestion budgétaire

556. Au-delà de la profonde transformation apportée aux règles budgétaires, le Cadre Harmonisé des Finances Publiques (CHFP) entraîne nécessairement en matière d'exécution budgétaire, « *une évolution importante, voire même une révolution* »¹²⁰⁶ dans ses modalités. Cette transformation serait d'ailleurs incomplète si le nouveau cadre d'allocation des crédits institué ne s'accompagnait pas d'une évolution des techniques de mise en œuvre des dépenses publiques¹²⁰⁷. La mise en œuvre du format budgétaire de la réforme dans les États a révélé les difficultés rencontrées par ces derniers¹²⁰⁸, mais l'adaptation du cadre de gestion des dépenses publiques constituera sans doute l'aspect le plus lent et le plus difficile à mettre en œuvre¹²⁰⁹. Elle nécessite en effet, d'une part, un travail de conception et de création managériale, qui même en France a mis cinq années pour entrer en vigueur, avant que, d'autre part, ne commence le travail itératif d'adéquation entre les ressources humaines disponibles et les compétences et aptitudes fonctionnelles découlant de l'entrée en vigueur du régime de gestion budgétaire axée sur les résultats¹²¹⁰. Elle s'avère cependant nécessaire car conditionnant le succès de la réforme.

557. Le CHFP introduit en effet une nouvelle logique de gestion orientée par la performance qui se caractérise par une plus grande liberté de gestion laissée aux acteurs publics en contrepartie d'un engagement sur des résultats à atteindre. Les règles de gestion traduisant cette préoccupation impliquent une mutation profonde de la procédure d'exécution du budget qui se caractérise essentiellement, d'une part, par une évolution du rôle des acteurs

¹²⁰⁶ Bouvier (M.) et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 432.

¹²⁰⁷ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 295.

¹²⁰⁸ En témoigne les retards rencontrés par certains d'entre eux dans la transposition des directives.

¹²⁰⁹ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 295.

¹²¹⁰ MEDE (N.), « La juridiction financière d'hier à demain et...après demain » in *Le contrôle des finances publiques dans les pays membres de l'UEMOA : quelle contribution pour la juridiction financière ?* RBSJA, n°24-2011, p. 18.

de la gestion budgétaire (**Section I**), d'autre part, à travers la rénovation des outils de gestion budgétaire (**Section II**).

Section I : L'évolution du rôle des acteurs de la gestion budgétaire

558. La culture de la performance issue de la réforme du cadre budgétaire dans la zone UEMOA implique la définition d'objectifs et des engagements sur des résultats à atteindre. Cela suppose bien entendu des services dotés d'une certaine autonomie de gestion disposant d'enveloppes globalisées. L'accent mis sur les résultats nécessite, entre autres, la déconcentration des prises de décision dans le but d'octroyer plus de liberté aux échelons subordonnés pour faire face à la diversité des cas¹²¹¹. Or, le modèle de gestion traditionnelle des administrations publiques dans les États francophones, de façon générale, hérité du système français, était basé sur un système de déconcentration non accompagné d'un changement de leur mode de gestion. En clair, à travers les réformes poursuivies en France depuis 1982, « *on a voulu déconcentrer sans changer le mode de gestion des administrations...et c'est impossible* »¹²¹². La nouvelle gestion publique implique nécessairement de repenser l'organisation du mode de gestion des administrations car « *gestion et organisation marchent de concert et à nouvelle gestion, nouvelle organisation* »¹²¹³. Elle entraîne l'émergence de nouveaux acteurs exerçant de nouvelles fonctions administratives, appelés de manière générique « *gestionnaires* »¹²¹⁴ (**§I**). Mais, la gestion publique n'étant pas une matière juridique¹²¹⁵, il va falloir rechercher un équilibre

¹²¹¹ ABATE (B.), *La nouvelle gestion publique, ce que nous avons appris*, 2^e éd. LGDJ, Collection « Système », 2014, p. 20.

¹²¹² ABATE (B.), *La nouvelle gestion publique*, éd. LGDJ, Collection « Système », 2000, p. 19.

¹²¹³ HETZOG (R.), « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », AJDA, n°10-2006, p. 531.

¹²¹⁴ THÉBAULT (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, L.G.D.J, 2007, Collection Bibliothèque Finances publiques et fiscalité, p. 217.

¹²¹⁵ MORDACQ (F.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, LGDJ, Collection « Systèmes », Paris 2006, p. 214.

entre performance et régularité¹²¹⁶ en ce sens que la réforme ne remet pas en cause l'organisation traditionnelle d'exécution budgétaire¹²¹⁷ (§II). « *Il s'agit en somme de parvenir à concilier la recherche de l'efficacité de gestion et celle du respect des règles juridiques* »¹²¹⁸. Mais, avec l'émergence des entités nouvelles, la question de la convergence des deux structures doit être réglée afin d'éviter la création d'une sorte de « *para-administration* », sans fondement textuel, à côté de l'administration classique issue des textes réglementaires¹²¹⁹. Il reviendra donc au droit dérivé de prendre en charge ces questions.

§I. L'émergence de nouveaux acteurs de gestion budgétaire

559. Il existe un principe simple de fonctionnement de toute administration démocratique qui veut que les organes politiques soient à la fois reliés et séparés des organes administratifs. L'administration «*doit les relier pour s'assurer que les gestionnaires et autres prestataires de services respectent les politiques et réglementations fixées par les responsables politiques. Mais elle doit aussi préserver les affaires administratives de toute intervention politique directe, pour que les gestionnaires aient toute latitude d'agir avec équité et efficacité, en dehors de toute considération politique* »¹²²⁰. Le principe véhiculé par ce nouveau mode de gestion est celui de la responsabilisation d'une chaîne de managers opérationnels, c'est-à-dire disposant d'une enveloppe de moyens fongibles pour réaliser des

¹²¹⁶ THÉBAULT (S), these, *op. cit.*, p. 9.

¹²¹⁷ Sur le terrain de la responsabilité, la coexistence de ces deux catégories d'acteurs (nouveaux et traditionnels) pose nécessairement la question de la mutation des régimes de responsabilités. Les systèmes traditionnels de responsabilité, c'est-à-dire des acteurs budgétaires et comptables traditionnels sont maintenus. Mais une nouvelle responsabilité dite managériale est à construire. La démarche du budget programme est managériale car elle recherche avant tout l'amélioration de la qualité de la gestion publique. André BARILARI définit cette responsabilité managériale comme « *la jonction dans une même main d'objectifs (cible de résultat) et de moyens (enveloppe de crédits) et dans la liberté d'emploi de ces moyens (fongibilité et marge de manœuvre) avec pour contrepartie le fait d'assumer ces résultats, c'est-à-dire les conséquences du succès et de l'échec* ». BARILARI (A.), « La réforme de la gestion publique, quel impact sur la responsabilité des acteurs ? », RFFP, n°92-novembre 2005, p. 26 ; Voir également MORDACQ (F.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, *op. cit.*, p. 209.

¹²¹⁸ BOUVIER (M.) et (al.), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 34.

¹²¹⁹ ARKWRIGHT (E.), De BOISSIEU (C.), LORENZI (J.-H.) et SAMSON (J.), *Economie politique de la LOLF*, Rapport du Centre d'Analyse Economique (CAE), La Documentation Française, Paris 2007, p. 102.

¹²²⁰ SHICK (A.), « Les agences à la recherche de principes », *Revue de l'OCDE*, 2002, Volume 2 n°1, p. 11.

objectifs mesurables par des indicateurs¹²²¹. Le but final de ce mode d'organisation est la recherche d'efficacité. La logique de performance nécessite donc une distinction claire entre les organes de décisions (A) et les organes d'exécution (B).

A. Les organes décisionnels de l'exécution budgétaire

560. Le rôle principal dans l'élaboration des politiques publiques revient au ministre, en tant que responsable politique, qui met en œuvre un pan de l'action gouvernementale (1). Mais ? « *compte tenu de la longueur de la chaîne de responsabilité, le passage de témoin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion revêt une importance cruciale* »¹²²², le responsable de programme apparaît alors comme la « *charnière* » de ces deux niveaux de responsabilité¹²²³ (2).

1. Le ministre

561. Le ministre¹²²⁴ joue un rôle essentiel dans la nouvelle gestion publique. Il intervient aussi bien dans la définition de la politique publique poursuivie dans le cadre des programmes qui sont du ressort de son ministère, que dans le pilotage de l'action de ses services¹²²⁵. En effet, les crédits budgétaires ouverts par les lois de finances se répartissent au sein des ministères et des institutions constitutionnelles. C'est à l'intérieur de ces ministères que les crédits sont décomposés en programmes. La responsabilité de cette décomposition

¹²²¹ BARILARI (A.), « La réforme de la gestion publique, quel impact sur la responsabilité des acteurs ? », RFFP n°92, novembre 2005, p. 26 ; FERRAZI (C.) et MORADCQ (F.) ; « LOLF et agences », in ARKWRIGHT (E.), De BOISSIEU (C.), LORENZI (J-H.) et SAMSON (J.), *Economie politique de la LOLF*, Rapport du Centre d'Analyse Economique (CAE), La Documentation Française, Paris 2007, p. 304.

¹²²² France, MINEFI, *La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} Août 2001*, Juin 2004, p. 13.

¹²²³ Ibidem.

¹²²⁴ Et dans une moindre mesure les responsables des institutions constitutionnelles.

¹²²⁵ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 203.

La place exacte du ministre est en réalité difficile à appréhender. Sa fonction de pilotage le conduit nécessairement à collaborer avec les gestionnaires de son ministère. Même s'il n'est pas lui-même assimilé à un gestionnaire dans la LOLF française, Stéphane THÉBAULT considère qu'il peut être considéré dans un sens plus global comme un gestionnaire. Voir THÉBAULT (S.), thèse, *op. cit.*, p. 238.

relève bien évidemment du ministre et il lui appartient de donner à la conduite de ces politiques, l'éclairage qu'il souhaite¹²²⁶. C'est le ministre qui fixe les objectifs généraux sur lesquels se fonde le responsable de programme pour déterminer les objectifs spécifiques de son ministère, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme. Mais en réalité, ce rôle du ministre dans la définition des politiques publiques s'inscrit dans une stratégie d'ensemble fixée par le Gouvernement et approuvée par le Parlement¹²²⁷. En effet, dans pratiquement tous les États de la zone, c'est le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation. Ce qui pose bien évidemment la question de la responsabilité du ministre dans la gestion des programmes. Pour Frank MORDACQ, en tant que chef de son administration, le ministre répond de la gestion de son ministère devant le Parlement¹²²⁸. Cette conception est remise en cause dans la mesure où elle n'envisage la responsabilité politique du ministre que sous l'angle de la reddition de comptes, sans aucune sanction¹²²⁹. Ensuite, juridiquement, c'est bien le Gouvernement dans son ensemble, par le biais du mécanisme constitutionnel de la responsabilité collective, qui porte cette responsabilité¹²³⁰.

562. Dans le cadre de l'exécution des programmes relevant de son ministère, le ministre dispose d'un pouvoir de nomination des organes chargés de cette exécution. C'est lui, en effet, qui nomme ou propose la nomination du responsable de programme¹²³¹. Ce dernier est donc placé sous l'autorité du ministre. Se pose ensuite la question de la désignation d'un responsable de mission. Certains États comme la Côte d'Ivoire ou le Bénin ont en effet prévu la possibilité de regroupement des programmes au sein de la mission, celle-ci pouvant relever d'un ministère ou de plusieurs ministères. La création d'une telle fonction qui aurait trait au pilotage et à la coordination des programmes composant la mission s'avère opportune¹²³². On pourrait a priori imaginer que le ministre lui-même puisse assurer la fonction de responsable de mission. Cette fonction devra être non seulement une fonction politique, mais surtout de pilotage et de coordination des services¹²³³, et en ce sens il serait chargé de piloter la mise en œuvre de la politique publique et notamment de coordonner les

¹²²⁶ Burkina Faso, *Guide méthodologique pour l'élaboration du budget programme de l'État*, *op. cit.*, p. 37.

¹²²⁷ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 203.

¹²²⁸ MORDACQ (F.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, *op. cit.*, p. 217.

¹²²⁹ CATTEAU (D.), thèse *op. cit.*, p. 267.

¹²³⁰ *Ibidem*.

¹²³¹ Article 13 alinéa 1 de la directive n°09/2009/CM/UEMOA portant loi de finances.

¹²³² CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 204.

¹²³³ Tout comme l'est la fonction de responsable de programme.

actions menées par les différentes directions du ministère dans le cadre de chacun des programmes qui composent la mission¹²³⁴. Les acteurs de la mise en œuvre de la LOLF en France ont jugé bon de désigner un acteur supplémentaire, en la personne du secrétaire général du ministère, au-dessus des responsables de programmes, chargé de la coordination des programmes composant la mission¹²³⁵. Il pourrait « *préparer pour le ministre l'ensemble des actes liés à la coordination de l'action des responsables de programmes ainsi qu'à la mise en jeu de leur responsabilité, notamment la lettre d'objectifs et les évaluations de ces responsables* »¹²³⁶. Cette responsabilité lui confère un rôle d'arbitre entre les différents acteurs. Cependant, le responsable de programme doit avoir accès direct au ministre et l'arbitre ne doit pas être un filtre pour tout ce qui touche au pilotage interne de chaque programme¹²³⁷. Mais, dans la mesure où le ministère doit être géré, des règles peuvent être imposées qui vaudront pour tous les programmes et pour les relations entre eux. Il peut donc paraître opportun d'organiser un certain niveau de coordination entre ces programmes du ministère¹²³⁸. Ce rôle de coordination des secrétaires généraux pourrait même s'accroître avec la nécessité de création de missions interministérielles dans certains pays comme le Bénin. La compétence du ministre se limitant à son département ministériel, le rôle de coordination du secrétaire général pourrait s'étendre à un niveau interministériel par le biais d'une mise en réseau des secrétaires généraux¹²³⁹. Mais il faudrait pour cela, d'une part, renoncer à nommer les secrétaires généraux comme responsable de programme, sauf dans les ministères disposant d'un seul programme¹²⁴⁰, et d'autre part, que les secrétaires généraux disposent d'une autorité hiérarchique sur les responsables des programmes et plus généralement sur l'ensemble des directeurs des administrations centrales¹²⁴¹. Une telle autorité relève de la délégation de signature que pourrait lui accorder le ministre pour signer tous actes, arrêtés, décisions ou conventions, dans les limites de ses attributions¹²⁴².

¹²³⁴ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 205.

¹²³⁵ Ibidem, p. 205.

¹²³⁶ Ibidem, p. 216.

¹²³⁷ Burkina Faso, *Guide d'élaboration du budget programme*, *op. cit.*, p. 44.

¹²³⁸ Ibidem, p.43.

¹²³⁹ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 217.

¹²⁴⁰ Burkina Faso, *guide d'élaboration du budget programme*, *op. cit.*, p. 44.

¹²⁴¹ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 217.

¹²⁴² Ibidem.

2. Le responsable de programme

563. Le responsable de programme est un nouvel acteur dans le processus de gestion du budget par la performance dans lequel il occupe une place stratégique. Il apparaît en effet comme « *un maillon charnière entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion* »¹²⁴³. En vertu de l’alinéa 1 de l’article 13 de la directive relative aux lois de finances, il est nommé par ou sur proposition du ministre sectoriel dont il relève. Il intervient à la fois dans l’élaboration et le pilotage des programmes. À ce titre, dans la zone UEMOA, il est investi de trois missions principales à savoir : 1- lors de la phase de formulation de son budget, il élabore la stratégie de son programme et fixe, en accord avec son ministre de tutelle, les objectifs et les résultats « *cibles* ». Sur cette base et en fonction des informations relatives à l’évolution des dotations qui lui seront allouées et de son plafond d’emplois, il procède à la répartition des crédits et des emplois ; 2- lors de la phase d’exécution, le responsable de programme est chargé de la mise en œuvre du programme. Il gère les crédits et les emplois conformément aux objectifs présentés et aux résultats recherchés et de façon compatible, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique ; 3- postérieurement à l’exécution, le responsable de programme prépare son rapport de performance. Il est garant de l’exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre¹²⁴⁴.

564. Dans la conduite de ces missions, le responsable de programme pourra être assisté des responsables de fonctions supports tels que les Directions des Affaires Financières (DAF) et les Direction des Ressources Humaines (DRH). Ces derniers s’occupent de fonctions transversales, c’est-à-dire, communes à plusieurs programmes du ministère. Un souci d’optimisation des moyens justifie en effet que ne soit pas créées de DAF ou de DRH pour chaque programme¹²⁴⁵.

565. S’agissant de la place du responsable de programme dans l’organisation administrative, il convient de rappeler que ce sont les structures administratives qui devraient

¹²⁴³ MORDACQ (F.), « Nouveaux acteurs de la gestion publique et responsabilité », *op. cit.*, p. 71.

¹²⁴⁴ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA, p. 33.

¹²⁴⁵ BA (D. B.), *Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l’UEMOA : Etude du cas du Sénégal*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Bordeaux, 30 mars 2015, p. 239.

s'adapter aux politiques publiques, l'inverse paraissant peu justifiable¹²⁴⁶. En effet, les crédits étant regroupés par politiques publiques, il serait plus logique de décliner la chaîne d'exécution en fonction de ces politiques publiques. La nouvelle gestion publique constitue donc un cadre de réorganisation administrative en ce sens que le programme regroupe « *tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère* »¹²⁴⁷. Mais, dans la mesure où le responsable de programme a besoin de l'autorité nécessaire pour la mise en œuvre de la politique publique dont il a la charge, le choix est fait en pratique de désigner comme responsable de programmes des hauts fonctionnaires, généralement directeurs d'administrations centrales ou secrétaires généraux¹²⁴⁸. Frank MORDACQ relève trois situations inhérentes à la désignation du responsable de programme :

- Le premier, aussi le plus simple, est celui dans lequel un ou plusieurs programmes correspondent à une direction de métier existante qui dispose de son propre réseau de services. Dans ce cas, le directeur devient naturellement le responsable du programme et dispose ainsi de leviers pour piloter ses services et ses ressources.

- Le deuxième cas est celui où une politique publique est mise en œuvre par plusieurs directions de métiers et que ces dernières ont été réunies dans un programme confié à l'un des directeurs, soit à un responsable "ad hoc". Dans ce cas, les directeurs de métiers continuent d'exercer la plénitude de leurs compétences d'action, mais sous le pilotage du responsable de programme.

- Le troisième cas est celui dans lequel le programme est exécuté pour une large part par un réseau de services locaux polyvalents, travaillant pour plusieurs programmes, ces derniers étant placés sous une autorité unique. Dans ce cas, le responsable de programme concerné doit bâtir avec eux, un mode de pilotage de ces services polyvalents¹²⁴⁹.

566. Un point mérite cependant d'être éclairci. Il s'agit des relations qu'entreprendront les responsables de programmes avec ceux des fonctions supports, que sont, par exemple, la DAF et la DRH. En effet, le principe d'imputabilité qui découle de

¹²⁴⁶ Cour des comptes française, Rapport thématique sur la mise en œuvre de la LOLF, Novembre 2011, p. 52.

¹²⁴⁷ Article 12 alinéa 6 de la directive n°09/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances.

¹²⁴⁸ ALLIEZ (T.), « Quel bilan de la responsabilité managériale au sein de l'État, clef de la nouvelle gestion publique ? », RFFP, n°123-septembre 2013, p. 158.

¹²⁴⁹ MORDACQ (F.), « Nouveaux acteurs de la gestion publique et responsabilité », *op. cit.*, p. 72.

l'engagement du responsable de programme sur les objectifs commande qu'il assume seul tous les résultats du programme. En retour, il doit avoir une plus large autonomie dans la gestion du personnel et des crédits du programme¹²⁵⁰. Afin de conforter son autonomie, le responsable de programme devrait être dans une position administrative plus élevée que celle des responsables des fonctions supports¹²⁵¹. En France, par exemple, un décret de 2004 institue une « *délégation de gestion* » du responsable de programme vers ces responsables de services transversaux¹²⁵². Il s'agit d'un acte par lequel le chef d'un service, « *le délégant* », donne au chef d'un autre service, « *le délégataire* », le pouvoir de réaliser des prestations pour son compte et en son nom¹²⁵³. La délégation de gestion porte sur des actes de gestion et non sur la mise en œuvre de l'ensemble de la politique¹²⁵⁴. Il convient de préciser que « *cette procédure n'équivaut pas à un mouvement de crédits : ceux-ci restent budgétairement inscrits dans leur programme d'origine dont le responsable est seul comptable de leur utilisation* »¹²⁵⁵.

567. Il faut souligner l'importance de l'acte de nomination du responsable de programme dans la mesure où « *le mode de nomination des responsables de programme constitue le premier facteur d'incertitude qui peut compromettre le renforcement de leur rôle* »¹²⁵⁶. Ce dernier peut être nommé soit par arrêté du ministre sectoriel, soit par arrêté du premier ministre, soit par arrêté interministériel entre le ministre sectoriel et par exemple le ministre des Finances, soit par décret¹²⁵⁷. La nomination par arrêté le place en position de faiblesse vis-à-vis des directeurs et des directeurs généraux d'administration qui sont nommés par décret. Sa nomination par décret aura, par contre, pour effet de l'élever à « *la même dignité* » que les directeurs ou directeurs généraux¹²⁵⁸.

¹²⁵⁰ BA (D. B.), thèse, *op. cit.*, p. 240.

¹²⁵¹ Ibidem.

¹²⁵² Décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État.

¹²⁵³ France, Ministère de l'économie et des finances, Direction du budget, Circulaire en date du 27 mai 2005 relative à la mise en œuvre de la délégation de service.

¹²⁵⁴ Ibidem.

¹²⁵⁵ BOUVARD (M.), MIGUAD (D.), de COURSON (C.), BRARD (J-P), *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} Août 2001 relative aux lois de finances*, Assemblée Nationale, Douzième législature, déposé le 10 juillet 2003, p.16.

¹²⁵⁶ Cour des Comptes française, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire*, exercice 2005, p.37

¹²⁵⁷ BA (D. B.), thèse, *op. cit.*, p.241.

¹²⁵⁸ Ibidem.

B. Les acteurs opérationnels de la gestion budgétaire

568. Les autorités communautaires n'entendent pas s'immiscer dans l'organisation administrative interne des États. Les détails de la chaîne de responsabilité dans la gestion des programmes sont donc passés sous silence dans les directives relatives aux lois de finances. Cependant les institutions financières internationales, notamment le FMI, recommandent aux États membres de l'UEMOA, pour plus d'efficacité, de procéder à une déclinaison opérationnelle des programmes adoptés¹²⁵⁹ **(1)**. Cette déclinaison opérationnelle constitue un cadre de gestion des crédits à un niveau interne à l'administration, dont la finalité est d'explicitier la manière dont le responsable de programme organise l'activité de ses services pour atteindre les objectifs qui lui sont fixés¹²⁶⁰. La déclinaison opérationnelle des programmes permet d'établir un lien entre la fourniture des services et la conception des politiques publiques. Mais elle nécessite également que soit mis en place un mécanisme qui permette d'éviter les conflits entre ces deux processus **(2)**.

1. La nécessaire déclinaison opérationnelle

569. Ni les textes communautaires, ni même les textes nationaux, ne font une référence explicite à la déclinaison opérationnelle des programmes. Mais celle-ci peut être tirée de l'esprit de l'alinéa 2 de l'article 13 de la directive lois de finances de 2009 qui dispose que, « *sur la base des objectifs généraux fixés par le ministre sectoriel, le responsable de programme détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme. Il s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion* ». Affecter les moyens à des services chargés de la mise en œuvre du programme suppose qu'il ne les gère pas lui-même. La déclinaison opérationnelle des programmes apparaît comme une adaptation du système anglo-saxon des

¹²⁵⁹ Burkina Faso, *Guide méthodologique pour l'élaboration du budget programme de l'État*, *op. cit.*, p. 31 et suivantes.

¹²⁶⁰ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 165.

agences, non pas sur un plan organique, mais plutôt sur un plan fonctionnel. Cette déclinaison aboutit à adapter la structure administrative à la logique de performance¹²⁶¹.

570. Le système des agences, qui a connu son essor en premier lieu dans les pays anglo-saxons, vise à pallier la centralisation excessive des administrations publiques. Une analyse des agences, telles que développées dans la plupart de ces pays, montre l'extrême diversité de leurs structures et de leurs fonctions. Certaines sont intégrées à des ministères, mais sont indépendantes dans leur gestion, d'autres sont autonomes et aucun lien officiel ne les rattache aux ministères. Leurs fonctions peuvent varier de la réglementation, au conseil dans la conception des politiques, à la fourniture de services, la collecte de recettes fiscales, les missions de police, l'assistance technique, la recherche et quasiment toutes les activités que l'on trouve dans l'administration¹²⁶². La séparation des fonctions est plus ou moins accentuée et dépend des structures administratives existantes, fruits de l'histoire de chaque pays¹²⁶³. Mais dans tous les cas, elles sont présentées comme une alternative à l'administration centralisée, non pas dans le but d'affaiblir l'État, mais au contraire de le renforcer¹²⁶⁴. L'importation de ce système en France a révélé toute la difficulté de modernisation de l'administration française, non pas parce que la structure d'agence était inadaptée, mais plutôt parce que les tentatives mettaient l'accent sur l'aspect organique des agences au détriment de l'aspect fonctionnel¹²⁶⁵. Or, « *ce qui importe, c'est bien plus la finalité générale du système d'agences et ses caractéristiques fondamentales plutôt que sa structure organisationnelle* »¹²⁶⁶. La distinction opérée entre, d'un côté, la conception des politiques publiques et, de l'autre, leur mise en œuvre concrète sur le terrain vise

¹²⁶¹ Pour Jacques CHEVALLIER, en effet, l'exigence de performance conduit à remodeler l'architecture administrative par une large délégation des responsabilités. Voir CHEVALLIER (J.), « Performance et gestion publique », in *Réformes des Finances publiques et modernisation de l'administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, éd. Economica, 2011, p. 89.

¹²⁶² SHICK (A.), « Les agences à la recherche de principes », *Revue de l'OCDE*, 2002, Volume 2, n°1, p. 9 ; FERRAZI (C.) et MORADCQ (F.), « LOLF et agences », *op. cit.*, pp.291-302

¹²⁶³ GUILLAUME (H.), et (al.), *Gestion publique, l'État et la performance*, *op. cit.*, 2002, p. 69.

¹²⁶⁴ SHICK (A.), « Les agences à la recherche de principes », *op. cit.*, p. 9.

¹²⁶⁵ Selon une étude du Conseil d'État, le phénomène des agences est pourtant très ancien en France. Dès le début du 20^e siècle, l'État crée sous forme d'établissements publics, des organismes autonomes, chargés de mettre en œuvre des politiques publiques nationales. Ces entités que l'on peut considérer comme les premières agences, étaient alors qualifiées d'offices. L'appellation agence date des années 1960, dans le contexte de l'indépendance de l'Algérie, avec la création par l'ordonnance du 19 septembre 1962 de l'Agence de défenses des biens et intérêts des rapatriés (ADBIR). Ce n'est que très tardivement, dans les années 1990, avec les théories du « *New Public Management* », que le phénomène des agences est vraiment conceptualisé. Voir Conseil d'État, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Etude annuelle 2012, La Documentation Française, p. 27 et suivantes.

¹²⁶⁶ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 172.

essentiellement à aménager une spécialisation des tâches afin d'obtenir un gain d'efficacité et de productivité dans le secteur concerné.¹²⁶⁷ La nouvelle logique de performance prônée par les directives UEMOA, qui implique des objectifs et des résultats à atteindre, nécessite de prendre en compte cette distinction.

571. Hormis la définition du responsable de programme, les directives UEMOA restent muettes sur la question de la déclinaison opérationnelle de ces programmes. Mais il serait certainement opportun que les États membres envisagent, à l'instar de la France, d'adapter le fonctionnement des structures administratives déjà existantes à cette logique. L'enjeu ici sera de maintenir le couplage entre budget et performance au niveau opérationnel¹²⁶⁸. Chaque programme pourra se décliner en deux niveaux distincts qui, d'une part, sont liés à la déconcentration de l'exécution des politiques publiques, d'autre part, apparaissent également comme fonctionnels dès lors qu'à chaque niveau de déclinaison correspond une fonction précise de mise en œuvre de la politique publique¹²⁶⁹. Ainsi, on distingue les budgets opérationnels de programme (BOP) et les unités opérationnelles de programme (UOP). Ces deux notions n'ont pas de fondements textuels dans la zone UEMOA, mais, à l'instar de la France, les États de l'UEMOA devraient envisager leur mise en œuvre.

Le BOP est la déclinaison, sur un territoire ou un périmètre, d'une partie du programme dont il relève¹²⁷⁰. Il s'agit d'un véritable budget qui peut être élaboré soit à un niveau central, soit à un niveau déconcentré¹²⁷¹. C'est au responsable de programme d'établir la cartographie des BOP composant son programme, c'est-à-dire le schéma d'implantation des BOP à la fois en administration centrale et en services déconcentrés¹²⁷². Le BOP comprend une programmation des activités ou opérations à réaliser, avec son volet performance (déclinaison des objectifs et indicateurs) ; un budget prévisionnel en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP); un schéma d'organisation financière précisant le rôle de chacun des acteurs concernés¹²⁷³. On y retrouve donc la gestion des moyens par la performance. Le budget opérationnel de programme (BOP) devient le cadre

¹²⁶⁷ Ibidem, p. 173.

¹²⁶⁸ ABATE (B.), *La nouvelle gestion publique, ce que nous avons appris*, op. cit., p. 53.

¹²⁶⁹ CATTEAU (D.), thèse, op. cit., p. 189.

¹²⁷⁰ France, Direction de la réforme budgétaire, *Guide pratique de la déclinaison opérationnelle de programmes. Les budgets opérationnels de programme*, janvier 2005, p. 2.

¹²⁷¹ En fonction de l'organisation des services territoriaux de chaque pays.

¹²⁷² Burkina Faso, *Guide méthodologique du budget programme*, op. cit., p. 32.

¹²⁷³ France, DRB, *Guide pratique de la déclinaison opérationnelle de programmes*, op. cit., p. 2.

de gestion de chaque programme et le levier du pilotage par la performance de l'administration¹²⁷⁴. Ce BOP sera confié par le responsable de programme à un collaborateur qui aura à gérer, à son échelle, comme un petit programme inclus dans le grand, une partie du programme correspondant à ses compétences fonctionnelles ou géographiques¹²⁷⁵. Le choix de ce dernier est déterminant car il sera placé «*au cœur de la nouvelle gestion publique et doit être le relais, à l'échelon opérationnel, des principes qui guident la réforme financière*»¹²⁷⁶.

572. Le responsable du BOP n'est cependant pas le gestionnaire direct des opérations menées pour la mise en œuvre du programme. Le BOP devra se décomposer en unités opérationnelles de gestion afin de permettre la mise en œuvre d'opérations et l'utilisation des crédits au plus près du terrain ainsi qu'une responsabilisation de l'ensemble des acteurs¹²⁷⁷. Le programme mettant en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. La mise en œuvre concrète de celles-ci, à travers les activités et opérations programmées, sera confiée à un responsable qui aura en charge une unité opérationnelle du programme (UOP). Il s'agira du deuxième échelon de la déclinaison opérationnelle des programmes.

573. Comme pour le responsable de programmes, la désignation des responsables de BOP et d'UOP ne coïncide pas forcément avec l'organigramme de l'administration. André BARILARI souligne en effet que la chaîne de responsabilité ne doit se confondre ni avec le grade, ni avec le niveau hiérarchique, ni avec le positionnement en services centraux ou déconcentrés, elles ne découlent pas directement de l'analyse des statuts ni de celle des organigrammes. Elle exige au contraire, l'identification des niveaux ou s'établit l'équilibre «*liberté-responsabilité*», c'est-à-dire qui réunissent les deux conditions fondamentales : se voir confier la réalisation d'objectifs grâce à une enveloppe de moyens et ceci en disposant d'une autonomie dans l'emploi de ces moyens¹²⁷⁸. Cela explique le fait qu'«*au sein des directeurs d'administration centrale, certains seront responsables de programme, d'autres responsables de BOP, d'autres ne seront ni l'un ni l'autre. De la même manière pour les*

¹²⁷⁴ France, MINEFI, *Rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} Août 2001 relative aux lois de finances en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003*, juin 2004, p. 19.

¹²⁷⁵ Burkina Faso, *Guide méthodologique pour l'élaboration du budget programme de l'État*, *op. cit.*, p. 32.

¹²⁷⁶ PIERUCCI (C.), « Le choix des gestionnaires de budget opérationnel de programme : la gestion publique entre empirisme et réglementation », in *Réformes des Finances publiques et modernisation de l'administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, éd. Economica, Paris 2011, p. 440.

¹²⁷⁷ DRB, *Guide pratique de la déclinaison opérationnelle de programmes*, *op. cit.*, p. 2.

¹²⁷⁸ BARILARI (A.), « Nouveaux acteurs de la gestion publique et responsabilité », *op. cit.*, p. 28.

*directeurs des services déconcentrés, certains seront responsables de BOP, d'autres non. Des fonctionnaires de même grade pourront avoir ou ne pas avoir de responsabilité managériale »*¹²⁷⁹.

2. La rénovation du dialogue de gestion

574. Afin d'éviter que la liberté de gestion accordée aux différents responsables des déclinaisons opérationnelles des programmes n'entraîne une déconnexion entre la conception et l'exécution de ces programmes, il est utile de mettre en place un véritable dialogue de gestion entre les différents acteurs. Ce dialogue de gestion se définit comme « *le processus d'échanges existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés relatif aux volumes de moyens mis à la disposition des entités subordonnées et aux objectifs qui leur sont assignés* »¹²⁸⁰. Il fera intervenir l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion du programme. Ainsi, il interviendra, d'une part, entre le responsable de programme et le responsable de BOP et, d'autre part, entre le responsable de BOP et ses unités opérationnelles, et les autorités déconcentrées¹²⁸¹ dans leur champ de compétence, ainsi que les autres acteurs concernés notamment le contrôleur financier¹²⁸² ou encore les responsables des fonctions supports. Le dialogue de gestion se structure en quatre temps :

1- La définition et communication du cadre général de gestion opérationnelle par le responsable de programme : en tant que garant de l'exécution du programme, le responsable de programme communique aux responsables des BOP, rattachés à son programme, le cadre général dans lequel s'inscriront leurs plans d'action (objectifs et indicateurs, enveloppe de crédits envisagée).

2 -L'élaboration d'un projet de BOP par le responsable de BOP : celui-ci organise l'élaboration du projet de BOP avec l'ensemble de ses unités opérationnelles en proposant une

¹²⁷⁹ Ibidem, p. 28.

¹²⁸⁰ France, Direction de la Réforme Budgétaire, *Glossaire de la réforme budgétaire*, mai 2005, p. 14.

¹²⁸¹ France, MINEFI, *Rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1er Août 2001 relative aux lois de finances en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003*, juin 2004, op.cit. p. 20.

¹²⁸² DUPRAT (J-P.) et SIMMONY (M.), « Les budgets opérationnels de programme », RFFP, n°93-février 2006, p. 132.

programmation des opérations ou actions à laquelle seront associés des objectifs, des indicateurs, des valeurs cibles et le budget prévisionnel correspondant.

3- L'approbation du BOP par le responsable de programme et la mise à disposition des crédits : l'approbation du projet de BOP, à la suite du dialogue de gestion et sa transmission par le préfet¹²⁸³ relèvera du responsable de programme et portera sur l'ensemble des éléments du BOP. Son approbation vaudra notification du BOP dans toutes ses dimensions et l'enveloppe financière correspondante sera mise en réserve par le responsable du programme sur la dotation du programme.

4- Le compte rendu de la gestion opérationnelle par le responsable de budget opérationnel : le responsable de BOP, en cours et à l'issue de l'exécution de son budget, devra rendre compte au responsable de programme de sa gestion et de sa contribution à l'atteinte des résultats du programme, sous le couvert du préfet pour les BOP déconcentrés, garant de la mesure des résultats. En lien avec la phase préparatoire des rapports annuels de performance, cette étape du dialogue de gestion permettra également au responsable de budget opérationnel d'exposer sa stratégie d'actions et faire valoir ses besoins à venir au responsable de programme¹²⁸⁴.

575. Ces quatre temps ainsi définis montrent que le dialogue de gestion intervient dès la phase d'élaboration du BOP. Ceci permet de maintenir la cohérence d'ensemble du système, notamment durant la phase d'exécution. Ainsi, le responsable de programme définira une charte de gestion partagée qui fixera les règles de fonctionnement du programme, et ce, au vu du cadrage ministériel¹²⁸⁵. Il appartient en effet au responsable de programme de fournir

¹²⁸³ Nous avons vu, en effet, que le BOP pouvait avoir une dimension territoriale. Il apparaît ainsi comme un vecteur essentiel du réaménagement et du rôle des acteurs territoriaux. Le préfet est le garant de la coordination et de la cohérence des politiques publiques à l'échelon de son territoire et, en ce sens, il assure dans le cadre du nouveau dispositif de déclinaison opérationnelle des programmes, une fonction de coordination et de surveillance. En tant que représentant territorial de l'ensemble des ministres, il assure également la cohérence interministérielle des objectifs des différents programmes. Les parlementaires auteurs du rapport de 2003 sur la mise en œuvre de la LOLF en France estiment d'ailleurs que « *la préparation des BOP pourra déboucher sur une véritable procédure d'élaboration de budgets territoriaux* ». BOUVARD (M.), MIGUAD (D.), de COURSON (C.), BRARD (J-P.), *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} Août 2001 relative aux lois de finances* » Assemblée Nationale, Douzième législature, déposé le 10 juillet 2003 ; Voir également DUPRAT (J-P) et SIMMONY (M), « Les budgets opérationnels de programme », *op. cit.*, pp. 127-145 ; MALGORN (B.), « Le préfet et la LOLF », RFFP, n°91-septembre 2005, pp. 77-91 ; CATTAN (D.), thèse *op. cit.*, p. 213 et s.

¹²⁸⁴ MINEFI, *Rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} Août 2001 relative aux lois de finances en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003*, juin 2004, *op.cit.* p. 21.

¹²⁸⁵ France, DRB, *Guide pratique de la déclinaison des programmes*, *op. cit.*, p. 18.

aux responsables de BOP l'ensemble des informations et des stratégies arrêtées au niveau ministériel pour la mise en œuvre des programmes. Cette charte de gestion contiendra notamment des règles relatives à la fongibilité entre actions et nature des dépenses ; réemploi des marges de manœuvre ; suivi spécifique de certaines activités. Cependant, afin de conserver l'autonomie des gestionnaires, il faudra éviter la multiplication des règles de gestion des programmes et des BOP qui en relèvent¹²⁸⁶. Il est donc recommandé que les modalités de gestion définies dans la charte de gestion soient « évaluées au regard de leur pertinence en matière de pilotage du programme et des BOP et de responsabilisation des différents intervenants du dialogue de gestion, sans pour autant rigidifier la gestion au niveau des BOP et du programme »¹²⁸⁷.

576. Tout ceci nécessite de régler au préalable les écueils des administrations africaines en général, à savoir, la question des moyens humains et matériels. Il faudra donc veiller à la formation des différents acteurs aux nouveaux concepts de la gestion par la performance, et mettre à leur disposition, les moyens matériels nécessaires.

§II. La déconcentration des acteurs traditionnels de l'exécution budgétaire

577. L'émergence de nouveaux acteurs managériaux dotés d'une compétence budgétaire pose nécessairement la question des compétences respectives des acteurs traditionnels de l'exécution budgétaire. En effet, si cette réforme « intègre les services de l'État dans une dynamique gestionnaire, elle ne fait pas table rase des structures existantes. Celles-ci sont amenées à évoluer et à se transformer mais l'assise du système administratif n'est pas atteinte »¹²⁸⁸. Malgré le développement de l'outil informatique opérant un rapprochement fonctionnel des acteurs principaux de l'exécution budgétaire¹²⁸⁹, mais aussi la

¹²⁸⁶ Ibidem.

¹²⁸⁷ Ibidem.

¹²⁸⁸ THÉBAULT (S.), thèse, *op. cit.*, p. 196.

¹²⁸⁹ Le développement de l'outil informatique dans le domaine des Finances publiques se traduit par la conception de progiciels de gestion intégrée (PGI). Il s'agit d'un « ensemble de logiciels génériques qui permet de coordonner et de gérer l'ensemble des activités et des processus financiers, comptables, commerciaux, productifs et logistiques d'une entité ». Ils entraînent la dématérialisation du processus budgétaire. Le but est de mettre en place une application unique dans laquelle, chacun des acteurs du processus budgétaire enregistre de manière continue les tâches effectuées. La dématérialisation « déplace la limite de la séparation des ordonnateurs et des comptables et plus encore, engage ces acteurs dans une collaboration accrue » et opère

tendance au rapprochement structurel des services concernés¹²⁹⁰, rendant quelque peu obsolète le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, la nouvelle réforme de la zone UEMOA réaffirme son attachement à ces acteurs traditionnels et les confirme dans leurs fonctions. Mais ces fonctions sont appelées à évoluer du fait des attributions des nouveaux acteurs de la dépense publique. Des deux principaux acteurs du processus d'exécution budgétaire¹²⁹¹, la fonction de l'ordonnateur semble subir l'évolution la plus évidente **(A)**, mais celle du comptable public pourrait également être amenée à s'adapter à la nouvelle logique de gestion par la performance **(B)**.

A. La déconcentration de la fonction d'ordonnateur

578. La fonction d'ordonnateur est celle qui semble directement touchée par l'émergence de nouveaux acteurs dotés de compétences budgétaires. Celui-ci, « *doit trouver sa place au sein d'une administration réformée, de même qu'au sein d'un processus budgétaire remodelé* »¹²⁹². Si cette fonction a pu sembler être remise en cause **(1)**, l'une des innovations majeures introduites par la nouvelle réforme en matière d'exécution des finances publiques, est son maintien, avec cependant une adaptation à l'objectif de responsabilisation des acteurs **(2)**.

ainsi une « *unification fonctionnelle de la comptabilité* ». En France, ce processus a été entamé dès les années 1980 (Logiciel NDJ en 1988 pour le niveau local, progiciel ACCORD en 1996 pour les administrations centrales, ACCORD version LOLF à partir de 2001, CHORUS depuis 2011). Dans la zone UEMOA quelques pays ont entamé très tôt également la dématérialisation du processus budgétaire, mais sans jusque-là arriver à unifier le processus budgétaire. C'est le cas du Burkina Faso (avec le circuit informatisé de la dépense publique (CID), puis le Système de gestion et d'analyse de la dette publique (SYGADE), le Système informatisé de gestion du personnel de l'État (SYGASPE), logiciel de Comptabilité Intégrée de l'État (CIE)). Voir GUILLERMINET (C.), « Du RGCP au GBCP, les nouvelles règles budgétaires et comptables de l'État », RFFP n°124-novembre 2013, p. 169, AKHOUNE (F.), *Le statut du comptable en droit public financier*, LGDJ, 2008, coll. Bibliothèque AKHOUNE Finances publiques et fiscalité, t. 49, p. 285 et s. OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 312 et s.

¹²⁹⁰ Particulièrement en France où l'on constate, d'une part, la création au sein de chaque ministère, d'un service du Contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) placé sous l'autorité d'un Contrôleur budgétaire et comptable public, d'autre part, le développement des services facturiers qui permettent la réduction des délais de paiements des fournisseurs de l'État. Voir DUPRAT (J-P) et SIMMONY (M.), « La fonction d'ordonnateur dans le nouveau cadre de gestion publique », *op. cit.*, p. 189 et s.

¹²⁹¹ Le rôle du contrôleur financier, un autre acteur essentiel du processus d'exécution budgétaire intervenant entre les actes de l'ordonnateur et celui du comptable, sera étudié dans la partie consacrée au contrôle financier.

¹²⁹² THÉBAULT (S.), thèse, *op. cit.*, p. 192.

1. La remise en cause de la fonction d'ordonnateur

579. La fonction d'ordonnateur dans la conception française désigne « *un agent d'autorité, administrateur élu ou nommé, qui, placé à la tête d'un ministère, d'une collectivité, d'un établissement, d'un service est amené à exercer en sus de ses fonctions administratives principales, des attributions financières en recettes ou en dépenses* »¹²⁹³. La fonction d'ordonnateur apparaît ainsi comme « *l'accessoire d'une mission d'administrateur exercée à titre principal* ». Si cette conception paraît aujourd'hui claire, il n'en a pas toujours été ainsi. Avant le décret français de 1962 portant RGCP, la notion d'ordonnateur coexistait avec celle d'administrateur. Cette dernière notion recouvrait une catégorie déterminée d'agents à qui était conféré un rôle particulier et précis¹²⁹⁴. Le décret impérial de 1862 portant règlement de la comptabilité publique introduit une dichotomie de compétences en instaurant le principe de séparation entre administrateurs, ordonnateurs et comptables publics. Les compétences de l'ordonnateur sont en effet partagées avec l'administrateur dans la mesure où « *la qualité d'ordonnateur est conférée à ceux qui peuvent liquider et ordonner au comptable de payer une dépense ou de recouvrer une recette, alors que la phase d'engagement de la dépense, c'est-à-dire le fait générateur, revient exclusivement aux ministres et à ceux qui le représente : les administrateurs* »¹²⁹⁵. La confusion est née du fait que la notion d'administrateur ne faisait plus référence à un titre, mais regroupait, comme celle d'ordonnateur, un ensemble d'autorité et que nombre d'administrateurs sont, au surplus, ordonnateurs secondaires ou délégués en vertu d'une délégation d'ordonnancement ou de signature. Une partie de la doctrine a ainsi été encline « *à les confondre parfois, à les assimiler souvent ou, à l'inverse à les dissocier* »¹²⁹⁶. Cette confusion a été dissipée par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Celui-ci non seulement ne fait plus référence à la notion d'administrateur, mais confère également à

¹²⁹³ BOUVIER (M.) et (al.), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 392.

¹²⁹⁴ Le corps des administrateurs désignait les membres élus des conseils chargés de l'administration des communes et des districts, mais qui n'avaient aucun caractère de représentation. Aux termes de l'article 4 de la Section II du Chapitre IV du Titre III de la Constitution du 4 septembre 1791, ils « *sont essentiellement chargés de répartir les contributions directes, et de surveiller les deniers provenant de toutes les contributions et revenus publics dans leur territoires* ». Selon Stéphane THÉBAULT, la reconnaissance du corps des administrateurs par la Constitution du 4 septembre 1791 est à l'origine d'une assimilation entre les notions d'administrateurs et d'ordonnateurs, qui à compter de la restauration, va perdurer jusqu'en 1962. THÉBAULT (S.), thèse, *op. cit.*, pp. 43-44.

¹²⁹⁵ Ibidem, p. 74.

¹²⁹⁶ Ibidem, p. 75.

l'ordonnateur la compétence d'engager les dépenses. En ce sens, l'article 5 dispose que, « *les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses...ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses* ».

580. Dans la zone UEMOA, la première directive de 1997 portant règlement général de la comptabilité publique maintenait cette dichotomie¹²⁹⁷. Le ministre chargé des Finances est ordonnateur principal unique des recettes et des dépenses du budget de l'État, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor¹²⁹⁸. Les autres ministres « *ont l'initiative des dépenses de leur département et sont, à ce titre, administrateurs des crédits qui leur sont affectés par les lois de finances* »¹²⁹⁹. Cette même distinction était reprise dans les pays membres¹³⁰⁰. Il ressort ainsi que « *l'administrateur a un rôle d'initiative, par opposition à l'ordonnateur qui exerce principalement une compétence de décision, matérialisée par l'ordonnancement, c'est-à-dire le pouvoir d'ordonner au comptable le recouvrement d'une recette ou le paiement d'une dépense* »¹³⁰¹. En effet, « *les administrateurs de crédits de l'État constatent les droits et liquident les recettes, proposent les engagements de dépenses et en préparent la liquidation* » tandis que « *les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et dépenses* »¹³⁰². La fonction essentielle de l'administrateur de crédits se résume à l'exécution des décisions financières prises par l'organe délibérant, et lorsqu'il a qualité d'ordonnateur, son rôle devient plus important en ce sens où il sera à la fois administrateur et financier¹³⁰³.

581. Les nouveaux textes communautaires issus de la réforme de 2009 procèdent à la suppression de la notion d'administrateurs de crédits pour ne laisser subsister, face à la notion de comptable, que celle d'ordonnateur. Ainsi, « *le nouveau cadre harmonisé semblait avoir unifié la fonction d'exécution administrative au profit de l'ordonnateur. Il devait devenir l'acteur budgétaire à double fonction, à la fois décideur en étant à l'initiative de la dépense, et autorité d'exécution en établissant les actes juridiques de la phase*

¹²⁹⁷ Article 5 de la directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant RGCP, « *les opérations relatives à l'exécution des budgets ou à la gestion des biens de l'État et des autres organismes publics font intervenir deux catégories d'agents : d'une part, les administrateurs de crédits et les ordonnateurs, d'autre part, les comptables* ».

¹²⁹⁸ Article 8 alinéa 1 de la directive n°06/97/CM/UEMOA.

¹²⁹⁹ Article 9 alinéa 1 de la directive n°06/97/CM/UEMOA.

¹³⁰⁰ Au Burkina Faso les articles 22 et 23 du décret n°2005-255/Pres/Mfb attribuent la compétence d'ordonnateur sur le budget de l'État, les budgets annexes et les CST au ministre des Finances agissant sous l'autorité du chef de l'État, et aux ministres et présidents d'institutions le rôle d'administrateurs de crédits en recettes et en dépenses.

¹³⁰¹ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 304.

¹³⁰² Article 6 alinéa 1 de la directive n°06/97/CM/UEMOA.

¹³⁰³ YONABA (S.), *Les Finances de l'État burkinabé*, *op. cit.*, p. 198.

administrative »¹³⁰⁴. Or, dans le cadre de la nouvelle gestion publique, une «*spécialisation fonctionnelle nouvelle* », découle des vocables utilisés¹³⁰⁵. L'attribution de certaines compétences de décision aux nouveaux gestionnaires amène nécessairement à s'interroger sur les attributions des acteurs traditionnels. Ces deux notions peuvent être confondues, ou, au contraire, distinguées. D'abord, la confusion se révèle tout particulièrement à la lecture des textes financiers de la zone UEMOA. En effet, «*en référence à une autonomie dans la consommation des crédits financiers dans le cadre de l'exercice d'une activité, la notion de gestionnaire appelle à considérer comme relevant de cette catégorie les autorités qui mettent en œuvre la fongibilité des crédits* »¹³⁰⁶. Il s'agit en l'occurrence du responsable du programme (RPROG) et, dans la mesure où il en existe, les responsables d'unités budgétaires déclinées au niveau opérationnel¹³⁰⁷. Or, l'article 15 alinéa 2 de la directive n°06/2009/CM/UEOA semble accorder cette compétence à l'ordonnateur. Il dispose en effet qu'«*à l'intérieur d'un même programme, les ordonnateurs peuvent, en cours d'exécution, modifier la nature des crédits pour les utiliser, s'ils sont libres d'emploi...*». Ensuite, du point de vue de leurs compétences, la distinction entre ces deux acteurs s'articule essentiellement autour de la notion d'engagement. En effet, le gestionnaire semble «*investi, en toute logique, de la compétence relative aux actes de gestion, c'est-à-dire la décision elle-même* » tandis que l'ordonnateur en est «*réduit à l'expression de sa compétence originelle d'ordonnancement. Il est privé de toute capacité décisionnelle, relevant uniquement de la mise en œuvre des décisions du gestionnaire dans le cadre du droit public financier* »¹³⁰⁸. Un lien peut de ce fait être établi entre le gestionnaire public et l'administrateur de crédits¹³⁰⁹.

582. Mais les deux autorités, gestionnaire et ordonnateur, sont davantage complémentaires que concurrentes. Elles ne sont pas exclusives l'une de l'autre¹³¹⁰. En ce sens, «*on peut estimer que la fonction d'ordonnateur pourrait continuer à trouver sa place au sein du système financier public à condition d'être précisée et explicitée* »¹³¹¹. Selon Stéphane THÉBAULT, «*la notion de gestionnaire comprend l'ensemble des acteurs qui*

¹³⁰⁴ OUEDRAOGO (Y), thèse, *op. cit.*, p. 325.

¹³⁰⁵ En France on parle de gestionnaire, répartiteur de crédits, valideur d'engagements juridiques, certificateur de services faits. DUPRAT (J-P), « Les transformations de la fonction d'ordonnateur », RFFP, n°100-novembre 2007, p. 315.

¹³⁰⁶ THÉBAULT (S), thèse, *op. cit.*, p. 221.

¹³⁰⁷ OUEDRAOGO (Y), thèse, *op. cit.*, p. 325.

¹³⁰⁸ THÉBAULT (S), thèse *op. cit.*, p. 226.

¹³⁰⁹ OUEDRAOGO (Y), thèse, *op. cit.*, p. 326.

¹³¹⁰ Ibidem, p. 326.

¹³¹¹ THÉBAULT (S), thèse, *op. cit.*, p. 10.

participent d'une manière ou d'une autre à la gestion des fonds publics ou issus de fonds publics ». En ce sens, « *les ordonnateurs sont des gestionnaires particuliers que le droit public financier identifie comme spécifiquement dotés, dans le cadre de règles de la comptabilité publique, de la compétence d'engager, de liquider et d'ordonnancer, auprès du comptable public compétent, les dépenses* »¹³¹². Le Professeur Jean-Pierre DUPRAT considère que les différents rôles fonctionnels doivent être intégrés tout en conservant, pour maintenir le principe de séparation, la notion générique d'ordonnateur. Au sein de cette dernière, on distinguerait d'une part « *la fonction managériale, qui engage l'approche gestionnaire, et qui rappelle la fonction initiale de l'administrateur* », et d'autre part, « *la dimension plus technique d'exécution des opérations de dépense* »¹³¹³.

583. C'est en tout cas ce qui semble avoir prévalu dans le décret français n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique¹³¹⁴ qui étend les fonctions des ordonnateurs. Ainsi, en plus de leurs fonctions principales, « *le cas échéant, ils assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits* »¹³¹⁵.

2. Le maintien de la fonction d'ordonnateur et son adaptation

584. La fonction d'ordonnateur reste essentielle dans le processus d'exécution budgétaire pour assurer une bonne gestion des deniers publics. Mais ce maintien dans la zone UEMOA s'est opéré au travers d'une déconcentration de celle-ci (a), et nécessite que soient précisées, en cas de déclinaison opérationnelle des programmes, les autorités titulaires de cette fonction (b).

¹³¹² THÉBAULT (S.), « Le comptable public, un gestionnaire responsable ? De la réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire au "projet de loi Séguin" », RFFP, n° 112-novembre 2010, p. 290.

¹³¹³ DUPRAT (J-P.), « Les transformations de la fonction d'ordonnateur », RFFP, n° 100-novembre 2007, p. 315.

¹³¹⁴ JORF n°0262 du 10 novembre 2012, p. 17713.

¹³¹⁵ Article 11.

a. La déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal

585. L'ancienne directive n°06/97/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique faisait du ministre en charge des Finances « *l'ordonnateur principal unique des recettes et des dépenses du budget de l'État, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor* »¹³¹⁶. Désormais, dans le cadre de la nouvelle logique de gestion, les compétences d'ordonnateur principal ont été réparties entre l'ensemble des ministres et présidents d'institutions constitutionnelles. Mais cette répartition varie selon qu'il s'agit d'opérations de recettes ou de dépenses.

586. En matière de recettes, le ministre en charge des Finances reste, aux termes de l'article 66 alinéa 1er de la directive loi de finances de 2009, « *ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor, et de l'ensemble des opérations de trésorerie* ».

587. En matière de dépenses, le ministre en charge des Finances n'est plus l'ordonnateur principal unique de l'ensemble des crédits du budget de l'État. En tant que responsable de son ministère, il est ordonnateur principal des crédits de son seul ministère. En ce qui concerne les autres ministres et présidents d'institutions constitutionnelles, ceux-ci ne sont plus de simples administrateurs de crédits comme le prévoyait l'ancienne directive portant sur règlement général sur la comptabilité publique de 1997¹³¹⁷, mais sont désormais également ordonnateurs principaux des crédits des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution¹³¹⁸. La catégorie d'administrateurs de crédits a d'ailleurs été supprimée dans la nouvelle directive. Mais une période transitoire de cinq ans suivant la date de transposition de la directive portant RGCP de 2009¹³¹⁹ a été instituée au cours de laquelle « *les États membres peuvent continuer à conférer au ministre chargé des Finances la qualité d'ordonnateur principal unique du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor* »¹³²⁰. Durant cette période, les autres ministres et présidents

¹³¹⁶ Article 8 alinéa 1 de la directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant règlement général sur la comptabilité publique.

¹³¹⁷ L'article 9 de cette directive disposait en effet que « *les ministres ont l'initiative des dépenses de leur département et sont, à ce titre, administrateurs des crédits qui leur sont affectés par les lois de finances* ».

¹³¹⁸ Article 68, alinéa 1 de la directive de 2009 portant lois de finances.

¹³¹⁹ En fin décembre 2015, le Sénégal, le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Mali, et le Togo avaient transposé la directive portant RGCP.

¹³²⁰ Article 9 alinéa 1 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant RGCP.

d'institutions constitutionnelles continueront à n'agir que par délégation de pouvoir du ministre en charges des Finances¹³²¹.

b. La délégation de la fonction d'ordonnateur

588. Dans le nouveau dispositif d'exécution administrative du budget, il ressort que « *les ministres et présidents d'institutions constitutionnelles exercent leurs attributions d'ordonnateur par le moyen d'ordonnateurs délégués au niveau des administrations centrales et d'ordonnateurs secondaires au niveau des services déconcentrés de l'État* »¹³²². La réforme des systèmes de gestion des Finances publiques de la zone UEMOA introduit une nouvelle logique, et « *il est de bonne pratique, dans un contexte des budgets de programmes, que le pouvoir de l'ordonnateur principal soit délégué afin de permettre une exécution plus fluide du budget de l'État* »¹³²³. L'absence de délégation du pouvoir de l'ordonnateur principal peut être source de lenteur dans l'exécution budgétaire sans pour autant que la responsabilité de la mise en œuvre des dépenses publiques soit mieux exercée¹³²⁴. Cette délégation des pouvoirs d'ordonnateurs consiste à charger des personnes placées sous l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur principal, soit au niveau central, soit au niveau déconcentré, de la fonction d'ordonnateur en leur transmettant le pouvoir d'engager et d'ordonnancer les dépenses de l'État et de mettre en œuvre ses recettes¹³²⁵.

589. Il est à remarquer que les autorités communautaires dans la zone UEMOA ne semblent pas effectuer une différenciation entre la délégation de pouvoir et la délégation de signature, dont les effets sur les compétences des ordonnateurs délégués ne sont pas les mêmes. La délégation de pouvoir a pour effet de transférer la compétence de l'autorité délégante (et ainsi de la dessaisir de ses attributions) au profit de l'autorité déléguée¹³²⁶, tandis qu'en ce qui concerne la délégation de signature, « *comme son appellation le précise,*

¹³²¹ Article 9 alinéa 2 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant RGCP.

¹³²² Article 8 alinéa 3 de la directive n°07/2009/UEMOA portant RGCP.

¹³²³ Guide didactique de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique, p. 18

¹³²⁴ Ibidem.

¹³²⁵ Ibidem.

¹³²⁶ CE, sect., 5 mai 1950, Buisson, Rec. p. 258.

*ce n'est pas tant la compétence qui est transférée, mais la signature des actes qui fait l'objet d'une délégation »*¹³²⁷.

590. En tout cas, en France, la réforme de la gestion budgétaire et comptable du 7 novembre 2012, abrogeant le décret de 1962, ne reconduit pas cette faculté de délégation de pouvoir de la part de l'ordonnateur envers ses agents et ne précise que la faculté de délégation de signature¹³²⁸. Seul l'ordonnateur secondaire reçoit la délégation de pouvoir de la part de l'ordonnateur principal, et les ordonnateurs délégués (qu'ils soient principaux ou secondaires) reçoivent une délégation de signature¹³²⁹.

591. Ainsi, en France, les ordonnateurs principaux peuvent déléguer leur signature à des collaborateurs qui sont membres de leur cabinet, d'administrations centrales ou autres fonctionnaires d'autorité qui, de ce fait, deviennent des ordonnateurs principaux délégués¹³³⁰. S'agissant des ordonnateurs secondaires, l'article 20 du décret français n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, fait du préfet l'ordonnateur secondaire unique des services déconcentrés des administrations civiles de l'État. Ces derniers peuvent également déléguer leurs signatures à des chefs de services déconcentrés de l'État ou à d'autres fonctionnaires¹³³¹. Mais il ne s'agit là que d'une faculté et non d'une obligation, l'ordonnateur (principal) pouvant en effet choisir de déléguer ses compétences ou de ne pas le faire¹³³². L'émergence de nouveaux acteurs dans le cadre du pilotage des programmes pose la question de la détermination des agents habilités à engager l'État. Une nouvelle chaîne de responsabilité de l'ordonnancement des dépenses doit être progressivement définie, « *en adoptant une*

¹³²⁷ THÉBAULT (S), thèse, *op. cit.*, pp. 168-169.

¹³²⁸ Article 10 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, « *...Les ordonnateurs sont principaux ou secondaires.*

*Les ordonnateurs peuvent déléguer leur signature et se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement... » ; Pour plus de détails voir les commentaires du décret in AKHOUNE (F.), *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique, Commentaire du décret du 7 novembre 2012*, L.G.D.J, Collection « Systèmes », Paris 2013, 253 pages*

¹³²⁹ Nous avons choisi de ne pas traiter des ordonnateurs suppléants qui, de notre point de vue, n'ont pour rôle que de pallier l'empêchement ou l'absence des ordonnateurs qu'ils soient principaux, secondaires ou délégués. Mais des auteurs comme Stéphane THÉBAULT intègrent les ordonnateurs suppléants dans la catégorie des ordonnateurs délégués. Cf. THEBAULT (S.), thèse, *op. cit.*, p. 171.

¹³³⁰ ADAM (F.) et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 124.

¹³³¹ Ibidem.

¹³³² Guide didactique de la directive n°07/2009/CM/UEMOA, p. 17.

*approche dynamique et non réglementaire, pour ne pas privilégier un processus trop centralisé ou monolithique »*¹³³³.

592. En tout état de cause, en France, aux fonctions principales de l'ordonnateur, définies à l'article 5 du décret du 29 décembre 1962¹³³⁴, peut s'ajouter, par interprétation extensive de l'article 100 du même décret, la fonction d'allocation des moyens.¹³³⁵ Ces deux articles opéraient donc une distinction entre la répartition des crédits, et la consommation des crédits. Cette distinction est également reprise par le décret du 7 novembre 2012 qui abroge celui de 1962¹³³⁶. Ainsi, s'agissant des nouveaux acteurs que sont les responsables de programmes, les responsables de BOP et les responsables d'unités opérationnelles, ils doivent tous aux termes de l'article 73 du décret de 2012, avoir « *la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaires de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire* ». Mais ceux-ci ne pourront être qu'ordonnateurs secondaires ou délégués dans la mesure où seuls les ministres ont qualité d'ordonnateurs principaux¹³³⁷. En listant ainsi les acteurs de la chaîne budgétaire qui doivent avoir la qualité d'ordonnateur, cette disposition semble étendre la fonction d'ordonnateur de la programmation et répartition des crédits à l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement de la dépense¹³³⁸. Cependant, la désignation de RPROG, de RBOP ou de responsable d'UO, ne confère pas automatiquement la qualité d'ordonnateur afin de respecter le pouvoir des délégants¹³³⁹. De plus, les compétences d'ordonnateurs de ces nouveaux acteurs s'analysent selon que l'on prend en compte la dualité des fonctions d'ordonnateurs, c'est-à-dire l'allocation des moyens, et l'exécution technique de la dépense. La déclinaison de la fonction d'ordonnateur dans le cadre de la nouvelle gestion publique nécessite la prise en compte de ces deux fonctions.

¹³³³ ADAM (F) et (al), *Finances publiques, op. cit.*, p. 128.

¹³³⁴ « *Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses...À cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses* ».

¹³³⁵ « *Les mandats sont imputés sur les crédits délégués par les ordonnateurs principaux aux ordonnateurs secondaires par voie d'ordonnance* ».

¹³³⁶ Article 11 du décret de 2012, « *Les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnancent les dépenses.*

Le cas échéant, ils assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits... ».

¹³³⁷ Voir GUILLERMINET (C.), « Du RGCP au GBCP, les nouvelles règles budgétaires et comptables de l'État », RFFP, n°124-novembre 2013, pp. 157-177.

¹³³⁸ AKHOUNE (F.), *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique, Commentaire du décret du 7 novembre 2012, op. cit.*, p. 97.

¹³³⁹ Ibidem.

593. Dans la zone UEMOA, le RPROG n'est pas automatiquement ordonnateur des crédits. C'est l'acte de nomination qui doit le préciser¹³⁴⁰. Et, s'il n'est pas désigné ordonnateur délégué, alors, c'est le ministre sectoriel ou son délégué qui demeure ordonnateur des crédits¹³⁴¹. Le RPROG n'est pas le gestionnaire direct des crédits de son programme et ceci découle même de l'article 13 alinéa 2 de la directive de 2009 portant loi finances¹³⁴². Il n'a qu'une fonction d'affectation des moyens qui lui sont alloués dans le cadre de la gestion de son programme. En ce sens, dans l'hypothèse d'une déclinaison opérationnelle des programmes, la décision de répartition des enveloppes de moyens vers les services chargés de la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques relèverait, d'une part, par délégation du ministre concerné, de la compétence du RPROG vers les BOP (centraux ou déconcentrés), et, d'autre part, des RBOP vers les UO (centraux ou déconcentrés)¹³⁴³.

594. Au niveau déconcentré, le RBOP n'apparaîtrait également que comme répartiteur de crédits au profit des unités opérationnelles mettant en œuvre le BOP. L'allocation des moyens s'opère par délégation du représentant territorial de l'État (pour les services relevant de son champ de compétences) par : dans un premier temps, la décision de répartition des enveloppes par les responsables de BOP déconcentrés vers les UO de niveau déconcentré ; dans un second temps, « *la mise à disposition effective des crédits à chaque UO dans les systèmes de gestion appartient à chaque responsable de BOP par subdélégation des crédits reçus dans la limite des enveloppes mises en place* »¹³⁴⁴.

595. Il apparaît ainsi, aussi bien en administration centrale qu'en administration déconcentrée, que seul le responsable de l'unité opérationnelle, s'il en est institué, peut être ordonnateur principal délégué ou secondaire délégué¹³⁴⁵, au sens de l'article 5 de l'ancien décret de 1962. Il l'est d'ailleurs nécessairement dans la mesure où c'est lui qui engage concrètement les actions à mener en mobilisant les moyens nécessaires et en utilisant au mieux, grâce à la fongibilité des crédits, l'enveloppe financière attribuée¹³⁴⁶. Lorsqu'au

¹³⁴⁰ Article 13 alinéa 2 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

¹³⁴¹ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA, p. 33.

¹³⁴² « *Sur la base des objectifs généraux fixés par le ministre sectoriel, le responsable de programme détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme* ».

¹³⁴³ DUPRAT (J-P.) et SIMMONY (M.), « La fonction d'ordonnateur dans le nouveau cadre de gestion publique », RFFP, n°103-septembre 2008, p. 184.

¹³⁴⁴ Ibidem.

¹³⁴⁵ L'UO pouvant se placer soit au niveau central, soit au niveau déconcentré.

¹³⁴⁶ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 200.

niveau déconcentré, le responsable d'unité opérationnelle bénéficie de la qualité d'ordonnateur secondaire délégué, les crédits sont mis à sa disposition par le responsable de BOP¹³⁴⁷. La délégation de signature d'ordonnancement secondaire entraîne, en effet, la mise à disposition directe des crédits aux ordonnateurs secondaires délégués¹³⁴⁸. Cependant, les fonctions de RBOP et de responsable d'UO ne sont pas incompatibles et ne sont pas exclusives l'une de l'autre, le RBOP pouvant en effet être gestionnaire d'une UO¹³⁴⁹. Dans ce cas, il peut être ordonnateur.

B. La réorganisation des services comptables

596. La rénovation du cadre de gestion des Finances publiques ne pouvait ignorer un autre acteur principal de l'exécution budgétaire qu'est le comptable public. L'objectif d'efficacité de la gestion publique a conduit au renforcement du système comptable dans la zone UEMOA. Sans aborder l'aspect technique des différents types de comptabilité en vigueur, il conviendrait d'en donner les caractéristiques principales **(1)**, car celles-ci permettraient de comprendre l'évolution des attributions du comptable public **(2)**.

1. Une réorganisation rendue nécessaire par les innovations comptables

597. M. de MONTCLOUX disait que « *...les plus belles théories de Finances se résoudraient à rien, sans un système de comptabilité sagement coordonné [...]. Il ne suffit pas que l'impôt soit bien assis et qu'il rende le plus possible de la manière la moins lourde possible ; il ne suffit pas que le Trésor se remplisse et se remplisse aisément ; il faut encore qu'une comptabilité simple, régulière et complète, permette d'apprécier la mesure exacte des ressources du pays et garantisse à tous qu'aucune des portions des sacrifices demandés à*

¹³⁴⁷ France, *Guide pratique de la déclinaison des programmes*, op. cit., p. 31.

¹³⁴⁸ Article 21 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements. JORF n°0102 du 30 avril 2004, p. 7755.

¹³⁴⁹ CATTEAU (D.), thèse, op. cit., p. 200.

chacun n'ira se perdre dans des dépenses inutiles... »¹³⁵⁰. Ce souci de clarté du système comptable dans la zone UEMOA¹³⁵¹ a conduit à mettre en place plusieurs types de comptabilité permettant d'appréhender la réalité de l'exécution du budget. La nouvelle comptabilité de l'État s'appuie sur une comptabilité budgétaire, et une comptabilité générale. Par ailleurs, une comptabilité analytique des coûts et une comptabilité des matières, valeurs et titres sont prévues. Il convient de préciser ce que recouvrent ces différents types de comptabilité.

598. La comptabilité budgétaire « a pour objet de retracer, pour l'exercice concerné, les opérations d'exécution du budget de l'État et des autres organismes publics en recettes et en dépenses et conformément à la nomenclature de présentation et de vote du budget ou de l'état des prévisions »¹³⁵². Il « constitue un système d'information relatif à l'exécution des opérations budgétaires »¹³⁵³. Ayant pour « objectif majeur de vérifier le non-dépassement des autorisations de dépenses et de favoriser une bonne gestion de trésorerie »¹³⁵⁴, la méthode de comptabilisation utilisée est celle d'une comptabilité de caisse, c'est-à-dire que les opérations sont enregistrées au moment de leur encaissement, pour ce qui concerne les recettes, et de leur décaissement pour ce qui est des dépenses. Cette comptabilité en partie simple, est tenue par l'ordonnateur et doit être renseignée par le comptable public afin que soient prises en compte les opérations d'encaissement et de décaissement¹³⁵⁵. Le résultat en fin d'année correspond à la différence entre les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées. Les informations issues de la comptabilité budgétaire sont retracées dans le

¹³⁵⁰ M. de MONTCLOUX, *De la comptabilité publique en France*, Paris, 1841, p. 1, cité par GOUTAL-ARNAL (V.) « Rigueur, transparence et contrôle : la politique du marquis d'Audiffret en matière de comptabilité publique », in RFFP, n°86-avril 2004, p. 39.

¹³⁵¹ Article 69 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA,
« La comptabilité de l'État a pour objet la description de ses opérations financières. A cet effet, elle est organisée en vue de permettre :
- l'information des autorités de contrôle et de gestion ;
- la connaissance et le contrôle des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie ;
- la connaissance de la situation du patrimoine ;
- la détermination des résultats annuels ;
- le calcul du prix de revient, du coût et du rendement de l'activité des services ;
- l'intégration des opérations dans la comptabilité économique nationale ;
- des analyses économiques et financières en vue de l'établissement de ratios et tableaux de bord ».

¹³⁵² Article 72 alinéa 1 directive n°07/2009/CM/UEMOA portant RGCP.

¹³⁵³ BOUVIER (M.) et (al.), *Finances publiques*, op. cit., p. 448.

¹³⁵⁴ Direction de la Comptabilité publique, « Comptabilité de l'État », in PHILIP (L.), (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, éd. Economica, 1991, p. 371.

¹³⁵⁵ Articles 15 et 73 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant RGCP.

Compte Général de l'Administration Financière (CGAF) produit à la Cour des comptes à l'appui du projet de loi de règlement¹³⁵⁶.

599. L'objectif de suivi de l'exécution budgétaire explique que la comptabilité budgétaire s'appuie sur la structure du budget, et il est nécessaire, dans le cadre d'un budget de programme, qu'elle soit adaptée afin de « *permettre la restitution des opérations budgétaires par programme en conformité avec la présentation des lois de finances* »¹³⁵⁷. Ce système a certes l'avantage d'être simple et de refléter l'état de la trésorerie, mais il présente tout de même l'inconvénient d'atténuer la sincérité des résultats, dans la mesure où l'on ignore les dettes et créances réellement nées au titre d'un exercice¹³⁵⁸. De plus, l'exécution des dépenses au cours de l'année peuvent pour partie contribuer à l'accroissement durable du domaine public ou privé de la personne publique. Or, la comptabilité de caisse ici appliquée ne permet pas de garder des traces des biens durables acquis ou créés, sinon qu'à le faire fugitivement, à travers leurs reflets financiers instantanés, que sont les décaissements qu'engendre leur entrée dans le patrimoine public¹³⁵⁹. Cette comptabilité budgétaire est donc complétée par la comptabilité générale empruntée au monde de l'entreprise.

600. L'objet de la comptabilité générale de l'État est de décrire le patrimoine de l'État et son évolution¹³⁶⁰, « *c'est-à-dire l'ensemble de ce qu'il possède (terrains, immeubles, créances) et de ce qu'il doit (emprunts, dettes)* »¹³⁶¹. Il s'agit en d'autres termes des droits et obligations qui lui sont reconnus. Ceux-ci naissent et génèrent des actifs et des passifs, des charges et des produits que la comptabilité générale doit retracer de façon exhaustive¹³⁶². L'actif est une ressource contrôlée et génératrice d'avantages économiques futurs qui se matérialisent soit par les flux de trésorerie, issus des bénéfices que l'État retire de l'utilisation de ces actifs, soit par la mise à disposition d'un potentiel de services au profit de l'État ou de tiers¹³⁶³. Le passif est une obligation à l'égard d'un tiers, qui entrainera à la date de clôture des

¹³⁵⁶ Le CGAF comprend la balance générale des comptes, le développement des recettes budgétaires, le développement des dépenses budgétaires, le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor et le développement des comptes de résultats.

¹³⁵⁷ Guide didactique de la directive n°07/2009/CM/UEMOA, *op. cit.*, p. 78.

¹³⁵⁸ ALBERT (J.-L.), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 547.

¹³⁵⁹ MONTAGNIER (G.), *Principes de comptabilité publique*, Précis Dalloz 1975, p. 32.

¹³⁶⁰ Article 76 alinéa 1 de la directive n°07/CM/UEMOA portant RGCP.

¹³⁶¹ ADAM (F.) et (al.), *Finances publiques op. cit.*, p. 141.

¹³⁶² Guide didactique de la directive n° 09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'État au sein de l'UEMOA, Tome I, p. 14.

¹³⁶³ GILLES (W.), *Les principes budgétaires et comptables publics*, éd. L.G.D.J, Collection «Systèmes», 2009, pp. 169-170.

comptes, de façon probable ou certaine, une sortie de ressource au bénéfice de ce tiers, sans contrepartie attendue de celle-ci au-delà de la date de clôture¹³⁶⁴. Quant aux charges, elles entraînent une diminution d'actif ou une augmentation de passif sans compensation aucune de part et d'autre, tandis que les produits constituent une augmentation d'actif ou une diminution de passif sans être compensée par une sortie de l'actif ou une augmentation du passif¹³⁶⁵.

601. Le principe de comptabilisation retenu ici est celui de la constatation des droits et obligations¹³⁶⁶. Ce principe veut que l'opération soit comptabilisée au moment du fait générateur, c'est-à-dire « *lorsqu'intervient l'activité (ou la décision) qui va générer les recettes ou les dépenses, sans tenir compte du moment auquel les paiements correspondants seront effectués* »¹³⁶⁷. Ainsi, sont pris en compte l'ensemble des opérations créant ou modifiant des droits et des obligations. Le fait générateur de la dépense retenu dans la zone UEMOA est la liquidation¹³⁶⁸, et pour les recettes le fait générateur correspond soit à la déclaration effectuée par le contribuable, soit à celui du versement spontané des impôts de toute nature¹³⁶⁹. « *Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement* »¹³⁷⁰ et en ce sens, il s'agit d'une comptabilité d'exercice, tenue par année civile¹³⁷¹. C'est une comptabilité tenue en partie double par le comptable public¹³⁷². Elle apparaît comme un instrument de contrôle de la gestion et de la performance¹³⁷³, et le législateur français a d'ailleurs tenu à la rapprocher de celle des entreprises en précisant que « *les règles applicables à la comptabilité générale ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son*

¹³⁶⁴ Ibidem, pp. 169-170.

¹³⁶⁵ Ibidem, pp. 173-174.

¹³⁶⁶ Article 76 alinéa 1 de la directive RGCP de 2009.

¹³⁶⁷ BLÖNDAL (J. R.), « Questions soulevées par la budgétisation sur la base des droits constatés », Revue OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 4 n°1, p. 122.

¹³⁶⁸ À l'exception des dépenses sans ordonnancement qui sont enregistrées au moment du paiement. Voir Article 8 de la directive n° 09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'État au sein de l'UEMOA.

¹³⁶⁹ Article 7 de la directive n°09/2009/CM/UEMOA portant PCE.

¹³⁷⁰ Article 76 alinéa 2 directive RGCP de 2009.

¹³⁷¹ Une période complémentaire d'un mois est cependant ouverte en fin d'exercice afin que puissent être pris en comptes les éventuelles opérations de régularisation. En matière de dépenses, par exemple, un comptable qui reçoit un mandat de paiement au cours de cette période complémentaire pour une dépense engagée l'année d'exercice écoulée, devra le rattacher à l'exercice concerné. Voir article 78 de la directive portant RGCP.

¹³⁷² Article 76 alinéa 1 et article 78 de la directive n°09/2007/CM/UEMOA portant RGCP ; Article 9 de la directive n°09/2009/CM/UEMOA portant PCE.

¹³⁷³ MORIN (N.), « La nouvelle comptabilité de l'État, une dynamique partagée au service de la gestion publique », RFFP, n°93-février 2006, p. 24 ; BOUVIER (M.) et (al.), *Finances publiques*, p. 449., MEDE (N.), « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », Revue Afrilex, juin 2012, p. 13 ; AKHOUNE (F.), thèse, *op. cit.*, p.VI.

action ».¹³⁷⁴ Ainsi, il apparaît qu' « *il n'existe plus véritablement une comptabilité privée et une comptabilité publique mais une comptabilité unifiée selon les principes du plan comptable général et dont la mise en œuvre est seulement adaptée aux contraintes et au caractère différents des personnes publiques et des personnes privées* »¹³⁷⁵. En fin d'exercice, la comptabilité générale permet la production d'états financiers que sont :

- le bilan (tableau de situation nette qui présente l'actif et le passif de l'État) ;
- le compte de résultat (retrace les produits et les charges) ;
- le tableau de flux de trésorerie (fait apparaître les entrées et les sorties de trésorerie) ;
- le tableau des opérations financières du Trésor et l'état annexé (l'ensemble des informations utiles à la compréhension et à l'utilisation des états financiers de l'État)¹³⁷⁶.

602. Ces documents forment un tout indissociable. Dans la zone UEMOA, cette comptabilité générale s'appuie sur la comptabilité des matières¹³⁷⁷.

603. Maintenir parallèlement à côté de la comptabilité générale une comptabilité budgétaire n'est certes pas la solution la plus simple¹³⁷⁸, mais semble être la plus adaptée¹³⁷⁹. En effet, en France, par exemple, « *le législateur a entendu traiter différemment les opérations budgétaires et les opérations comptables en considérant à juste titre d'une part qu'un enregistrement aux encaissements correspond mieux à la réalité de l'exécution du budget et assure une meilleure lisibilité immédiate, d'autre part qu'une comptabilité d'exercice est plus appropriée à la mise en place d'un contrôle de gestion, et à une évaluation des performances* »¹³⁸⁰. Même si chacune de ces deux comptabilités doit rester autonome, elles doivent coexister dans un système intégré dans la mesure où leur articulation est

¹³⁷⁴ Article 30 LOLF française de 2001.

¹³⁷⁵ MONTAGNIER (G.), *Principes de comptabilité publique*, Précis Dalloz 1975, p. 6.

¹³⁷⁶ Voir articles 23 à 27 de la directive n°09/2009/CM/UEMOA portant PCE. Voir également BARILARI (A.) et BOUVIER (M.), *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, L.G.D.J, Collection « Systèmes » Finances publiques, 2005, pp. 46-56 ; GILLES (W), *Les principes budgétaires et comptables publics*, *op. cit.*, pp. 168-178.

¹³⁷⁷ Article 76 alinéa 3 de la directive UEMOA de 2009 portant RGCP.

¹³⁷⁸ En France, cette solution semble découler des compromis intervenus lors du vote de la loi organique de 2001, et certains auteurs considèrent qu'il s'agit d'un « *choix regrettable* » qui aura pour conséquence de compliquer davantage l'architecture comptable de l'État. Voir ADAM (F.) et (al.) *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 141-142.

¹³⁷⁹ BOUVIER(M.) et (al.), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 449 ; BARILARI (A.), et BOUVIER (M.), *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, *op. cit.*, p. 47 ; ORSONI (G.), « Les Finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », in Mélanges Paul AMSELEK, éd. BRUYLANT, 2005, p. 647.

¹³⁸⁰ BOUVIER(M.) et (al.), *Finances publiques*, *op. cit.* p. 449.

indispensable à la production des informations utiles aux autorités de contrôle et de gestion¹³⁸¹.

604. La comptabilité des matières, valeurs et titres, qualifiée de comptabilité d'inventaire¹³⁸², apparaît comme une comptabilité auxiliaire à la comptabilité générale¹³⁸³. Elle a pour objet « *la description des existants, des biens mobiliers et immobiliers, des stocks autres que les deniers et valeurs de l'État* » et permet ainsi « *un suivi des immobilisations incorporelles, des immobilisations corporelles, des stocks et des valeurs inactives* »¹³⁸⁴. Cette comptabilité devrait assurer une fonction de contrôle dans la mesure où elle permet la vérification de la stricte utilisation des fournitures, produits, matières, valeurs et titres des collectivités publiques dans le cadre de leurs activités¹³⁸⁵. Elle est tenue par des agents habilités par l'ordonnateur¹³⁸⁶.

605. La comptabilité analytique des coûts « *a pour objet de faire apparaître les éléments de coûts des services rendus ou de prix de revient des biens produits et des services fournis ainsi que de permettre le contrôle des rendements et performances des services, notamment dans le cadre des budgets de programmes et de la gestion axée sur les résultats* »¹³⁸⁷. Elle semble être destinée à l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes, mais pourra également, à terme, devenir un instrument de contrôle de gestion et d'aide à la décision au service des responsables de programmes¹³⁸⁸. La connaissance des coûts constitue en effet un élément déterminant des orientations de politiques nationales¹³⁸⁹. Elle est autonome de la comptabilité générale, mais utilise les données de celle-ci. De ce fait, les autorités communautaires prévoient que sa mise en œuvre ne pourra intervenir dans les États que lorsque la comptabilité des matières et la comptabilité générale seront considérées comme suffisamment fiables¹³⁹⁰.

¹³⁸¹ Guide didactique de la directive n°09/2009/CM/UEMOA portant Plan Comptable de l'État au sein de l'UEMOA, Tome 1, relatif aux normes applicables aux États membres de l'UEMOA, p. 8.

¹³⁸² Article 81 alinéa 1 de la directive UEMOA de 2009 portant RGCP.

¹³⁸³ BA (D.B.), thèse, *op. cit.*, p. 267.

¹³⁸⁴ Article 81 alinéa 1 et 2 de la directive UEMOA de 2009 portant RGCP.

¹³⁸⁵ BA (D. B.), thèse, *op. cit.*, p. 267.

¹³⁸⁶ Article 83 alinéa 1 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant RGCP.

¹³⁸⁷ Article 84 alinéa 1 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant RGCP.

¹³⁸⁸ ADAM (F.) et (al.), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 142.

¹³⁸⁹ Guide didactique directive RGCP, p. 87.

¹³⁹⁰ Ibidem.

2. La déconcentration de la fonction comptable

606. Il convient de rappeler que la comptabilité budgétaire est tenue par l'ordonnateur qui y retrace la phase administrative des opérations, et qui est renseignée par les comptables publics afin que soient prises en compte les opérations d'encaissement et décaissement¹³⁹¹. La comptabilité des matières est également tenue sous le contrôle de l'ordonnateur. La comptabilité générale est tenue par le comptable public deniers et valeurs¹³⁹² conformément à l'article 18 de la directive RGCP de 2009 qui dispose que « *le comptable public deniers et valeurs [...] est seul habilité à effectuer [...] la tenue de la comptabilité du poste qu'il dirige* ». Cette disposition est complétée par l'article 78 qui dispose que « *la comptabilité générale de l'État est tenue exclusivement par les comptables directs du Trésor et les comptables des administrations financières par année civile* ». Les comptables directs du Trésor et les comptables des administrations financières sont donc des comptables publics en deniers et valeurs.

607. Dans le cadre de cette comptabilité générale, deux principes d'organisation ont été arrêtés à savoir, d'une part, la possibilité pour les comptables des administrations financières (des impôts et des douanes)¹³⁹³ d'« *être organisés en réseaux de postes comptables comprenant des comptables supérieurs ou subordonnés, principaux ou secondaires, distincts du réseau du Trésor dans les conditions fixées par les réglementations nationales* »¹³⁹⁴, et d'autre part, « *la déconcentration de la comptabilité générale, en vue de la*

¹³⁹¹ Article 15 de la directive RGCP « *les actes des ordonnateurs, engagement, liquidations et ordonnancement sont retracés dans une comptabilité budgétaire permettant de suivre le déroulement des opérations budgétaires et d'effectuer le rapprochement avec les écritures des comptables publics* ».

¹³⁹² Selon la nature de leur comptabilité, l'article 17 de la directive RGCP distingue en effet deux catégories de comptables publics : les comptables deniers et valeurs et les comptables d'ordre.

« *Les comptables deniers et valeurs sont des personnes habilitées, affectées au maniement et à la conservation des fonds publics, des valeurs qui sont des valeurs de portefeuille, bons, traites, obligations, rentes et actions de société. Les comptables deniers et valeurs sont :*

- les comptables directs du Trésor ;
- les comptables des administrations financières ;
- les agents comptables des établissements publics.

Les comptables d'ordre sont ceux qui centralisent et présentent dans leurs écritures et leurs comptes les opérations financières exécutées par d'autres comptables. Toutefois, les fonctions de comptable d'ordre ne sont pas incompatibles avec celles de comptable deniers et valeurs ».

¹³⁹³ Ceux-ci sont « *chargés en particulier du recouvrement d'impôts, de droits, de redevances et de recettes diverses, ainsi que des pénalités fiscales et des frais de poursuites dans les conditions fixées par le Code général des impôts, le Code des douanes, le Code du domaine de l'État, ainsi que les lois et règlements* », article 20 alinéa 1 de la directive 2009 portant RGCP.

¹³⁹⁴ Article 20 alinéa 2 de la directive n°07/200/CM/UEMOA portant RGCP.

rapprocher du fait générateur et des ordonnateurs ainsi que leurs services gestionnaires »¹³⁹⁵. Ces deux principes se complètent. Selon le premier, les deux catégories de comptables seront structurées selon les mêmes modalités¹³⁹⁶. Mais dans le souci de présenter une situation unique des comptes de l'État, les opérations des comptables de ces administrations financières devront être centralisées par le Trésor¹³⁹⁷. Le second principe concerne plus particulièrement l'organisation des comptables directs du Trésor¹³⁹⁸. Ces derniers, placés sous l'autorité du ministre en charge des Finances, « *exécutent toutes opérations budgétaires, financières, et de trésorerie de l'État, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor* »¹³⁹⁹. Le principe de déconcentration vise en premier lieu à rapprocher la comptabilité générale du fait générateur qui semble être interprété essentiellement du point de vue de la dépense publique, mais pourrait également avoir une déclinaison du point de vue des recettes¹⁴⁰⁰. Le rapprochement des lieux où s'effectuent le recouvrement des recettes et l'exécution des dépenses suppose la présence du comptable public auprès des ordonnateurs et leurs services gestionnaires¹⁴⁰¹. Cette déconcentration pourrait comporter deux aspects. En effet, d'une part, les ordonnateurs principaux étant les ministres et présidents des institutions constitutionnelles, cette déconcentration pourrait consister à placer auprès de chacun d'eux, un comptable principal. D'autre part, des comptables secondaires rendant compte aux comptables principaux, pourraient être placés auprès des ordonnateurs secondaires.

¹³⁹⁵ Article 77 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA

¹³⁹⁶ Mais les comptables des administrations financières ne disposent que d'une compétence en matière de recettes contrairement aux comptables directs du Trésor qui disposent d'une compétence de principe.

Le comptable supérieur est celui qui a sous son autorité hiérarchique un ou des comptables subordonnés. Le comptable principal rend ses comptes à la Cour des comptes. Le comptable secondaire est celui dont les opérations sont centralisées par un comptable principal auquel il rend compte. Voir définition des différentes catégories de comptables publics à l'article 17 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA.

¹³⁹⁷ Article 20 alinéa 3 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant RGCP.

¹³⁹⁸ La question de l'adaptation de l'organisation du réseau du Trésor public au niveau ministériel comme au niveau déconcentré avait déjà été soulevé dès 2001 en France, voir BASSÈRES (J.), « La comptabilité publique et la réforme », RFFP n°76 Novembre 2001, p. 105.

¹³⁹⁹ Article 19 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA.

¹⁴⁰⁰ BA (D. B.), thèse *op. cit.*, p. 276

¹⁴⁰¹ Ce principe de déconcentration se justifie sans doute par l'émergence d'une fonction comptable partagée. En effet, dans le cadre d'une comptabilité d'exercice, en amont, l'ordonnateur est à l'origine des écritures comptables puisque les dettes et les créances de l'État acquièrent une valeur certaine avec la certification du service fait. En aval, si le comptable reste le seul habilité à établir les états financiers de l'État, il ne pourra le faire qu'avec l'aide des informations détenues par le gestionnaire, notamment les informations relatives aux charges et produits à rattacher à l'exercice ou aux amortissements, dépréciations et provisions. Voir GUILLERMINET (C.), « Du RGCP au GBCP, les nouvelles règles budgétaires et comptables de l'État », RFFP n°124-novembre 2013 ; MORIN (Nathalie), « La nouvelle comptabilité de l'État, une dynamique partagée au service de la gestion publique », RFFP, n°94 février 2006, p. 29.

608. La question se pose cependant de savoir comment rendre cette déconcentration effective. Evidemment, « *cette organisation ne signifie pas que les comptables directs du Trésor doivent être présents physiquement sur tout le territoire, mais que leur gestion comptable doit couvrir tout le territoire national* »¹⁴⁰². Le recours à l'outil informatique permettrait de rationaliser cette organisation. Il peut donc ne pas être forcément assigné à chaque ordonnateur un comptable, mais plutôt un logiciel comptable. Les progiciels de gestion intégrés permettent de doter l'État d'un outil de gestion budgétaire et comptable unifié pour tous les acteurs de l'exécution budgétaire, aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré¹⁴⁰³. Et s'agissant plus particulièrement des comptables publics, l'automatisation du processus comptable des dépenses ou des recettes permet de faciliter le contrôle des opérations comptables et la centralisation des données¹⁴⁰⁴. On peut donc dire que « *loin d'entrer en conflit avec les principes de la comptabilité publique, l'informatique en rend plus aisée la bonne application* »¹⁴⁰⁵.

609. Mais, dans le contexte des États africain de la zone, l'introduction de l'outil informatique dans la gestion des Finances publiques rencontre des difficultés. Au Burkina Faso, par exemple, le plan stratégique de modernisation de l'administration 2011-2020¹⁴⁰⁶, relevait quelques écueils de l'administration burkinabé, à savoir :

- le sous-équipement des structures administratives en matériel informatique ;
- la couverture insuffisante du réseau d'infrastructures de communication ;
- l'absence de structure informatique dans certains départements ministériels ou institutions ;
- l'insuffisance des ressources humaines dans le domaine de l'informatique au sein de l'administration publique et leur niveau de rémunération assez faible par rapport au privé ;
- des difficultés de gestion du changement pour entrer dans l'ère du numérique.

¹⁴⁰² Guide didactique directive portant RGCP, p. 82.

¹⁴⁰³ AKHOUNE (F.), thèse, *op. cit.*, p.280, GUILLERMINET (C), « Du RGCP au GBCP, les nouvelles règles budgétaires et comptables de l'État », *op. cit.*, p.168 et s.

¹⁴⁰⁴ BELTRAME (P.), « Quelques réflexions sur l'informatique et la gestion des finances publiques », RFFP n°11-1985, p. 22.

¹⁴⁰⁵ Ibidem.

¹⁴⁰⁶ Décret n° 2011-535/PM/MFPTSS du 9 août 2011 portant adoption du plan stratégique décennal de modernisation de l'administration (2011-2020) et de son premier plan d'action triennal (PAT), 2011-2013, JORF n°4 du 26 janvier 2012.

610. Il conviendrait alors de régler ce préalable, pour une intégration efficace de la nouvelle gestion publique dans les systèmes nationaux des États.

Section II. La rénovation des outils de la gestion budgétaire

611. La spécialisation des crédits au sein d'une enveloppe globalisée implique une liberté de gestion reconnue aux gestionnaires en vue de les responsabiliser. Les gestionnaires disposent désormais d'une marge de manœuvre assez importante dans la gestion des crédits budgétaires du programme (§I). Mais, l'exécution budgétaire ne devant pas s'écarter de l'équilibre budgétaire définie dans loi de finances, des mécanismes visant à la maîtrise de la dépense publique en exécution ont été institués (§II).

§I. Les nouvelles marges de manœuvre dans la gestion des crédits budgétaires

612. Le principe qui sous-tend la nouvelle réforme consiste en une globalisation du budget alloué à la mise en œuvre d'un programme sous la responsabilité d'un responsable de programme, doté d'une liberté de gestion, en contrepartie de l'engagement de celui-ci sur des résultats à atteindre. Cette liberté se traduit par le principe de fongibilité des crédits entre les mains du gestionnaire (A). Une gestion efficace des programmes nécessitant que ceux-ci se déclinent au plan opérationnel, il serait intéressant d'analyser comment pourrait s'opérer la fongibilité des crédits dans ce cadre (B).

A. La fongibilité des crédits

613. Les crédits sont désormais spécialisés par programmes. La fongibilité des crédits désigne les mouvements de crédits à l'intérieur du programme **(1)**. Mais la nature particulière de certaines dépenses a conduit à limiter cette liberté de mouvement **(2)**.

1. La notion de fongibilité des crédits

614. La logique de moyens, qui prévalait, emportait une certaine rigidité dans l'exécution des dépenses dans la mesure où un crédit budgétaire n'était utilisé que pour l'objet pour lequel il avait été prévu¹⁴⁰⁷. Ainsi, des crédits pouvaient être encore disponibles pour la réalisation de certaines dépenses alors que, dans le même temps, d'autres chapitres étaient vides interdisant que l'on poursuive les dépenses en ces domaines¹⁴⁰⁸. Désormais, les crédits ouverts pour chaque programme, donc d'enveloppes globales plus larges que les anciens chapitres, sont décomposés selon leur nature en crédits de personnel, biens et services, investissements et transferts¹⁴⁰⁹. Les crédits étant spécialisés par programme, cela implique que la présentation des crédits à l'intérieur du programme par nature, ne soit qu'indicative. C'est dans ce sens d'ailleurs qu'il est prévu qu'à l'intérieur du programme, la nature de ces crédits peut être modifiée s'ils sont libres d'emplois¹⁴¹⁰. Cette liberté dans la répartition de la nature des crédits est la fongibilité des crédits. Mais en réalité, cette fongibilité par nature des crédits prévue par la directive doit être combinée, en gestion, par un second axe de fongibilité, celle par destination des crédits. La fongibilité au sein du programme s'effectue également, en effet, entre les actions.

615. Nous avons déjà souligné la différence, non pas de nature, mais de degré, entre le programme et l'action¹⁴¹¹, le programme étant l'unité de spécialisation des crédits et

¹⁴⁰⁷ LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des Finances publiques », RFAP, n°117-2006, pp. 131-132.

¹⁴⁰⁸ Ce qui avait pour conséquence que le contrôle qui était mis en place n'était qu'un contrôle de régularité.

¹⁴⁰⁹ Article 12 alinéa 7 de la directive n°06/2007/CM/UEMOA.

¹⁴¹⁰ Article 15 alinéa 2 de la directive n°06/2007/CM/UEMOA.

¹⁴¹¹ Cf supra, 467.

l'action regroupant des crédits destinés à la réalisation de finalités bien précises au sein du programme. Ce sous-programme constitue donc le second niveau de la nomenclature par destination. À la lecture de l'article 46 de la DLF de 2009, il apparaît que le détail des crédits pour chaque programme par actions, est joint au projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances. La répartition des crédits par actions n'est alors qu'indicative et « *le responsable de programmes peut réaffecter les crédits d'une action à l'autre à l'intérieur d'un même programme pourvu qu'il respecte les règles de fongibilité concernant l'axe par nature* »¹⁴¹².

616. La combinaison de ces deux axes de fongibilité laisse entrevoir, dans le cadre d'une présentation matricielle par actions et par nature de dépenses, qu'au sein du programme, la fongibilité est totale entre les actions, sous réserve des limites imposées¹⁴¹³. Cela signifie notamment que le responsable de programme peut décider de modifier la nature des dépenses au sein d'une action donnée du programme, mais peut également le faire d'une action X vers une action Y en utilisant, par exemple, des crédits de biens et services de la première pour le financement de dépenses d'investissement de la seconde. Le responsable de programme dispose ainsi « *de vraies marges de manœuvre pour conduire ses services, piloter les ressources humaines et orienter les politiques publiques nécessaires pour atteindre les objectifs qui auront justifié ses demandes de crédits et leur ouverture par le parlement* »¹⁴¹⁴.

2. L'encadrement de la fongibilité des crédits

617. La fongibilité permise par les nouvelles marges de manœuvre accordées aux gestionnaires de programmes comporte toutefois une limite conduisant à la qualifier de fongibilité asymétrique. Dans la zone UEMOA en particulier, cette fongibilité asymétrique comporte deux volets essentiels. Ces deux volets démontrent la spécificité des dépenses de personnel et des dépenses d'investissements dans les États de la zone UEMOA qui ont

¹⁴¹² CATTEAU (D), thèse, *op. cit.*, p. 413.

¹⁴¹³ LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.), « Responsable de programme », AJDA, n°16-26 avril 2004, p. 841.

¹⁴¹⁴ Ibidem.

entendu imposer pour les dépenses de personnel un plafond de crédits, et pour les dépenses d'investissement au contraire un plancher de crédits.

618. D'une part, en effet, les crédits de personnel, peuvent majorer les crédits de biens et services, de transfert ou d'investissement¹⁴¹⁵. Mais à l'inverse, les crédits destinés aux autres dépenses ne peuvent servir à majorer les dépenses de personnel. Ce mécanisme, qui peut paraître excessif car contraire à l'esprit d'intéressement et de responsabilisation nécessaire pour une nouvelle gestion publique, découle d'un parti pris de maîtrise des effectifs et est complété par l'imposition à chaque ministère d'un plafond annuel d'autorisation d'emplois¹⁴¹⁶. Ce plafond d'emplois ministériel est reparti entre les programmes¹⁴¹⁷. Le souci de maîtrise des dépenses de personnel dans la zone UEMOA présente une double raison. Premièrement, « *une dépense de personnel engage généralement le très long terme, alors que les économies dégagées sur les autres dépenses ne concernent que le court terme* »¹⁴¹⁸. Deuxièmement, il serait assez difficile de déterminer à l'intérieur de la masse globale que constituent les dépenses de personnel, au sein du programme, quelle dépense en particulier (statutaire ou vacataire occasionnel) a pu causer un accroissement des dépenses de personnel, sauf à effectuer un contrôle financier sur chaque dépense de personnel, ce qui serait là encore contraire au principe de responsabilisation des gestionnaires des programmes¹⁴¹⁹.

619. D'autre part, les crédits de biens et services et de transfert, peuvent être utilisés pour majorer les crédits d'investissement¹⁴²⁰. En sens inverse, les crédits d'investissement ne peuvent servir à abonder les autres dépenses. Il apparaît ainsi que « *les dépenses de personnel et, dans une moindre mesure, les dépenses de fonctionnement (biens et services et transferts) deviennent les variables d'ajustement pour le pilotage de l'exécution du programme au profit*

¹⁴¹⁵ Article 15 alinéa 2 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

¹⁴¹⁶ ALBERT (J-L.), *Finances publiques*, 9^e éd., Dalloz, 2015, p. 446.

¹⁴¹⁷ Dans la zone UEMOA, la notion d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État remplace celle d'emplois budgétaire, en vigueur sous l'ancienne directive de 1997. Cette dernière consistait à arrêter une liste d'emplois par grade et qualifications dans la loi de finances pour combler des postes vacants. Mais désormais, les gestionnaires disposent d'une souplesse dans la gestion de la masse salariale puisque les recrutements se font en fonction des besoins. La liberté des nouveaux gestionnaires concerne aussi bien le profil des recrutements que les requalifications d'emplois.

En France, par exemple le plafond d'emplois rémunérés par l'État, quel que soit leur statut, calculé en équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2006 devait être inférieur à un plafond fixé à 2351034 pour l'ensemble du budget de l'État. Un fonctionnaire travaillant en temps plein tout au long de l'année comptant pour 1, et un fonctionnaire travaillant à temps partiel, 50% par exemple, compte pour 0,5.

¹⁴¹⁸ Guide méthodologique d'élaboration du budget programme au BF, *op. cit.*, p. 25.

¹⁴¹⁹ Ibidem.

¹⁴²⁰ Article 15 alinéa 2 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

des dépenses d'investissement »¹⁴²¹. Là aussi, deux raisons principales peuvent expliquer la volonté de rendre intangible les crédits d'investissements. D'abord, lorsqu'une marge est dégagée sur les dépenses d'investissement, il ne s'agit pas forcément d'une économie dans la mesure où elle peut tout simplement provenir d'un retard dans la réalisation de l'investissement en question. On est dans ce cas en face d'un simple report des crédits dans le temps¹⁴²². Ensuite, « *toute économie réelle dégagée sur un équipement doit (...) prioritairement être utilisée à accélérer la réalisation des investissements décidés dans le cadre de la programmation pluriannuelle* »¹⁴²³.

620. Ces deux volets de l'asymétrie de la fongibilité dans la zone UEMOA traduisent le souci de renverser la tendance observée dans la pratique budgétaire, faisant des dépenses d'investissement la variable d'ajustement en cas de difficultés financières¹⁴²⁴, et ainsi de se conformer aux règles de convergence instituées dans le cadre du PSCSC. Les deux premiers critères de second rang de l'ancien Pacte de convergence¹⁴²⁵ portant sur la structure de la dépense publique visaient la diminution des dépenses de personnel dans les États membres pour les réorienter vers les dépenses d'investissement. Le nouveau PCSCS, adopté en janvier 2015, ne retient plus que le critère relatif à la masse salariale dont le ratio par rapport aux recettes fiscales, doit être inférieur à 35%¹⁴²⁶. Le maintien de la double asymétrie dans les textes financiers de la zone, s'inscrit dans la continuité de l'ajustement structurel des dépenses dans les États membres de la zone.

¹⁴²¹ Guide didactique de la directive n°06/2007/CM/UEMOA, p. 35.

¹⁴²² Burkina Faso, *Guide méthodologique pour l'élaboration du budget programme*, *op. cit.*, p. 25.

¹⁴²³ Ibidem.

¹⁴²⁴ Cf. supra, 427.

¹⁴²⁵ Le ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales ne devrait pas excéder 35%, et le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales devrait atteindre au moins 20%.

¹⁴²⁶ Ce critère constitue avec celui relatif au taux de pression fiscale, les deux critères de second rang du nouveau Pacte de convergence. Cf. supra, 148 et s.

B. La déclinaison opérationnelle de la fongibilité

621. Le principe de fongibilité, simple dans son énoncé, semble toutefois complexe dans sa mise en œuvre concrète, surtout dans un contexte de déclinaison opérationnelle des programmes. L'enjeu est de déterminer à quel niveau d'exécution des programmes est mise en œuvre la fongibilité des crédits. Certes, ni les autorités communautaires, ni aucun des États membres n'ont institué une telle déclinaison, mais cette éventualité est à prévoir surtout que le pilotage efficace des programmes en dépend. Et à l'évidence, l'institution d'une déclinaison opérationnelle des programmes pose nécessairement la question de l'articulation de celle-ci avec le principe de fongibilité des crédits. La question qui se pose est la détermination des autorités habilitées à effectuer cette fongibilité¹⁴²⁷.

622. Pour déterminer les autorités qui ont compétence pour effectuer la fongibilité des crédits, en nous fondant sur l'exemple français, il convient tout d'abord de ne pas confondre l'action et le budget opérationnel de programme. L'action détaille au sein du programme la politique publique mise en œuvre, tandis que le BOP est un cadre managérial qui décline les actions du programme sur un périmètre ou un territoire donné. Ensuite, il est utile de préciser comment s'effectue la déclinaison des moyens budgétaires nécessaires à la mise en œuvre des actions du programme. À l'issue du vote parlementaire, le responsable de programme reçoit une enveloppe globale qu'il délègue dans les mêmes formes au responsable de BOP. Ainsi, « *la partie crédits budgétaires du BOP sera exprimée sous forme matricielle, à la fois par actions et par nature de dépenses* »¹⁴²⁸. La différence ici est que le BOP ne mettant pas forcément en œuvre toutes les actions et toutes les natures de dépenses du programme, il ne recevra donc que ce qui correspond à sa compétence fonctionnelle dans le programme¹⁴²⁹. De la même manière, les principes de déclinaison restent les mêmes pour ce qui est des UO. Mais, la spécialisation étant plus grande au niveau des UO, il y'aura moins de natures de dépense et moins d'actions du programme concernées dans la matrice de déclinaison des crédits d'un BOP vers une UOP¹⁴³⁰. On aura donc une structure composée du

¹⁴²⁷ La directive n°06/2009/CM/UEMOA ne prévoit aucune exigence de forme pour le changement de destination des crédits. Par contre, la fongibilité par nature des crédits budgétaires est décidée par arrêté du ministre concerné qui est simplement tenu d'informer le ministre en charge des Finances. Voir article 15 alinéa 3

¹⁴²⁸ Guide méthodologique pour l'élaboration du budget programme BF, *op. cit.*, p. 34.

¹⁴²⁹ Ibidem, pp. 34-35.

¹⁴³⁰ Ibidem, p. 35.

programme, du BOP et de l'UO, chacun contenant des crédits selon la destination ou selon la nature.

623. La destination des crédits constitue le fondement de la déclinaison opérationnelle, et il ressort que la fongibilité suivant cet axe pourra s'exercer sur l'ensemble des niveaux de déclinaison, ce qui aboutira à une fongibilité à étages¹⁴³¹. « *En effet, le responsable de budget opérationnel de programme aura la possibilité, en cours d'exercice, si la réalisation de son plan d'action l'exige, de réaffecter des crédits d'une unité opérationnelle à l'autre, et, de la même façon, le responsable de programme pourra toujours transférer des crédits d'un BOP à l'autre* »¹⁴³².

624. S'agissant de la fongibilité suivant l'axe par nature des crédits, d'abord au niveau du BOP, la question principale qui se pose est celle de savoir si le caractère limitatif des crédits de dépenses de personnel qui s'impose au programme, s'impose également au niveau du BOP ? Il semble logique en tout cas, « *pour que le programme, en son entier, respecte ce plafond, (...) que chaque gestionnaire qui en reçoit une partie respecte la partie correspondante du plafond* »¹⁴³³. Le RBOP pourra disposer en ce sens de la faculté d'effectuer la fongibilité asymétrique sur autorisation du responsable de programme¹⁴³⁴. Il peut donc effectuer, au sein de son BOP, des mouvements de crédits entre les différentes catégories de dépenses, dans les limites de fongibilité autorisées. Mais en réalité, sous la contrainte globale au niveau du programme, il n'est pas interdit au responsable de programme lui-même, d'abonder les dépenses de personnel d'un BOP par des crédits destinés à d'autres catégories de dépenses. En ce sens, l'enveloppe pour dépenses de personnel d'un responsable de BOP pourra être abondée, d'une part, si des crédits pour dépenses de personnel sont disponibles au niveau du programme et n'ont pas été mis à la disposition d'autres responsables de BOP¹⁴³⁵ et, d'autre part, si l'enveloppe pour dépenses de personnel du

¹⁴³¹ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 415.

¹⁴³² Ibidem.

¹⁴³³ Burkina Faso, guide méthodologique pour l'élaboration du budget programme, *op. cit.*, p. 35.

¹⁴³⁴ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 415.

¹⁴³⁵ France, Ministère du budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, « Pilotage de la masse salariale et des emplois, Macro processus 2008 », Fascicule descriptif à macro maille, édition de mars 2009, p. 8 ; Burkina Faso, guide méthodologique pour l'élaboration du budget programme, *op. cit.*, p. 35.

programme est redéployée entre les BOP (le supplément apporté à un BOP est compensé par le retrait affectant un autre BOP). On parle alors de fongibilité symétrique¹⁴³⁶.

625. Pour ce qui est ensuite du niveau le plus fin qu'est l'UO, la grande spécialisation des services à ce niveau complexifie la mise en œuvre de la fongibilité des crédits du fait du faible montant des enveloppes budgétaires. En effet, « *gérer plus librement suppose des masses financières qui permettent de faire des choix* »¹⁴³⁷. Au-delà de cette limite d'ordre pratique, le choix fait en France par la Direction de la Réforme budgétaire est de ne pas autoriser le responsable d'unité opérationnelle à exercer la fongibilité asymétrique¹⁴³⁸. En principe, celui-ci ne dispose uniquement que d'une fongibilité interne aux deux enveloppes qui lui sont allouées après autorisation du responsable du BOP, c'est-à-dire qu'il peut réaffecter les crédits au sein des deux enveloppes, mais pas de l'une à l'autre¹⁴³⁹. Par exemple, « *au sein même des dépenses de personnel (entre fonctionnaires et contractuels, entre rémunération principale et rémunération accessoires), ou bien entre les autres dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement (au sein du fonctionnement ou bien entre gros entretien et équipement)* »¹⁴⁴⁰.

626. Mais en réalité, cette organisation décrite plus haut peut être modulable selon les programmes, et il appartiendra à la charte de gestion d'en fixer les modalités. Cette charte pourra en effet « *prévoir que le responsable de BOP doit informer le responsable de programme de chaque mouvement de crédits ou même qu'il n'a, dans ce cadre qu'un simple pouvoir de proposition, les redéploiements de crédits devant être validés par le responsable de programme* »¹⁴⁴¹. Elle pourra également « *fixer des règles spécifiques relatives à la fongibilité interne aux deux enveloppes à la disposition des responsables de BOP, voire de recueillir l'approbation de ce dernier ou même celle du responsable de programme* »¹⁴⁴². La qualité du management du responsable de programme s'avère particulièrement indispensable

¹⁴³⁶ France, Fascicule descriptif à macro maille, mars 2009, *op. cit.*, p. 8 ; BF, guide méthodologique pour l'élaboration du budget programme, *op. cit.*, p. 35.

¹⁴³⁷ TROSA (S.), « La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », RFFP, n°121-février 2013, p. 243.

¹⁴³⁸ Voir notamment CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 415.

¹⁴³⁹ Ibidem ; MORDACQ (F.), « Les nouveaux modes de gestion en régime LOLF », in BOUVIER (M.), (dir.), *Innovations, créations et transformations en Finances publiques*, Actes de la IIe université de printemps de Finances publiques du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP), L.G.D.J., 2006, p. 32.

¹⁴⁴⁰ MORDACQ (F.), *Les finances publiques*, éd. PUF 2011, Collection Que sais-je ?, p. 91.

¹⁴⁴¹ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 416.

¹⁴⁴² Ibidem.

en matière de mise en œuvre de la fongibilité des crédits. Celui-ci pourrait, au moment de la mise à disposition des crédits, conserver une sorte de réserve pour chacune des deux enveloppes (dépenses de personnel et autres dépenses) qu'il affectera suivant les besoins¹⁴⁴³.

627. La nouvelle réforme introduite dans la zone UEMOA ne précise pas les modalités exactes d'exercice de cette fongibilité des crédits au sein des programmes. Mais il paraît évident que « *les modalités d'exercice de fongibilité devraient être plus souple que les procédés réglementaires de modification de la répartition des crédits en cours d'exercice* »¹⁴⁴⁴.

§II. L'autonomie des acteurs face à la régulation budgétaire

628. L'autorisation budgétaire donnée par le Parlement ne peut en principe être modifiée que par une autre loi de finances. Mais à l'évidence, la gestion budgétaire ne peut se réduire au strict respect de l'autorisation parlementaire. En ce sens, des dispositifs permettant à l'exécutif de modifier la répartition des crédits budgétaires par voie réglementaire ont été institués afin de permettre une gestion adaptée aux changements en cours d'année. Ces mécanismes doivent cependant se concilier avec la nouvelle liberté acquise par les gestionnaires dans le cadre de la nouvelle gestion publique. Cette nécessaire conciliation se traduit cependant par un encadrement insuffisant de ces mécanismes **(A)**. De plus, la nécessité de contenir les dérapages dans la gestion du budget, et donc d'assurer une certaine discipline budgétaire, a conduit à conférer un pouvoir fondamental au ministre en charge des Finances, celui de la régulation budgétaire **(B)**.

A. L'insuffisant encadrement des mouvements de crédits

629. Le droit budgétaire prévoit plusieurs mécanismes permettant à l'exécutif de procéder en cours d'année à l'adaptation de l'exécution du budget. Ces mécanismes vont de la

¹⁴⁴³ Cf. infra, 645 et s.

¹⁴⁴⁴ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 378

modification de la répartition des crédits, à la modification des montants arrêtés en loi de finances. Sans prétendre épuiser l'ensemble de ces mécanismes, il convient tout de même de s'arrêter sur quelques-uns dont l'encadrement par les textes communautaires, bien que permettant tout au moins d'atténuer les atteintes portés à la spécialisation des crédits, reste insuffisant. Ainsi, on s'intéressera aux règles traditionnelles de mouvements de répartition des crédits, d'une part **(1)**, et en ce qui concerne les montants, à la technique de report de crédits, d'autre part **(2)**.

1. L'encadrement des mouvements de répartition des crédits

630. La spécialisation des crédits par programmes peut conduire à une rigidité dans l'exécution du budget. E. ALLIX écrivait en effet qu'« avec la spécialisation poussée à l'excès, plus d'initiative dans les services : une administration absolument passive aux ordres du parlement »¹⁴⁴⁵. Si la fongibilité des crédits permise à l'intérieur même des programmes, innovation majeure de la nouvelle réforme, contribue à renforcer ce principe de spécialité, les risques liés à la sous-estimation ou au contraire à la majoration des crédits alloués aux dépenses a conduit au maintien dans le droit budgétaire, de mécanismes permettant de modifier la répartition des crédits. Ces mécanismes se révèlent particulièrement à travers les procédures de transferts de crédits, et de virements de crédits. Les transferts de crédits « modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes de ministères distincts »¹⁴⁴⁶, tandis que les virements de crédits « modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes d'un même ministère »¹⁴⁴⁷. Ces mouvements sont interdits d'une dotation vers un programme à l'exception des crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles¹⁴⁴⁸.

631. Les transferts de crédits, intervenant entre ministères distincts, sont opérés par voie de décret pris en Conseil des ministres sur rapport conjoint du ministre chargé des Finances et des ministres concernés. Même si les textes communautaires ne le précisent pas,

¹⁴⁴⁵ ALLIX (E.), *Traité élémentaire de sciences des finances et de la législation financière*, éd. Rousseau, 1931, p. 209.

¹⁴⁴⁶ Article 21 alinéa 2 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant LF.

¹⁴⁴⁷ Article 21 alinéa 3 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant LF.

¹⁴⁴⁸ Article 21 alinéa 5 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant LF.

les transferts de crédits n'ont en principe pas pour objet de modifier l'objet des crédits. Les crédits transférés doivent correspondre à des actions du programme d'origine.

632. Les virements de crédits, quant à eux, peuvent ou non modifier la nature des crédits des programmes à l'intérieur d'un même ministère. S'ils modifient la nature des crédits, ils doivent être autorisés par décret sur rapport conjoint du ministre chargé des Finances et du ministre concerné. S'ils ne modifient pas la nature des crédits, ils sont autorisés par simple arrêté interministériel du ministre en charge des Finances et du ministre concerné¹⁴⁴⁹. On remarque ici le formalisme qui est exigé lorsque le mouvement modifie la nature du crédit.

633. Par crédits budgétaires, il faut comprendre, à la fois, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. En ce sens, dans l'hypothèse où le mouvement ne modifie pas la nature des crédits (cas des dépenses d'investissement), tout transfert des crédits de paiement sans le transfert des autorisations d'engagement associées empêchera le service destinataire du mouvement de consommer les crédits transférés¹⁴⁵⁰. Les plafonds d'emplois étant limitatifs, ceux-ci ne sont donc pas concernés par les mouvements de crédits, et leur modification ne peut s'effectuer par voie réglementaire mais plutôt par une loi de finance rectificative¹⁴⁵¹.

634. À l'inverse de la LOLF française, les parlementaires dans la zone UEMOA ne sont aucunement associés à l'utilisation de ces deux procédés qui portent visiblement atteinte à l'autorisation parlementaire et au principe de spécialité¹⁴⁵². Parce que portant essentiellement atteinte au principe de spécialité, les textes communautaires prévoient tout de même que le montant cumulé des transferts de crédits et virements affectant un programme ne peut dépasser dix pour cent (10%) des crédits votés de ce programme¹⁴⁵³. Cette limite est largement au-dessus de celle prévue par la LOLF française qui est de 2%. Ce plafond de 10%

¹⁴⁴⁹ En France, aussi bien les virements que les transferts sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des Finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des Finances et des autres commissions concernées.

¹⁴⁵⁰ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA, p. 39.

¹⁴⁵¹ Le caractère limitatif des plafonds d'autorisations d'emplois découle de l'article 20 de la directive 2009 portant loi de finances.

¹⁴⁵² Les parlementaires français sont informés avant l'adoption du décret de transfert ou de virement via les commissions, puis reçoivent un compte rendu spécial par le ministre concerné dans le rapport annuel de performance. Dans la zone UEMOA, ceux-ci sont informés a posteriori conformément à l'article 26 de la directive portant loi de finances.

¹⁴⁵³ Article 21 alinéa 4 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant LF.

s'applique aussi bien au programme d'origine qu'au programme de destination et dans l'hypothèse où l'un des programmes a déjà saturé sa limite de 10%, le transfert ou le virement ne sera pas effectué¹⁴⁵⁴.

2. L'encadrement de la technique des reports de crédits

635. Plusieurs mécanismes permettent au gouvernement de modifier le montant des crédits budgétaires en cours d'exécution. Mais, l'un de ces mécanismes mérite une attention particulière, en ce sens que, s'il permet de maintenir le lien entre les exercices budgétaires, son utilisation dans la zone UEMOA permet également de satisfaire aux exigences de la spécialisation des crédits par programmes. Il s'agit de la technique de report de crédits.

636. Le report de crédits est une exception au principe d'annualité budgétaire¹⁴⁵⁵ qui permet de reporter sur une année, les crédits non consommés de l'année précédente. Une annulation de ces crédits non consommés peut avoir des effets pervers, notamment l'impossibilité d'une gestion pluriannuelle, la surconsommation des crédits en fin d'année, la constitution de réserves parallèles, la pénalisation des investissements¹⁴⁵⁶. Dans la pratique, la technique du report de crédits peut être utilisée à des fins de régulation budgétaire, pour freiner le déficit budgétaire de l'exercice¹⁴⁵⁷. En effet, les reports de crédits résultent le plus souvent du « *blocage ou de la mise en réserve de crédits ouverts pour l'année, soit du blocage de crédits déjà reportés, et du report de ceux-ci dans le temps* »¹⁴⁵⁸. L'encadrement dont fait l'objet la procédure de report de crédits varie selon qu'il s'agit d'autorisations d'engagement ou de crédits de paiement. Les autorisations d'engagement ne concernent que les seules dépenses d'investissement et contrats de partenariat public-privé, alors que les crédits de paiement concernent toutes les catégories de dépenses¹⁴⁵⁹.

¹⁴⁵⁴ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA, p. 39.

¹⁴⁵⁵ En vertu du principe de l'annualité budgétaire, «...les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes ». Article 24 alinéa 1 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

¹⁴⁵⁶ ALBERT (J-L.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 418.

¹⁴⁵⁷ BOUVIER (M.), et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 386.

¹⁴⁵⁸ Ibidem, p. 434

¹⁴⁵⁹ Cf. article 17 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant LF.

637. S'agissant ainsi des autorisations d'engagement, leur report n'est pas automatique, car, contrairement aux anciennes autorisations de programmes, celles-ci sont annuelles et sont en principe annulées en fin d'exercice si elles n'ont pas été utilisées. Toutefois, par décret pris en Conseil des ministres, il peut être autorisé d'effectuer un report de crédits sur le même programme d'une année à l'autre. Pour ce qui concerne les crédits de paiement, leur report est en principe interdit. Mais, s'agissant des dépenses d'investissements pour lesquelles l'ouverture d'autorisations d'engagement n'a de sens que si elles sont accompagnées de crédits de paiement, il peut être autorisé exceptionnellement d'opérer un report de crédits.

638. Dans la zone UEMOA, les reports de crédits ne portent que sur les mêmes programmes d'une année à l'autre. L'objet précis de la dépense est donc préservé. Ainsi, dans la continuité du principe de spécialisation des crédits, et afin de responsabiliser les gestionnaires, il ne peut y avoir de reports « *croisés* » entre programmes¹⁴⁶⁰ contrairement à la LOLF française dans laquelle, à défaut du même programme, le report de crédits peut être effectué vers des programmes poursuivant le même objectif¹⁴⁶¹. La LOLF française prévoit cependant des limites dans l'usage de cette technique. D'abord, des reports d'autorisations d'engagement ne doivent servir à majorer des dépenses de personnel. Ensuite des limites quantitatives ont été imposées au report des crédits de paiement. Ainsi, d'une part, « *les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés* », et d'autre part, « *les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances* ». Dans la zone UEMOA par contre, aucune limite précise n'a été fixée au report des crédits puisque la directive se contente de dire que les autorisations d'engagement reportées majorent celles de l'année suivante « *à due concurrence* » et que le report des crédits de paiement ne doit pas dégrader l'équilibre budgétaire¹⁴⁶².

¹⁴⁶⁰ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA, p. 41.

¹⁴⁶¹ Aussi bien pour les autorisations d'engagement que pour les crédits de paiement. Cf Article 15 de la LOLF française.

¹⁴⁶² Article 24 alinéa 2 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

B. Le pouvoir de régulation budgétaire du ministre en charge des Finances

639. La notion de régulation budgétaire est en réalité une notion multiforme. Au sens large, elle pourrait apparaître comme la répartition sur l'année, de l'engagement ou du non engagement des crédits votés dans la loi de finances entraînant les formes les plus variées des modifications de l'autorisation initiale¹⁴⁶³. Mais la reconnaissance d'un pouvoir de régulation budgétaire dans la zone UEMOA au ministre en charge des Finances, vise en particulier la faculté pour ce dernier de soustraire l'utilisation de crédits budgétaires de façon temporaire ou définitive à l'usage des ministères dépensiers et leurs gestionnaires. Il convient d'analyser les fondements de ce redoutable outil aux mains du ministre en charges des finances **(1)**, avant d'aborder son impact sur les acteurs de la gestion budgétaire **(2)**.

1. Les fondements du pouvoir de régulation

640. Le ministre en charge des Finances n'est certes plus l'ordonnateur principal unique de l'ensemble du budget de l'État, mais les autorités communautaires ont entendu le maintenir dans un rôle d'acteur budgétaire central. À ce titre, il est «...*responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres budgétaire et financier définis par celle-ci* »¹⁴⁶⁴. Cette responsabilité se traduit par la reconnaissance à ce dernier d'un pouvoir de « *régulation budgétaire* ». Ce pouvoir de régulation se justifie essentiellement par des motifs qui tiennent soit au réglage conjoncturel de la situation économique, soit à la maîtrise de la dépense publique, et consiste donc pour le Gouvernement à infléchir le rythme de la dépense publique en cours d'exercice budgétaire¹⁴⁶⁵. Au-delà des nécessités conjoncturelles, la régulation budgétaire apparaît clairement comme un instrument de

¹⁴⁶³ On pourrait y inclure en ce sens, des mouvements tels que les virements et transferts de crédits, les reports de crédits ou encore les dépassements de crédits. Cf. ORSONI (G.), « Les pratiques de régulation budgétaire », RFFP, n°68-décembre 1999, p. 32.

¹⁴⁶⁴ Article 67 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant LF.

¹⁴⁶⁵ CANÉPA (D.), « La régulation budgétaire dans la nouvelle gestion de l'État », in BOUVIER (M.), (dir.), *Innovations, créations et transformations en Finances Publiques*, Actes de la IIème Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, LGDJ, 2006, p. 26.

politique budgétaire à moyen terme, car s'inscrivant dans une politique de redressement structurel des Finances publiques, « *en vue de maintenir l'équilibre budgétaire dans les limites préalablement définies par la loi de finances initiale* »¹⁴⁶⁶.

641. La reconnaissance du pouvoir de régulation au ministre en charge des Finances « *participe de l'observation d'une certaine précaution en matière budgétaire* »¹⁴⁶⁷. Concrètement, ce pouvoir de régulation se traduit par la possibilité reconnue à ce dernier, d'annuler les crédits, ou de les rendre momentanément indisponibles. Ainsi, il peut, d'une part, soit « *annuler un crédit devenu sans objet au cours de l'exercice* », soit « *annuler un crédit pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de finances* ». Il peut, d'autre part « *subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'État* ».

642. Le premier outil de régulation aux mains du ministre des Finances est donc l'annulation des crédits, sur deux fondements distincts :

- Les crédits devenus sans objet : la Cour des comptes française avait interprété la notion de crédits sans objet comme étant tous « *crédits qu'il est, par excès dans les prévisions ou par survenance d'évènements imprévus lors du vote de la loi de finances initiale, impossible, et non seulement inopportun, d'utiliser ou du moins d'utiliser intégralement aux dépenses en vue des desquelles ils ont été ouverts* »¹⁴⁶⁸. L'annulation de crédits dans cette première hypothèse ne semble donc pas relever à proprement parler de la régulation budgétaire dans la mesure où il n'est question ici que de constater une impossibilité de consommer les crédits dus, par exemple, à la non réalisation du fait générateur¹⁴⁶⁹. Mais, la question peut se poser de savoir si dans le cadre de la logique de responsabilisation des gestionnaires, et de la liberté qui leur est reconnue, la notion de crédits devenus sans objet est encore pertinente ? Le crédit devenu sans objet ne peut-il pas être librement réutilisé par le gestionnaire ?

¹⁴⁶⁶ CARREZ (G.), *Rapport au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique, adopté avec modifications par le Sénat (1995), modifiant la loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances*, AN, Douzième législature, Rapport n°2377, enregistré à la présidence de l'AN le 15 juin 2005, p.20

¹⁴⁶⁷ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 392.

L'article 25 de la directive loi de finances semble d'ailleurs confirmer cette distinction puisqu'il dispose que l'annulation des crédits intervient « *lorsqu'ils sont devenus sans objet* » ou « *dans le cadre de la mise en œuvre du pouvoir de régulation budgétaire défini à l'article 67 de la (...) directive* ».

¹⁴⁶⁸ Rapport sur l'exercice 1986, cité par Gilbert ORSONI, « Les pratiques de régulation budgétaire », *op. cit.*, p.36.

¹⁴⁶⁹ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 393.

- Le second fondement de l'annulation des crédits relève quant à lui bien du pouvoir de régulation, car permettant au ministre des Finances de prévenir ou de contenir tout dérapage dans la gestion des Finances publiques. Par exemple, l'ouverture de crédits par décret d'avance, à défaut de constater des recettes supplémentaires, nécessite une annulation de crédits afin de ne pas affecter l'équilibre budgétaire¹⁴⁷⁰. Mais, dès lors que ces annulations ne portent pas sur des crédits devenus sans objet, on peut considérer qu'il y a là une atteinte au pouvoir d'autorisation du Parlement, et celle-ci peut même être critiquées au regard du principe de sincérité budgétaire¹⁴⁷¹.

L'encadrement du pouvoir d'annulation semble cependant insuffisant, aussi bien au plan formel, qu'au plan matériel. Ainsi, d'une part, contrairement à la LOLF française, le nouveau texte UEMOA semble soustraire le recours à l'annulation des crédits, à l'arbitrage du Premier ministre. En effet, la LOLF française prévoit que cette procédure est opérée par décret pris en Conseil des ministres, sur rapport du ministre chargé des Finances, alors que dans la zone UEMOA, elle s'effectue par simple arrêté de ce dernier. Obligation est faite tout de même d'informer le Parlement¹⁴⁷² et la Cour des comptes dès la signature de l'arrêté d'annulation de crédits, et la ratification est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances relative à l'exercice concerné¹⁴⁷³. D'autre part, sur le plan matériel, aucune limite quantitative n'a été imposée à l'usage de la technique d'annulation de crédits¹⁴⁷⁴.

643. Le second outil de régulation budgétaire est la faculté de rendre indisponible des crédits budgétaires en fonction de la situation de la trésorerie. Il peut en effet y avoir un décalage dans l'exécution des opérations budgétaires, notamment des recettes et des dépenses. Dans ce cas, les crédits peuvent être rendus indisponibles et ne peuvent donc faire l'objet d'engagement de la part des ministères, ni être ordonnancés. Ils seront libérés en cas d'amélioration de la conjoncture ou, au contraire, être annulés¹⁴⁷⁵. L'élaboration d'un plan de

¹⁴⁷⁰ On constatera ici que le parallélisme n'est pas respecté puisque dans la zone UEMOA les annulations se font par simple arrêté du ministre des Finances.

¹⁴⁷¹ CATTEAU (D.), thèse *op. cit.*, p. 420.

¹⁴⁷² Notamment la Commission des Finances de l'AN.

¹⁴⁷³ Cf. article 26 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

¹⁴⁷⁴ En France, le montant cumulé des crédits annulés ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

¹⁴⁷⁵ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA, p. 70.

trésorerie, consécutif au plan d'engagement budgétaire et au plan de passation des marchés publics, permet d'avoir une visibilité sur la situation de la trésorerie¹⁴⁷⁶.

2. Les acteurs budgétaires face au pouvoir de régulation

644. La régulation budgétaire, qui découle avant tout d'un choix politique¹⁴⁷⁷, est une pratique nécessaire, voire indispensable pour éviter tout dérapage de la dépense globale. Chacun convient en effet qu'« *un budget ne peut s'exécuter sans modifications et que la maîtrise des Finances publiques est en elle-même un objectif politique* »¹⁴⁷⁸. La loi de finances n'ouvrant alors qu'une faculté de dépenser, le respect de l'équilibre budgétaire issue du vote parlementaire nécessite d'adapter l'exécution budgétaire aux réalités conjoncturelles. Si la légitimité de la régulation budgétaire n'est pas remise en cause, elle reste tout de même critiquée, car considérée comme non démocratique, ne favorisant pas la responsabilisation des gestionnaires, et surtout génératrice de mauvaise gestion¹⁴⁷⁹.

645. La mise en réserve d'une partie forfaitaire de crédits budgétaires, encore appelée « *réserve de précautions* », se traduisant par le gel en début d'exercice, utilisée de manière informelle en France avant l'entrée en vigueur de la LOLF de 2001¹⁴⁸⁰, puis consacrée par cette dernière¹⁴⁸¹, n'a pas été formellement reprise dans les textes communautaires de l'UEMOA. Mais cette éventualité ne semble pas écartée puisque les contrôleurs financiers¹⁴⁸² peuvent « *...effectuer des opérations de mise en réserve le cas*

¹⁴⁷⁶ Le plan de trésorerie mensualisé permet d'anticiper sur les recettes susceptibles d'être recouvrées dans les mois à venir et les répartir ensuite sur l'ensemble des dépenses autorisées en fonction des priorités du gouvernement. Les gestionnaires de crédits se voient alors imposés à l'avance le niveau maximum des engagements de dépenses à ne pas dépasser. Cf., DÂ (D.), « La recherche de la transparence budgétaire dans les réformes en Finances publiques au Burkina Faso », *Revue Afrilex*, juin 2012, p. 7.

¹⁴⁷⁷ CANÉPA (D.), « La régulation budgétaire dans la nouvelle gestion de l'État », *op. cit.*, p. 26.

¹⁴⁷⁸ ADAM (F.) et (al.), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 120.

¹⁴⁷⁹ CANÉPA (D.), « La régulation budgétaire dans la nouvelle gestion de l'État », *op. cit.*, pp. 26-30.

¹⁴⁸⁰ Le ministre en charge des Finances donne instructions aux contrôleurs financiers de refuser d'apposer leur visa sur les crédits gelés.

Pour plus de détails sur l'évolution des pratiques de régulation budgétaire en France, voir CONAN (M.), « La régulation budgétaire en quête de légitimité », RFFP, n°48-1994, pp. 95-229 ; ORSONI (G), « Les pratiques de régulation budgétaire », *op. cit.*, pp. 2-39.

¹⁴⁸¹ Article 14-III « *Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux Commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargé des finances* ».

¹⁴⁸² Concrètement, le pouvoir de régulation du ministre des Finances s'exerce par l'intermédiaire du contrôleur financier qui suit l'évolution des montants des crédits du secteur concerné, et peuvent procéder à une mise en

échéant »¹⁴⁸³. Les mesures de régulation retenues dans la zone UEMOA interviennent elles tout au cours de l'exécution¹⁴⁸⁴. Le montant des crédits à réguler est réparti par le ministre des Finances entre les autres ministères dépensiers. Les crédits faisant l'objet d'une annulation sont déduits des capacités financières des ministères et institutions, par le biais, par exemple, d'une modification dans le système d'information¹⁴⁸⁵.

646. Ainsi, dans le cadre de la nouvelle gestion publique, la régulation budgétaire apparaît pour le gestionnaire, comme l'une des contraintes de gestion les plus difficiles qu'il soit amené à surmonter¹⁴⁸⁶. Lorsque cette régulation intervient au fil de l'eau, elle nourrit l'incompréhension des services, une démobilisation des responsables de programmes, et des tensions éventuelles avec le ministre en charge des Finances¹⁴⁸⁷. Sans doute faudrait-il consacrer formellement la possibilité de constituer une réserve de dotation en début d'exercice, car elle permettrait aux gestionnaires d'avoir une bonne visibilité sur les crédits effectivement disponibles¹⁴⁸⁸. L'idéal pour certains gestionnaires serait même que, « *les mesures de régulation aient lieu le cas échéant, en une seule fois, pour solde de tout compte* »¹⁴⁸⁹. Les modalités pratiques de la mise en œuvre de ce « *principe d'auto-assurance* »¹⁴⁹⁰, qu'est la constitution de réserve au sein des programmes, restent à déterminer.

647. En effet, la logique issue de la nouvelle gestion publique repose sur l'engagement des gestionnaires à atteindre des résultats en contrepartie d'une liberté de gestion, se traduisant notamment par la faculté de redéployer librement leurs crédits à

réserve des crédits. Il peut refuser d'apposer son visa pour l'engagement d'une dépense lorsqu'il estime qu'il existe un risque pour l'équilibre budgétaire et financier défini par la loi de finances. Ce rôle du contrôleur financier a d'ailleurs été critiqué par la Cour des comptes française qui considère qu'il ne lui appartient pas de refuser d'apposer sa signature dès lors que la dépense était régulière. Cf. Cour des comptes, Rapport sur l'exécution de la loi de finances 1991, p. 131.

¹⁴⁸³ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA, p. 71.

¹⁴⁸⁴ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 393.

¹⁴⁸⁵ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA, p. 70.

¹⁴⁸⁶ CANÉPA (D.), « La régulation budgétaire dans la nouvelle gestion de l'État », *op. cit.*, p. 26.

¹⁴⁸⁷ WALINE (C.) et (al.), *Le budget de l'État, nouvelles règles nouvelles pratiques*, La Documentation Française, 2006, p. 120.

¹⁴⁸⁸ Ibidem.

¹⁴⁸⁹ Ibidem.

¹⁴⁹⁰ La circulaire du Premier ministre en date du 14 janvier 2013 considère en effet qu'au sein des programmes, certains postes de dépenses seront plus dynamiques que prévu, d'autres le seront moins ; des mesures nouvelles pourront également être mises en œuvre. Il est donc demandé aux gestionnaires de programmer l'emploi des crédits en considérant que les moyens d'engagement et de paiement mis en réserve ne seront pas disponibles afin de faire face aux dépenses plus dynamiques que prévues ou encore de mise en œuvre de mesures nouvelles. Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques, JORF n°0012 du 15 janvier 2013 p. 960.

l'intérieur d'enveloppes globales. Elle semble relativiser l'impact de la régulation budgétaire sur la responsabilisation des gestionnaires. Elle offre en effet un cadre nouveau pour la mise en œuvre de la régulation budgétaire. L'exercice de la fongibilité des crédits à l'intérieur des programmes permettra ainsi aux responsables de programmes d'identifier eux-mêmes, en fonction des orientations ministérielles, les priorités dont ils souhaitent le maintien en cas de régulation¹⁴⁹¹. Mais, la liberté de gestion ainsi consacrée ne suffit pas pour autant à garantir l'efficacité de la gestion. La régulation budgétaire reste décidée par une autorité extérieure, à savoir le ministre en charge des Finances. Ainsi, la qualité de la gestion, objectif principal des gestionnaires, s'en trouve affectée, puisque la régulation budgétaire peut entraîner le blocage de la mise en œuvre des politiques publiques¹⁴⁹².

648. En France, la Cour des comptes note, en effet, que la pratique de la régulation est source d'incertitude pour les services ministériels qui sont ainsi conduits à adopter un mode de gestion dégradé, voire irrégulier. Ceux-ci donnent, en effet, la priorité aux actions nouvelles, au détriment des dépenses obligatoires ou récurrentes. Cette mauvaise gestion se traduit également par l'allongement des délais de règlement des factures, des entorses aux procédures d'engagement des crédits et de passation des marchés publics ou encore la réalisation de dépenses hors de toute programmation cohérente ou dans l'urgence¹⁴⁹³. Une solution, consistant à impliquer le Parlement dans la procédure de régulation en même temps qu'une meilleure responsabilisation des gestionnaires, a été proposée. Il s'agit du vote directement par le Parlement d'une réserve de dotation par programme¹⁴⁹⁴. La solution finalement retenue est à "minima", puisque les parlementaires ne se contenteront que d'une simple information, laissant ainsi à l'exécutif la responsabilité de décider des modalités de mise en œuvre de la régulation¹⁴⁹⁵. Cela s'est traduit par un amendement de la LOLF qui insert un 4 bis à l'article 51 et qui dispose que « *une présentation des mesures envisagées*

¹⁴⁹¹ Ce travail s'effectue dans le cadre du dialogue de gestion. Cf. CANÉPA (D.), « La régulation budgétaire dans la nouvelle gestion de l'État », *op. cit.*, p. 28.

¹⁴⁹² Ibidem, p. 27.

¹⁴⁹³ Voir CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 429 ; CANÉPA (D.) « La régulation budgétaire dans la nouvelle gestion de l'État », *op. cit.*, p. 27.

¹⁴⁹⁴ Cour des comptes, Contributions de la Cour aux réflexions sur la révision de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, in LAMBERT (A), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n°59-02 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*, pp. 189-190

¹⁴⁹⁵ Pour les arguments en faveur de la solution ainsi retenue, voir LAMBERT (A) et MIGAUD (D), « Note d'étape sur le cadre de la régulation budgétaire », 12 mai 2005, 10 pages in *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, Rapport au gouvernement, septembre 2005, Annexes.

pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ». À l'analyse de cette disposition, il apparaît que pour les programmes dotés de crédits limitatifs, un taux de mise en réserve est prévu, d'une part, pour les dépenses de personnel, d'autre part pour les autres dépenses¹⁴⁹⁶. Et, pour renforcer davantage la responsabilité des gestionnaires, à l'intérieur de ces enveloppes de crédits, ceux-ci pourront distinguer une tranche ferme et une tranche conditionnelle, ce qui facilitera une hiérarchisation des priorités¹⁴⁹⁷. Ces mesures envisagées n'engagent pas juridiquement le gouvernement et le taux retenu n'a qu'un caractère indicatif. Le gouvernement reste donc libre de redéfinir les modalités de mise en œuvre de la régulation¹⁴⁹⁸. Du point de vue des gestionnaires, ceux-ci disposeront désormais d'une plus grande visibilité de gestion et pourront ainsi décider en connaissance de cause dès le début de l'exercice budgétaire¹⁴⁹⁹.

¹⁴⁹⁶ Par exemple, le taux de mise en réserve pour l'année 2015 est fixé à 0,5% (des AE et des CP) des crédits ouverts sur le Titre 2 « *Dépenses de personnel* », et à 8% des AE et des CP ouverts sur les autres Titres. Voir DRB, Circulaire IBE-14-3415 (NOR: FCPB1427804C) du 28 novembre 2014 relative à la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la loi de finances initiale pour 2015, p. 1.

¹⁴⁹⁷ CARREZ (G.), *Rapport au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique, adopté avec modifications par le Sénat (1995), modifiant la loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances*, RAN n°2377 *op. cit.*, p. 24.

¹⁴⁹⁸ *Ibidem*, p. 22.

¹⁴⁹⁹ *Ibidem*, pp. 21-22.

Chapitre II. Le renforcement des procédures de contrôle budgétaire

649. La dynamique de changement dans le domaine des Finances publiques dans la zone UEMOA se parachève par le renforcement des systèmes de contrôle. Ce renforcement entend répondre à une double problématique à laquelle ne permettait plus de répondre le modèle traditionnel de contrôle. Il s'agit, d'une part, de la maîtrise de la dépense publique dans un contexte de forte contrainte financière marqué, d'un côté, par un volume élevé de la dette publique et des déficits excessifs, et de l'autre, par une stagnation, voire une régression de la ressource fiscale. D'autre part, il s'agit de l'instauration de ce qu'il est convenu d'appeler la bonne gouvernance financière¹⁵⁰⁰. Le contrôle des Finances publiques allie à la fois un contrôle a priori fondé sur la régularité des opérations financières, et un contrôle a posteriori, les limites du premier rendant nécessaire le second. La superposition de ces deux types de contrôle, sans être condamnable en soi, est cependant critiquée comme facteur de coût et de complexité excessive pouvant entraîner une paralysie de l'action publique¹⁵⁰¹.

650. La nouvelle logique de performance, avec son corollaire la responsabilisation des acteurs, se traduit en termes de contrôle par un assouplissement du contrôle a priori, et en sens inverse, un renforcement du contrôle a posteriori. Il est primordial, en effet, que le contrôle, pour être efficace, combine la discipline et la flexibilité afin de le rendre plus réceptif et plus efficient¹⁵⁰². Cette nouvelle méthode de contrôle est « *plus rationnelle, scientifique et professionnelle* »¹⁵⁰³. Elle se décline de la sorte dans tous les types de contrôle, qu'ils soient administratif, juridictionnel ou parlementaire. Dans le cadre cette étude, il

¹⁵⁰⁰ ESCLASSAN (M-C.), « Un phénomène international : L'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », RFFP, n°101-mars 2008, p. 31.

¹⁵⁰¹ PRAT (M.) et CHAIGNEAU-PEYROUX (S.), « La modernisation des modèles de contrôle », RFFP, n°87-septembre 2004, p. 219.

¹⁵⁰² Banque Mondiale, *Côte d'Ivoire, Renforcement de la gestion et du contrôle des dépenses publiques*, Revue des Dépenses Publiques, Rapport n°27141-IVC, 16 décembre 2003, p. 50.

¹⁵⁰³ PRAT (M.) et CHAIGNEAU-PEYROUX (S.), « La modernisation des modèles de contrôle », *op. cit.*, p. 223.

conviendrait de s'intéresser à la mise en œuvre de ce contrôle au sein de l'administration elle-même (**Section I**), avant d'aborder le contrôle exercé par les organes extérieurs à l'administration (**Section II**).

Section I. La réorganisation des contrôles administratifs

651. Le contrôle administratif dont il est question ici regroupe à la fois le contrôle interne à l'administration gestionnaire elle-même, mais également, celui exercé par des organes qui, bien qu'extérieurs à l'administration gestionnaire, relèvent toujours du pouvoir exécutif. Il regroupe donc l'ensemble des contrôles internes à l'exécutif. Le contrôle exercé par l'administration sur elle-même peut intervenir en cours d'exécution budgétaire pour s'assurer de la régularité des opérations financières de façon générale. Ce contrôle a priori résultait du caractère contraignant de la nomenclature des dépenses par nature¹⁵⁰⁴. Mais du fait de la responsabilisation des acteurs de l'exécution budgétaire, remettant en cause la séparation stricte entre ces derniers, le contrôle a priori s'en trouve nécessairement amoindri (**§I**). La nouvelle gestion par la performance entraîne également une évolution du contrôle a posteriori exercé par les organes administratifs de contrôle (**§II**).

§I. L'assouplissement du contrôle administratif a priori

652. Le contrôle a priori fait intervenir deux acteurs essentiels à savoir le contrôleur financier et le comptable public. Centré sur la régularité, il repose sur un système

¹⁵⁰⁴ BARILARI (A.), « La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques », in ARKWRIGHT (E.), et (al.), *Economie politique de la LOLF*, Rapport du Centre d'Analyse Economique (CAE), La Documentation Française, 2007, p. 305.

d'autorisation ou de « *visa* » dont l'absence entraîne le blocage de la procédure¹⁵⁰⁵. Du fait de sa lourdeur, mais également de la responsabilisation nouvelle des différents acteurs de l'exécution budgétaire, ce contrôle tend à se recentrer vers les actes dont les conséquences financières sont les plus importantes. Cette dynamique touche à la fois le contrôle exercé par le contrôleur financier (A) et celui exercé par le comptable public (B).

A. La rénovation du contrôle financier

653. L'intervention du contrôleur financier dans le contrôle de l'exécution budgétaire traduit l'emprise du ministère en charge de Finances sur ce processus. Le contrôleur financier est en effet un agent du ministère en charge des Finances placé auprès du ministère dépensier. Le nouveau cadre harmonisé des finances publiques (CHFP) renforce son rôle dans la chaîne de dépenses publiques aux côtés de l'ordonnateur et du comptable. Tout comme ces derniers, il engage désormais sa responsabilité personnelle pour les contrôles qu'il aura à effectuer¹⁵⁰⁶. Traditionnellement, il intervient avant l'exécution de l'opération budgétaire, mais la réforme du cadre de gestion des Finances publiques dans la zone UEMOA tend à amoindrir son intervention à ce stade du contrôle (1), pour développer un contrôle a posteriori (2).

1. La modulation du contrôle financier a priori

654. Le contrôle financier porte sur tous les actes budgétaires de l'ordonnateur portant non seulement engagement des dépenses¹⁵⁰⁷, mais aussi sur ceux relatifs à

¹⁵⁰⁵ ADAM (F) et (al), *Finances publiques, op. cit.*, p. 390.

¹⁵⁰⁶ Ceci ressort de l'article 92 de la directive portant RGCP. Mais contrairement aux autres acteurs budgétaires, notamment le comptable, la directive ne prévoit pas que cette responsabilité soit pécuniaire. De plus, cette responsabilité peut disparaître et être substituée par celle du ministre en charge des Finances dont il relève. En effet, en cas de désaccord persistant sur le refus de visa par le contrôleur financier, il peut être passé outre à ce refus sur autorisation du ministre en charge des Finances. Dans ce cas, la responsabilité de ce dernier se substitue à celle du contrôleur financier.

¹⁵⁰⁷ En réalité, ce contrôle ne se limite pas qu'aux actes budgétaires, mais portent également sur d'autres actes administratifs ayant une incidence financière sur le budget de l'État. C'est ce qui ressort de l'alinéa 2 de l'article

l'ordonnancement des dépenses¹⁵⁰⁸. Il s'agit d'un contrôle exhaustif qui porte sur la régularité et la légalité des actes budgétaires¹⁵⁰⁹, et non sur leur opportunité¹⁵¹⁰. Il se manifeste par l'apposition d'un visa avant tout acte de l'ordonnateur¹⁵¹¹. Préalablement à l'engagement de la dépense, le contrôle porte sur plusieurs points. Il s'agit essentiellement d'un contrôle de « *l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires, des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les Finances publiques* »¹⁵¹². Il s'assure également du respect des formalités nécessaires en matière d'exécution des marchés publics. Le contrôleur financier peut également intervenir dans la phase d'ordonnancement de la dépense bien qu'à cette étape, son intervention ne se limite qu'à la validation de l'opération par rapport à l'engagement antérieur¹⁵¹³. Sans cette

88 de la directive portant RGCP aux termes duquel « *tous les actes des ordonnateurs portant engagement de dépenses, notamment les marchés publics ou contrats, arrêtés, mesures ou décisions émanant d'un ordonnateur, sont soumis au visa préalable du Contrôleur financier* ».

¹⁵⁰⁸ Article 88 alinéa 4 de la directive portant RGCP « *...toute ordonnance de paiement, tout mandat de paiement ou toute délégation de crédits ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur qu'après avoir été soumis au visa du Contrôleur financier ou de son délégué. Les ordonnances ou mandats de paiement et les délégations de crédits non revêtus du visa du Contrôleur financier ou de son délégué sont nuls et de nul effet...* ».

¹⁵⁰⁹ En France, le contrôle de légalité (autres que ceux de personnels) exercé par le contrôleur financier a été supprimé par le décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État (article 12 alinéa 2), puis confirmé par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (article 99 alinéa 2), d'où d'ailleurs le changement de dénomination, le contrôleur financier devenant le contrôleur budgétaire.

¹⁵¹⁰ L'opportunité d'une dépense se situant dans le domaine de compétence de l'ordonnateur, seul ce dernier dispose en principe de la faculté d'engager la dépense. Un contrôle d'opportunité peut ainsi s'analyser comme une sorte d'ingérence du ministre en charge des Finances, par l'intermédiaire du contrôleur financier, dans la gestion budgétaire des ministères dépeniers. Cependant, un certain flou a toujours existé quant à la pratique de ce contrôle dans les faits. En effet, le contrôleur financier, ne pouvant refuser son visa pour des raisons d'opportunité de la dépense, peut s'entourer de précautions et rechercher des arguments financiers ou budgétaires qui peuvent parfois sembler à la limite de « *la mauvaise foi* » pour justifier sa position. Voir KOTT (S.), *Le contrôle des dépenses engagées : Evolutions d'une fonction*, Thèse de Doctorat en Droit soutenue en 2001 Université Paris 10, Comité pour l'histoire économique de la France, Paris 2004, p. 374 et s.

¹⁵¹¹ Le visa est une formule par laquelle le contrôleur financier valide l'acte de l'ordonnateur. Lorsque le contrôleur financier ne dispose pas de l'ensemble des informations au moment d'apposer son visa, il peut décider de le différer. Ce qui aura pour effet de suspendre la procédure. Il peut également émettre un visa avec observations qui implique une certaine régularisation. Sans cette dernière, il ne peut être passé outre ce visa que sur autorisation du ministre en charge des Finances. Indépendamment du visa préalable sur les actes des ordonnateurs, le contrôleur financier peut émettre des avis motivés sur les projets d'actes (lois ou décret) en vue d'éclairer les décideurs sur les besoins de l'administration soumis à son contrôle.

¹⁵¹² Pour ce qui est du contrôle de la disponibilité des crédits, en vertu du pouvoir de régulation budgétaire du ministre en charge des Finances, le contrôleur financier peut, compte tenu des tensions de trésorerie, bloquer certains crédits.

¹⁵¹³ BOULEY (D.), FOURNEY (J.) et LERUTH (L.), « Comment fonctionnent les systèmes du trésor dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol.2, n°4, 2003, p. 68.

Ceci est confirmé par l'article 88 alinéa 5 de la directive portant RGCP, « *...Le Contrôleur financier ou son délégué s'assure notamment que les ordonnances et les mandats se rapportent à un engagement de dépenses déjà visé par lui. Si les titres de paiement lui paraissent entachés d'irrégularités, il doit en refuser le visa* ».

validation, le comptable ne pourra pas effectuer le paiement, même sur réquisition de l'ordonnateur. C'est à cette étape qu'intervient le contrôle de la liquidation de la dépense, c'est-à-dire la vérification de l'exactitude des calculs des décomptes de la facture. Cela s'explique notamment par le fait que la liquidation n'est pas un acte juridique contrairement à l'engagement et à l'ordonnancement, mais plutôt un acte matériel¹⁵¹⁴.

655. La nouvelle logique de responsabilisation des acteurs budgétaires entraîne un assouplissement du contrôle exercé a priori par le contrôleur financier. Celui-ci peut désormais décider d'adapter les modalités de mise en œuvre de ces contrôles, compte tenu de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne et du contrôle de gestion mis en œuvre par l'ordonnateur. Ces deux types de contrôle constituent des mécanismes de détection en amont, des risques de gestion, permettant à un responsable de structure de s'assurer du respect des règles et procédures financières par les services placés sous son autorité¹⁵¹⁵.

656. Le contrôle interne exercé par l'ordonnateur, dont il est question ici, est donc à distinguer du contrôle administratif aussi appelé contrôle interne. Il s'apparente à une sorte d'« *autocontrôle* » mis en place dans chaque ministère sur les actes d'exécution budgétaire relevant de l'ordonnateur. Chaque ministre est devenu en effet ordonnateur principal des crédits de son ministère.

657. En France, le contrôle interne a été défini de façon générale comme « *l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, sous la coordination du secrétaire général du département ministériel, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère* »¹⁵¹⁶. Transparaît ainsi l'idée de management et, contrairement à ce que pourrait laisser penser le mot, il ne s'agit pas d'un contrôle en tant que tel, c'est-à-dire au sens où une personne est chargée de contrôler si d'autres personnes ont bien travaillé¹⁵¹⁷. Les modalités de mise en œuvre de ce contrôle interne ont été précisées par la réforme comptable de 2012 en France, et celui-ci comprend un contrôle interne budgétaire et un contrôle interne

¹⁵¹⁴ Annexe 2 du guide didactique portant RGCP, p. 112.

Mais, cette affirmation des autorités communautaires peut être relativisée dans la mesure où la liquidation comporte en réalité deux phases. D'abord la constatation du service fait, qui a pour objet de vérifier la réalité de la dette, ensuite la vérification de l'exactitude des calculs des décomptes de la facture.

¹⁵¹⁵ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, pp. 446-447.

¹⁵¹⁶ Article 1 du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration, JORF n°0150 du 30 juin 2011 texte n° 50.

¹⁵¹⁷ LUKEK (P.), « Concepts et définitions : contrôle interne, contrôle de gestion, audit interne », Revue du Trésor n°8-9 Août-septembre 2007, p. 748.

comptable¹⁵¹⁸. Pour ce qui est du contrôle interne budgétaire en particulier, du fait des modalités spécifiques de mise en œuvre de la démarche de performance en France¹⁵¹⁹, son objectif est « *de maîtriser les risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire tenue et de la soutenabilité de la programmation budgétaire et de son exécution* »¹⁵²⁰. La qualité de la comptabilité budgétaire implique l'obligation de rendre compte de l'utilisation des autorisations budgétaires votées par le Parlement, et la soutenabilité de la programmation se rapporte au respect des plafonds annuels et pluriannuels¹⁵²¹.

658. Quant au contrôle gestion, il s'agit d'une conséquence logique de la recherche de performance de la gestion publique qui contient nécessairement un volet interne à chaque administration. Il se définit comme « *un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, y compris les ressources humaines, et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations* »¹⁵²². Ce contrôle « *permet d'assurer, tout à la fois, le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats* »¹⁵²³. Ici aussi, de par sa nature, il ne s'agit pas d'un contrôle à proprement parler, mais plutôt d'un élément de pilotage d'une institution ou d'un programme¹⁵²⁴. Il « *a vocation à alimenter en données objectives le dialogue de gestion entre les différents niveaux de l'administration, en éclairant les enjeux de performance* »¹⁵²⁵.

659. Au vu donc des risques détectés suite à ces deux types de contrôle, le contrôleur financier peut décider des actes sur lesquels il n'effectuera pas de contrôle, soit en phase d'engagement, soit en phase d'ordonnancement. Les textes communautaires renvoient

¹⁵¹⁸ L'article 170 du décret français de 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique rend obligatoire le contrôle interne budgétaire, à côté d'un contrôle interne comptable, mis en œuvre par le comptable.

¹⁵¹⁹ Notamment l'obligation faite par l'article 66 du décret de 2012 de procéder en gestion, à une programmation par activité pour au moins une période de deux ans.

¹⁵²⁰ Le contrôle interne comptable a pour objet « *la maîtrise des risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité des comptes depuis le fait générateur d'une opération jusqu'à son dénouement comptable* ». Voir article 170 du décret de 2012 portant GBCP.

¹⁵²¹ AKHOUNE (F.), *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique*, op. cit., p. 180.

¹⁵²² France, MINEFI et Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, Circulaire portant, *Développement du contrôle de gestion dans les administrations*, 21 juin 2001, p. 2.

¹⁵²³ Ibidem.

¹⁵²⁴ Glossaire du Règlement Général sur la Comptabilité Publique au sein de l'UEMOA, in guide didactique de la directive portant RGCP, p. 139.

¹⁵²⁵ Ibidem.

aux textes nationaux pour définir les modalités pratiques de mise en œuvre de cette nouvelle faculté par le contrôleur financier¹⁵²⁶. Mais se pose la question de l'adaptation de ce mécanisme à la nouvelle responsabilité des contrôleurs financiers. En effet, en l'absence de garanties suffisantes, ces derniers pourraient se montrer réticents à opérer sous leur responsabilité, des contrôles sélectifs¹⁵²⁷. Afin d'éviter toute méfiance dans l'utilisation de ce pouvoir, les textes nationaux pourraient, par exemple, déterminer une catégorie de dépenses pour lesquelles le visa du contrôleur financier serait obligatoire, et ce n'est que pour le reste des dépenses que pourrait s'effectuer la modulation du contrôle¹⁵²⁸. C'est en tout cas la solution retenue dans le décret français du 7 novembre 2012 qui prévoit qu'un arrêté du ministre chargé du budget, pris après avis du ministre concerné, fixe la liste des actes ainsi que les montants à partir desquels un visa ou un avis du contrôleur budgétaire est obligatoire¹⁵²⁹.

2. Le développement d'un contrôle financier a posteriori indirect

660. L'allègement du contrôle traditionnel a priori exercé par le contrôleur financier sur les actes de l'ordonnateur, à travers la faculté de modulation de ce contrôle, s'est accompagné du développement d'une nouvelle fonction, celle de contrôle a posteriori. En effet, aux termes de l'article 90 de la directive portant RGCP, « *les contrôleurs financiers évaluent a posteriori les résultats et les performances des programmes, au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et de l'organisation des services des ordonnateurs* ». Déjà, il convient de souligner l'apparente divergence entre cette disposition et celle de l'article 69 de la directive portant loi de finances qui, elle, prévoit que le contrôleur financier ne peut donner que des avis sur la qualité de la gestion des ordonnateurs et sur la performance des

¹⁵²⁶ Article 91 de la directive portant RGCP, « ... le contrôleur financier adapte dans les conditions définies par la réglementation nationale les modalités de mise en œuvre de ses contrôles au regard de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne ainsi que du contrôle de gestion mis en œuvre par l'ordonnateur ».

¹⁵²⁷ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 455.

¹⁵²⁸ Ibidem.

¹⁵²⁹ Article 105 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

programmes. Mais les autorités communautaires prennent le soin de rappeler que la seconde formulation s'impose à la première¹⁵³⁰.

661. Deux hypothèses ont pu être avancées quant à l'interprétation de cette nouvelle fonction du contrôleur financier. La première est que, du fait du contrôle sélectif opéré a priori, le contrôle a posteriori ne portera que sur les actes qui n'ont pas pu faire l'objet de contrôle a priori¹⁵³¹. Cette interprétation semble rejoindre la solution française issue de la réforme comptable de 2012 qui prévoit que le contrôleur budgétaire peut contrôler a posteriori des actes non soumis à visa ou avis préalable¹⁵³². L'arrêté ministériel qui dresse la liste des actes soumis au contrôle a priori précise également les modalités du contrôle a posteriori des actes non soumis à visa ou avis préalable¹⁵³³. La seconde hypothèse est l'appréciation de la qualité de la gestion de l'ordonnateur et de la performance des programmes. Dans ce cas, contrairement à la première hypothèse, le contrôleur financier n'effectue plus un contrôle de la régularité des opérations, mais voit sa fonction évoluer vers celle de conseiller donnant des avis sur les actes de l'ordonnateur dont il contrôle les actes¹⁵³⁴. C'est cette dernière hypothèse qui semble avoir été retenue par les autorités de l'UEMOA qui incitent les États « à développer un rôle de conseil et d'appréciation, limités à la formulation d'avis, sur la qualité de la gestion et la conduite de la performance du secteur »¹⁵³⁵. Cette nouvelle fonction du contrôleur financier implique de fait une appréciation de l'opportunité des dépenses, même si cette appréciation ne peut en principe le conduire à s'opposer à une dépense sur des motifs d'opportunité.

B. Le contrôle du comptable public

662. En plus du contrôleur financier, le comptable public exerce un contrôle de la régularité des opérations budgétaires. Ces deux contrôles, certes nécessaires à la garantie de la bonne utilisation des deniers publics, doivent pouvoir s'articuler avec les exigences de

¹⁵³⁰ En effet, le RGCP est de nature réglementaire, et de ce fait, la directive portant LF s'impose à celle portant RGCP. Voir guide didactique de la directive portant RGCP, p. 93.

¹⁵³¹ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 456.

¹⁵³² Article 101 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP.

¹⁵³³ Article 105 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP.

¹⁵³⁴ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 456.

¹⁵³⁵ Guide didactique de la DLF, p. 72.

responsabilisation des acteurs de l'exécution budgétaire. Si le contrôle financier a pour sa part subi de véritables transformations dans la zone UEMOA, il n'en est pas de même pour le contrôle exercé par le comptable public, en tout cas pas substantiellement. Ce dernier semble n'avoir subi que des modifications mineures ne remettant pas en cause son caractère exhaustif et a priori (1). Pourtant, une telle évolution est nécessaire du fait notamment du nouveau visage de la comptabilité de l'État qui introduit le principe des droits constatés en ce qui concerne la comptabilité générale (2).

1. Un contrôle essentiellement de régularité

663. Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables est fondé sur la distinction entre l'opportunité d'une dépense, et le paiement de celle-ci. Ce principe implique la tenue de deux comptabilités distinctes, à savoir une comptabilité administrative tenue par l'ordonnateur, et une comptabilité de gestion tenue par le comptable. Cette double comptabilité est fondamentale dans le contrôle des comptes publics, car permettant une comparaison générale des résultats constatés, aussi bien dans les écritures du Trésor et les comptes de ses comptables, que dans la comptabilité administrative des ministères dépensiers¹⁵³⁶. Le contrôle du comptable public intervient dans la phase de paiement de la dépense. Cette dernière étape de la phase d'exécution budgétaire, qui incombe exclusivement au comptable public, consiste en l'acquittement par celui-ci des dettes de l'État ou des autres organismes publics, régulièrement liquidées et ordonnancées¹⁵³⁷. La vérification des conditions nécessaires au paiement de la dépense révèle que l'activité du comptable public ne se limite pas une simple activité de caissier ou de "teneur de livre". Le paiement est un acte juridique qui permet à l'État de se libérer de sa dette et, sauf règlementations contraires, il intervient après l'exécution du service¹⁵³⁸. Le contrôle effectué à cette étape est essentiel et le comptable public engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire en cas de paiement de dépenses irrégulières. Le refus de paiement par ce dernier peut également entraîner

¹⁵³⁶ AKHOUNE (F.), thèse, *op. cit.*, p. 68.

¹⁵³⁷ Ibidem, p. 61.

¹⁵³⁸ Cependant, le paiement peut intervenir avant, sur décisions de l'ordonnateur dans certains cas limitativement cités à savoir, « *des décisions individuelles d'attributions de subventions, d'allocations ou d'avances* ». Voir article 49 de la directive portant RGCP.

l'accumulation d'arriérés de paiement, dans la mesure où des dépenses régulièrement engagées et ordonnancées ne seront pas payées.

664. La vérification avant paiement porte sur les conditions de validité de la dépense. Il s'agit d'un contrôle de la régularité d'actes strictement définis par les textes communautaires¹⁵³⁹. En matière de recettes, le contrôle porte sur l'autorisation de les percevoir et de les recouvrer, leur liquidation et la régularité de leur réduction ou annulation. En matière de dépenses, le comptable public contrôle la qualité de l'ordonnateur, l'assignation de la dépense, la validité de la créance, et le caractère libératoire du paiement qu'ils vont réaliser. En matière de patrimoine, le contrôle porte sur la prise en charge à l'inventaire des actifs financiers et non financiers acquis, ainsi que sur la conservation des droits, privilèges et hypothèques des immobilisations (incorporelles et corporelles).

665. Cependant, malgré la nouvelle logique de gestion publique introduite dans la zone UEMOA, le contrôle effectué par le comptable public n'a pas subi de véritables modifications dans ses modalités d'exercice. Seuls quelques éléments mineurs ont été modifiés. Il s'agit du contrôle portant sur l'exacte imputation des dépenses et la disponibilité des crédits. La suppression de ces contrôles se justifie, d'une part, par la redondance de ceux-ci avec certains points du contrôle effectué par le contrôleur financier, mais également du fait de la spécialisation des crédits par programme¹⁵⁴⁰. La spécialisation des crédits par programme qui rend indicative la répartition des crédits par nature n'influence plus vraiment le contrôle du comptable¹⁵⁴¹.

2. Une réforme nécessaire : l'exemple français du contrôle hiérarchisé de la dépense(CHD) et du contrôle allégé en partenariat (CAP)

666. Le contexte de dégradation des comptes publics avait conduit à mettre en place au XIXe siècle (Ordonnance du 14 septembre 1822), un contrôle systématique et exhaustif de la dépense publique, fondé sur la transmission des pièces justificatives. Or, dans le cadre de la nouvelle gestion publique, ce type de contrôle apparaît comme une contrainte pour les

¹⁵³⁹ Article 26 de la directive n°09/2009/CM/UEMOA portant RGCP.

¹⁵⁴⁰ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 457.

¹⁵⁴¹ *Ibidem*.

ordonnateurs et même pour une partie des comptables publics¹⁵⁴². Les critiques portent non sur son utilité, mais plutôt sur ses modalités, notamment l'absence de proportionnalité entre les exigences du contrôle et l'ampleur des risques. C'est donc la logique de responsabilisation des acteurs budgétaires qui sous-tend la nécessaire réforme du contrôle du comptable public. Celui-ci résulte également de l'adaptation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables à la nouvelle logique de gestion publique. L'exigence de cerner les Finances de l'État de façon exhaustive a conduit à l'introduction d'une comptabilité d'exercice. La comptabilité d'exercice en transcrivant le patrimoine de l'État (actif et passif) en termes de droits et obligations, décrit tout au long de l'année l'ensemble des opérations financières de l'État¹⁵⁴³. Cette comptabilité d'exercice entraîne inévitablement le développement d'une fonction comptable partagée en ce sens que « *le centre de gravité se déplace en amont chez le gestionnaire qui constate désormais à son niveau le fait générateur, c'est à dire la naissance de la dette ou de la créance* »¹⁵⁴⁴. Dans le cadre d'une simple comptabilité de caisse, l'objectif est de s'assurer du non dépassement des crédits budgétaires. L'enregistrement comptable est effectué au moment de l'encaissement/décaissement incombant exclusivement au comptable public. Or, la nouvelle comptabilité générale, comptabilité d'exercice, tenue par les comptables publics applicable dans la zone UEMOA, en déplaçant l'enregistrement du fait comptable de l'encaissement/décaissement vers la liquidation, désormais fait générateur de la dépense, fait intervenir de ce fait l'ordonnateur dans le processus d'enregistrement comptable. Il apparaît ainsi que « *le comptable public, dans le cadre de la comptabilité générale, n'a donc plus l'exclusivité de la production des écritures comptables qu'il partage avec l'ordonnateur. Cette collaboration donne naissance à une fonction comptable liée à la notion de processus comptable plus qu'à un acteur* »¹⁵⁴⁵. La notion de processus comptable se définit comme « *un enchaînement de tâches comptables qui incombent aux ordonnateurs et aux comptables, depuis le fait générateur jusqu'à l'enregistrement d'une écriture comptable définitive* »¹⁵⁴⁶. Les échanges entre les deux acteurs de l'exécution budgétaire sont en outre

¹⁵⁴² BASSÈRES (J.), « Le contrôle hiérarchisé de la dépense », RFFP, n°89-février 2005, pp. 154-156 ; CAUMEIL (A.) et TANGUY (F.), « Les procédures de contrôle : contrôle hiérarchisé, contrôle partenarial » Revue Gestion et Finances publiques, n°2-3 février-mars 2013, pp. 89-90.

¹⁵⁴³ AKHOUNE (F.), thèse, *op. cit.*, p. 234.

¹⁵⁴⁴ MORIN (N.), « La nouvelle comptabilité de l'État, une dynamique partagée au service de la gestion publique », RFFP, n°9-février 2006, p. 29.

¹⁵⁴⁵ AKHOUNE (F.), thèse, *op. cit.*, p. 237.

¹⁵⁴⁶ Ibidem.

désormais facilités par l'utilisation de progiciels intégrateurs¹⁵⁴⁷. La séparation stricte qui existait entre le comptable public et l'ordonnateur tend ainsi à se réduire.

667. L'ensemble de ces évolutions nécessite de revoir les modalités d'exercice du contrôle effectué par le comptable public sur les actes de l'ordonnateur. Expérimentées en France, depuis le début des années 2000, deux nouvelles modalités de contrôles ont été formalisées par la réforme comptable de 2012¹⁵⁴⁸. Il s'agit du contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) et du contrôle allégé en partenariat (CAP). Ces deux types de contrôle sont indissociables et permettent, en lieu et place d'un contrôle a priori et exhaustif, de procéder à un contrôle à géométrie variable modulant le périmètre (exhaustif ou échantillon), le moment (a priori ou a posteriori) et l'intensité des contrôles (tout ou partie)¹⁵⁴⁹. L'objectif recherché est l'allègement de la procédure de contrôle en centrant celui-ci sur les dépenses présentant plus de risques et d'enjeux.

668. Le CAP se caractérise par la mise en œuvre en amont d'un audit des procédures, dont les modalités sont définies en commun par l'ordonnateur, le gestionnaire et le comptable. En fonction des risques, le comptable pourra procéder à une modulation des procédures avec une suppression de certains contrôles a priori ou un allègement dans le cadre du contrôle hiérarchisé¹⁵⁵⁰. « *La définition des catégories de dépenses pouvant relever d'un contrôle allégé en partenariat relève du ministre chargé du budget, après avis du ministre intéressé* »¹⁵⁵¹. L'allègement du contrôle prend la forme d'un contrôle sur échantillon exercé a posteriori¹⁵⁵².

669. Quant au CHD, il nécessite l'élaboration d'un référentiel national qui détermine la forme de contrôle associée à une catégorie de dépenses en fonction de ses risques inhérents. Ainsi, « *pour les dépenses présentant les risques et les enjeux les plus importants, le référentiel dit obligatoire impose un contrôle a priori et exhaustif (pour certains marchés) ;*

¹⁵⁴⁷ Voir supra, 577 et s.

¹⁵⁴⁸ Article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

¹⁵⁴⁹ CAUMEIL (A.) et TANGUY (F.), « Les procédures de contrôle : contrôle hiérarchisé, contrôle partenarial », *op. cit.*, p. 90 ; BASSÈRES (J.), « Le contrôle hiérarchisé de la dépense », *op. cit.*, p.158 ; CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 443 ; Voir également SALAUN (E.), « La rénovation du contrôle de la dépense publique », *Revue du Trésor*, 86^e année, n°5 Mai 2006, pp. 240-242.

¹⁵⁵⁰ CATTEAU (D), thèse, *op. cit.*, p. 440.

¹⁵⁵¹ Article 2 de l'arrêté du 25 juillet 2013 relatif au contrôle allégé en partenariat de la dépense de l'État.

¹⁵⁵² Ibidem, article 1.

pour les autres dépenses, le référentiel indicatif préconise des contrôles par sondage a priori ou a posteriori »¹⁵⁵³.

670. La nouvelle gestion publique, avec son corollaire, la responsabilisation des acteurs, devra nécessairement conduire à l'évolution de la fonction de contrôle du comptable public. Les États membres de l'UEMOA, qui n'ont pas encore franchi ce cap, pourraient s'inspirer du modèle français le cas échéant.

§II. L'évolution du contrôle administratif a posteriori

671. L'institution d'un contrôle a posteriori part du principe que si le contrôle a priori permet la réduction des irrégularités, il ne les élimine pas complètement. Le contrôle administratif a posteriori est celui généralement exercé par les corps d'inspection dont la diversité révèle l'étendue de leur champ de compétences respectifs **(A)**. Ces corps voient leurs missions se transformer pour s'adapter à la nouvelle logique de gestion par la performance. **(B)**.

A. La typologie des organes administratifs de contrôle

672. Les autorités communautaires de l'UEMOA n'entendant pas s'immiscer dans l'organisation administrative interne des États, la création d'organes administratifs de contrôle est de la compétence exclusive des États membres. Ceux-ci ont mis en place un certain nombre de structures dont les compétences varient selon leur positionnement ou non dans la hiérarchie administrative. Ces compétences diverses nous amènent à distinguer entre des organes de contrôle à compétences sectorielles **(1)**, et des organes de contrôle à compétence nationale **(2)**. La même typologie se rencontrant dans pratiquement tous les pays, on pourra se contenter de l'étude de cas particuliers de certains d'entre eux. Cette étude énumérative

¹⁵⁵³ CAUMEIL (A.) et TANGUY (F.), « Les procédures de contrôle : contrôle hiérarchisé, contrôle partenarial », *op. cit.*, p. 90.

n'épuise donc pas la multiplicité et la diversité de ces corps de contrôle, mais vise tout simplement à donner un aperçu de l'architecture type du contrôle budgétaire administratif dans les États membres.

1. Les structures à compétences sectorielles

673. Cette catégorie d'organes regroupe des structures internes aux ministères et certains services particuliers. Au Burkina Faso, elles prennent le nom d'inspections techniques de services (ITS) placés auprès de chaque cabinet ministériel. Certaines structures centrales du ministère en charge du budget en sont également dotées tels que les services des impôts ou des douanes¹⁵⁵⁴. Le champ de compétence de ces dernières est cependant limité aux services relevant de ces administrations. L'ITS est dirigée par un inspecteur général des services nommé par décret en Conseil des ministres. Celui-ci relève donc directement du ministre et est placé hors hiérarchie administrative. Il est assisté par au plus cinq inspecteurs techniques nommés dans les mêmes conditions que lui. L'inspection technique de services « *veille à l'application de la politique du département, assure le suivi-conseil et le contrôle du fonctionnement des services, projets et programmes* ». Ces fonctions générales recouvrent des missions particulières de contrôle budgétaires. Elle est chargée, en effet, entre autres, notamment de l'appui-conseil pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'activités des services, projets et programmes ; du contrôle de l'application des textes législatifs, réglementaires et des instructions administratives régissant le fonctionnement administratif, financier et comptable des services, projets et programmes ; des investigations relatives à la gestion administrative, technique et financière des services, projets et programmes ; de la lutte contre la corruption au sein du ministère¹⁵⁵⁵. Ses attributions s'exercent tant a priori qu'a posteriori sur les services centraux et extérieurs, les projets et programmes, les établissements publics de l'État à caractère administratif, les établissements

¹⁵⁵⁴ Voir décret n°2012-546/PRES/PM/MEF du 02 juillet 2012 portant organisation du ministère de l'économie et des finances. JO du BF n°32 du 09 Août 2012, p. 3422.

¹⁵⁵⁵ Article 7 du décret n°2013-404/PRES/PM/SGG-CM du 23 mai 2013 portant organisation-type des départements ministériels. JO du BF n°38 du 19 septembre 2013.

publics à caractère scientifique culturel et technique, les sociétés d'État et les sociétés d'économies mixtes, placés sous tutelle du ministère¹⁵⁵⁶.

674. Au Bénin, on retrouve sous des dénominations différentes, les mêmes types d'organes de contrôle à compétence sectorielle. Il s'agit des Inspections Générales des Ministères (IGM) et les Inspections Générales des administrations Financières (IGS). Dans une formule moins détaillée que celle utilisée au BF, les IGM sont chargées de « *de contrôler, vérifier, inspecter les activités des services centraux et déconcentrés ainsi que celles des entreprises publiques, semi-publiques, offices ou autres entités sous la tutelle de leur ministère* »¹⁵⁵⁷. Tout comme au BF, les inspecteurs généraux sont nommés par décret pris en Conseil des ministres. Par contre, les inspecteurs-vérificateurs qui les assistent sont nommés sur simple arrêté du ministre de tutelle¹⁵⁵⁸.

2. Les structures à compétence nationale

675. À côté des structures à compétence sectorielle, d'autres structures à compétence nationale, donc plus larges, existent. Celles-ci prennent des formes et des dénominations diverses, mais l'on peut distinguer, d'une part, des structures naturelles de contrôle financier (non juridictionnel) matérialisés par les Inspections Générales des Finances (IGF), d'autre part, des structures investies de la mission de contrôle de l'administration au double point de vue administratif et financier¹⁵⁵⁹, et matérialisées par les « *autorités supérieures administratives de contrôle* ».

676. L'IGF est le plus ancien et le plus prestigieux corps de contrôle institué sous la Restauration française par l'ordonnance du 10 mars 1831¹⁵⁶⁰. Les IGF des États africains de la zone en sont donc les héritières. Il s'agit d'un corps de contrôle rattaché au ministère en charge des Finances. Elle exerce un contrôle qui n'est limité que par le domaine

¹⁵⁵⁶ Article 8 du décret n°2013-404/PRES/PM/SGG-CM portant organisation-type des départements ministériels

¹⁵⁵⁷ Article 15 du décret N°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'Inspection de l'Administration Publique en République du Bénin.

¹⁵⁵⁸ Article 17 du décret béninois n°2006-627 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique.

¹⁵⁵⁹ YONABA (S.), « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », RFFP, n°101-mars 2008, p. 66.

¹⁵⁶⁰ BOUVIER (M.) et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 470.

d'intervention des deniers publics¹⁵⁶¹. Cela implique que sa compétence en matière de contrôle de l'exécution du budget est très étendue. Elle a, en effet, pour mission d'assurer le contrôle de l'ensemble des services financiers, fiscaux et comptables de l'État. Son champ d'intervention s'étend au-delà de l'État, aux collectivités territoriales, et de manière générale à toutes les structures qui reçoivent, détiennent, ou gèrent des deniers publics¹⁵⁶². Au Burkina Faso, dans son organigramme, l'IGF comprend un département de contrôle des services fiscaux, un département de contrôle des services financiers et comptables, un département de contrôle des projets des organismes publics et parapublics, et un département du contrôle interne des services¹⁵⁶³. Elle est placée sous la direction d'un inspecteur général des finances nommé par décret pris en Conseil des ministres, qui a rang de conseiller technique, tandis que les chefs de département, nommés dans les mêmes conditions, ont rang de Directeur général de services centraux¹⁵⁶⁴.

677. Sous l'appellation générique d' « *autorités administratives supérieures de contrôle* », se cache une diversité de structures dont la particularité est d'avoir un champ de compétence plus vaste, car exerçant à la fois un contrôle administratif et financier qui couvre l'ensemble des services de l'État et des autres organismes publics. Ces autorités administratives supérieures de contrôle sont spécifiques aux systèmes de contrôle administratif des États africains et constituent sans doute une originalité. Cette originalité se révèle à travers leur rattachement aux plus hautes autorités politiques pour les unes, et le statut d'autorité administrative indépendante (AAI) pour les autres. Ainsi, au Bénin, elle a conservé jusqu'à une date récente le nom d'Inspection Générale d'État (IGE) et était placée sous l'autorité directe du président de la République.¹⁵⁶⁵ Elle a été dissoute en juin 2015 et remplacée par le Bureau de l'Auditeur Général (BAG), censé être plus indépendante et plus autonome¹⁵⁶⁶. Au Burkina Faso, depuis 2007, une structure regroupe les attributions de l'ancienne IGE, de la Haute Autorité de Coordination de la Lutte Contre la Corruption et de la Coordination Nationale de Lutte Contre la Fraude. D'abord dénommée Autorité Supérieure

¹⁵⁶¹ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 460.

¹⁵⁶² PICARD (J-F.), *Finances publiques*, 2^e éd., LexisNexis, 2009, p. 377 ; MAGNET (J.), VALLERNAUD (L.) et VUGHT (T.), *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, éd. Berger-Levrault octobre 2007, p. 119 ; Article 15 du décret burkinabé portant organisation du MEF précité.

¹⁵⁶³ Article 16 du décret burkinabé portant organisation du MEF précité.

¹⁵⁶⁴ Article 17 du décret burkinabé portant organisation du MEF précité.

¹⁵⁶⁵ Article 8 du décret béninois portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique, précité.

¹⁵⁶⁶ Les raisons évoquées par la presse tiennent à des malversations financières portant sur l'aide des Pays-Bas. Cf. www.lanouvelletribune.info, publication du 6 juillet 2007.

du Contrôle d'État (ASCE) et placée sous l'autorité du premier ministre¹⁵⁶⁷, elle a ensuite changé de dénomination en novembre 2015 pour devenir Autorité Supérieure du Contrôle d'État et de la Lutte contre la Corruption (ASCE-LC)¹⁵⁶⁸. Le Mali a, quant à lui, choisi d'octroyer la forme d'autorité administrative indépendante à son autorité administrative supérieure de contrôle, le Bureau du Vérificateur Général (BVG)¹⁵⁶⁹. Ce positionnement hors hiérarchie administrative constituerait pour ces autorités une garantie d'indépendance vis-à-vis de l'entité contrôlée¹⁵⁷⁰.

678. En tant qu' « *autorités administratives supérieures de contrôle* », ces organes sont également chargés de veiller à la rationalisation de l'ensemble des contrôles effectués par les autres corps administratifs de contrôle. Si la diversité de ces derniers permet d'appréhender l'ensemble de l'exécution du budget, elle peut constituer cependant un risque pour l'efficacité du contrôle dans son ensemble du fait des chevauchements de compétences. De ce fait, au Burkina Faso, par exemple, il était clairement reconnu, déjà à l'ancienne ASCE, une préséance sur l'ensemble des autres organes de contrôle administratif¹⁵⁷¹. Les missions qui lui sont confiées ne font pas obstacle aux vérifications effectuées par les autres organes de contrôle interne des départements ministériels et institutions¹⁵⁷², mais elle assure la coordination technique de l'ensemble des organes de contrôle administratif. À ce titre, elle reçoit copie de tous les rapports de contrôle établis par les organes de contrôle interne des départements ministériels, des institutions et des autres corps de contrôle¹⁵⁷³. Un cadre de

¹⁵⁶⁷ Article 1 alinéa 3 de la loi n°032-2007/AN portant création, attributions, composition et fonctionnement d'une Autorité Supérieure de Contrôle d'État, JO n°03 du 17 janvier 2007.

¹⁵⁶⁸ Il est prévu que cette nouvelle autorité ne sera opérationnelle qu'au bout d'un an. Mais, déjà, au titre des innovations introduites, « *le contrôleur général d'État ne sera plus nommé directement par le gouvernement ou par les autorités politiques de l'exécutif, mais après un appel à candidature et il sera désigné par un collège constitué d'éléments du secteur public, du privé, de la société civile. Le président du Faso se chargera de le nommer* ». Également, « *les contrôleurs d'État vont obtenir le statut d'officier de police judiciaire afin de pouvoir véritablement poursuivre et faire en sorte que les investigations et la lutte contre la corruption soient une réalité* ». Entretien avec le Président de l'ASCE-LC, <http://www.sidwaya.bf/> du 8/11/2015.

¹⁵⁶⁹ Article 1 de la loi n°2012-009 du 08 février 2012 abrogeant et remplaçant la loi n°03-30 du 25 Août 2003 instituant le Vérificateur Général.

¹⁵⁷⁰ Même si le risque de politisation de ces autorités n'est pas à exclure. Sur l'émancipation des autorités administratives supérieures de contrôle, voir OUEDRAOGO (D.), *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des Cours des comptes*, Thèse de Doctorat en Droit public, 29 novembre 2013, Université Montesquieu Bordeaux 4, p. 290 et s.

¹⁵⁷¹ Article 1 de la Loi burkinabé portant création de l'ASCE précitée.

¹⁵⁷² Article 6 alinéa 3 de loi burkinabé portant création de l'ASCE précitée.

¹⁵⁷³ Article 7 de la loi burkinabé portant création de l'ASCE précitée.

concertation entre l'ensemble de ces acteurs du contrôle administratif a été mis en place¹⁵⁷⁴. Sous l'autorité de l'ASCE, il a pour objectif, en plus de l'appréciation des rapports de contrôle des autres organes de contrôle, de coordonner les programmes d'activités des différents organes de contrôle en vue d'une meilleure couverture des entités à vérifier ; d'harmoniser les méthodes d'intervention ; d'identifier les difficultés liées à l'exécution des programmes annuels d'activités et au fonctionnement des structures et enfin de formuler des recommandations¹⁵⁷⁵.

679. Au Bénin, une architecture plus sophistiquée avait été mise en place sous la coupe de l'ex IGE. Deux pôles et deux niveaux de coordination ont été créés. Le premier pôle, dont le rôle est d'assurer le contrôle de la gestion financière et comptable des ministères et organismes rattachés, est composé des IGM et de l'IGF sous la direction de cette dernière. Le second pôle, s'occupant de la gestion administrative du ministère et des organismes rattachés, est composé des IGM et d'un autre organe de contrôle, qu'est l'inspection générale des services et emplois publics, sous la direction de ce dernier. Chaque responsable de pôle coordonne à son niveau, les activités de son pôle. Le second niveau de coordination rassemble tous les organes de contrôle appartenant à ces deux pôles sous l'autorité de l'ex l'IGE¹⁵⁷⁶ désormais Bureau de l'Auditeur Général. Le but poursuivi par cette organisation est « *de créer la dynamique d'une chaîne de contrôle, rationaliser et systématiser l'activité de contrôle, optimiser le coût économique du contrôle* »¹⁵⁷⁷.

B. L'évolution des missions des organes de contrôle

680. Les inspections générales dans les pays membres de la zone UEMOA sont également soumises à l'obligation d'adapter leurs missions aux exigences de la nouvelle gestion publique, à savoir la démarche de performance. Dans ce cadre, elles sont désormais

¹⁵⁷⁴ Décret n° 2011-700/PRES/PM du 26 septembre 2011 portant création, attributions, composition et fonctionnement du cadre de concertation des organes de contrôle de l'État de l'ordre administratif. JO n°49 du 08 décembre 2011.

¹⁵⁷⁵ Article 3 du décret n°2011-700/PRES/PM du 26 septembre précité.

¹⁵⁷⁶ Article 34 à 37 du décret béninois du 4 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique, précité.

¹⁵⁷⁷ Article 33 du décret béninois portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique, précité.

habilités à connaître des résultats des programmes et à en évaluer la performance (1). Mais au-delà de cette habilitation expresse, c'est à travers l'évaluation des mécanismes de contrôle interne que les organismes administratifs de contrôle participent au contrôle de la performance (2).

1. Les missions d'appréciation de la performance

681. Les agents publics ont, de façon générale, comme préoccupation première, le respect de la régularité, au détriment de la recherche de la performance¹⁵⁷⁸. Cette culture conditionne l'orientation prise par les contrôles administratifs dans les pays étudiés. Les organes administratifs de contrôle exercent des missions traditionnelles de contrôle et de vérification des opérations financières. Les textes communautaires élargissent leurs attributions au contrôle des résultats ainsi qu'à l'évaluation de l'efficacité, l'économie et l'efficience des programmes. En réalité, le contrôle de la performance n'était pas totalement absent des activités de ces corps de contrôle¹⁵⁷⁹. Ainsi au Sénégal, l'IGE procède entre autres, non seulement à la vérification de l'optimisation des ressources (VOR) qui « *permet d'évaluer dans quelle mesure les ressources humaines, financières et matérielles sont gérées avec un souci d'efficacité, d'efficience et d'économie* », mais également à l'évaluation des politiques et des programmes publics afin d'optimiser leur rendement et leurs résultats¹⁵⁸⁰. Cette mission est appelée à se renforcer dans la zone UEMOA. Les corps administratifs de contrôle devront donc désormais s'intéresser aux résultats des programmes par rapport aux objectifs fixés et aux moyens alloués, mais également aux performances des organismes publics.

682. Deux outils essentiels sont à la disposition des corps de contrôle dans le cadre du contrôle de performance. Il s'agit d'une part de l'établissement de diagnostics, d'autre part, des audits.

¹⁵⁷⁸ BOULLANGER (H.), « L'audit interne dans le secteur public », RFAP, n°148-2013/4, p. 1039.

¹⁵⁷⁹ OUEDRAOG (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 469.

¹⁵⁸⁰ Voir Rapport de présentation et article 1^{er} du décret 2007-80 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'État modifié par le décret n°2011-538 du 26 avril 2011.

Le diagnostic est un outil qui utilise d'autres outils, tels que l'analyse financière et les audits¹⁵⁸¹.

La notion d'audits recouvre plusieurs réalités variant en fonction du but recherché :

- Il peut s'agir d'un audit de conformité ou audit de régularité dont l'objectif est de vérifier la conformité aux normes juridiques et comptables de gestion ;

- l'audit de performance qui vérifie que l'entité auditée réalise les objectifs et cibles de résultats qui lui ont été fixés ;

- l'audit financier qui correspond à la certification des comptes et états financiers. Son objectif est de vérifier que les états financiers et comptables répondent à certaines exigences de qualité ;

- et enfin l'audit de gouvernance qui vise à vérifier la pertinence du dispositif institutionnel et d'organisation d'une entité, en l'occurrence sa capacité à limiter les risques de gestion, ou l'adéquation entre les objectifs et les moyens, au regard de la finalité recherchée¹⁵⁸².

683. Passer de l'inspection à l'audit est le nouveau slogan affiché et le but poursuivi dans la plupart des États d'Afrique francophone¹⁵⁸³. Ainsi au Bénin, le nouveau Bureau de l'Auditeur Général fait de l'audit de performance sa mission principale. En effet, lors de son discours de prise de fonction, l'auditeur général déclarait qu' « à partir de fin 2016, le Bureau va proposer aux décideurs de [la] République la dissolution ou le jumelage des programmes, projets, services qui apportent peu ou n'apportent aucune valeur ajoutée à la croissance de la nation. Tous les corps de contrôle de l'ordre administratif qui dépendent du Bureau, seront formés aux techniques de l'audit de performance et mis à contribution. De même le Bureau va suggérer au gouvernement la prise de lois rendant obligatoire aux structures publiques un audit financier annuel et bisannuel indépendant qui sera effectué par des cabinets d'expertise

¹⁵⁸¹ GNIMASSOU (A.), « Le contrôle de performance : outils et contraintes », Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives, n°24-2011, p. 100.

¹⁵⁸² OUEDRAOGO (Y), thèse, *op. cit.*, p. 505 ; Voir également BOULLANGER (H.), « Les institutions supérieures de contrôle à l'heure de la maîtrise des dépenses publiques », Revue Géoéconomie, n°67-2013/4 p.215 ; CIEUTAT (B.), MORDACQ (F.) et THÉBAULT (S.), « Pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'État » Rapport FONDAFIP, Paris le 9 Décembre 2010, p.29.

¹⁵⁸³ COHEN (A-G.), « L'avenir des inspections générales », Revue Gestion et Finances publiques, n°5-mai 2009, p. 367.

comptable »¹⁵⁸⁴. L'une des raisons qui a d'ailleurs conduit à la dissolution de l'ancienne IGE et à son remplacement par le BAG est l'absence d'audit de performance¹⁵⁸⁵.

684. Dans leurs modalités, les missions traditionnelles de contrôle et d'inspection diffèrent de celles d'audit. L'exécution des missions de contrôle et d'inspection répond à certains principes généraux énumérés par les autorités béninoises, mais qui peuvent s'appliquer à l'ensemble des corps d'inspection des autres États. Il s'agit notamment du principe de l'improvisiste, le principe du contrôle sur pièces et sur place, le principe d'objectivité et de sincérité, le principe de la responsabilité personnelle de l'inspecteur général ou de l'inspecteur-vérificateur, et enfin le principe de la confidentialité¹⁵⁸⁶. La fonction d'audit s'exerce quant à elle, en principe, sur la base d'un programme annuel établi par l'inspecteur général. Mais l'ensemble de ces missions donne "in fine" lieu à l'élaboration d'un rapport destiné en premier lieu au responsable du département ministériel de tutelle. Les rapports de ces différentes structures font ensuite l'objet d'une coordination à un niveau le plus élevé et ceci est d'ailleurs nécessaire du fait de l'existence d'autres structures de contrôle avec lesquelles elles partagent des missions communes.

685. L'intérêt "nouveau" des corps administratifs de contrôle étendu aux résultats des programmes et à leur performance est précédé, en amont, d'un mécanisme qui permet à ceux-ci de vérifier si l'ensemble des outils mis en œuvre par les entités auditées leur permettent d'atteindre les objectifs voulus.

2. La mission d'évaluation des mécanismes de contrôle interne

686. Les textes financiers de la zone introduisent une exigence nouvelle de qualité comptable. Cette dernière découle des prescriptions de régularité, de sincérité et de fidélité

¹⁵⁸⁴ Cf. www.ortb.info publication du 22 juillet 2015.

¹⁵⁸⁵ Pourtant parmi les attributions de l'ex IGE figurait bien le contrôle de la performance. Cf. article 1 du Décret n°2006-319 du 12 juillet 2006 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale d'État.

¹⁵⁸⁶ Article 19 à 25 du décret béninois n°2006-627 précité.

des comptes¹⁵⁸⁷. La qualité comptable a imposé le développement au sein des administrations publiques d'un contrôle interne qui n'a pour objectif ni d'empêcher, ni de sanctionner, mais bien de maîtriser¹⁵⁸⁸. Ainsi, la responsabilisation des acteurs budgétaires, avec son corollaire l'allègement du contrôle en amont, devait nécessairement s'accompagner d'un mécanisme de maîtrise des risques, matérialisé par le contrôle interne. Bien que le contrôle interne doive se distinguer du contrôle de gestion, ces deux notions ne peuvent exister sans le développement d'une activité d'audit interne¹⁵⁸⁹. L'audit interne est généralement défini comme « *une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernement de l'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité* »¹⁵⁹⁰. De cette définition, il ressort que l'audit interne recouvre deux catégories d'activités, à savoir l'assurance et le conseil. Il se positionne ainsi au-dessus du contrôle interne et du processus de contrôle de gestion dont il apprécie pour chacun d'eux, l'effectivité et la pertinence¹⁵⁹¹. Cette activité d'audit interne se développe au sein des corps d'inspection et d'inspection générale dont les missions traditionnelles sont les plus proches de l'audit interne¹⁵⁹². Il prend la forme soit d'un audit de conformité, soit d'un audit de performance¹⁵⁹³. Du fait de la multiplicité des corps administratifs de contrôle dans ces États (sectoriel ou national), le schéma de l'audit interne se présente à deux niveaux, à savoir, un premier niveau d'audit interne confié aux inspections à compétences sectorielles, et un second niveau d'audit, dit "audit interne supérieur", confié aux inspections à compétence nationale¹⁵⁹⁴. C'est à ce

¹⁵⁸⁷ Cf articles 30 et 72 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant LF.

¹⁵⁸⁸ THÉBAULT (S.), « Réformes des contrôles et évolution des concepts », RFFP numéro spécial Maroc, 01 avril 2011, p.155 et s.

¹⁵⁸⁹ Ibidem.; BOULLANGER (H.), « L'audit interne dans le secteur public », *op. cit.*, p. 1031

¹⁵⁹⁰ Définition de l'Institut Français du Contrôle et de l'Audit Interne (IFACI).

¹⁵⁹¹ LUBEK (P.), « Concepts et définitions : contrôle interne, contrôle de gestion, audit interne », *op. cit.*, p. 748.

¹⁵⁹² GUILLAUME (H.), COLIN (N.), ROUDIL (S.) et SKOULIOS (E.), *Rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'État*, Inspection Générale des Finances, Octobre 2009, p. 2 ; BOULLANGER (H.), « L'audit interne dans le secteur public », *op. cit.*, p. 1036.

¹⁵⁹³ Les objectifs poursuivis par l'audit de performance sont de fournir des informations sur l'emploi des fonds et la gestion des services, des entreprises et des programmes publics, d'améliorer la qualité de l'administration publique en encourageant la promotion des meilleures pratiques de gestion ou d'aider les dirigeants à améliorer le processus de prise de décision. GNIMASSOU (A.), « Le contrôle de performance : outils et contraintes », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives* n°24 2011, p. 101.

¹⁵⁹⁴ COHEN (A-G.), « L'avenir des inspections générale », *op. cit.*, p. 367 ; Au Sénégal on parle d'Audit Interne Supérieur Intégré (AISI), voir Article 2 du décret 2007-80 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'État modifié par le décret n°2011-538 du 26 avril 2011.

dernier niveau que s'effectuent l'harmonisation et la validation de tous les systèmes de contrôle interne et d'audit de tous les organes administratifs¹⁵⁹⁵.

687. L'audit interne peut porter sur la régularité, l'efficacité, l'efficience, la qualité de direction, l'organisation structurelle, des processus et des systèmes d'information, et même permettre de réorienter le processus de contrôle interne¹⁵⁹⁶. C'est un outil indispensable à la démarche de performance. Il s'effectue en conformité à des normes internationales (ou référentiels) applicables en la matière. Ces normes sont définies au plan international par le « *Institute of International Auditors* » (IIA), et doivent être adaptées aux spécificités des différents États. Elles se composent de normes de qualifications et de normes de fonctionnement. Les premières énoncent les caractéristiques que doivent présenter les organisations et les personnes accomplissant des activités d'audit interne, alors que les secondes décrivent la nature des activités d'audit interne et définissent des critères de qualité permettant d'évaluer les services fournis¹⁵⁹⁷. Par ailleurs, une troisième catégorie de normes, dites normes de mise en œuvre, décline les deux premières à des missions spécifiques, par exemple un audit de conformité, ou encore une investigation dans un contexte de fraude ou des travaux d'auto-évaluation du contrôle interne¹⁵⁹⁸. Ainsi, en plus de l'exigence de professionnalisation des auditeurs internes définie par ces normes, les missions de ces derniers s'articulent autour de plusieurs étapes successives à savoir « *objectifs, cartographie des risques, préparation de la mission, déroulé, documentation des recommandations (preuve des constats), restitution, contradiction, plan d'action et suivi des recommandations* »¹⁵⁹⁹. Ces étapes essentielles ont pour objet la maîtrise des risques qui se définit comme « *un processus qui consiste à apprécier les risques (analyse, identification, description, hiérarchisation), les évaluer (estimation de la menace, opportunité de la prise de risque), les traiter (prévention, réduction de la fréquence et de l'intensité, arbitrage entre transfert et auto-assurance) et, enfin, suivre les risques résiduels (variations, émergence de nouveaux risques)* »¹⁶⁰⁰.

688. L'audit interne a donc pour fonction d'évaluer et d'améliorer le processus de maîtrise des risques. Un moyen simple d'analyser les risques est de procéder à une cartographie de ceux-ci. Au Sénégal, le rapport 2015 de l'IGE prône un changement

¹⁵⁹⁵ COHEN (A-G.) « L'avenir des inspections générales », *op. cit.*, p. 367.

¹⁵⁹⁶ Rapport FONDAFIP, *op. cit.*, p. 22.

¹⁵⁹⁷ IFACI, *Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne*, 2011, traduction de l'IIA 2001, p. 2.

¹⁵⁹⁸ Ibidem.

¹⁵⁹⁹ BOULLANGER (H.), « L'audit interne dans le secteur public », *op. cit.*, p. 1037.

¹⁶⁰⁰ Rapport IGF sur la structuration de la politique du contrôle et de l'audit interne, *op. cit.*, Annexe V, p. 4.

d'approche du contrôle interne en le fondant sur une cartographie des risques¹⁶⁰¹. Certains États comme le Burkina Faso s'y exercent depuis quelques années déjà. Ainsi, le rapport ASCE de 2013 expose une cartographie des risques réalisée dans 9 ministères, couvrant ainsi 100 entités et 608 processus. Au total, 3914 risques ont été identifiés et évalués. Sur la base des risques identifiés, les différentes ITS ont élaboré chacune un plan triennal d'audit 2013-2015, un plan d'audit 2013 et le planning 2013 des missions. Ces plans intègrent plusieurs types de missions à savoir des missions programmées, des missions commandées, des missions de suivi de mise en œuvre des recommandations, des missions d'élaboration ou de mise à jour de la cartographie des risques, des missions de contrôle inopiné et des missions imprévues.

Section II. La redynamisation du contrôle externe

689. Le contrôle externe est celui exercé par des organes extérieurs à l'administration de façon générale. Il s'agit des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) et du Parlement. Comme le constatait le Professeur Salif YONABA, la plupart des États africains de la zone ont adopté le modèle Napoléonien de Cour de comptes, en matière de contrôle juridictionnel des Finances publiques. Certes, le modèle français n'a jamais véritablement pu être reproduit à l'identique pour des raisons liées à la question des moyens¹⁶⁰², mais les principes qui guident le fonctionnement de ces juridictions sont les mêmes. L'introduction de la nouvelle gestion publique conduit cependant à revoir les attributions de ces juridictions (§I). Quant à la place du parlement, il faut rappeler que les textes financiers de la zone en vigueur avant la réforme de 2009 s'inspiraient de l'ordonnance française de 1959 qui, par ailleurs, était elle-même marquée par le parlementarisme rationalisé. Ainsi, les prérogatives du Parlement, aussi bien en matière d'autorisation que de contrôle existaient, mais leur portée était limitée par leurs conditions d'exercice¹⁶⁰³. Les

¹⁶⁰¹ République du Sénégal, Inspection Générale d'État, *Rapport public sur l'état de la gouvernance et la reddition des comptes*, juin 2015, p. 69.

¹⁶⁰² YONABA (S.), « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des Finances publiques : traits communs et diversité », RFFP, n°101-mars 2008, pp.62 et s.

¹⁶⁰³ ROBERT (F.), « La rénovation des pouvoirs du parlement », RFFP, n°76-novembre 2001, p. 78.

nouveaux textes issus de la réforme de 2009 renforcent les prérogatives du Parlement. Plus particulièrement en matière de contrôle financier, « *la responsabilisation accrue des gestionnaires, qui s'accompagne de davantage de liberté dans l'exercice quotidien, implique mandat et compte rendu, et nécessite donc, un contrôle parlementaire renforcé et rénové* »¹⁶⁰⁴ (§II).

§I. Le contrôle externe exercé par la Cour des comptes

690. Les principes fondamentaux du contrôle des Finances publiques définis dans les ISSAI 100¹⁶⁰⁵ déterminent pour les ISC, trois types de contrôle à savoir, l'audit de conformité, l'audit de performance et l'audit des états financiers. La notion d'audit semble cependant constituer une nouveauté pour les pays de droit romain comme la France, mais aussi les États de la zone UEMOA¹⁶⁰⁶ où la terminologie utilisée est celle de contrôle. Mais en réalité, dans l'activité des ISC, ces deux notions constituent une même réalité¹⁶⁰⁷. Les contrôles exercés dans les différents États se rattachent à ces trois types d'audit. Ces contrôles effectués se répartissent en contrôle juridictionnel et en contrôle non juridictionnel.

691. Si le contrôle juridictionnel tendait à céder le pas au contrôle non juridictionnel, la nouvelle responsabilisation des acteurs de l'exécution budgétaire nécessite de revoir ses modalités d'exercice. L'office du juge en matière de jugement des comptes devra s'y adapter (I). Ce nouveau contexte implique également un renforcement des attributions non juridictionnelles. En effet, ce qu'on attend désormais surtout de ces juridictions financières, ce « *n'est plus seulement qu'elles jugent et sanctionnent mais que, par une approche globale de la gestion publique et un contrôle approfondi de la performance,*

¹⁶⁰⁴ Ibidem.

¹⁶⁰⁵ International Standards of Supreme Audit Institutions.

¹⁶⁰⁶ Le contrôle externe des Finances publiques oppose en effet deux modèles à savoir le modèle anglo-saxon réalisant l'audit, et le modèle latin privilégiant le contrôle.

¹⁶⁰⁷ BERNICOT (J-F.), « Quelle diversité de conception du contrôle en Europe », in BOUVIER (M.), dir.), *Réformes des Finances publiques : la conduite du changement*. Actes de la troisième université de printemps de Finances publiques du Groupement Européen de Recherche en Finances publiques (GERFIP), L.G.D.J 2007, p. 143.

elles assument pleinement une fonction de conseil et d'assistance aux pouvoirs publics dans l'entreprise de la modernisation de la gestion qu'ils ont engagés »¹⁶⁰⁸ (II).

A. L'évolution de l'office du juge des comptes

692. L'activité juridictionnelle des Cours des comptes en Afrique touche en réalité l'ensemble des acteurs de l'exécution budgétaire, c'est-à-dire aussi bien les ordonnateurs que les comptables publics. Cette situation s'explique par la spécificité des États membres de la zone qui connaissent une unicité de juridiction. Ainsi, la Cour des comptes juge non seulement les comptes des comptables publics et apprécie, le cas échéant, leur responsabilité personnelle et pécuniaire, mais les ordonnateurs sont également justiciables auprès de la Cour lorsqu'ils se rendent comptable de fait, mais aussi pour les fautes de gestion commises¹⁶⁰⁹. Il serait intéressant, dans le cadre de cette étude, de s'attarder sur le jugement des comptes qui, avec la nouvelle gestion publique, glisse de plus en plus vers celui des comptables publics, patents ou de fait (1). Mais un renforcement de l'office du juge s'avère nécessaire (2).

1. La timide reconnaissance d'un jugement des comptables publics

693. Le système de contrôle juridictionnel des comptes dans les États membres de la zone, à l'instar de celui de la France, tire les conséquences du principe de séparation de

¹⁶⁰⁸ SÉGUIN (P.), « Les juridictions financières dans la modernisation de la gestion publique », RFDA, n°3-mai-juin 2007, p. 437.

¹⁶⁰⁹ Cependant, une distinction est opérée entre, d'une part, les ministres et présidents d'institutions constitutionnelles dont la responsabilité relève de dispositions constitutionnelles spécifiques de chaque État, et d'autre part, les autres ordonnateurs qui sont justiciables devant la Cour des comptes. Les actes constitutifs de fautes de gestion sont énumérés par l'article 80 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA ; Au Burkina Faso, c'est l'article 80 de la loi organique n°14-2000 AN du 16 mai 2000 portant composition, attributions organisation, fonctionnement de la Cour des comptes et procédure applicable devant elle, qui énumère les actes constitutifs de fautes de gestions. Selon les termes du Professeur MEDE Nicaise, avec ce contrôle, il s'agit d'un glissement du concept de contrôle des comptes des comptables publics vers celui plus large de contrôle des Finances publiques. Voir son article « L'UEMOA et le développement des Cours des comptes en Afrique de l'ouest », RFFP, n°90-mai 2005, p. 267.

l'ordonnateur et du comptable. Ce dernier, en plus de son rôle de caissier, doit procéder au contrôle portant sur la régularité des opérations de recettes, de dépenses et de gestion du patrimoine. Ainsi, lorsqu'un déficit de caisse ou un manquant en deniers ou en valeurs est constaté, lorsqu'une recette n'a pas été recouvrée, lorsqu'une dépense a été effectuée en manquement aux obligations de contrôle qui lui incombent, ou lorsque par sa faute, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers, sa responsabilité personnelle et pécuniaire peut être engagée¹⁶¹⁰. Cette responsabilité personnelle et pécuniaire est mise en jeu par la Cour des comptes, compétence qu'elle partage avec le ministre en charge des Finances. Lorsque la Cour constate la responsabilité du comptable, elle constitue ce dernier en débet (par arrêt)¹⁶¹¹. Le débet « *correspond à la situation d'un comptable public déclaré débiteur d'un organisme public à raison de manquements dans la gestion ou la conservation de ces deniers* »¹⁶¹². Le juge des comptes statue sur la régularité des opérations financières telles que décrites dans les comptes, en dehors même de toute faute du comptable public. La responsabilité du comptable public est dite objective. Selon l'adage, « *la Cour des comptes juge les comptes, elle ne juge pas le comptable* »¹⁶¹³. En d'autres termes, le juge des comptes ne s'intéresse pas aux raisons qui auraient pu expliquer que le comptable public n'ait pas correctement encaissé les recettes, ou au contraire ait effectué des dépenses qu'il n'aurait pas dû faire. Conséquence de cette formule, seul le ministre en charge des Finances était chargé du « *jugement* » du comportement du comptable. Celui-ci peut en effet, en fonction des circonstances, décharger le comptable public de ses responsabilités ou lui faire bénéficier d'une remise gracieuse de tout ou partie du débet prononcé à son encontre¹⁶¹⁴. Ce principe connaît toutefois, aujourd'hui, quelques atténuations.

694. Une "connexité", entre le jugement des comptes et celui des comptables¹⁶¹⁵ est prévue dans la zone UEMOA, dans l'hypothèse précitée où, « *par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou*

¹⁶¹⁰ Article 29 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant RGCP.

¹⁶¹¹ Lorsque c'est le ministre des Finances, la constitution en débet se fait par voie d'arrêt.

¹⁶¹² DAMAREY (S.), « Responsabilité du comptable public en l'absence de préjudice financier », JCP. A, n°9-25 février 2013, p. 21.

¹⁶¹³ CE, 12 Juillet 1907, Nicolle, TPG de la Corse, Rec. p. 656.

¹⁶¹⁴ Dans la zone UEMOA, cette faculté reconnue au ministre en charge des finances résulte de l'article 32, alinéa 1^{er} de la directive portant RGCP.

¹⁶¹⁵ MAGNET (J.), VALLERNAUD (L.) et VUGHT (T.), « La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes », éd. Berger-Levrault octobre 2007, p. 255.

d'un tiers ». On remarque que dans cette hypothèse, c'est la faute du comptable public ayant conduit à l'indemnisation, qui génère la constitution de débet. Le juge recherche donc la faute du comptable, et en l'absence de celle-ci, c'est l'organisme public qui devrait supporter la charge.

695. Certains États, tel que le Burkina Faso, prévoient également la force majeure comme cause exonérant le comptable public de toute responsabilité personnelle et pécuniaire. Mais contrairement à la France où le juge des comptes peut prononcer la décharge de responsabilité, au Burkina Faso, il est simplement consulté par le ministre en charge des Finances qui, seul, peut prononcer la décharge. Le comptable public qui n'a pas fourni à temps les pièces justificatives nécessaires à sa décharge peut néanmoins introduire une demande de remise gracieuse auprès du ministre en charge des Finances¹⁶¹⁶. Là encore, le juge des comptes ne dispose pas des mêmes compétences que son homologue français. En effet, l'engagement de la responsabilité du comptable public dans les États membres de la zone UEMOA diffère encore de la situation française, tant du point de vue des causes¹⁶¹⁷ que des conditions de mise en jeu¹⁶¹⁸.

696. En France, en effet, le pouvoir de remise gracieuse du ministre, qui a longtemps été largement discrétionnaire, a subi des atténuations sans pour autant être totalement remise en cause¹⁶¹⁹. Aux termes de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 telle

¹⁶¹⁶ Article 84 du décret 2005-256/PRES/PM/MFB portant régime juridique applicable aux comptables publics.

¹⁶¹⁷ En France, la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public pour faute depuis la loi de finances du 30 décembre 2006 modifiant l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, recouvre, d'une part, en des termes presque identiques, l'hypothèse retenue dans la zone UEMOA, d'autre part, la situation ou « *une faute ou une négligence caractérisée commise par le comptable public à l'occasion de son contrôle sur pièces ou sur place* » a engendré un dysfonctionnement d'une régie, prolongement de sa caisse. En plus de cette responsabilité pour faute retenue en France, d'autres hypothèses, à la fois législative et jurisprudentielle sont retenues. La première, d'origine législative résulte de la loi de finances rectificatives pour 2006 modifiant celle de 1963, qui permet au juge des comptes de ne pas mettre en jeu la responsabilité du comptable public en cas de force majeure. L'hypothèse d'origine jurisprudentielle s'applique en matière de recettes ou le juge des comptes vérifie si le comptable public a effectué les diligences suffisantes qui doivent être adéquates, complètes et rapides.

¹⁶¹⁸ La loi de finances rectificatives du 28 décembre 2011 modifiant la loi de finances du 23 février 2011 lie désormais la mise en jeu de la responsabilité du comptable public au préjudice financier subi par l'administration. Ainsi, « *lorsque les manquements du comptable public à ses obligations n'ont pas causé de préjudice financier à l'organisme considéré, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce...* » et « *Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante* ».

¹⁶¹⁹ On peut considérer qu'il s'agit là, d'une forme de persistance de la théorie du ministre juge en droit de la comptabilité publique.

que modifiée par l'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011, lorsque le manquement du comptable public n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme dont il relève, la Cour des comptes peut simplement l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée pour chaque exercice en fonction des circonstances de l'espèce¹⁶²⁰. Dans ce cas, le ministre en charge des Finances ne peut prononcer de remise gracieuse en faveur du comptable public. Il conserve, tout de même, ce pouvoir lorsque l'organisme a subi un préjudice financier. Cette solution a été critiquée¹⁶²¹. Il s'agit là tout de même de nouveaux éléments subjectifs qui viennent renforcer l'office du juge.

697. Dans la zone UEMOA, cependant, la notion préjudice financier n'a pas été retenue, mais la directive portant loi de finances de 2009 maintient une certaine ambiguïté puisqu'elle semble lier le débet à l'existence d'un préjudice, sans pour autant déterminer la nature de celui-ci. Le débet y est en effet défini comme « *l'obligation pour l'agent public, de réparer, sur ses deniers propres, le préjudice qu'il a causé à l'administration publique* »¹⁶²². Dans tous les cas, le juge des comptes n'est pas en marge de cette procédure. Certaines dispositions nationales prévoyaient déjà sa saisine facultative par le ministre des Finances¹⁶²³. La directive loi de finances de 2009 exige désormais son avis conforme. Il est prévu, en effet, que « *la remise gracieuse suite à un arrêt de débet est soumise à un avis conforme de la Cour des comptes* »¹⁶²⁴. La Cour des comptes est donc amenée à donner son avis sur la situation personnelle du comptable public. Mais le régime de la responsabilité du comptable public, fondant la compétence du juge des comptes, est amené nécessairement à évoluer dans le cadre de la nouvelle gestion, dans la mesure où, avec le développement des procédures de maîtrise des risques et son corollaire la modulation des contrôles, la procédure prime désormais sur l'opération.

¹⁶²⁰ Deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963.

¹⁶²¹ Notamment par RAKOTONDRAHASO (F. T.), « Les remises gracieuses accordées aux comptables publics », RFDA, 2015, p. 417 et s.

¹⁶²² Article 84 alinéa 2 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances.

¹⁶²³ Notamment le décret burkinabé n°2005-256/PRES/PM/MFB portant régime juridique applicable aux comptables publics, en son article 85 alinéa 3 qui dispose que « *la remise gracieuse est accordée par arrêté du Ministre chargé des finances pris, ... soit sur avis du Directeur chargé de la comptabilité publique, soit sur celui du Président de la Juridiction des comptes* ». Au Togo, l'article 85 alinéa 3 du Décret n°2008-092/PR portant régime juridique applicable aux comptables publics reprend exactement les mêmes termes.

¹⁶²⁴ Article 84 alinéa 3.

2. Le nécessaire renforcement de l'office du juge.

698. Le développement du contrôle interne et du contrôle de gestion (contrôles de premier niveau) au sein des administrations aura nécessairement un impact sur l'activité juridictionnelle de la Cour des comptes (qui exercera un contrôle de deuxième niveau). En effet, « à une approche juridique appliquée à des actes individuels se superpose, et parfois se substitue, une approche par sondages accompagnée d'une analyse des systèmes d'information »¹⁶²⁵. Cela conduit à une modification sensible de la qualification des irrégularités, potentielles ou avérées¹⁶²⁶. Or, il existe une sorte de décalage, entre la réalité administrative et le contrôle juridictionnel, qui reste fondé sur le contrôle exhaustif des opérations financières¹⁶²⁷. Les méthodes de contrôle ont évolué, et la responsabilité des différents acteurs s'en trouve également atteinte. La maîtrise des risques en amont a conduit à la mise en place d'une modulation du contrôle exercé par le contrôleur financier. Ce contrôle sélectif du contrôleur financier pose la question de la responsabilité du comptable public dans la mesure où celui-ci est tenu, en matière de dépenses, de contrôler la validité de la créance, portant entre autre sur « l'intervention préalable des contrôles, autorisations, approbations, avis ou visas réglementaires »¹⁶²⁸. Les principes de mise en jeu de la responsabilité du comptable public devront nécessairement évoluer.

699. Cette nécessité s'affirme davantage avec l'éventualité de l'introduction d'un contrôle partenarial et d'un contrôle hiérarchisé de la dépense dans les États de la zone, à l'exemple de ce qui prévaut en France. En effet, la fonction de gestion patrimoniale conduit à diluer, voire à effacer la frontière traditionnelle entre ordonnateurs et comptables¹⁶²⁹. Dans le cadre du contrôle partenarial, la question qui se pose est celle de savoir s'il est possible de sanctionner le comptable pour une irrégularité commise par l'ordonnateur et qui aurait

¹⁶²⁵ LAMARQUE (D.), « Les nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme », RBSJA n°24, 2011, p. 55 ; Voir également CIEUTAT (B.), « Le contrôle des finances publiques : quel équilibre entre régularité et performance, entre responsabilité et liberté ? », in BOUVIER (M.), (dir.), *Réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la première université de printemps du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP), L.G.D.J 2004, p. 98.

¹⁶²⁶ Ibidem, p. 55.

¹⁶²⁷ LASCOMBE (M.) et VANDERDRIESSCHE (X.), « De la nécessité de maintenir un contrôle juridictionnel en système lolfique », *op. cit.*, p. 253.

¹⁶²⁸ Article 26 de la directive de 2009 portant RGCP.

¹⁶²⁹ LAMARQUE (D.), « Les nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme », *op. cit.*, p. 55.

entraîné un manquant dans la caisse¹⁶³⁰. De même, lorsque, de l'audit de procédure effectué en collaboration avec l'ordonnateur, il ressort que l'ensemble des procédures mises en œuvre est fiable, le comptable public peut être amené à abandonner ses contrôles contemporains et alléger ses contrôles a posteriori en les concentrant sur le respect de la qualité des procédures observées lors de l'audit. Il peut aller jusqu'à supprimer des vérifications en fonction de la qualité des contrôles internes mis en œuvre par l'ordonnateur¹⁶³¹. Ce contrôle partenarial va donc de pair avec un contrôle hiérarchisé de la dépense. Ainsi, quand bien même aucune irrégularité n'aurait été commise par l'ordonnateur dans le cadre du contrôle partenarial, le comptable public n'est pas totalement exempt de sanction dans le cadre du CHD. Avec ce nouveau contrôle, la procédure de jugement des comptes deviendra pratiquement impossible à mettre en œuvre, car a posteriori et sélectif, il entraînera une absence de pièces justificatives pour certaines dépenses qui s'opposera à une vérification des comptes, assimilée par le juge à une absence de comptes et susceptible d'être sanctionnée par une amende pour retard¹⁶³². De plus, la modulation du contrôle quant à son champ ou son intensité n'épargne pas le comptable public d'une mise en jeu de sa responsabilité pécuniaire, pour défaut de contrôles obligatoires prévus¹⁶³³. Le contrôle hiérarchisé entraîne un changement culturel car sa finalité n'est plus de contrôler la régularité des opérations, mais désormais, celle des procédures¹⁶³⁴. En effet, « *la préoccupation du comptable n'est pas simplement l'irrégularité ponctuelle d'une opération, mais le dysfonctionnement dans une procédure de nature à provoquer des erreurs répétitives* »¹⁶³⁵. La difficulté pour le juge des comptes ici est de porter son contrôle sur le plan de contrôle du comptable¹⁶³⁶ notamment pour constater un éventuel écart par rapport à ce plan par le comptable public.

¹⁶³⁰ LASCOMBE (M.), « Le constat : Pourquoi ce colloque, et pourquoi ce colloque aujourd'hui ? », RFFP n°92-novembre 2005, p. 152.

¹⁶³¹ Comité de Pilotage des DAF, *Evolution de la fonction comptable de l'État et du rôle des comptables publiques*, Note d'orientation, 7 novembre 2002, p. 10.

¹⁶³² CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 449.

¹⁶³³ *Ibidem*, p. 449.

¹⁶³⁴ BASSÈRES (J.), « Le contrôle hiérarchisé de la dépense », *op. cit.*, pp. 159-160.

¹⁶³⁵ *Ibidem*, p. 160.

¹⁶³⁶ CATTEAU (D.), thèse, *op. cit.*, p. 449 ; AKHOUNE (F.), thèse, *op. cit.*, p. 70 et suivantes ; Voir également VACHIA (J-P.), « La Cour des comptes : une nouvelle approche des comptes », RFFP, n°100-novembre 2007, p. 245.

B. Le renforcement des activités non juridictionnelles

700. Dans le contexte actuel de maîtrise des dépenses publiques et d'exigence de réduction des déficits budgétaires, il est désormais admis que l'unique contrôle de la régularité des comptes n'est pas nécessairement un gage de bonne gestion. De même, une irrégularité des comptes n'est pas non plus synonyme de mauvaise gestion¹⁶³⁷. Pour une bonne gestion des deniers publics, l'activité des ISC devra donc concilier un contrôle de la régularité des comptes publics et un contrôle de la gestion efficace des deniers. Ainsi, à l'exemple du juge financier français, celui de la zone UEMOA « *maintiendra le cap sur la mission classique de contrôle du bon emploi des crédits gérés par les services de l'État, mais en plus, il veillera au contrôle des résultats et de la performance de l'action administrative* »¹⁶³⁸. Le contrôle doit assurer la qualité de la gestion **(1)**. Le juge financier devra également jouer un rôle de pivot entre les pouvoirs publics qu'il doit assister **(2)**.

1. Le contrôle de la qualité de la gestion

701. Cette mission du juge financier rappelle les attributions des organes administratifs de contrôle de sorte que l'on pourrait parler de redondance¹⁶³⁹. Le contrôle de la gestion exercé par les ISC regroupe en réalité deux formes de contrôles, dont l'un porte sur la régularité des opérations décrites dans les comptabilités publiques, et l'autre sur le bon emploi des deniers publics. Le contrôle de régularité porte sur l'examen des pièces justificatives des opérations et la comparaison entre celles-ci et les dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles applicables. Ce contrôle de régularité permet d'apprécier ensuite le bon emploi des deniers publics. Le contrôle du bon emploi des deniers publics concerne « *l'examen de l'organisation et du fonctionnement des services, du nombre, du recrutement, de la qualité et de l'activité de leur personnel, du prix et de la qualité des prestations, fournitures ou travaux,*

¹⁶³⁷ LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.), « De la nécessité de maintenir un contrôle juridictionnel en système lollique », *op. cit.*, p. 252.

¹⁶³⁸ YONABA (S.), « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *op.cit.*, p. 75.

¹⁶³⁹ OUEDRAGO (D.), thèse, *op. cit.*, p. 301 et s.

*et la comparaison entre les moyens utilisés et les résultats, c'est à dire l'accomplissement des tâches qui incombent à ces services en vertu de leurs actes institutifs ou qu'ils se sont eux-mêmes proposées »*¹⁶⁴⁰.

702. Ces attributions administratives de la Cour des comptes peuvent déboucher sur la mise en œuvre d'une procédure juridictionnelle à l'encontre de toute personne intervenant dans les procédures d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement. C'est la faute de gestion qui est sanctionnée ici. Mais l'exercice de ces attributions administratives, en particulier celle portant sur le bon emploi des deniers publics, renvoie à des problématiques complexes et nouvelles regroupés sous le vocable de démarche de performance¹⁶⁴¹. Le bon emploi des deniers publics doit désormais s'orienter vers la performance, c'est-à-dire, rechercher l'efficience (rapports entre moyens employés et résultats), l'efficacité et l'économie de la gestion. Le contrôle de la gestion s'oriente donc de plus en plus vers l'audit de performance. Certes, les considérations d'efficience, d'efficacité et d'économie n'étaient pas absentes des activités des Cours, mais l'audit de performance ne reposait sur aucun véritable fondement juridique spécifique habilitant les juridictions des comptes à opérer ce type contrôle¹⁶⁴².

703. Cet audit de performance exercé par la Cour se traduit à plusieurs niveaux. D'une part, à travers le contrôle de second niveau exercé sur les mécanismes de contrôle interne et d'audit interne, la Cour s'assure que l'organisme contrôlé maîtrise ses principaux risques. D'autre part, elle contribue à la performance en auditant les démarches de performances mises en œuvre par les budgets de programmes. À cet effet, la Cour s'assure de l'effectivité et de la validité de la démarche en appréciant la pertinence des indicateurs, la qualité du "reporting", l'exercice effectif de la responsabilité managériale¹⁶⁴³. En aval, elle s'intéresse aux résultats atteints dans l'exécution des programmes. Ces préoccupations de performance résultent clairement des dispositions communautaires aux termes desquelles la Cour des comptes contrôle les résultats des programmes et en évalue l'efficacité, l'économie

¹⁶⁴⁰ MAGNET (J.) et (al.), *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, *op. cit.*, p. 220.

¹⁶⁴¹ Ibidem.

¹⁶⁴² Il a été montré en effet que certaines juridictions, en particulier celle béninoise, avaient développé de façon empirique l'audit externe de performance. Voir notamment MEDE (N.), « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programmes au Bénin » ; *Revue Afrilex* n°4 2004, p. 78 et s.; OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 506 ; OUEDRAOGO (D.), thèse *op. cit.*, p. 492.

¹⁶⁴³ LAMARQUE (D.), « Les nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme », *op. cit.*, pp. 56-57.

et l'efficience¹⁶⁴⁴. Cette disposition est complétée par une autre qui prévoit que « *la Cour des comptes donne son avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance* »¹⁶⁴⁵. Aucune habilitation n'est donnée au juge des comptes pour apprécier l'opportunité des indicateurs de performances.

704. L'introduction de l'audit externe de performance pose cependant la question de l'extension des missions des Cours des comptes à l'évaluation des politiques publiques. La loi organique sénégalaise sur la Cour des comptes intègre déjà cette nouvelle dimension¹⁶⁴⁶. Mais en réalité, la réalisation par les Cours des comptes de la zone UEMOA de cette mission d'évaluation, en tout cas en l'état actuel, paraît très difficile du fait notamment de l'insuffisance de moyens adéquats¹⁶⁴⁷. L'évaluation des politiques publiques a une dimension plus large que celle de l'audit de performance. Elle « *élargit la perspective de l'audit de performance pour apprécier les impacts d'une action publique, prendre en compte son environnement et le système d'action qui la sous-tend, et s'interroger sur le lien de causalité entre les résultats observés et la politique mise en œuvre. Elle permet aussi de dépasser le champ limité des programmes budgétaires, en considérant les politiques publiques non seulement dans leur durée, qui excède l'annualité budgétaire, mais aussi dans leur champ* »¹⁶⁴⁸.

705. En France, un lien est désormais établi entre ces attributions non juridictionnelles décrites, puisque « *désormais, le contrôle de régularité enrichi par le contrôle de la qualité de la gestion débouche directement sur l'évaluation de celle-ci. Elle devra donc prolonger l'examen de l'efficacité et de l'efficience de la dépense* »¹⁶⁴⁹. L'article 58-4 de la LOLF prévoit le dépôt d'un rapport qui « *analyse par mission et par programme l'exécution des crédits* ».

¹⁶⁴⁴ Article 13 alinéa 4 de la directive de 2009 relative aux lois de finances.

¹⁶⁴⁵ Article 51 alinéa 2 de la directive de 2009 relative aux lois de finances.

¹⁶⁴⁶ Article 3 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes.

¹⁶⁴⁷ OUEDRAOGO (D.), thèse, *op. cit.*, p. 499 ; OUEDROGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 509.

¹⁶⁴⁸ LAMARQUE (D.), « Les nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme », *op. cit.*, pp. 55-56 ; Cf. également WALINE (C.), DESROUSSEAU (P.) et PELLÉ (B.), *Contrôle et évaluation des finances publiques*, Les études de la Documentation Française, 2009, 127 pages

¹⁶⁴⁹ DUPRAT (J-P.), « Les nouveaux enjeux du contrôle exercé par la Cour des comptes », RFFP, n°77-mars 2002, p. 72 ; Voir également CAMBY (J-P.), *La réforme du budget de l'État, la loi organique relative aux lois de finances*, L.G.D.J, Collection « Systèmes », 2011, p. 347.

2. Les missions de conseil et d'assistance des pouvoirs publics

706. Par les contrôles qu'elles effectuent, les juridictions financières assurent une autre fonction qui est celle de conseil et d'assistance des pouvoirs publics, à savoir l'exécutif et le Parlement. Cette mission peut s'effectuer, d'une part, à la demande des pouvoirs publics eux-mêmes. On aurait pu se poser, dans ce cas, la question de l'indépendance de décision et d'organisation de la Cour vis-à-vis des pouvoirs publics demandeurs, mais cette indépendance est garantie par le fait que la Cour assiste les deux autres pouvoirs et qu'elle se trouve à équidistance de ces derniers¹⁶⁵⁰. Ceci est une caractéristique des juridictions de compte de tradition française¹⁶⁵¹. D'autre part, cette mission de conseil et d'assistance se manifeste par la production de rapports destinés aux différents acteurs, synthétisant les activités menées. L'assistance au Gouvernement se matérialise par le rapport public annuel produit par la Cour des comptes qui, par ailleurs, contribue également à l'information des citoyens. Ce rapport, présenté au chef de l'État, regroupe les principales observations de la Cour et comporte les réponses des administrations mises en cause¹⁶⁵². L'assistance au Parlement découle de la participation de la juridiction financière à l'analyse de la loi de règlement¹⁶⁵³. Cette dernière mission est particulièrement renforcée dans la zone à travers notamment la diversité des rapports et documents joint au projet de loi de règlement. Au titre de ces documents, on retrouve les classiques, en l'occurrence le rapport sur l'exécution des lois de finances ainsi que la déclaration générale de conformité. À travers le rapport sur l'exécution des lois de finances, le juge des comptes vérifie la conformité des opérations décrites dans les comptes qui lui sont présentés et les autorisations budgétaires contenues dans la loi de finance initiale. La déclaration générale de conformité permet à la Cour d'effectuer une comparaison entre les comptes individuels des comptables principaux et le compte général de l'administration des

¹⁶⁵⁰ SAÏ DJ (L.), « Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversité », RFFP n°101-mars 2008, p. 56.

¹⁶⁵¹ Ceci n'est pas le cas par exemple aux États-Unis où le Government Accounting Office est rattaché au Congrès, ou encore en Grande Bretagne où le National Audit Office est lié à la Commission des comptes du Parlement.

¹⁶⁵² ALBERT (J-L.), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 349.

¹⁶⁵³ L'article 75 de la directive portant LF qui dispose que « ...sans préjudice de ses attributions propre en matière de contrôle juridictionnel et non juridictionnel telles que défini par les législations nationales, la Cour des comptes assiste le parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances... ».

finances (CGAF)¹⁶⁵⁴. S'y retrouvent également, dans la dynamique de démarche de performance engagée, des nouveaux documents tels qu'un avis de la Cour sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, un avis sur la qualité des procédures comptables et des comptes, et un avis sur le rapport annuel de performance.

707. L'analyse de l'ensemble de ces documents accompagnant le projet de loi de règlement amène à s'interroger sur leur adaptation à la nouvelle comptabilité générale. Il a été montré en effet que « ...la nouvelle *summa divisio* ne sépare plus la comptabilité des ordonnateurs de celle des comptables, mais la comptabilité budgétaire de la comptabilité générale »¹⁶⁵⁵. La comptabilité générale permet d'appréhender l'ensemble des opérations de l'État et de son patrimoine. Elle est prise en compte par la loi de règlement qui arrête trois résultats principaux à savoir un résultat budgétaire, un résultat de trésorerie et un résultat patrimonial (art 49 DLF). Le résultat patrimonial correspond à « *l'écart entre les produits et les charges de l'exercice au cours duquel les droits et obligations ont pris naissance* »¹⁶⁵⁶. L'évolution de la situation du patrimoine de l'État permet d'établir un diagnostic plus complet de sa situation financière. Mais, dans la mesure où « *les informations comptables ne sauraient donner des signaux fiables quant à la situation effective de l'entité concernée* », il faut un processus visant à en assurer une image fidèle, sincère et régulière¹⁶⁵⁷. Cette mission a été confiée à la juridiction financière qui doit apprécier la qualité des procédures comptables et des comptes publics. La nouvelle mission des juridictions financières dans la zone UEMOA peut être rapprochée de la mission de certification introduite en France dans la LOLF de

¹⁶⁵⁴ Chaque comptable public dresse à la fin de chaque exercice un compte de gestion. Il s'agit d'un ensemble regroupant, d'une part, des documents retraçant toutes les opérations budgétaires de l'exercice, y compris les périodes complémentaires et toutes les opérations de trésorerie, d'autre part, les pièces justificatives de ces opérations. Mais le réseau des comptables du Trésor est très vaste. Il est constitué de comptables secondaires dont les comptes sont centralisés par les comptables principaux dont ils relèvent. Les comptes de ces derniers sont centralisés par l'agent comptable central du Trésor (ACCT). En France, le document permettant la sommation des comptes de gestion et leur centralisation était le CGAF. Dans la zone UEMOA, le CGAF est établi à partir des comptes généraux des ordonnateurs. Mais ceux-ci, consolidés par le ministre des Finances, sont recoupés avec les comptes centralisés par l'ACCT de sorte que les deux situations comptables (celles des ordonnateurs et du comptable principal) soient semblables. La déclaration générale de conformité résulte donc du rapprochement entre le compte administratif et le compte de gestion. Cf., MONTAGNIER (G.), « Principes de comptabilité publique », *op. cit.*, p. 224 et s.; MAGNET (J.), *Eléments de comptabilité publique*, 5^e éd. L.G.D.J., 2001, p. 111 et s.; YONABA (S.), *Les Finances de l'État burkinabé*, *op. cit.*, p. 236 et s.; Article 51 directive loi de finances de 2009 et guide didactique directive loi de finances, p. 79.

¹⁶⁵⁵ ALVENTOSA (J-R.), LEFAS (P.) et GOUBAULT (J.), « La première certification des comptes de l'État », RFFP, n°99-novembre 2007, pp. 42-43.

¹⁶⁵⁶ HURON (D.), MARTY (F.) et SPLINDER (J.), « De la certification des comptes de l'État : principes, enjeux et difficultés », RFFP, n°100-novembre 2007, p. 137.

¹⁶⁵⁷ Ibidem.

2001¹⁶⁵⁸ et mise en œuvre depuis 2007 pour la loi de règlement 2006. La notion de certification des comptes, issue du secteur privé se définit comme « *une opinion écrite et motivée, formulée par un organisme indépendant sur la conformité des états financiers à un ensemble donné de règles comptables* »¹⁶⁵⁹. Elle tend donc à faire de la juridiction financière, un commissaire aux comptes.

708. La Cour des comptes française peut exprimer quatre types d'opinion :

- une certification sans réserve ;
- une certification avec réserve ;
- une impossibilité de certifier ;
- et un refus de certifier¹⁶⁶⁰.

709. La certification dans son mode d'exercice répond à une procédure rigoureuse,¹⁶⁶¹ ce qui la distingue de l'avis émis par la juridiction financière dans la zone UEMOA. Cet avis ne vise qu'à « *donner aux parlementaires le regard que l'organe externe de contrôle des Finances publiques, statuant collégalement, porte sur la passation des écritures comptables et la production des comptes publics* »¹⁶⁶². Il a pu ainsi être qualifié de « *certification simplifiée* » ou de « *certification imparfaite* » dans la mesure ou pour l'instant, il ne privilégie que la qualité des comptes et la fiabilisation des procédures de gestion¹⁶⁶³.

¹⁶⁵⁸ Article 58-5 de la LOLF de 2001.

¹⁶⁵⁹ HURON (D.) et (al.), « De la certification des comptes de l'État : principes, enjeux et difficultés », *op. cit.*, p. 138.

¹⁶⁶⁰ WALINE (C.), et (al.), *Contrôle et évaluation des finances publiques, op. cit.*, p. 49.

¹⁶⁶¹ La méthode de certification a été excellemment détaillée par ROUX (E.) et GOUBAULT (J.) : les ISC qui pratiquent la certification se réfèrent aux normes internationales d'audit de la Fédération internationale des experts comptables (IFAC). La certification vise à détecter les anomalies significatives affectant la régularité, la sincérité ou la fidélité des comptes. Les normes comptables ont arrêté sept critères (exhaustivité, régularité et coupure des enregistrements, existence et évaluation d'un solde, exact présentation des états financiers, et pertinence de l'information financière) dont le non-respect est constitutif d'une anomalie. Pour la détection de ces anomalies, la Cour des comptes française procède par une approche par les risques. Les travaux de la Cour empruntent trois phases. Une première phase d'analyse des risques dite de planification, une deuxième phase dite intermédiaire visant à évaluer l'efficacité du dispositif de contrôle interne mis en place par l'administration pour prévenir les risques comptables, et enfin une troisième phase dite finale qui consiste à détecter les anomalies dans les États financiers en procédant à des sondages et en vérifiant l'exacte valeur des comptes grâce à divers techniques. Voir ROUX (E.) et GOUBAULT (J.), « La certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale » RFFP, n°96-novembre 2006, pp. 223-230.

¹⁶⁶² OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 504.

¹⁶⁶³ Ibidem.

710. La lente émergence de la procédure de certification des comptes dans les États de la zone nécessite sans doute de régler au préalable, la question, d'une part de l'agrégation des documents comptables, d'autre part, de la production même des comptes.

711. Ainsi, le premier défi tient à la cohérence même des documents produits à la Cour des comptes. L'ancienne procédure selon laquelle la déclaration générale de conformité qui se fait entre les comptes de gestion des comptables principaux et le CGAF a été maintenue. Or, le CGAF ne contient pas tous les états financiers. N'y figurent pas, en effet, certains états financiers résultant de la comptabilité générale à savoir, le bilan, le compte de résultat, le tableau des opérations financières du Trésor, le tableau des flux de trésorerie, et l'état annexé¹⁶⁶⁴. Les comptes de l'État sont donc éclatés entre le CGAF, d'une part, et les autres états financiers, d'autre part. Certes, les juridictions financières seront amenées à donner des avis sur l'ensemble des comptes de l'État. Cependant, le développement d'une mission de certification nécessite la synthèse de l'ensemble des opérations budgétaires et financières de l'État dans un document unique. C'est en tout cas le choix qui a été fait dans la LOLF française de 2001 qui, en son article 54-7, remplace le CGAF par « *le compte général de l'État* » (CGE). Celui-ci comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État¹⁶⁶⁵.

712. Le second est relatif à la question de la production des comptes. Il en va ainsi de l'efficacité de la mission d'assistance aux pouvoirs publics, et plus particulièrement du Parlement. Les défauts de production des comptes par les comptables publics, les retards dans les productions ou encore le manque de qualité des comptes produits, sont récurrents dans les États membres et ont déjà été largement démontrés¹⁶⁶⁶. Or, l'effectivité de la production des comptes est un préalable à l'efficacité des contrôles effectués par la juridiction financière. La mission de certification, même imparfaite des comptes, fait partie de la mission plus large d'assistance aux pouvoirs publics et plus particulièrement du Parlement. Ainsi « *dans la mesure où la mission principale de contrôle n'est pas convenablement exercée, il va de soi*

¹⁶⁶⁴ Article 80 alinéa 2 de la directive de 2009 portant RGCP.

¹⁶⁶⁵ Le CGAF comprenait la balance générale des comptes, le développement des recettes du budget général, des recettes des comptes spéciaux du Trésor, des dépenses du budget général, des dépenses des comptes spéciaux du Trésor et des opérations des budgets annexes, les résultats comptables des CST.

¹⁶⁶⁶ OUEDRAOGO (D.), thèse, *op. cit.*, p. 360 et s.; OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 491 et s.

que celle, accessoire, d'assistance des institutions étatiques ne peut recevoir un traitement prioritaire »¹⁶⁶⁷.

§II. L'amélioration progressive du contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finances

713. Si l'exécution du budget est de la compétence du Gouvernement et de son administration, elle n'échappe cependant pas au contrôle du Parlement. L'équilibre des pouvoirs définis dans la plupart des Constitutions des États membres confère, en effet, aux Parlements nationaux une mission générale de contrôle de l'action gouvernementale. Le contrôle des Parlements nationaux sur les budgets intervient, en réalité, à toutes les étapes du cycle budgétaire. Mais, dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons au contrôle effectué sur l'exécution du budget. En la matière, le Parlement dispose d'une diversité d'instruments qu'il met en œuvre aussi bien pendant l'exécution budgétaire **(A)**, qu'à la fin de celle-ci **(B)**.

A. Un contrôle en cours d'exécution renforcé.

714. Le contrôle exercé par le Parlement sur les Finances publiques nationales n'intervient pas uniquement à la fin de l'exécution, mais prend également en compte les aspects de la gestion infra annuelle. À ce titre, celui-ci dispose d'un droit à l'information sur l'exécution du budget initialement voté par lui, qui se développe davantage **(1)**. À travers ces informations, le Parlement donne ensuite son approbation sur des actes que l'exécutif n'était pas habilité à prendre. En cours d'exécution, cela se matérialise par le vote de la loi de finances rectificative. L'importance de la loi de finances rectificative a pu être sous-estimée,

¹⁶⁶⁷ YONABA (S.), « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », RFFP, n°101-mars 2008, p. 76.

parfois même ignorée, pourtant, son examen constitue « *un des moments privilégiés de l'exercice du contrôle budgétaire par le Parlement* »¹⁶⁶⁸ (2).

1. Le développement de l'information parlementaire

715. L'exercice du contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale ne saurait être effectif sans une bonne information. Le droit à l'information comporte, en substance, le droit d'être informé, et le droit de s'informer¹⁶⁶⁹. En ce sens, les Parlements nationaux disposent d'un ensemble de moyens leur permettant d'accéder à ces informations. Au titre de ces moyens, figurent en bonne place les Commissions parlementaires, qui peuvent être permanentes, spéciales ou encore créées de façon ad hoc pour connaître de certaines affaires particulières¹⁶⁷⁰. Mais, il faut préciser que ces Commissions ne constituent pas des « *Parlements au sein du Parlement* », comme cela a pu être le cas avant 1958 en France¹⁶⁷¹.

716. Organes de travail ou encore organes préparatoires, ces Commissions parlementaires informent, contrôlent et seule l'Assemblée dispose¹⁶⁷². La plupart des Constitutions des États africains de la zone prévoient des Commissions, mais ne les organisent pas elles-mêmes, renvoyant ainsi cette tâche généralement aux règlements intérieurs des Assemblées. Mais, il existe une certaine unité entre les Commissions parlementaires d'Afrique de l'ouest, tant du point de vue de leur organisation que de leur fonctionnement¹⁶⁷³. Celle investie d'une compétence générale en matière budgétaire est la

¹⁶⁶⁸ LE GUERN (H.), MESSAGE (H.), TESSIER (A.), « Le contrôle parlementaire du budget de l'État : Le rôle de l'Assemblée Nationale, 1983-1987 », RFFP, n°22-1998, p. 210.

¹⁶⁶⁹ ALBERT (J-L.), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 519.

¹⁶⁷⁰ Pour une étude approfondie des Commissions parlementaires dans une dimension comparative, cf. FRAYSSE (F.) et HOURQUEBIE (F.), (dir.), « Les Commissions parlementaires dans l'espace francophone », Actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat par l'Université Toulouse 1 Capitole les 1^{er} et 2 octobre 2010, édition Montchrestien, Collection Grands Colloques, 2011, 282 pages ; SELLIER (B.), (dir.), « Le contrôle parlementaire de l'administration », Dalloz 2010, 172 pages.

¹⁶⁷¹ GICQUEL (J.), « Le contrôle de l'exécutif par les commissions », in FRAYSSE (F.) et HOURQUEBIE (H.), « Les commissions parlementaires dans l'espace francophone », *op. cit.*, p. 199.

¹⁶⁷² Ibidem.

¹⁶⁷³ Sur ce point voir BLÉOU (M.), « Y a-t-il un modèle ouest-africain de commissions parlementaires », in FRAYSSE (F.) et HOURQUEBIE (H.), « Les commissions parlementaires dans l'espace francophone », *op. cit.*, pp. 24-25.

Commission des Finances et du Budget¹⁶⁷⁴. Les textes communautaires renforcent les attributions de cette dernière dans la gestion annuelle du budget. Celle-ci est en effet chargée, sans préjudice des pouvoirs généraux des Parlements, de veiller au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution des lois de finances¹⁶⁷⁵. Elle détient ainsi un pouvoir général de suivi et de contrôle des lois de finances, et examine en ce sens, la régularité de l'exécution budgétaire et propose des remèdes aux dysfonctionnements constatés¹⁶⁷⁶. Elles sont destinataires, d'une part, de documents d'information qui leur sont transmis par l'exécutif, mais peuvent, d'autre part, également mener des enquêtes.

717. Concernant les documents qui leur sont transmis, le renforcement de leurs compétences s'observe aussi bien du point de vue de la régularité de la transmission des documents, que de leur contenu même. Ainsi, les actes réglementaires portant modification de l'autorisation parlementaire initiale sont transmis « *dès leur signature* » à la Commission des Finances. L'ancienne directive loi de finances de 1997 ne rendait obligatoire que la communication des ouvertures de crédits supplémentaires par décrets d'avance¹⁶⁷⁷. Désormais, en plus de ces dernières, la nouvelle directive de 2009, en son article 26, ajoute la communication d'autres mouvements de crédits effectués par arrêtés et décrets, notamment les transferts et virements de crédits, la répartition des crédits globaux pour dépenses accidentelles et imprévisibles, ou les décrets annuels de reports de crédits. Il est également prévu que le Gouvernement transmette « *trimestriellement* » des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Ces rapports présentent l'exécution du budget en dépenses et en recettes, du budget général et des comptes spéciaux du Trésor. En plus des mouvements de crédits suscités, ces rapports trimestriels contiennent la situation périodique des consommations, des autorisations d'engagements et des crédits de paiement, de même que les mouvements réglementaires affectant l'autorisation parlementaire initiale effectuée notamment dans le cadre du pouvoir de régulation budgétaire du ministre des

¹⁶⁷⁴ La dénomination de cette Commission varie d'un pays à l'autre. Ainsi, alors qu'au Burkina Faso elle porte le nom de Commission des Finances et du Budget, au Sénégal, il s'agit de la Commission de l'Economie Générale, des Finances, du Plan et de la Coopération Economique. Au Bénin, il s'agit de la Commission des Finances et des échanges.

¹⁶⁷⁵ Article 74 de la directive n°05/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances.

¹⁶⁷⁶ BAUDU (A.), *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, thèse de Doctorat en Droit public, 22 novembre 2008, Université de Toulouse, publiée aux éditions Dalloz, 2010, pp. 546-547.

¹⁶⁷⁷ Crédits ouverts en cas d'urgence et en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national. Cf. article 12 de la directive n°05/97/CM/UEMOA du 16 Décembre 1997 relative aux lois de finances.

Finances¹⁶⁷⁸. La nouveauté ici réside dans l'obligation qui est faite au Gouvernement de transmettre ces documents alors que, dans l'ancienne directive loi de finances de 1997, ces informations n'étaient transmises que sur demande du Parlement¹⁶⁷⁹.

718. En plus de ces informations transmises obligatoirement aux Commissions des finances des Parlements nationaux, celles-ci disposent également d'un pouvoir d'investigation. Ainsi, elles peuvent mener des investigations sur place ou sur pièces, et les informations demandées ne peuvent leur être refusées. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif demandés par cette Commission, y compris les rapports établis par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, doivent leur être fournis¹⁶⁸⁰. Elles peuvent également demander l'audition des ministres¹⁶⁸¹ ou de toute personne jugée utile. Ceci est d'ailleurs reconnu dans les règlements généraux des Assemblées nationales¹⁶⁸². Au Sénégal, cependant, il est prévu que lorsqu'un agent de l'État doit être auditionné, l'avis du ministre dont il relève est nécessaire. Le ministre peut ainsi émettre un avis défavorable, mais il doit en préciser le motif¹⁶⁸³.

719. Cependant, l'un des écueils auxquels doivent faire face les Parlements africains de façon générale, sous peine de réduire le travail parlementaire à une simple formalité sans incidences sur la procédure budgétaire, est la faible maîtrise des questions financières par les parlementaires. Si ce phénomène n'est pas propre aux États africains, il y prend cependant une dimension toute particulière. La qualité du travail des Commissions parlementaires nécessite de mettre l'accent sur la formation des "assistants parlementaires". Ceux-ci constituent un maillon indispensable du travail parlementaire. Au Burkina Faso, par exemple, il existe une véritable administration parlementaire avec des agents aux profils divers : des juristes, des économistes, des agents issus de l'administration financière. Ils reçoivent une formation appropriée à l'École Nationale d'Administration et de Magistrature. Mais, cela n'épuise pas la question de la qualité des ressources humaines dans la mesure où il n'est pas

¹⁶⁷⁸ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances.

¹⁶⁷⁹ Article 73 de la directive n°05/97/ CM/UEMOA du 16 Décembre 1997 relative aux lois de finances.

¹⁶⁸⁰ ALBERT (J-L.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 521.

¹⁶⁸¹ Article 74 de La directive n°06/2009/CM/UEMOA portant loi de Finances.

¹⁶⁸² Au Burkina Faso par exemple, l'article 57-2 de la résolution n°003-2013/AN portant règlement général de l'assemblée nationale dispose que « *Le Président de chaque commission peut demander l'audition d'un membre du Gouvernement ; sa demande est transmise par le Président de l'Assemblée nationale au Premier ministre* ». Au Bénin, l'article 35.3 du règlement intérieur prévoit également que les membres du gouvernement sont entendus par les commissions sur demande de ces dernières.

¹⁶⁸³ Article 44 de la loi organique portant Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

rare de rencontrer dans les hémicycles de ces pays, des parlementaires sachant à peine lire. Dans ce cas, comme le relève le Professeur Ismaila Madior FALL, il convient d'« améliorer le profil des députés en exigeant aux partis et coalitions de partis d'investir des candidats ayant un niveau d'instruction sur lequel il faut s'accorder. L'exigence d'un niveau d'instruction pareil permet de lutter contre l'analphabétisme des députés, d'élever la capacité de compréhension des dossiers et règle les problèmes de traduction des débats parlementaires. Il s'agit d'une réforme qui peut considérablement améliorer la qualité du travail parlementaire »¹⁶⁸⁴.

2. Le renforcement de la portée de la loi de finances rectificative

720. L'autorisation parlementaire contenue dans la loi de finances initiale a un caractère prévisionnel. Certes, l'introduction dans le droit budgétaire des États de la zone du principe de sincérité budgétaire nécessite que les prévisions se fassent de manière prudente, compte tenu des informations du moment. Mais les difficultés, réelles ou supposées, de cette prévision rendent souhaitable, voire inévitable, le vote en cours d'année, de lois de finances rectificatives¹⁶⁸⁵. Cette dernière apparaît comme « la rançon du principe d'incertitude qui s'applique aux lois de finances »¹⁶⁸⁶. Elle vise généralement « à corriger les prévisions initiales et procéder aux inévitables ajustements que le pouvoir réglementaire n'est pas habilité à opérer par lui-même, ou encore infléchir sensiblement en cours d'exercice la politique budgétaire soit pour prendre en compte les évolutions conjoncturelles, soit pour traduire rapidement les orientations de la nouvelle majorité à la suite d'une alternance politique »¹⁶⁸⁷.

721. Concrètement, dans la zone UEMOA, l'intervention d'une loi de finances rectificative s'impose lorsque les grandes lignes de l'équilibre budgétaire ou financier définies par la loi de finances de l'année se trouvent bouleversées, notamment par décret d'avance ou

¹⁶⁸⁴ FALL (I. M.), *Sénégal : une démocratie « ancienne » en mal de réforme, Rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, 2^e édition, AFRIMAP/OSIWA 2013, p. 6.

¹⁶⁸⁵ ALBERT (J.-L.), *Finances publiques*, op. cit., p. 413.

¹⁶⁸⁶ BOUVIER (M.) et (al.), *Finances publiques*, op. cit., p. 285 ; BAUDU (A.), thèse, op. cit., p. 567.

¹⁶⁸⁷ MESSAGE (H.) et (al.), cité par MAUCOUR-ISABELLE (A.), *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Ve République*, Thèse de Doctorat en Droit public, soutenue le 8 septembre 2003, publié chez DALLOZ, 2005, p. 125.

arrêté d'annulation de crédits, lorsque les recettes de l'année dépassent sensiblement les prévisions de la loi de finances de l'année, ou enfin, lorsqu'il y a intervention de mesures législatives ou réglementaires affectant de manière substantielle l'exécution du budget. Le renforcement du contrôle parlementaire en cours d'exécution résulte de l'obligation de ratification des autres des actes réglementaires de gestion annuelle. Il s'agit en l'occurrence des arrêtés et décrets relatifs aux mouvements de crédits, tels que les transferts et virements, les décrets de répartition des crédits globaux de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, les décrets de reports de crédits, les arrêtés d'annulation de crédits¹⁶⁸⁸. La seule exception concerne les dispositions fiscales. Le gouvernement peut recourir en cours d'année, à une simple loi ordinaire, et est simplement tenu de traduire l'incidence financière dans la plus prochaine loi de finances rectificative¹⁶⁸⁹. Les lois de finances rectificatives sont des lois de finances particulières que les textes communautaires mettent au même niveau que la loi de finances initiale et la loi de règlement, et en principe « *aucun autre instrument juridique financier ne saurait se substituer à elles* »¹⁶⁹⁰. Cela démontre la suprématie des lois de finances rectificatives sur les actes réglementaires de mouvements des crédits¹⁶⁹¹.

722. Le regard parlementaire sur l'exécution budgétaire va ainsi au-delà de la simple information. Plusieurs documents doivent alors accompagner le projet de lois de finances rectificatives. Sont annexés :

- un document décrivant l'évolution de la conjoncture économique depuis le début de l'exercice et son impact sur les recettes et dépenses ;
- un document récapitulant l'ensemble des mouvements de crédits et mesures de régulation intervenues en cours d'exercice ;
- et enfin un tableau récapitulatif de l'exécution du budget de l'État, par programme, dotation, budget annuel et compte spécial indiquant les prévisions de dépenses pour la fin de l'exercice¹⁶⁹².

723. L'adoption de lois de finances rectificatives, lorsque les conditions l'exigent, est donc nécessaire pour donner au principe de l'autorisation parlementaire toute sa valeur.

¹⁶⁸⁸ Aux termes de l'article 35 de l'ancienne directive de 1997, seuls les décrets d'avances étaient spécifiquement soumis à ratification.

¹⁶⁸⁹ BAUDU (A.), thèse, *op. cit.*, p. 568.

¹⁶⁹⁰ FALL (M.), « Les lois de finances rectificatives », *Revue Afrilex* n°4, 2004, p. 294.

¹⁶⁹¹ *Ibidem*, p.294.

¹⁶⁹² Article 47 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances.

Encore faut-il que le recours à ces lois de finances, dans les États membres, soit régulier. Au Sénégal, par exemple, cela n'a pas toujours été le cas. On rappellera notamment que l'augmentation du nombre de députés en 1998, la suppression du Sénat et du Conseil économique et social en 2001, les changements d'équipes gouvernementales intervenues en 2000 et 2001 et ayant entraîné d'importantes recompositions, suppression et créations de postes budgétaires, ou encore la vente des actions de la Société nationale d'électricité du Sénégal (SENELEC), n'ont pas donné lieu à l'adoption de lois de finances rectificatives¹⁶⁹³.

B. Un contrôle en fin d'exécution à améliorer

724. Le vote de la loi de règlement est un moment important de l'exercice des prérogatives du Parlement en matière d'exécution budgétaire. Il a pour objet en effet d'examiner la conformité des résultats de l'exécution de la loi de finances à l'autorisation initiale donnée par le Parlement. Il acquiert, avec la réforme budgétaire de 2009, une dimension nouvelle, contribuant à renforcer le rôle du Parlement en matière de vérification des comptes de l'État (1). Mais, l'introduction de la logique de performance conduit nécessairement à repenser ou du moins à revaloriser le rôle du Parlement, dans la mesure où la liberté de gestion donnée aux acteurs de la gestion budgétaire implique une obligation de rendre des comptes sur la réalisation des objectifs attendus et la pertinence des indicateurs de performance (2).

1. Un renforcement de la loi de règlement encore limité

725. La loi de règlement, encore appelée loi de comptes, revêt un caractère fondamental pour les prérogatives budgétaires du Parlement, dans la mesure où elle lui permet d'examiner chaque année les résultats effectifs de l'exécution des lois de finances initiales¹⁶⁹⁴.

¹⁶⁹³ FALL (M.), « Les lois de finances rectificatives », *op. cit.*, pp. 295-296.

¹⁶⁹⁴ BOUVIER (M.) et (al.), *Finances publiques, op. cit.*, p. 503.

Il s'agit d'une loi de finances particulière. Cette particularité découle tant de sa nature juridique, que de son régime juridique. En effet, en vertu des textes communautaires, la loi de règlement :

- constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses ;
- rend compte de la gestion de la trésorerie de l'État et de l'application du tableau de financement de l'État ;
- arrête les comptes et les états financiers de l'État et affecte les résultats de l'année ;
- enfin rend compte de la gestion et des résultats des programmes¹⁶⁹⁵.

726. Elle constate l'ensemble des opérations réalisées tout au long de l'exercice. Ainsi, elle ratifie également, le cas échéant, les ouvertures supplémentaires de crédits décidées par décret d'avances depuis la dernière loi de finances, ou encore régularise les dépassements de crédits constatés résultant de circonstances de force majeure ou des reports de crédits et procède à l'annulation des crédits non consommés¹⁶⁹⁶.

727. Le renforcement des prérogatives budgétaires du Parlement à travers la loi de règlement s'analyse également compte tenu des documents qui y sont joints. Il s'agit notamment :

- des comptes et des états financiers de l'État issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'État ;
- d'annexes explicatives développant, par programme, dotation, budget annexe et comptes spéciaux du Trésor, le montant définitif des crédits ouverts, des dépenses et, le cas échéant, des recettes constatées ;
- des rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats.

728. À travers ces documents, on constate une évolution induite par la nouvelle logique de performance. Ces nouveaux documents sont d'une telle importance qu'ils auront pour effet de transformer la discussion du projet de loi de règlement en un nouveau temps fort

¹⁶⁹⁵ Article 49 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

¹⁶⁹⁶ Ibidem.

de la discussion budgétaire¹⁶⁹⁷. Constatant l'exacte exécution de la loi de finances telle qu'arrêtée initialement, elle s'intéresse donc aux comptes de l'État. Ainsi, l'assistance que la Cour des comptes lui apporte, surtout dans sa nouvelle mission, apparaît indispensable. Il est donc primordial que la nouvelle procédure de certification émergente soit efficacement mise en œuvre par la Cour des comptes.

729. Quant au régime juridique de loi de règlement, quelques insuffisances doivent cependant être relevées malgré le renforcement apporté par les textes communautaires. En effet, le projet de loi de règlement doit être « *déposé sur le bureau du Parlement et distribué au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* »¹⁶⁹⁸ Cependant, il a pu être constaté qu'aucun délai n'est fixé au niveau communautaire pour l'examen de la loi de règlement par le Parlement, et que les États, qui ont déjà transposé dans leur droit interne ces textes communautaires, n'ont pas tenu compte de cette nécessité¹⁶⁹⁹. Une autre insuffisance, relevée dans certains États comme le Niger ou le Bénin, découle du fait qu'en ce qui concerne le délai d'adoption de la loi de règlement de l'année n-1, celle-ci doit l'être durant les sessions parlementaires tenues au cours de l'année n+1, donc plus d'une année après¹⁷⁰⁰. De ce fait, les enseignements tirés de la discussion de ce dernier ne pourront pas directement être mis à profit pour le vote du projet de loi de finances initiale de l'exercice suivant immédiatement l'année d'exécution. Or, « *l'interaction entre la loi exécutée et celle en préparation est évidemment propre à enrichir la fonction de contrôle du Parlement et ne peut que faciliter l'analyse de la politique budgétaire suivie* »¹⁷⁰¹.

2. Le nécessaire développement de l'évaluation des politiques publiques

730. La notion d'évaluation des politiques publiques en elle-même n'est pas nouvelle, mais l'on s'accorde aujourd'hui pour reconnaître qu'elle est une « *ardente*

¹⁶⁹⁷ LEVOYER (L.), thèse, *op. cit.*, p. 212.

¹⁶⁹⁸ Article 63 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

¹⁶⁹⁹ OUEDRAOGO (D.), « Vers un renouveau de la loi de règlement dans les pays membres de l'UEMOA », *Revue Juridique et Politique des États Francophones* n°3-2015, p. 302.

¹⁷⁰⁰ *Ibidem*, p. 303.

¹⁷⁰¹ LEVOYER (L.), thèse, *op. cit.*, pp. 211-212.

obligation », particulièrement dans un contexte de promotion d'un modèle de décision publique plus rationnel et plus démocratique¹⁷⁰². La révision constitutionnelle de 2008 en France donne une base constitutionnelle à la fonction d'évaluation parlementaire à côté des fonctions législatives et de contrôle¹⁷⁰³. Dans le prolongement des articles 14 et 15 de la DDHC de 1789, l'évaluation apparaît comme un levier pour donner une réalité au contrôle parlementaire des Finances publiques. Ainsi, elle devrait favoriser la transparence budgétaire et permettre de mesurer les performances des politiques gouvernementales, donc l'efficacité des actions étatiques¹⁷⁰⁴. L'évaluation parlementaire apparaît comme un prolongement des fonctions traditionnelles du Parlement. Elle est considérée comme concomitante des fonctions d'information et de contrôle¹⁷⁰⁵. Ainsi, d'un point de vue théorique, il n'existe pas d'opposition radicale entre contrôle et évaluation, mais une part de complémentarité, même si les finalités ne sont pas les mêmes¹⁷⁰⁶. En effet, le contrôle porte sur l'exécution, tandis que l'évaluation porte sur les résultats de ce qu'on exécute¹⁷⁰⁷. L'évaluation comme le contrôle, est une vérification. La différence réside dans ce que l'on vérifie. Le contrôle vérifie l'exécution, et l'évaluation vérifie les effets¹⁷⁰⁸.

731. Mais ainsi définie, l'évaluation pourrait être confondue avec la notion d'audit, notamment de performance. Or, tandis que l'audit de performance est cantonné à l'analyse de

¹⁷⁰² BOURDIN (J.), ANDRÉ (P.) et PLANCADE (J-P.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat sur la planification, sur l'évaluation des politiques en France*, n° 392, Sénat, Session ordinaire de 2003-2004, 30 juin 2004, p. 1.

¹⁷⁰³ Il faut dire que l'évaluation des politiques publiques est une fonction partagée entre trois organes à savoir, le Gouvernement, le Parlement et la Cour des comptes. L'évaluation s'est en effet développée d'abord au sein de l'administration avec l'introduction dans les années 1970 de la RCB. Puis un décret du 22 janvier 1990 crée un certain nombre d'organes chargés de l'évaluation des politiques publiques. Ces organes sont remplacés en 1998 par le Comité national de l'évaluation institué par le décret du 18 décembre 1998. Les faiblesses de ce nouvel organe conduit à ce que l'évaluation soit menée de façon dispersée au sein d l'administration. En 2008, un secrétariat à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques est créé. Quant à l'évaluation parlementaire, avant sa consécration constitutionnelle en 2008, elle était menée de façon empirique depuis 1972 avec la création d'une mission de contrôle de l'application des lois par le pouvoir réglementaire. Un ensemble d'organes se sont succédés depuis lors, avec des fortunes diverses. En matière de Finances publiques, a été créé en 1999 la Mission de Contrôle et d'Evaluation (MEC), puis en 2004 de la Mission de Contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale (MECSS). La Cour des comptes, est chargée depuis 2008, d'assister le Parlement dans ses missions de contrôle et d'évaluation. Cf, AMÉDRO (J-F.), « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », RDP n°5 septembre 2013, n°5, p. 1137 et s.; OLTRA-ORO (S.), « L'évaluation des politiques publiques : un art au service du politique », RFFP n°128-novembre 2014, p. 161 et s.

¹⁷⁰⁴ DUPRAT (J-P.), « Les nouveaux enjeux du contrôle exercé par la Cour des comptes », RFFP, n°77-mars 2002, p. 72.

¹⁷⁰⁵ DUPRAT (J-P.), « Le parlement évaluateur », RIDC n°2 1998, pp. 554-555.

¹⁷⁰⁶ Ibidem, p. 557.

¹⁷⁰⁷ PEZ (T.), « Le contrôle parlementaire de l'administration : les éléments du contrôle », in SEILLER (B.), (dir.), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, Dalloz 2010, p. 38.

¹⁷⁰⁸ Ibidem.

l'action publique en cause, l'évaluation semble plus large, car caractérisée par la dimension sociale et les enjeux majeurs de la politique concernée¹⁷⁰⁹. L'évaluation « *consiste à porter un jugement étendu à l'ensemble des aspects des actions en causes, en particulier la pertinence des objectifs initiaux, les modalités de leur mise en œuvre, les conditions de leur amélioration* »¹⁷¹⁰. Il apparaît évident que la mission d'évaluation requiert d'adopter une démarche rigoureuse et adaptée, qui emprunte plusieurs étapes :

- la recherche de la causalité, c'est-à-dire les écarts entre les résultats et les objectifs définis pour en réduire la portée ;
- le rythme, car l'évaluation est un exercice discrétionnaire et a priori unique ;
- le temps nécessaire, dans la mesure où l'évaluation nécessite plus de temps que le cadre annuel ;
- les compétences requises, car l'évaluation implique de recourir à des compétences extérieures, diverses et variées en fonction des questions posées ;
- enfin le mandat, car l'évaluation suppose en général un mandat explicite d'une autorité dûment habilitée¹⁷¹¹.

732. Pour l'heure, ni les textes communautaires, ni les textes nationaux les transposant, ne consacrent la mission d'évaluation des politiques publiques du Parlement. Les textes constitutionnels des États membres non plus¹⁷¹². Mais, « *la démarche de performance découlant des directives de l'UEMOA amène néanmoins à s'interroger sur la question du recours à l'évaluation, même en tant que modalité particulière du contrôle parlementaire* »¹⁷¹³. La rigueur de la mission d'évaluation fait ressortir toute la difficulté qu'auront les Parlements des États africains de la zone UEMOA à l'exercer. Mais l'évaluation des politiques publiques est avant tout un projet qui appelle une forte volonté politique¹⁷¹⁴. Au-delà donc des difficultés d'ordre technique, il faudra également s'intéresser à la garantie

¹⁷⁰⁹ ALVENTOSA (J-R.), « L'évaluation des politiques a-t-elle un avenir ? », RFFP, n°106-avril 2009, p. 311.

¹⁷¹⁰ Ibidem, pp. 312-313.

¹⁷¹¹ Ibidem, p. 314.

¹⁷¹² À noter qu'au Burkina Faso, le Conseil National de la Transition (CNT), organe de transition à compétence législative, mis en place après l'insurrection populaire d'octobre 2014, propose de modifier l'article 84 de la Constitution et d'y inclure l'évaluation des politiques publiques au titre des missions du Parlement. Cf., www.burkina24.com du 30 juillet 2015.

¹⁷¹³ OUEDRAOGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 547.

¹⁷¹⁴ BOURDIN (J.), ANDRÉ (P.) et PLANCADE (J-P.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat sur la planification, sur l'évaluation des politiques en France*, n° 392, Sénat, Session ordinaire de 2003-2004, 30 juin 2004, *op. cit.*, p. 46.

de l'indépendance de ces Parlements dans la conduite de l'évaluation. Ceux-ci se trouvent encore soumis aux pressions internes des partis politiques, aux pressions externes de groupes résolus à protéger leurs intérêts, sans oublier le fait majoritaire¹⁷¹⁵.

733. Dans tous les cas, plusieurs outils juridiques sont à la disposition des parlementaires pour procéder à l'évaluation des politiques publiques. L'introduction de la démarche de performance, en reconstituant la nomenclature de dépenses en fonction des grandes actions de l'État, et en organisant une nouvelle structuration budgétaire par missions (dans certains pays), programmes et actions en fonction des politiques publiques, contribue à l'essor d'une systématisation de l'évaluation de l'ensemble des programmes¹⁷¹⁶. Ceci est appuyé par la production des documents retraçant les objectifs fixés et les résultats atteints, à savoir, d'une part, les projets annuels de performance, d'autre part, les rapports annuels de performance¹⁷¹⁷. De plus, en vertu de la « *budgetisation à base zéro* », le gouvernement est désormais tenu de justifier au sein des documents budgétaires, l'utilisation qui sera faite des crédits budgétaires¹⁷¹⁸. Au titre des outils contribuant à l'instauration d'un contexte favorable au développement de l'évaluation parlementaire, il est intéressant de souligner que « *la perspective pluriannuelle des programmes introduit une donnée favorable à une évaluation prospective et à une appréciation rétrospective plus riche des politiques publiques* »¹⁷¹⁹.

¹⁷¹⁵ BAUDU (A.), « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », RFFP, n°113-février 2011, p. 133.

¹⁷¹⁶ ALVENTOSA (J-R.), « L'évaluation des politiques a-t-elle un avenir ? », *op. cit.*, pp. 318-319; OUEDRAGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 548.

¹⁷¹⁷ ALVENTOSA (J-R.), RFFP n°106, *op. cit.*, pp.318-319; OUEDRAGO (Y.), thèse, *op. cit.*, p. 548.

¹⁷¹⁸ L'administration elle-même procédera dans ce cas à des évaluations dans plusieurs domaines de l'action administrative. Ce qui fait dire à Aurélien BAUDU que l'évaluation parlementaire est fortement dépendante de l'évaluation effectué par le Gouvernement. Voir « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », RFFP n°113, p. 138.

¹⁷¹⁹ DUPRAT (J-P.), « Les nouveaux enjeux du contrôle exercé par la Cour des comptes », *op. cit.*, p. 74.

CONCLUSION DU TITRE II

734. La fiabilité des données budgétaires et comptables est une exigence communautaire nécessaire à l'effectivité de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires. Les États membres conservant une certaine autonomie dans la conduite de leurs politiques budgétaires, c'est à eux qu'il revient de mettre en conformité les résultats de l'exécution des Finances publiques avec les prévisions validées par les instances communautaires, donc d'assurer la fiabilité des données transmises. Les phases d'exécution et de contrôle budgétaires constituent donc des moments cruciaux de la discipline budgétaire interne que les États sont censés s'imposer. La démarche de performance introduite dans la zone UEMOA implique une dimension gestionnaire dans l'exécution des Finances publiques. Elle entraîne une multiplication des acteurs budgétaires avec un enchevêtrement de leurs compétences. Les structures traditionnelles voient leurs rôles bouleversés, et se met en place une véritable culture de la responsabilité. Ceci est d'ailleurs une nécessité, car la souplesse de gestion qui est désormais reconnue aux acteurs budgétaires doit leur permettre d'atteindre les objectifs qui leur sont fixés, mais doit être compensée par l'obligation de rendre compte.

735. Les modalités de gestion publique deviennent donc plus complexes. Cette complexité croissante, ainsi que le climat d'instabilité qui caractérise les Finances publiques, donne à la fonction de contrôle une place de plus en plus importante pour garantir la régularité et la transparence de la gestion¹⁷²⁰. Le contrôle doit, en effet, désormais « *s'appesantir sur de nouveaux critères d'appréciation tels que l'économie, l'efficacité et l'efficacité dans l'utilisation des ressources publiques sans pour autant abandonner sa mission première qui est de promouvoir une gestion saine des Finances Publiques par la prévention des abus de deniers publics* ». ¹⁷²¹ Autant dire que la refondation de la gestion des Finances publiques est un vaste chantier auquel seront confrontés les États membres de la zone UEMOA. Au-delà de la transposition des textes communautaires dans les cadres juridiques nationaux, ceux-ci seront confrontés au défi tenant à la mise en œuvre d'un cadre adéquat de gestion en rupture avec leur logique traditionnelle.

¹⁷²⁰ LAMARQUE (D.), « Les nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme » RBSJA n°24-2011, p. 54.

¹⁷²¹ CHITOU ALABI (M.), « Le renforcement des contrôles : le rôle des juridictions financières africaines (expérience du Benin) » RFFP, n°98-juin 2007, p. 130.

CONCLUSION DEUXIEME PARTIE

736. Les politiques budgétaires nationales sont, dans la zone UEMOA, sous la surveillance des instances communautaires qui exercent un contrôle sur la crédibilité et la conformité par rapport aux objectifs communautaires, des prévisions, mais également de l'exécution des budgets nationaux. Les États membres conservant leur autonomie dans la conduite de ces politiques budgétaires, ils sont dès lors responsables des écarts constatés par rapport aux règles communautaires. Il leur revient dans ce cas de prendre les mesures internes nécessaires pour se conformer aux exigences communautaires de discipline budgétaire. Dans ce cadre, les règles relatives à la présentation, à l'élaboration à l'exécution et au contrôle des budgets nationaux doivent être renforcées. Les règles budgétaires en vigueur dans ces États pendant longtemps, n'ont pas toujours permis d'appréhender les budgets nationaux de façon globale et cohérente. Elles ont même contribué à la crise financière qui a touché l'ensemble des États de la zone au milieu des années 1980. Les législations et pratiques nationales étaient caractérisées par des lacunes tant au niveau institutionnel qu'organisationnel.

737. Les nouvelles exigences de discipline budgétaire imposaient une réforme des systèmes nationaux de gestion. Cette réforme a été instituée par les autorités communautaires, au titre des compétences découlant du Traité UEMOA. Si l'objectif premier a été de fournir à la surveillance multilatérale une assise pour la comparabilité des données budgétaires, les mauvais résultats en matière de gestion financière des États ont conduit à introduire la notion de rationalisation dans les systèmes nationaux de gestion. La discipline budgétaire communautaire passe, en effet, par une autodiscipline des systèmes nationaux de gestion. Les règles budgétaires nationales prennent désormais en compte cette discipline budgétaire communautaire puisque l'équilibre budgétaire et financier de la loi de finances est défini compte tenu des obligations du Pacte de Convergence, de Stabilité de Croissance et de Solidarité. Au-delà de la référence directe aux exigences communautaires de discipline budgétaire, les nouvelles règles introduisent une nouvelle logique aboutissant à la maîtrise des Finances publiques des États membres. À ce titre, ont été introduites des règles inspirées du secteur privé, fondées sur la culture de performance. La dimension quantitative est ainsi associée à la dimension qualitative. Les crédits budgétaires sont orientés vers les dépenses les plus productives. Cela participe à la discipline budgétaire globale puisque les critères de convergence de second rang, qui sont des critères portant sur la structure de la dépense,

contribuent au respect du critère clé. Mais, le véritable défi pour les États membres de la zone UEMOA est d'arriver à intérioriser ces règles et surtout à mettre en place un cadre institutionnel adéquat à leur effectivité. Ces procédures impliquent en effet une transformation radicale des procédures d'exécution des budgets nationaux, ainsi que du contrôle de cette exécution.

CONCLUSION GENERALE

738. La crise financière qui a touché les États membres de la zone, dans les années 1980, a mis en lumière la fragilité de la construction de cette zone d'intégration. La centralisation de la politique monétaire au niveau supranational contrastait avec la liberté des États dans la gestion de leurs politiques budgétaires nationales. La seule limite imposée à la conduite de ces politiques budgétaires consistait à plafonner les avances de la Banque centrale aux Trésors nationaux des États membres. Cette règle n'a cependant pas produit les effets escomptés du fait de l'emprise des États sur la Banque centrale. L'ampleur de la crise a conduit les bailleurs de fonds internationaux à imposer aux États des mesures de rigueur, voire, d'austérité budgétaire. Mais, il était nécessaire de procéder à une réorganisation de la politique d'intégration et de contraindre les États à une saine gestion de leurs Finances publiques. Dans ce cadre, le Traité UEMOA procède à une institutionnalisation des politiques d'ajustement structurel. Les questions de politiques budgétaires sont désormais traitées par le droit communautaire. Ce nouveau pouvoir budgétaire communautaire exerce indéniablement une influence sur les droits financiers des États membres.

739. L'objectif de cette recherche sur les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA était d'appréhender la dynamique de changement qu'induit le dispositif communautaire pour les Finances publiques des États membres de la zone. Le constat qui s'impose au terme de la recherche est un double mouvement caractérisé par une amputation du pouvoir budgétaire des États, d'une part, et par un renforcement des règles et fonctions budgétaires à l'intérieur des systèmes nationaux de gestion, d'autre part. Ces deux mouvements, loin d'être contradictoires, contribuent au respect du principe communautaire de discipline budgétaire.

740. D'abord, il apparaît que l'on assiste à un mouvement de passage entre deux ordres : « *l'un quasi révolu, fondé sur une régulation par des États nationaux maîtres de leurs choix financiers, l'autre qui, bien qu'encore à l'état naissant, laisse deviner qu'il sera*

radicalement différent car fondé sur des espaces supranationaux intégrant des espaces territoriaux et fonctionnels à autonomie financière limitée »¹⁷²². Les politiques budgétaires nationales subissent désormais des transformations notables allant dans le sens d'une restriction du champ d'intervention du secteur public, à travers la référence à la notion de discipline budgétaire¹⁷²³. La souveraineté budgétaire des États se trouve ainsi limitée par des règles communautaires. Cette assertion peut être relativisée, dans la mesure où ces règles communautaires ont été librement consenties par des États souverains, disposant de "la compétence de leur compétence", d'une part, et par le fait que les instances communautaires chargées de la surveillance des politiques budgétaires nationales sont largement constituées de représentants de ces mêmes États, d'autre part. La résistance des pouvoirs publics nationaux, ou du moins, leur incapacité à respecter les règles définies au niveau communautaire, ainsi que l'absence de véritables sanctions de la part des autorités communautaires, accréditent l'idée selon laquelle l'encadrement de la souveraineté budgétaire des États est purement formel. Il apparaît alors que le juridique trouve sa limite dans le politique, et cela ne s'observe pas que dans la zone UEMOA, mais aussi dans la zone euro. Mais, les arguments sur l'incapacité du droit communautaire à encadrer le pouvoir budgétaire des États membres s'estompent dès lors que ceux de la zone UEMOA, en ayant recours aux marchés financiers, sont désormais sous la surveillance d'acteurs privés. Ces acteurs contribuent au renforcement des règles communautaires, dans la mesure où leur défiance à l'égard des États est orientée par le respect des plafonds de déficit et de dette publics définis au niveau communautaire. Certes, le comportement des acteurs privés est opportuniste dans la mesure où, certains États, comme la France dans la zone euro, dont la dette publique ne cesse de croître depuis plus d'une trentaine d'années, continuent de bénéficier de conditions avantageuses d'emprunts sur les marchés financiers. Mais, dans le cadre d'une zone d'intégration économique et monétaire, la défiance exprimée à l'égard d'un État, comme cela a été le cas de la Grèce dans la zone euro, conduit inévitablement à prendre au niveau communautaire, des mesures renforçant les règles de saine gestion des Finances publiques. L'objectif étant d'éviter les contagions entre pays. La souveraineté budgétaire des États s'en trouve donc davantage limitée, car des pans de plus en plus importants de cette dernière seront transférés au niveau supranational. Le caractère relativement embryonnaire du marché de la dette dans la zone UEMOA ne laisse

¹⁷²²BOUVIER (M.), « Un quart de siècle de révolution des finances publiques », éditorial RFFP, n°68-décembre 1999, p. 3.

¹⁷²³ Ibidem, p. 4.

pas encore percevoir son impact sur le renforcement des règles communautaires de discipline budgétaire. Si, pour l'heure, les Finances communautaires ne s'imposent pas aux États membres, des enseignements tirés de la crise financière de 2008, la double contrainte observée pourrait accélérer la marche vers un fédéralisme financier.

741. Ensuite, le respect des règles communautaires instituant une discipline budgétaire dans la zone UEMOA, nécessite que les États disposent de cadres de gestion efficace. La construction communautaire constitue donc un levier pour la modernisation des institutions, procédures et pratiques budgétaires¹⁷²⁴. Elle aboutit ainsi, d'une part, à la centralisation du pouvoir budgétaire au profit de l'État, dans la mesure où, seul « *l'État national central* » répond, devant les autorités communautaires, de la soutenabilité de l'ensemble des Finances publiques nationales¹⁷²⁵. L'éclatement des Finances publiques nationales entre plusieurs acteurs autonomes est remis en cause ou, en tout cas, ignoré dans le cadre de la mise en cause de la responsabilité des États pour non-respect du principe communautaire de discipline budgétaire. Les Finances publiques nationales sont donc appréhendées de façon globale. D'autre part, les exigences de bonne gestion financière obligent les États à moderniser leurs règles et procédures de gestion. En ce sens, les États membres de la zone UEMOA, à travers les réformes de leurs systèmes de gestion par l'adoption de nouvelles directives d'harmonisation des Finances publiques en 2009, ont adopté les caractéristiques de la gestion budgétaire anglo-saxonne, mélange de pragmatisme et d'efficacité, et qui paraît être « *le corollaire à la discipline budgétaire* »¹⁷²⁶. L'idée sous-jacente est la maîtrise des dépenses et des déficits publics¹⁷²⁷. Ainsi, à l'ancienne logique de budgets de moyens, les États membres ont substitué une logique dite de performance. La budgétisation se fait désormais dans une perspective systémique prenant en compte la recherche de l'efficacité, l'efficience et l'économie de la dépense publique. Cinq grandes rubriques constituent l'ossature de la gestion axée sur la performance, à savoir : la pluri-

¹⁷²⁴CHEVAUCHEZ (B.) « Les effets de la construction européenne sur notre système de finances publiques », RFFP, n°68-1999 p. 44.

¹⁷²⁵ CHEVAUCHEZ (B.), « Construction européenne et finances publiques nationales » in BOUVIER (M.), (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, Actes de la IIe Université de printemps de finances publiques du Groupement européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP), L.G.D.J., 2006, p. 304. ; ESCLASSAN (M-C.) « Les effets de la construction européenne sur le pouvoir budgétaire des États membres : le cas de la France » ; RFFP, n°68-décembre 1999, pp. 85-86.

¹⁷²⁶ CHEVAUCHEZ (B.) « Les effets de la construction européenne sur notre système de finances publiques », *op. cit.*, p. 48.

¹⁷²⁷ GUILLAUME (H.), DUREAU (G.), SILVENT (F.), *Gestion publique, l'État et la performance*, *op. cit.*, p. 26.

annualité, le résultat et la mesure de la performance, la responsabilité et la reddition des comptes, la comptabilité sur la base des droits constatés et des obligations et enfin, la comptabilité générale de l'État et la comptabilité analytique des coûts¹⁷²⁸.

742. Cette réforme semblait d'ailleurs inévitable pour les États de la zone qui, en plus du respect de la discipline budgétaire communautaire, se sont orientés depuis le début des années 2000 dans des politiques de réduction de la pauvreté. La logique de performance permet de concilier ces deux orientations a priori opposées. Dépenser moins, va désormais de pair avec dépenser mieux. En ce sens, la directive communautaire n°06/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA, transposée dans la plupart des États, pourrait être présentée comme une sorte de politique budgétaire réglementaire car, si elle n'est pas une politique économique en tant que telle, elle a un impact décisif sur les politiques budgétaires des États¹⁷²⁹. L'article 1^{er} de cette directive de 2009 inclus d'ailleurs en ce sens, un complément par rapport à celle de 1997 portant loi de finances en précisant qu' « *elle détermine les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme pour l'ensemble des Finances publiques* ».

743. L'autodiscipline recherchée à travers ces réformes ne saurait être effective sans une appropriation des nouvelles règles par les acteurs internes concernés. Ce point soulève la question de la capacité même des États africains de la zone à mettre en œuvre les exigences d'une bonne gestion financière, au service de la discipline budgétaire communautaire. L'opacité découlant des anciens textes financiers appliqués dans la zone UEMOA a conduit à la refonte des textes au niveau communautaire, par l'adoption d'un cadre harmonisé des Finances publiques en 2009. Mais la réception de ces règles et leur efficacité à insuffler une culture de saine gestion financière n'est pas sans difficultés :

D'abord, les retards qu'ont connus les États dans la transposition des directives communautaires constituent un premier signal de la difficulté d'intérioriser cette nouvelle modalité de gestion.

Ensuite, sur le plan conceptuel, la nouvelle logique de performance souffre également de quelques faiblesses : Par exemple, ni les textes communautaires, ni les textes

¹⁷²⁸ MEDE (N.), « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », Revue Afrilex, juin 2012, pp. 14-15.

¹⁷²⁹ Il en est de même de la LOLF française selon Mathieu CARON. Voir, *Budget et politiques budgétaires*, op. cit., p. 37.

nationaux les transposant, ne prévoient de décliner de façon opérationnelle les programmes, alors que cette déclinaison s'avère indispensable. De plus, le maintien du ministère, comme cadre d'allocation des crédits, présente le risque d'un retour de la logique de moyens.

Enfin, la nouvelle logique de gestion bouleverse le fonctionnement traditionnel des administrations publiques africaines. Une "bonne implémentation" de la gestion axée sur la performance nécessite de prendre en compte les données de la sociologie administrative des États concernés¹⁷³⁰. Les systèmes de gestion de ces États sont, en effet, traditionnellement marqués par le développement de pratiques en marge de toute légalité, l'ethno-politisation des administrations publiques, ainsi que la vulnérabilité aux aides extérieures¹⁷³¹. Au-delà de ces aspects, le renforcement des capacités des institutions publiques des États membres s'avère nécessaire. En effet, l'adoption de nouvelles règles ne suffit à garantir leur effectivité. La technicité des concepts et notions de la nouvelle gestion publique rend plus que nécessaire ce renforcement. L'ensemble des acteurs de la gestion budgétaire doivent se recycler, se former aux exigences de la nouvelle gestion. Dans ce schéma, le Parlement occupe une place primordiale. En ce sens, afin d'éviter que la réforme entamée ne se limite à de simples processus formels qui viendront allonger la liste des réformes budgétaires qui ont échoué, il est essentiel de réarmer les parlementaires, aussi bien techniquement que moralement¹⁷³². L'avenir des réformes engagées dans la zone est conditionné par l'attitude qu'adopteront les dirigeants à l'égard des normes du droit financier. Ceux-ci doivent les considérer avec sérieux afin de permettre entre autres, un contrôle réel par les Parlements de la gestion des exécutifs¹⁷³³.

744. Le caractère relativement récent des réformes modernisant les cadres nationaux de gestion dans la zone UEMOA, ne permet pas, pour l'instant, d'évaluer son impact sur l'amélioration des soldes budgétaires. Mais il paraît évident que les États membres de la zone UEMOA doivent tenir compte des nombreux écueils qui limitent l'efficacité des nouvelles règles de gestion budgétaires.

¹⁷³⁰ MEDE (N.), « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *op. cit.*, p. 20.

¹⁷³¹ Ibidem, pp. 17-20.

¹⁷³² NDIAYE (M.), thèse, *op. cit.*, p. 374.

¹⁷³³ DUPRAT (J-P.), « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », *op. cit.*, p. 473.

ANNEXE : DISPOSITIONS PERTINENTES DU TRAITE UEMOA

TRAITÉ MODIFIÉ DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAIN (UEMOA)

[...]

Article 4

Sans préjudice des objectifs définis dans le Traité de l'UMOA, l'Union poursuit, dans les conditions établies par le présent Traité, la réalisation des objectifs ci-après :

a) renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des Etats membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé ;

b) assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'Institution d'une procédure de surveillance multilatérale ;

c) créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ;

d) instituer une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines ;

e) harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des Etats membres et particulièrement le régime de la fiscalité.

[...]

TITRE IV : DES ACTIONS DE L'UNION

CHAPITRE 1 : DE L'HARMONISATION DES LEGISLATIONS

Article 60

Dans le cadre des orientations prévues à l'article 8, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement établit des principes directeurs pour l'harmonisation des législations des Etats membres. Elle identifie les domaines prioritaires dans lesquels, conformément aux dispositions du présent Traité, un rapprochement des législations des Etats membres est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Union. Elle détermine également les buts à atteindre dans ces domaines et les principes généraux à respecter.

Dans l'exercice de ces fonctions, la Conférence tient compte des progrès réalisés en matière de rapprochement des législations des Etats de la région, dans le cadre d'organismes poursuivant les mêmes objectifs que l'Union.

Article 61

Le Conseil statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, sur proposition de la Commission, arrête les directives ou règlements nécessaires pour la réalisation des programmes mentionnés à l'article 60.

CHAPITRE II : DES POLITIQUES COMMUNES

Section I : De la politique monétaire

Article 62

La politique monétaire de l'Union est régie par les dispositions du Traité du 14 novembre 1973 constituant l'Union Monétaire Ouest africaine (UMOA) et par les textes subséquents. Sans préjudice des objectifs qui lui sont ainsi assignés, elle soutient l'intégration économique de l'Union.

Section II : De la politique économique

Article 63

Les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil en vue de la réalisation des objectifs définis à l'article 4 paragraphe b) du présent Traité. A cette fin, le Conseil met en place un dispositif de surveillance multilatérale des politiques économiques de l'Union dont les modalités sont fixées aux articles 64 à 75.

Article 64 (modifié)

Sur proposition de la Commission, le Conseil se prononce sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de l'Union par voie de recommandations arrêtées à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres.

Ces orientations se rapportent aux objectifs économiques des pays membres et de l'Union, notamment aux objectifs :

- de croissance soutenue du revenu moyen
- de répartition des revenus ;
- de solde soutenable de la balance des paiements courants ;
- d'amélioration de la compétitivité internationale des économies de l'Union.

Elles tiennent également compte de l'exigence de compatibilité des politiques budgétaires avec les objectifs de la politique monétaire, en particulier celui de stabilité des prix.

Le Conseil informe le Parlement de ses recommandations.

Article 65

1) Afin d'assurer une convergence durable de leurs performances économiques et d'établir les bases d'une croissance soutenue, les Etats membres mènent des politiques économiques qui respectent les grandes orientations visées à l'article 64 et les règles énoncées au point 3 ci-après.

2) Le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, sur proposition de la Commission :

- adopte les règles supplémentaires requises pour la convergence des politiques économiques nationales et leur mise en cohérence avec la politique monétaire de l'Union ;
- précise les règles prescrites dans cet article et détermine leurs modalités d'application ainsi que leur calendrier de mise en œuvre ;
- fixe les valeurs de référence des critères quantitatifs sur lesquels se fonde l'observation des règles de convergence.

En vertu des règles de convergence arrêtées par le Conseil, tout déficit excessif devra être éliminé et les politiques budgétaires devront respecter une discipline commune, consistant à soutenir les efforts pluriannuels d'assainissement budgétaire et d'amélioration de la structure des recettes et des dépenses publiques.

3) Les Etats membres harmonisent leurs politiques fiscales, selon la procédure prévue aux articles 60 et 61, pour réduire les disparités excessives prévalant dans la structure et

l'importance de leurs prélèvements fiscaux. Les Etats membres notifient à la BCEAO et à la Commission toute variation de leur dette intérieure et extérieure.

La BCEAO et la Commission prêtent leur concours aux Etats membres qui souhaitent en bénéficier, dans la négociation ou la gestion de leur dette intérieure et extérieure.

Article 66 (modifié)

Le Conseil, sur proposition de la Commission, examine dans quelle mesure les politiques des prix et des revenus des Etats membres, ainsi que les actions de certains groupes économiques, sociaux ou professionnels sont susceptibles de contrarier la réalisation des objectifs de politique économique de l'Union. Il adopte, au besoin, à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, et sur proposition de la Commission, des recommandations et avis. Il en informe le Parlement et les organes consultatifs de l'Union.

Article 67

1) L'Union harmonise les législations et les procédures budgétaires, afin d'assurer notamment la synchronisation de ces dernières avec la procédure de surveillance multilatérale de l'Union.

Ce faisant, elle assure l'harmonisation des Lois de Finances et des comptabilités publiques, en particulier des comptabilités générales et des plans comptables publics. Elle assure aussi l'harmonisation des comptabilités nationales et des données nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale, en procédant en particulier à l'uniformisation du champ des opérations du secteur public et des tableaux des opérations financières de l'Etat.

2) Le Conseil adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres les règlements et les directives nécessaires à la mise en œuvre des actions visées dans le présent article.

Article 68

1) Afin d'assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, chaque Etat membre prend, au besoin, les dispositions nécessaires pour qu'au plus tard un (1) an après l'entrée en vigueur du présent Traité, l'ensemble de ses comptes puisse être contrôlé selon des procédures offrant les garanties de transparence et d'indépendance requises. Ces procédures doivent notamment permettre de certifier la fiabilité des données figurant dans les Lois de Finances initiales et rectificatives ainsi que dans les Lois de Règlement.

2) Les procédures ouvertes à cet effet au choix de chaque Etat membre sont les suivantes :

- recourir au contrôle de la Cour des Comptes de l'Union ;

- instituer une Cour des Comptes nationale qui pourra, le cas échéant, faire appel à un système d'audit externe. Cette Cour transmettra ses observations à la Cour des Comptes de l'Union.

3) Les Etats membres tiennent le Conseil et la Commission informés des dispositions qu'ils ont prises pour se conformer sans délai à cette obligation. La Commission vérifie que les garanties d'efficacité des procédures choisies sont réunies.

4) Le Conseil adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres les règlements et directives nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions.

Article 69 (modifié)

Les Présidents des Cours des Comptes des Etats membres et les Conseillers de la Cour des Comptes de l'Union se réunissent au moins une fois par an, sur convocation du Président de la Cour des Comptes de l'Etat assurant la présidence de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, pour procéder à une évaluation des systèmes de contrôle des comptes et des résultats des contrôles effectués durant l'exercice écoulé.

Ils établissent un rapport assorti, le cas échéant, de suggestions d'amélioration des systèmes de contrôle, visant notamment l'harmonisation des procédures et la fixation de normes communes de contrôle. Ce rapport se prononce sur la conformité des comptes transmis par les Etats membres à l'Union aux règles comptables et budgétaires de cette dernière, ainsi que sur leur fiabilité comptable. Il est transmis au Conseil, à la Commission et au Parlement.

Article 70

Pour les besoins de la surveillance multilatérale, les Etats membres transmettent régulièrement à la Commission toutes informations nécessaires, en particulier les données statistiques et les informations relatives aux mesures de politique économique.

La Commission précise, par voie de décision, la nature des informations dont la transmission incombe aux Etats membres. Les données statistiques faisant foi pour l'exercice de la surveillance multilatérale de l'Union sont celles retenues par la Commission.

Article 71

Lorsqu'un Etat membre est confronté à des difficultés économiques et financières ou est susceptible de connaître de telles difficultés en raison d'événements exceptionnels, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut exempter, pour une durée maximale de six (6) mois, cet Etat membre du respect de tout ou partie des prescriptions énoncées dans le cadre de la procédure de surveillance multilatérale.

Le Conseil, statuant ensuite à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, peut adresser à l'Etat membre concerné des directives portant sur les mesures à mettre en œuvre.

Avant l'expiration de la période de six (6) mois mentionnée à l'alinéa premier, la Commission fait rapport au Conseil sur l'évolution de la situation dans l'Etat membre concerné et sur la mise en œuvre des directives qui lui ont été adressées. Au vu de ce rapport, le Conseil peut décider à l'unanimité, sur proposition de la Commission, de proroger la période d'exemption en fixant une nouvelle échéance.

Article 72 (modifié)

1) Dans le cadre de la procédure de surveillance multilatérale, la Commission transmet au Conseil et rend public un rapport semestriel d'exécution. Ce rapport rend compte de la convergence des politiques et des performances économiques ainsi que de la compatibilité de celles-ci avec la politique monétaire de l'Union. Il examine la bonne exécution, par les Etats membres, des recommandations faites par le Conseil en application des articles 64 à 66. Il tient compte des programmes d'ajustement éventuellement en vigueur au niveau de l'Union et des Etats membres.

Si un Etat membre ne satisfait pas aux exigences mentionnées au paragraphe précédent, la Commission fait, dans une annexe au rapport, des propositions de directives à son intention. Celles-ci spécifient les mesures rectificatives à mettre en œuvre. Sous réserve des dispositions prévues au paragraphe 2 du présent article, cette annexe n'est pas rendue publique.

2) Le Conseil prend acte du rapport d'exécution mentionné au paragraphe 1. Il adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres les propositions de directives faites dans ce cadre par la Commission. Par dérogation à l'article 22 du présent Traité, il a la faculté d'amender celles-ci à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Il en informe le Parlement.

Si le Conseil n'a pas été en mesure de réunir les conditions de majorité nécessaires à l'adoption d'une directive à l'issue du premier examen de celle-ci, la Commission a la faculté de rendre sa proposition publique.

Article 73

L'Etat membre destinataire d'une directive émise par le Conseil dans le cadre de la surveillance multilatérale, élabore en concertation avec la Commission et dans un délai de trente (30) jours, un programme de mesures rectificatives. La Commission vérifie la conformité des mesures envisagées à la directive du Conseil et à la politique économique de l'Union et tient compte des éventuels programmes d'ajustement en vigueur.

Article 74 (modifié)

L'exercice de la surveillance multilatérale de l'Union s'appuie sur le rapport de la Commission, les éventuelles directives du Conseil et les éventuels avis du Parlement, en vertu des procédures indiquées à l'article 72.

Le Conseil peut renforcer ces procédures par la mise en œuvre d'une gamme de mesures explicites, positives ou négatives, selon les modalités ci-après :

a) la mise en place effective, constatée par la Commission, d'un programme reconnu conforme au sens de l'article 73, offre à l'Etat membre concerné le bénéfice de mesures positives qui comprennent notamment :

- la publication d'un communiqué de la Commission ;
- le soutien de l'Union dans la recherche du financement requis pour l'exécution du programme de mesures rectificatives, conformément aux dispositions de l'article 75 ;
- un accès prioritaire aux ressources disponibles de l'Union.

b) Si un Etat membre n'a pas pu élaborer un programme rectificatif dans le délai prescrit à l'article 73 ou si la Commission n'a pas reconnu la conformité dudit programme à la directive du Conseil et à la politique économique de l'Union, ou enfin si la Commission constate l'inexécution ou la mauvaise exécution du programme rectificatif, elle transmet, dans les meilleurs délais, au Conseil un rapport assorti éventuellement de propositions de mesures négatives explicites. Elle a la faculté de rendre son rapport public.

c) L'examen des rapports et des propositions de sanctions mentionnés au paragraphe b) est inscrit de plein droit à l'ordre du jour d'une session du Conseil à la demande de la Commission.

Le principe et la nature des sanctions font l'objet de délibérations séparées. Les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Par dérogation à l'article 22 du présent Traité, les propositions de sanctions peuvent être amendées par le Conseil à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres.

Le Conseil informe le Parlement des décisions prises.

d) Les sanctions explicites susceptibles d'être appliquées comprennent la gamme des mesures graduelles suivantes :

- la publication par le Conseil d'un communiqué, éventuellement assorti d'informations supplémentaires sur la situation de l'Etat concerné ;
- le retrait, annoncé publiquement, des mesures positives dont bénéficiait éventuellement l'Etat membre ;
- la recommandation à la BOAD de revoir sa politique d'interventions en faveur de l'Etat membre concerné ;
- la suspension des concours de l'Union à l'Etat membre concerné.

Par voie d'acte additionnel au présent Traité, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peut compléter cette gamme de mesures par des dispositions complémentaires jugées nécessaires au renforcement de l'efficacité de la surveillance multilatérale de l'Union.

Article 75

A la demande d'un Etat membre éligible aux mesures positives en vertu de l'article 74 paragraphe a), l'Union apportera son aide à la mobilisation des ressources additionnelles nécessaires au financement des mesures rectificatives préconisées. A cette fin, la Commission utilise l'ensemble des moyens et l'autorité dont elle dispose pour appuyer l'Etat membre concerné dans les consultations et négociations requises.

BIBLIOGRAPHIE

I. Bibliographie portant sur les pays africains

A. Ouvrages généraux

COULIBALY (A. A.), *Les Finances publiques de la République de Côte d'Ivoire*, éd. L'Harmattan, 2000, 403 pages.

DIOUKHANÉ (A.), *Les Finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, éd. L'Harmattan, 2015, 267 pages.

NGUYEN (C. T.), *Finances Publiques sénégalaises*, éd. L'Harmattan, 2000, 375 pages.

YONABA (S.), *Les Finances de l'Etat burkinabé*, Université de Ouagadougou, UFR/SJP, PADEG, Collection « Précis de droit burkinabé », 2006, 392 pages.

B. Ouvrages spéciaux, monographies, rapports d'études

BAMBA (N. L.), *Analyse du processus de convergence dans la zone UEMOA*, World Institut for development economics research, Research paper n°2004/18, 43 pages.

BCEAO, *Histoire de l'Union monétaire ouest africaine, Tome I, II et III*, Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, éd. Georges Israel, 2000, 1440 pages.

BERTHELEMY (J-C.), **KAUFFMANN (C.)**, **VALFORT (M-A.)**, **WEGNER (L.)**, *Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, éd. OCDE 2004, 164 pages.

BERTHELEMY (J-C.) et **VOUR'H (A.)**, *Allègement de la dette et croissance*, Etudes du centre de développement de l'OCDE, 1994, 205 pages.

BIWOLÉ (V. O.), *Approche normative des pratiques administratives et fonction publique au service de l'émergence des pays africains : les difficultés de la mise en œuvre des budgets-programmes*, 8e Conférence de l'Union africaine des ministres de la Fonction publique, Brazzaville le 26 juillet 2013, 18 pages.

BOUVIER (M.), (dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique Francophone subsaharienne*, MAE et MINEFI, Colin avril 2004, 398 pages.

CARTER (R.), *Budgétisation de l'aide, analyse documentaire*, éd. Mokoro ltd, Etude pour CABRI et PSA, mars 2008, <http://www.africa-sbo.org/>. 33 pages.

CEREXHE (E.) et De BEAULIEU (L. H.), *Introduction à l'Union économique ouest africaine*, De Boeck Université, Collection « Droit et Economie », 1997, 156 pages.

CHAMBAS (G.), (dir.), *Afrique au sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour le développement*, MAE, DGCID, éd. Economica 2005, 273 pages.

CLAVERANNE (B.), *La zone franc, au-delà de la monnaie...*, éd. Economica, 2005, 236 pages.

DELAGE (A.) et MASSEIRA (A.), *Le franc CFA, bilan et perspectives*, éd. L'Harmattan, 1994, 187 pages.

DELPHIN (H.) et KOBIA (R.), *La convention de Lomé à travers les procédures de mise en œuvre de la coopération financière et technique et du système du STABEX : Paternalisme ou partenariat ?*, Collège d'Europe Bruges, hautes études administratives européennes, séminaire de recherche « Foreign Policy-Making at the european level », 1991, 87 pages.

DIAKITE (M.), *Le défi de l'intégration économique en Afrique de l'ouest*, éd., L'Harmattan, 1997, 282 pages.

DIOUF (M.), *L'endettement, puis l'ajustement : L'Afrique des institutions Bretton-Woods*, éd. L'harmattan, Collection « Forum du tiers-monde », 2002, 230 pages.

DJOUFELKIT-COTTENET (H.) et RAFFINOT (M.), *Viabilité de la dette des pays à faible revenu dans une perspective de ré endettement post allègement de dette*, Agence Française de Développement, document de travail n°75, décembre 2008, 33 pages.

DUFRENOT (G.), HOUESSO (E.) et NONFODJI (E.), *Politique budgétaire et dette dans les pays de l'UEMOA*, éd. Economica, 2007, 163 pages.

FALL (M. I.), *Sénégal : une démocratie « ancienne » en mal de réforme, Rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, 2e éd., AFRIMAP/OSIWA 2013, 200 pages.

GERARDIN (H.), *La zone franc, Tome I, Histoire et institutions*, éd. L'Harmattan, 1989, 239 pages.

GERARDIN (H.), *La zone franc, Tome II, La dynamique de l'intégration monétaire et ses contraintes*, éditions L'Harmattan, 1994, 477 pages.

GUILLAUMONT (P.), *Croissance et ajustement, les problèmes de l'Afrique de l'ouest*, éd. Economica, Paris 1985, 245 pages.

GUILLAUMONT JEANNEY (S.), *Conduite de la politique monétaire en Union monétaire : défis et perspectives, le cas de l'UEMOA*, Document de travail n°62 du FERDI, janvier 2013, présenté dans le cadre du Symposium Intégration monétaire et mutations du système financier international : défis et perspectives organisé pour le cinquantième anniversaire de la BCEAO, 18 pages.

GUILLAUMONT (P.) et GUILLAUMONT (S.), *Ajustement et développement, l'expérience des pays ACP*, éd. Economica 1994, 393 pages.

HUGON (P.), *La zone franc à l'heure de l'euro*, éd. KARTHALA, 1999, 304 pages.

HUGON (P.), *Les avatars de la zone franc face à l'euro*,

http://www.gemdev.org/publications/cahiers/pdf/25/cah_25_hugon.pdf, pp.239-261.

HUGON (P.) et COUSSY (J.), *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique sub-saharienne*, Ministère de la coopération et du développement, La Documentation française, Collection « Etudes et documents », 1991, 307 pages.

ISSA-SAYEGH (J.) et LOUHES-OBLE (J.), *OHADA, Harmonisation du Droit des affaires*, éd. Bruylant, Collection « Droit Uniforme Africain », 2002, 245 pages.

LELART (M.), *un exemple d'intégration institutionnelle : l'évolution de la zone franc*, Document de recherche, Institut Orléanais de Finance, 1996, 40 pages.

LAWSON (D.), *Le club de Paris, sortir de l'engrenage de la dette*, éd. L'Harmattan, Collection « L'esprit économique », 168 pages.

LAWSON (A.), CHICHE (M.) et OUEDRAOGO (L.), *Evaluation de la gestion de la réforme des Finances publiques au Burkina Faso 2001-2010*, ASDI, 2012, 110 pages.

MAGANZA (G.), (dir.), *La convention de Lomé*, éd. de l'université de Bruxelles, Série « Le droit de la Communauté économique européenne », Volume 13, 1990, 406 pages.

MESPLE-SOMPS (S.) et RAFFINOT (M.), *Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina Faso et Mali*, Document de Travail DIAL/Unité de recherche CIPRÉ de L'IRD, novembre 2003, 22 pages.

MOISSERON (J-Y.) et RAFFINOT (M.), (dir.), *Dette et pauvreté : Solvabilité et allègement de la dette des pays pauvres à faible revenu*, éd Economica 1999, 225 pages

N'GUESSAN (T.), *Gouvernance et politique monétaire : À qui profitent les Banques centrales de la zone franc ?*, éd. L'Harmattan 1996, 281 pages.

NGOEMBE (L.), *La zone franc, quelle alternative aux politiques d'ajustement structurel du FMI ?*, éd Bajag-Meri 1997, 204 pages.

Observatoire de la décentralisation, *Etat de la décentralisation en Afrique*, éd. Karthala-PDM, 2003, 357 pages.

PARMENTIER (J.M.), TENCONI (R.), *Zone franc en Afrique, fin d'une ère ou renaissance ?*, éd. L'Harmattan, Collection « Logiques Economiques », 1996, 212 pages.

PLANE (P.) et TANIMOUNE (N. A.), *Performances et convergence des politiques économiques : la zone franc en Afrique de l'Ouest*, CERDI, Etudes et Documents, décembre 2004, 28 pages.

RAFFINOT (M.), *La dette des tiers-monde*, éd. La Découverte Collection « Repère », 2008, 128 pages.

SAKHO (E. H. A.) et DUFRENOT (G.), *Enjeux des politiques macro-économiques des pays de l'UEMOA*, éd. Economica, 2008, 266 pages.

SEMEDO (G.) et VILLIEU (P.), *La zone franc, mécanismes et perspectives macroéconomiques*, éd. ellipses, 1997, 160 pages.

TURPIN (F.), « L'association Europe-Afrique : une bonne affaire pour la France dans ses relations avec l'Afrique (1957-1975) », in *L'Europe unie et l'Afrique, de l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I*, actes du colloques de international de Paris 1er et 2 avril 2004, Bruylant/Bruxelles ; LGDJ/Paris ; Nomos Verlag/Baden-Baden 2005, pp. 345-359.

UMOA, *La nouvelle politique de la monnaie et du crédit de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest*, BCEAO, octobre 1989, 17 pages.

VINAY (B.), *Zone franc et coopération monétaire*, Ministère de la Coopération et du développement, 2^e éd., La Documentation française, Collection « Focal coop », 1988, 463 pages.

VIZY (M.), *La zone franc*, CHEAM, La Documentation Française, Paris 1989, 142 pages.

YATTA (F-P.), *La décentralisation fiscale en Afrique, enjeux et perspectives*, Direction du développement et de la coopération DDC, éd. KARTHALA 2009, 314 pages.

YATTA (F-P.) et AGOSSOU (P.), *Appui à la Commission de l'UEMOA en vue de la réalisation d'une étude sur la définition de mécanismes et dispositifs communautaires de financement des collectivités territoriales dans l'espace communautaires*, UE, Commission de l'UEMOA, Rapport provisoire, avril 2013, 56 pages.

ZAGRE (P.), *Les politiques économiques du Burkina Faso, une tradition d'ajustement structurel*, éd. Karthala, 1994, 240 pages.

C. Thèses et mémoires

BA (D. B.), *Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA : Etude du cas du Sénégal*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Bordeaux, 30 mars 2015, 572 pages.

DIARRA (E.) *Les aspects financiers de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (C.E.A.O)*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales Paris II, 1982, 518 pages.

KONE (M.), *Relancer l'intégration en Afrique : les difficultés de l'UEMOA*, Mémoire de DEA, IEP Bordeaux, septembre 1996, 115 pages.

MBAYE (M. T.), *L'optimalité de la zone monétaire de l'UEMOA*, Thèse de doctorat en Sciences Économiques, Université Montesquieu Bordeaux 4, 04 mars 2004, 794 pages.

MONTEIRO (C.), *L'impact des programmes d'ajustement structurel sur le droit financier béninois*, Thèse pour le doctorat en Droit Public, Université Montesquieu Bordeaux 4, 10 juillet 2001, 483 pages.

NDIAYE (M.), *Logique de performance et cadre harmonisée des Finances publiques de l'UEMOA : Etude du nouveau droit budgétaire et de la comptabilité publique au Sénégal*, Thèse de Doctorat d'Etat, 24 octobre 2015, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 551 pages.

NJOYA (O.), *Le financement externe du budget de l'Etat Africain : l'exemple du Cameroun*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Strasbourg III, 10 octobre 2008, 592 pages.

NOUPOYO (G.), *Les Banques centrales africaines et la conduite de la politique budgétaire nationale : les exemples de la BCEAO et de la BEAC (aspects juridique et financiers)*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV, 6 septembre 2004, 696 pages.

NOUPOYO (G.), *Etude critique des techniques de contrôle du budget au Cameroun*, Mémoire de DEA de Droit Public, Université Bordeaux I, 1994, 132 pages.

OUEDRAOGO (D.), *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des Cours des comptes*, Thèse de Doctorat en Droit public, 29 novembre 2013, Université Montesquieu Bordeaux 4, 668 pages.

OUEDRAOGO (Y.), *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des Etats membres de l'UEMOA*, Thèse de Doctorat en Droit public, 11 mai 2015, Université de Rouen, 714 pages.

D. Articles et contributions

AVOM (D.), « La coordination des politiques budgétaires dans une Union monétaire : l'expérience récente des pays de la CEMAC », *Revue du Tiers Monde*, n°192-2007, pp. 871-893.

BADO (L.), « Réflexions sur la bonne gestion gouvernementale au Burkina Faso », *Revue Burkinabé de Droit*, n°31-1er semestre 1997, pp. 72-92.

BACKINY-YETNA (P.), « Secteur informel, fiscalité et équité : l'exemple du Cameroun », *The african statistical journal*, volume 9, november 2009, pp. 315-376.

BEKOUTOU (N. B.), « Le principe de subsidiarité : ses origines et son applicabilité », *Revue Juridique et Politique des États Francophones*, n°2-avril-juin 2013, pp. 247-264.

BLÉOU (M.), « Y a-t-il un modèle ouest-africain de commissions parlementaires », in FRAYSSE (F.) et HOURQUEBIE (F.) (dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*. Actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat par l'Université Toulouse 1 Capitole les 1er et 2 octobre 2010, édition Montchrestien, Collection « Grands Colloques », 2011, pp. 23-28.

BOULEY (D.), FOURNEY (J.) et LERUTH (L.), « Comment fonctionnent les systèmes du Trésor dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 2, n°4-2003, pp. 57-91.

CASSIMON (D.) et VAN CAMPENHOUT (B.), « Comparaison des effets de réponse budgétaire de l'allègement de la dette : une application aux PPTE africains », *Revue Afrique Contemporaine* 2007/3, n°223-224, pp. 35-60.

CANS (C.), « Quand les critères de l'UEMOA ont bon dos », *Jeune Afrique* 20/03/2005 (www.jeuneafrique.com).

CHAMBAS (G.), « TVA et transition fiscale en Afrique : les nouveaux enjeux ». *Revue Afrique Contemporaine*, 2005/3, n°215, pp. 181-194.

CHAMBAS (G.), « Afrique au sud du Sahara : quelle stratégie de transition fiscale ? », *Revue Afrique contemporaine* 2005/1, n°213, pp. 133-163.

CHARLET (A.), LAPORTE (B.), ROTA-GRAZIOSI (G.), « La fiscalité minière en Afrique de l'ouest et du centre », *Revue de droit fiscal*, n°48-novembre 2013, pp. 1-22.

CHAUVIN (S.) et GOLITIN (V.), « Besoin de financement et viabilité de la dette extérieure dans les pays d'Afrique subsaharienne », *Bulletin de la Banque de France*, n°179-1er trimestre 2010, pp. 31-51.

CHITOU ALABI (M.), « Le renforcement des contrôles : le rôle des juridictions financières africaines (expérience du Benin) », *RFFP*, n°98-juin 2007, pp. 129-137.

COSTE (J.) et EGG (J.), « L'appui de l'Union européenne à l'intégration régionale : une (double) projection trompeuse ? Le cas de l'Afrique de l'Ouest », in *La convention de Lomé en questions : les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne après l'an 2000*, GEMDEV, éd. Karthala 1998, pp. 268-298.

CLAEYS (A-S.) et SINDZINGRE (A.), « L'intégration régionale dans l'UEMOA : les limites du modèle européen », in KAUFFMANN (P.) et YVARS (B.), (dir.), *Intégration européenne et régionalisme dans les pays en développement*, éd. L'Harmattan 2004, pp. 121-166.

DÂ (D.), « La recherche de la transparence budgétaire dans les réformes en Finances publiques au Burkina Faso », *Revue Afrilex*, juin 2012, 17 pages.

DASEKING (C.), « La dette, quand est-elle excessive ? » Revue Finances et développement, décembre 2002, pp. 12-14.

DAYO (T.), « Cadre budgétaire et ciblage des pauvres : expérience du Burkina Faso », Atelier sur les questions budgétaires et le calcul du coût des DRSP, l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté et les liens entre commerce international et pauvreté, Dakar, 24-27 mars 2003, 11 pages.

De LUCCA (F.) et RAFFINOT (M.), « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », Revue Afrique Contemporaine, 2007/3 n°223-224, pp. 193-218.

DELAVALLADE (C.), « Lutte contre la corruption au Burkina Faso et réformes de la gestion budgétaire », Revue Afrique Contemporaine, 2007/3 n° 223-224, pp. 271-288.

DIARRA (E.), « Pour un observatoire des Finances publiques africaines, (OFIPAF) », Revue Afrilex, juin 2012, 11 pages.

DIENG (I.), « UEMOA : les États devront se passer de la BCEAO pour leur trésorerie », M.T.M, 3 janvier 2003, p. 22.

DIEYE (M.), « Quelle politique fiscale pour impulser le développement du marché financier régional de l'UEMOA », Revue Afrilex, n°4-décembre 2004, pp. 27-38.

DIOUF (M.), « Mondialisme et régionalisme : le nouveau régionalisme en Afrique », IFAN, Université Cheikh Anta Diop, CODESRIA-BIT, août 2002, 18 pages.

DIOUKHANE (A.), « La directive du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA » Revue Gestion et Finances Publiques, n°3-mars 2012, pp. 149-155.

DIRECTION DU TRÉSOR, « Convergence économiques en zone Franc », Les Notes Bleus de Bercy, n°190, du 1er au 15 septembre 2000, p. 6.

DJEKOURI-DAGBO (J. E. B.), « Le principe de l'unité budgétaire dans le droit budgétaire ivoirien », Revue ivoirienne de droit, n°41-2010, pp. 110-151.

DUPRAT (J-P), « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne » in DARBON (D.) et Du Bois de GAUDUSSON (J.), (dir.), *La création du droit en Afrique*, Karthala 1997 pp. 443-373.

- FALL (M.),** « Les lois de finances rectificatives », Revue Afrilex, n°4-2004, pp. 293-302.
- FELTZ (J-L.),** « Nouveaux accords ACP-UE », Revue Études, n°4-2009, Tome 410, pp. 451-462.
- GNIMASSOU (A.),** « Le contrôle de performance : outils et contraintes », RBSJA, n°24-2011, p. 91-104.
- GUILLAUMONT JEANNENEY (S.),** « L'indépendance de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest : une réforme souhaitable ? ». Revue d'Économie du Développement 2006/1- Vol. 20, pp. 45-77.
- GUILLAUMONT (P.) et GUILLAUMONT JEANNENEY (S.),** « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso », Revue Afrique Contemporaine, n°209-2004, pp 197-227.
- GUILLAUMONT (P.) et GUILLAUMONT (S.),** « L'intégration économique : un nouvel enjeu pour la zone franc », Revue d'Économie du Développement, n°3-septembre 1993, pp 83-111.
- GUPTA (S.), CLEMENTS (B.), GUIN-SIU (M. T.) et LERUTH (L.)** « Allègement de la dette et dépenses publiques dans les pays pauvres très endettés », Revue Finances et Développement, septembre 2011, pp. 10-13.
- ISSA-SAYEGH (J.),** « L'ordre juridique de l'UEMOA, et l'intégration juridique africaine », in Etudes en l'honneur de Jean-Claude GAUTRON, éd. A. PEDONE, Paris 2004, pp. 669-679.
- JACQUEMOT (P.),** « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », Revue Afrique contemporaine, n° 223-224, 2007/3-4, pp. 161-191.
- KEMPF (H.) et LANTERI (M.),** « La gouvernance des Banques centrales dans les pays émergents et en développement : le cas de l'Afrique subsaharienne », Bulletin de la Banque de France, n°171-mars 2008, pp. 83-98.
- LELART (M.),** « L'Union monétaire en Afrique de l'ouest », L'Économie politique n°19-2003, pp. 106-112.

LELART (M.), « Un exemple d'intégration institutionnelle : l'évolution de la zone franc, du traité de Maastricht au traité de l'UEMOA », *Revue Tiers Mondes*, n°149-152-1997, pp. 897-918.

LIENART (I.), « Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 3 n°3-2003, pp. 40-77.

L'HERITEAU (M-F.), « La faillite des systèmes bancaires en Afrique », in ADDA (J.) et ASSDON (E.), (dir.) *Dette ou Financement du Développement*, éd. L'Harmattan, 1991, pp. 113-119.

LUDWIG (R.), « L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Son cadre juridique », *La Revue du Trésor*, n°8-9 août-septembre 1996, pp. 475-481.

MACRA (T.), « Les caractéristiques des Finances publiques des pays en voie de développement », *Revue Juridique et Politique des Etats Francophones*, n°3-juillet-septembre 2010, pp. 326-339.

MAINGUY (C.), « Investissements étrangers et développement : le cas du secteur de l'or au Mali », *Monde en Développement* 2013/2 n°162, pp. 87-102.

MANSOUR (M.) et ROTA-GRAZIOSI (G.), « Coordination fiscale dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine », *Revue d'Économie du Développement*, n°3-septembre 2012, pp. 9-32.

MEDE (N.), « Réflexion sur le cadre harmonisé des Finances publiques dans l'espace UEMOA », *Revue Afrilex*, juin 2012, 121 pages.

MEDE (N.), « L'UEMOA et le développement des cours des comptes en Afrique de l'ouest », *RFFP*, n°90-mai 2005, pp. 259-285.

MEDE (N.), « La juridiction financière d'hier à demain et...après demain », *RBSJA*, n°24-2011, pp. 7-20.

MEDE (N.), « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programmes au Bénin », *Revue Afrilex*, n°4-2004, pp. 56-86.

MEDE (N.), « L'autonomie retenue ; Etude sur le principe de libre administration des collectivités territoriales en Afrique de l'ouest », *Revue Juridique et Politique des Etats Francophone*, n°2-avril 2008, pp. 188-208.

MIGANI (G.), « L'association des TOM au marché commun : histoire d'un accord européen entre cultures économiques différentes et idéaux politiques communes 1955-1957 » in *L'Europe unie et l'Afrique, de l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I*, actes du colloques de international de Paris 1er et 2 avril 2004, Bruylant/Bruxelles ; LGDJ/Paris, Nomos Verlag/Baden-Baden 2005, pp. 233-252.

MOISSERON (J-Y.) et COTTENET (H.), « Les pays pauvres et très endettés : spécificités et traitements traditionnelles de leur dette », in MOISSERON (J-Y) et RAFFINOT (M), (dir.), *Dette et pauvreté : solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*, éd. Economica, 1999, pp. 3-26.

N'KODIA (C.), « Les pactes de convergence en zone franc : quels critères et quels objectifs en zone CEMAC », *Revue Française d'Économie*, 2011, (Volume XXVI), pp. 115-148.

N'KODIA (C.) et SARR (F.) ; « Place et rôle des pactes de convergences face aux nouveaux dispositifs budgétaires et de financement du développement en zone franc », *Revue Afrique Contemporaine*, n°223-224- 2007, pp. 113-131.

NOUPOYO (G.), « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire des sous-zones : études des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *RFFP*, n°98-juin 2007, pp. 81-100.

NOUVION (F), « Fiscalité du secteur pétrolier en Afrique centrale (espace CEMAC) : principes directeurs du partage de productions entre Etats et sociétés pétrolières », *Revue Trimestrielle de Droit Africain*, n°875-avril-juin 2011, pp. 200-201.

NSOULI (S. M.), « L'ajustement structurel en Afrique sub-saharienne », *Revue Finances et développement*, septembre 1989, pp. 30-33.

OUEDRAOGO (D.), « Vers un renouveau de la loi de règlement dans les pays membres de l'UEMOA », *Revue Juridique et Politique des États Francophones*, n°3-2015, pp. 298-310.

OUEDRAOGO (S. M.), « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques fiscales dans l'espace UEMOA : espoirs et contraintes », *Revue Gestion et Finances Publiques*, n°7-juillet 2012, pp. 47-53.

PAGNOU (S.), « Les récentes évolutions de la gestion financière au Togo », *Revue Afrilex*, juin 2012, 15 pages.

PARIENTE (A.) et COULIBALY (A. S.), « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *RFFP*, n°98-juin 2007, pp. 33-45.

RAFFINOT (M.), « Motiver et Chicoter : l'économie politique de la pression fiscale en Afrique subsaharienne », *Autrepart*, n°20- 2001, pp. 91-106.

RAFFINOT (M.), « Mesurer le surendettement des pays à faible revenu : technique, éthique ou politique ? », *Revue Tiers Monde*, n°213-janvier-mars 2013, pp. 51-70.

RAFFINOT (M.) et BORIS (S.), « Les CMDT : un instrument utile pour les pays à faibles revenus », *STATECO*, n°100 2006, pp. 105.120.

SINDZINGRE (A.), « État et intégration internationale des Etats d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité », *Revue Afrique Contemporaine*, numéro spécial, 3e trimestre 2001, pp. 63-75.

SANON (J-G.), « L'objectif de performance dans la politique d'harmonisation des Finances publiques dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) », *RFFP*, n°98-juin 2007, pp. 61-67.

SANOUE (M.), « L'Afrique francophone piégée par sa monnaie unique », *Le Monde Diplomatique*, novembre 2014, pp. 12-13.

SHANTAYANAN (D.) et WALTON (M.), « Préserver la zone CFA : la coordination macroéconomique après la dévaluation », *Revue d'Économie du Développement*, n°3-1994, pp. 5-29.

SHARPLES (S.) et TELLIER (C.), « Reformes des Finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette », *Revue Afrique Contemporaine* 2007/3-n° 223-224, pp. 251-270.

STASAVAGE (D.), « La zone franc et l'équilibre budgétaire », *Revue d'économie du développement*, n°4-1996, pp. 145-179.

TCHIENEHOM (J.V.), « Zone franc : de la surveillance multilatérale à la convergence », *M.T.M.*, n°2827, p. 42.

TOYE (J.), « L'ajustement structurel : contexte, hypothèses, origine et diversité » in VAN der HOEVEN (R.) et VAN der KRAAIJ (F.) (dir.), *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne (séminaire international de La Haye de juin 1993)*, éd. Karthala, 1995 pp. 41-66.

VAN HOESTENBRGHE (K.), BARRO (I.), IBRIGA (L.), *Revue de l'assistance de l'Union Européenne à l'intégration régionale en Afrique de l'ouest*, Rapport final, EVA- EU Association, 25 mai 2000, 64 pages.

VINAY (B.), « La zone franc d'aujourd'hui », *M.T.N.*, 1986, pp. 2279-2993.

VINAY (B.), « Finances publiques et monnaie dans la zone franc » *Penant*, 1973, pp. 24-47.

VIVIEN (R.), « L'annulation de la dette du tiers monde », *Courrier Hebdomadaire du CRISP* n°2046-2047, 2010, pp. 5-75

YONABA (S.), « Le recouvrement des recettes publiques dans les Etats africains : un état des lieux préoccupant », *RFAP*, n°144 2012, pp. 1044-1051.

YONABA (S.), « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *RFFP*, n°101-mars 2008, pp. 61-77.

YONABA (S.), « Les contraintes de l'harmonisation d'un droit budgétaire rénové dans la zone UEMOA », *RFFP*, n°98-2007, pp. 69-79.

YONABA (S.), « La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des Etats membres de l'UEMOA », *RFFP*, n°79-2002, pp. 221-239.

YONABA (S.), « L'intégration des règles budgétaires et comptables dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine », *Revue Burkinabé de Droit* n°39-40, numéro spécial 2001, pp. 93-106.

YONABA (S.), «Le système financier des Etats africains au sud du Sahara à l'épreuve de l'impératif de discipline budgétaire», in *Réformes des Finances publiques et modernisation de l'administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, éd. Economica 2011, pp. 619-633.

YOUGBARE (R.), « La nature juridique de l'acte additionnel dans le système juridique de l'UEMOA à la lumière de l'affaire « YAÏ » », *Revue Trimestrielle de Droit Africain*, éd. Juris Africa, PENANT, 01/07/2008, n°864, pp. 340-362.

ZOURE (D.), « CMDT et gestion axée sur les résultats ; défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne, expériences du Benin, Tchad et Rwanda » ; RFFP, n°109-février 2010, pp. 215-228.

E. Dictionnaires, encyclopédies et lexiques

LALUMIÈRE (P.) et CASTAGNÈDE (B.), (dir.), *Encyclopédie juridique de l'Afrique, Tome 3 : Systèmes budgétaires, financiers, fiscaux et douaniers*, Les Nouvelles éditions africaines, 1982, 509 pages.

YOUGBARE (R.), ABDOULAYE (S.), BATCHASSI (Y.), *Glossaire de l'intégration*, 1ère éd. Centre d'Etudes Européennes et de l'Intégration/UFR Sciences Juridiques et Politiques Université de Ouagadougou, juillet 2001, 125 pages

F. Rapports officiels

Rapports par pays

Bénin :

- **Ministère du Travail et de la Fonction Publique**, *Etude sur le système de rémunération dans la Fonction publique au Bénin*, Ministère du Travail et de la

Fonction publique, Ambassade des Pays-Bas, Rapport de synthèse présenté le 28 septembre 2012, 143 pages.

Burkina Faso :

- **Banque mondiale**, *Revue des dépenses publiques, Rapport n°11901-BUR, 26 mai 1993*, 37 pages.
- **Cour des Comptes :**
 - Rapport sur l'exécution des lois de finances, gestion 2009.
 - Rapport sur l'exécution des lois de finances, gestion 2008.
 - Rapport sur l'exécution des lois de finances, gestion 2007.
- **ILBOUDO (A.) et ZABRE (N. E.)**, *Dossier n°81 : relatif au projet de loi de finances*, Rapport n°2015-61/CNT/COMFIB, Octobre 2015, 31 pages.
- **LUBEK (P.)**, *Burkina Faso, Guide méthodologique pour l'élaboration du budget programme de l'État*, FMI, Département des Finances publiques, avril 2010, 83 pages.
- **Ministère de l'Économie et des Finances :**
 - Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), 2011-2015*, mars 2011, 108 pages.
 - Mise en œuvre du budget programme au Burkina Faso : état des lieux et perspectives*, 5e table ronde sur le financement de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), octobre 2011, 8 pages.
 - Mesure de la performance du système de gestion des Finances publiques au Burkina Faso, selon la méthodologie PEFA*, 2010, 228 pages.

Côte d'Ivoire :

- **Banque mondiale**, *Renforcement de la gestion et du contrôle des dépenses publiques, Revue des Dépenses Publiques*, Rapport n°27141-IVC, 16 décembre 2003, 86 pages.
- **Ministère de la Planification et du Développement**, *Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté- Intérimaire*, Comité de supervision DSRP, janvier 2002, 68 pages.

Sénégal :

- **Ministère de l'Économie et des Finances:**
 - Arriérés de paiement et dynamique de croissance au Sénégal*, DPEE/DEPE, Document de travail n°16, mars 2010, 57 pages.

-Outils d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette, Rapport de la mission conjointe Banque mondiale et Pôle-dette, Mai 2010, 36 pages.

-Productivité des dépenses publiques et croissance économique dans l'UEMOA DPEE/DEPE, Document d'étude n°21, février 2012, 40 pages.

-Rapport public sur l'état de la gouvernance et la reddition des comptes, Inspection Générale des Finances, juin 2015, 163 pages.

UEMOA :

- **BCEAO**, *Financements des économies des États membres de l'Union : Bilan et perspectives*, Perspectives économiques des États de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, 2012, 92 pages.
- Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA.
- Guide didactique de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.
- Guide didactique de la directive n°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA.
- Guide didactique de la directive n°09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant plan comptable de l'État (PCE) au sein de l'UEMOA.
- Guide didactique de la directive n°10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant tableau des opérations financières de l'État (TOFE) au sein de l'UEMOA.
- Rapport annuel d'exécution de la Commission, 2006.
- Rapport Annuel d'exécution de la Commission 2000.
- Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, juin 2013.
- Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, juin 2012.
- Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, juin 2010.
- Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, juin 2009.

- *Le secteur informel dans les principales agglomérations de sept États membres de l'UEMOA : Performances, insertion, perspectives*, principaux résultats de l'enquête 1-2-3 de 2001-2002 réalisé par les instituts nationaux de statistique des États membres avec l'appui technique d'AFRISTAT et DIAL et sur financement de l'Union européenne, 8 pages.

G. Textes juridiques

Textes juridiques nationaux.

Bénin :

- Constitution du 11 décembre 1990.
- Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 portant loi de finances.
- Décret n°2013-404/PRES/PM/SGG-CM du 23 mai 2013 portant organisation-type des départements ministériels.
- Décret n°2006-319 du 12 juillet 2006 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale d'État.

Burkina Faso :

- Constitution du 2 juin 1991, complétée par la Charte de la Transition du 13 novembre 2014.
- Loi organique n°14-2000 AN du 16 mai 2000 portant composition, attributions, organisation, fonctionnement de la Cour des comptes et procédure applicable devant elle.
- Loi n°032-2007/AN du 29 novembre 2007, portant création, attributions, composition et fonctionnement d'une Autorité Supérieure de Contrôle d'État.
- Loi n°031-2003/AN portant code minier au Burkina Faso.

- Décret n°2013-404/PRES/PM/SGG-CM du 23 mai 2013 portant organisation-type des départements ministériels.
- Décret n°2012-546/PRES/PM/MEF du 02 Juillet 2012 portant organisation du Ministère de l'Économie et des Finances.
- Décret n° 2011-700/PRES/PM du 26 septembre 2011 portant création, attributions, composition et fonctionnement du cadre de concertation des organes de contrôle de l'État de l'ordre administratif.
- Décret n° 2011-535/PM/MFPTSS du 9 août 2011 portant adoption du plan stratégique décennal de modernisation de l'administration (2011-2020).
- Décret n° 2011-141/PRES/PM/MEF du 24 mars 2011 portant adoption de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD).
- Décret n°2005-256/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005, portant régime juridique applicable aux comptables publics.
- Décret n°2005-048/PRES du 3 février 2005 portant Taxes et redevances au Burkina Faso.

Côte d'Ivoire :

- Loi organique n°2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances.
- Loi n°1996-669 du 29 août 1996 portant code pétrolier.

Mali :

- Constitution du 27 février 1992.
- Loi n°2013-028/ du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances.
- Loi n°2012-009 du 08 février 2012 abrogeant et remplaçant la loi n°03-30 du 25 Août 2003 instituant le Vérificateur Général
- Ordonnance n°99-032/P-MR du 19 août 1999 portant code minier en République du Mali.

Sénégal :

- Constitution du 22 janvier 2001.
- Loi n°2011-15 du 8 juillet 2011 portant Loi organique relative aux Finances publiques.
- Loi n°2013-10 DU 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.
- Loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes.
- Décret n° 2011-538 du 26 avril 2011 modifiant le décret n° 2007-809 du 8 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'Etat.

Togo :

Décret n°2008-092/PR du 29 juillet 2008, portant régime juridique applicable aux comptables publics.

Textes juridiques de l'UEMOA :

- Traité de Ouagadougou du 20 janvier 2007 relatif à l'Union monétaire ouest africaine (UMOA).
- Traité de Dakar du 10 janvier 1994 créant l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), révisé le 29 janvier 2003.
- Traité de Paris du 14 novembre 1973 constituant l'UMOA.
- Acte additionnel n°04/99 portant Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les États membres de l'Union (révisé).
- Acte additionnel n°02/CCEG/UEMOA/2011 du 30 mai 2011 portant création et organisation du Conseil des Collectivités Territoriales de l'UEMOA.
- Règlement n°06/2013/CM/UEMOA portant sur les bons et obligations du trésor émis par voie d'adjudication ou de syndication avec le concours de l'agence UMOA-Titres.
- Règlement n°10/2007/CM/UEMOA du 17 septembre 2007 portant définition de la notion de masse critique d'États membres dans le cadre du Pacte de Convergence, de Stabilité de Croissance et de Solidarité entre les États membres de l'UEMOA.

- Règlement n° 05/2009 du 26 juin 2009, modifiant le Règlement n°11/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999 portant modalités de mise en œuvre du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA.
- Règlement du 21 décembre 1999 relatif au PSCSC, modifié par le règlement n° 05/2009 du 26 juin 2009.
- Règlement n°09/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les États membres de l'UEMOA.
- Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA.
- Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA
- Directive n°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA
- Directive n°09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant plan comptable de l'État (PCE) au sein de l'UEMOA
- Directive n°10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant tableau des opérations financières de l'État (TOFE) au sein de l'UEMOA.
- Directive n°01/96/CM/UEMOA du 15 janvier 1996 relative à la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale des politiques macroéconomiques au sein des États membres de l'UEMOA.
- Décision BCEAO n°397/12/2010 du 2 décembre 2010 portant règles, instruments et procédures de mise en œuvre de la politique de la monnaie et du crédit de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'ouest
- Décision n°34/2009/CM/UEMOA du 17 décembre 2009 portant adoption des critères et indicateurs de la transition fiscale au sein de l'UEMOA
- Directive n° 5/97/CM/UEMOA 16 décembre 1997 relative aux lois de finances (abrogée)
- Directive n° 4/98/CM/UEMOA 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'État (abrogé).

H. Ressources électroniques

Par pays

Benin

- www.finances.bj
- www.ortb.info

Burkina Faso :

- www.finances.gov.bf
- www.tresor.bf
- www.legiburkina.bf
- www.lefaso.net
- www.burkina24.com
- www.sidwaya.bf

Mali :

- www.bvg-mali.org

Sénégal

- www.finances.sn

Ressources électroniques des organisations sous régionales

- www.uemoa.int
- www.bceao.int
- www.izf.net

II. Bibliographie Droit comparé

A. *Ouvrages généraux (France)*

ADAM (F.), FERRAND (O.) et RIOUX (R.), *Finances publiques*, 2e éd., Presses de Sciences Po et Dalloz, 2007, 629 pages.

ALLIX (E.), *Traité élémentaire de sciences des finances et de la législation financière*, éd. Rousseau, 1931, 1172 pages.

BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.) et LASSALE (J-P.), *Finances Publiques*, 14e éd., LGDJ, 2015-2016, 1030 pages.

CATTEAU (D.), *Droit budgétaire, Comptabilité publique : LOLF et GBCP*, 2e éd., Hachette supérieur, 2015, 167 pages.

DEVAUX (E.), *Finances publiques*, éd. Bréal 2002, Collection « LEXIFAC Droit », 302 pages.

DOUAT (E.) et BADIN (X.), *Finances publiques*, 3e éd., PUF, Thémis Droit, 2006, 485 pages.

GAUDEMET (P-M.) et MOLINIER (J.), *Finances Publiques, Tome 1 Budget/Trésor*, 6e éd., Montchrestien, 1992, 565 pages.

MARTINEZ (J-C.) et DI MALTA (P.), *Droit budgétaire*, 3e éd., LITEC, 1999, 998 pages.

PHILIP (L.), *Finances Publiques. Tome I : le dépenses publiques, le droit budgétaire et financier*, éd. CUJAS, 2000, 404 pages.

PHILIP (L.), *Finances Publiques*, 4e éd., CUJAS, 1992, Collection « Synthèse », 440 pages.

PELLET (R.), *Droit financier public : Monnaies, Banques centrales, Dettes publiques*, éd. PUF, Thémis droit, 2014, 911 pages.

PICARD (J-F.), *Finances publiques*, 2e éd., LexisNexis, Paris 2009, 436 pages.

ROUX (A.), *Finances Publiques*, 3e éd., La Documentation Française, 2011, 382 pages.

ALBERT (J-L.), *Finances Publiques*, 9^e éd., Dalloz 2015, 863 pages.

TROTABAS (L.) et COTTERET (J-M.), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 3e éd., Précis Dalloz, 1991, 545 pages.

B. Ouvrages spéciaux, monographies, rapports d'études

France :

ABATE (B.), *La nouvelle gestion publique, ce que nous avons appris*, 2^e éd., LGDJ, Collection « Systèmes », 2014, 146 pages.

ABATE (B.), *La nouvelle gestion publique*, éd. LGDJ, Collection « Systèmes », 2000, 152 pages.

AKHOUNE (F.), *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique, Commentaire du décret du 7 novembre 2012*, éd. L.G.D.J, Collection « Systèmes », 2013, 253 pages.

ARKWRIGHT (E.), De BOISSIEU (C.), LORENZI (J-H.) et SAMSON (J.), *Economie politique de la LOLF*, Rapport du Centre d'Analyse Economique (CAE), La Documentation Française, 2007, 371 pages.

BARILARI (A.), et BOUVIER (M.), *La nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, éd. L.G.D.J, Collection « Systèmes », 2005, 207 pages.

BODIN (J.), *Les six livres de la République*, publié en 1576, Librairie générale française, éd. 1993 de Gérard MAIRET, 607 pages.

CAMBY (J-P.), *La réforme du budget de l'Etat, la loi organique relative aux lois de finances*, L.G.D.J., Collection « Systèmes », 2011, 422 pages.

CARON (M.), *Budget et politiques budgétaires*, éd. Bréal, Collection « Thèmes et Débats », Paris 2007, 127 pages.

COHEN (D.), GUILLEMONT JEANNEY (S.), JACQUET (P.), *La France et l'aide au développement*, La Documentation Française, Paris 2006, 354 pages.

DUCROS (J-C.), *L'emprunt de l'Etat*, éd., L'Harmattan, 2008, 476 pages.

FONDAFIP, *L'intégration financière publique*, Rapport de synthèse 2010-2013 de FONDAFIP, Paris, décembre 2013, 24 pages.

GILLES (W.), *Les principes budgétaires et comptables publics*, éd. LGDJ 2009, Collection « Systèmes », 248 pages.

GOUFFIÈS (P-F.), *L'âge d'or des déficits : 40 ans de politique budgétaire française*, La Documentation Française, 2013, 233 pages.

INGLEBERT (X.), *Manager avec la LOLF : pratique de la nouvelle gestion publique*, Groupe Revue Fiduciaire, Collection « Réforme de l'Etat », 2009, 409 pages.

LAMBERT (A.), *Déficits publics : la démocratie en danger*, éd. Armand COLLIN, octobre 2013, 240 pages.

MAGNET (J.), *Eléments de comptabilité publique*, 5e éd., LGDJ, 2001, Collection « systèmes », 186 pages.

MAGNET (J.), VALLERNAUD (L.) et VUGHT (T.), *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, éd. Berger-Levrault octobre 2007, 616 pages.

Ministère de l'Économie et des Finances, *Le budget de l'Etat : de la préparation à l'exécution*, Les éditions de Bercy, Paris 1999, 168 pages.

MOLINIER (J.) (dir.), *Histoire du droit des finances publiques ; Vol. I, les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, éd. Economica, Paris août 1986, 443 pages.

MONTAGNIER (G.), *Principes de comptabilité publique*, Précis Dalloz 1975, 260 pages.

MORDACQ (F.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat*, LGDJ, Paris 2006, 412 pages.

MORDACQ (F.), *Les Finances publiques*, PUF 2011, Collection « Que sais-je ? », 127 pages.

SINE (A.), *L'ordre budgétaire : l'économie politique des dépenses de l'Etat*, éd. Economica, Collection « Etudes politiques », 2006, 405 pages.

VALLET (E.), *Les correspondants du Trésor*, éd. L'Harmattan, 2003, 557 pages.

WALINE (C.), **DESROUSSEAUX (P.)** et **PELLÉ (B.)**, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, Les études de la Documentation Française, 2009, 127 pages.

WALINE (C.), **DESROUSSEAUX (P.)** et **GODEFROY (S.)**, *Le budget de l'Etat, nouvelles règles nouvelles pratiques*, La Documentation Française, Paris 2006, 191 pages.

ZERAH (D.), *L'exigence d'une gouvernance mondiale*, L.G.D.J, Collection « Systèmes », Paris 2013, 204 pages.

Autres ouvrages spéciaux, monographies et rapports d'études :

BORDES (C.), *La politique monétaire*, éd. La Découverte, Collection « Repères », 2008, 128 pages.

BOURRINET (J.), *Les paradoxes de la zone euro*, éd. Bruylant, Travaux du CERIC, 2010, 183 pages.

BOURRINET (J.), *Le Pacte de Stabilité et de Croissance*, éd. PUF, Collection « Que sais-je » ? 2004, 125 pages.

DEVOLUY (M.), *Les politiques économiques européennes, enjeux et défis*, éd. Le SEUIL, mai 2004, 381 pages.

DIATTA (M. L.), *Les Unions monétaires en droit international*, éd. PUF 2007, 377 pages.

GERDESMEIER (D.), *Pourquoi la stabilité des prix est-elle importante pour vous ?*, Banque Centrale Européenne, Euro-système, Francfort-sur-le-Main, avril 2009, 78 pages.

GUILLAUME (H.), **DUREAU (G.)**, **SILVENT (F.)**, *Gestion publique, l'Etat et la performance*, éd. Presses de Sciences po et DALLOZ, 2002, 272 pages.

TOCQUEVILLE (A.), *De la démocratie en Amérique*, note par André GAIN, éd. M. TH. Génin, librairie Médecis, Paris 1951, Tome 1, 629 pages.

C. Thèses et mémoires

AKHOUNE (F.), *Le statut du comptable en droit public financier*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université Paris 1, publié aux éditions LGDJ, 2008, Collection « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité », Tome 49, 467 pages.

ANASTOPOULOS (J.), *Les aspects financiers du fédéralisme*, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit public, Faculté de Droit de Strasbourg, 1977, publiée aux éditions LGDJ, 1979, Collection « Bibliothèque de science financière », Tome XVI, 440 pages.

BAUDU (A.), *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, Thèse de Doctorat en Droit public, 22 novembre 2008, Université de Toulouse, publiée aux éditions Dalloz, 2010, 681 pages.

BERRANGER (T.), *Constitutions nationales et construction européenne*, Thèse de Doctorat en Droit public Faculté de Droit et de Sciences politiques de Nantes, 23 octobre 1992, publiée aux éditions L.G.D.J., Collection « Bibliothèque de Droit Public », Tome 178, 564 pages.

CATTEAU (D.), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Thèse de Doctorat de Droit Public, Université du Droit et de la santé de Lille 2, 03 décembre 2005, publiée aux éditions DALLOZ, 2007, 556 pages.

CHEMAIN (R.), *L'Union économique et monétaire, aspects juridiques et institutionnels*, Thèse de Doctorat Droit Public, Université Paris I, 1994, publiée aux éditions PEDONE, Paris 1996, 479 pages.

CONSTANS (D.), *L'Union budgétaire européenne et le contrôle des finances publiques des Etats*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Bordeaux, 18 septembre 2015, 503 pages.

DUBOZ (M-L.), *Politiques budgétaires et intégrations européenne*, Thèse de Doctorat, mention Sciences Economiques, Université Bordeaux I, janvier 1994, 420 pages.

GILLES (W.), *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier contemporain*, Thèse de Doctorat de Droit Public, novembre 2005 à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), publié aux éditions Dalloz, 2007, 458 pages.

KOTT (S.), *Le contrôle des dépenses engagées : Évolutions d'une fonction*, Thèse de Doctorat en Droit soutenue en 2001 Université Paris 10, publié aux éditions Comité pour l'histoire économique de la France, Paris, 2004, 543 pages.

LEVOYER (L.), *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du parlement français*, Thèse de Doctorat en Droit, Juillet 2000, Université de Poitiers, publiée aux éditions L.G.D.J, mars 2002, Collection « Bibliothèque de Sciences Financières », Tome 39, 451 pages.

MAUCOUR-ISABELLE (A.), *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Ve République*, Thèse de Doctorat en Droit public, 8 septembre 2003, publiée chez DALLOZ, 2005, 411 pages.

PATAT (J-P.), DOMERGUE (P.), PSISTER (C.), *Calcul des critères de convergence prévus par le traité de Maastricht*, Rapport du groupe de travail du CNIS n°18, septembre 1994, 119 pages.

THEBAULT (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, L.G.D.J 2007 Collection « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité », Tome 47, 387 pages.

D. Articles et contributions

France :

ALLIEZ (T.), « Quel bilan de la responsabilité managériale au sein de l'État, clef de la nouvelle gestion publique ? », RFFP, n°123-septembre 2013, pp. 157-158.

ALVENTOSA (J-R.), « L'évaluation des politiques a-t-elle un avenir ? », RFFP, n°106-avril 2009, pp. 301-334.

ALVENTOSA (J-R.), LEFAS (P.) et GOUBAULT (J.), « La première certification des comptes de l'Etat », RFFP, n°99-novembre 2007, pp. 41-52.

AMÉDRO (J-F.), « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », RDP, n°5-septembre 2013, n°5, pp. 1137-1178.

AMSELEK (P.), « La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie de l'Etat », RFFP, n°51-1995, pp. 7-29.

BARILARI (A.), « Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance : entre les ambiguïtés des rédacteurs et les «faux fuyants» d'une transposition à la française », Revue Gestion et Finances Publiques, n°5-mai 2013, pp. 33-38.

BARILARI (A.), « Crise des Finances publiques, crise de la gouvernance », Revue Gestion et Finances Publiques, n°3-mars 2012, pp. 93-98.

BARILARI (A.), « La réforme de la gestion publique, quel impact sur la responsabilité des acteurs ? », RFFP, n°92-novembre 2005, pp. 25-38.

BARILARI (A.), «La LOLF et la responsabilisation des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques », in ARKWRIGHT (E.), De BOISSIEU (C.), LORENZI (J-H.) et **SAMSON (J.),** *Economie politique de la LOLF*, Rapport du Centre d'Analyse Economique (CAE), La Documentation Française, Paris 2007, pp. 303-325.

BASSÈRES (J.), « Le contrôle hiérarchisé de la dépense », RFFP, n°89-février 2005, pp. 153-172.

BASSÈRES (J.), « La comptabilité publique et la réforme », RFFP, n°76-novembre 2001, pp. 93-106.

BAUDU (A.), « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », RFFP, n°113-février 2011, pp. 131-157.

BELTRAME (P.), « Quelques réflexions sur l'informatique et la gestion des Finances publiques », RFFP, n°11-1985, pp. 21-27.

BERNICOT (J-F.), « Quels contrôles pour les nouveaux instruments financiers ? », RFFP, n°125-février 2014, pp. 23-34.

BOITEAU (C.), « Les techniques contractuelles : les partenariats public-privé », RFFP, n°109-février 2010, pp. 91-107.

BONNEAU (N.), « Consolidation », in PHILIP (L.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, éd. Economica, 1991, Tome 1, pp. 435-436.

BOUHADANA (I.), « Vers un nouveau rôle des Commissions des finances des assemblées parlementaires », in BOUVIER (M.), (dir.), *Reforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la première université de printemps de Finances publiques du GERFIP, LGDJ 2004, pp. 38-45.

BOUINEAU (J.), « Interaction entre budget et monnaie. Quelques éclats d'histoire », *Revue de droit bancaire et financier*, n°2-mars 2014, pp. 92-94.

BOULLANGER (H.), « L'audit interne dans le secteur public », RFAP, n°148-2013/4, pp. 1029-1041.

BOULLANGER (H.), « Les institutions supérieures de contrôle à l'heure de la maîtrise des dépenses publiques », *Revue Géoéconomie* n°67-2013/4, pp. 207-221.

BOUVIER (M.), éditorial de la RFFP n°125-février 2014, *Le cadre financier de l'Union Européenne 2014-2020*, p. V-IX

BOUVIER (M.), « Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire : Essai sur la vanité d'un principe », in TALLINEAU (L.), (dir.) *L'équilibre budgétaire*, éd. Economica, 1994, pp. 27-41.

BOUVIER (M.), « À nouvelle gestion des Finances publiques, nouveau processus budgétaire », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël MOLINIER*, L.G.D.J, 2012, pp. 111-118.

BOUVIER (M.), « Un quart de siècle de révolution des Finances publiques », éditorial RFFP n°68-décembre 1999, pp. 3-5.

BOUVIER (M.), Avant-propos, « La bonne gouvernance des Finances publiques dans le monde », Actes de la IV^e Université de printemps de Finances publiques », L.G.D.J, 2009, p.2.

BREUILLÉ (M-L.) et GILBERT (G.), « La mise en cohérence interne des Finances publiques : quelles voies ? Vers des pactes nationaux de stabilité et de croissance entre l'Etat, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale », RFFP, n°87-septembre 2004, pp. 231-253.

CABANNES (X.), « La nature juridique des contrats d'emprunts publics de l'Etat : analyse au regard de la politique contemporaine d'émission des titres publics », in Mélanges Paul AMSELEK, éd. Bruylant, 2005, pp.155-187.

CAMBY (J-P.), « La LOLF et les rapports entre les institutions », RFFP, n°97-mars 2007, pp. 17-26.

CANÉPA (D.), « La régulation budgétaire dans la nouvelle gestion de l'État », in BOUVIER (M), (dir.), *Innovations, créations et transformations en Finances publiques*, Actes de la II^{ème} Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, éd. L.G.D.J., 2006, pp. 26-30.

CAUMEIL (A.) et TANGUY (F.), « Les procédures de contrôle : contrôle hiérarchisé, contrôle partenarial » Revue Gestion et Finances publiques, n°2-3 février-mars 2013, pp. 89-94.

CHABRUN (J.), SOUBEYRAN (D.) et de PUYLAROQUE (P.), « Le principe de l'annualité budgétaire : réflexions et inflexions », RFFP, n°26-1989, pp. 139-153.

CHEVALLIER (J.), « Performance et gestion publique », in *Réformes des Finances publiques et modernisation de l'administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, éd. Economica Paris 2011, pp. 83-93.

CHEVAUCHEZ (B.) « Les effets de la construction européenne sur notre système de Finances publiques » ; RFFP, n°68-1999 pp. 40-48.

CHEVAUCHEZ (B.), « Construction européenne et Finances publiques nationales » in BOUVIER (M.), (dir.), *Innovations, créations et transformations en Finances publiques*,

Actes de la I^{le} Université de printemps de finances publiques du Groupement européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP), éd. L.G.D.J., 2006, pp. 301-307.

CIEUTAT (B.), « Le contrôle des Finances publiques : quel équilibre entre régularité et performance, entre responsabilité et liberté ? », in BOUVIER (M.), (dir.), *Réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la première université de printemps du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP), L.G.D.J 2004, pp. 94-100.

COHEN (A-G.), « L'avenir des inspections générales », *Revue Gestion et Finances publiques*, n°5-mai 2009, pp. 365-368.

COLLY (F.), « Les emprunts de l'Etat et la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », in *Constitution et Finances publiques*, Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP, éd. Economica 2005, pp. 365-376.

CONAN (M.), « La régulation budgétaire en quête de légitimité », *RFFP*, n°48-1994, pp. 195-229.

COUPAYE (P.) et JOSSE (P.), « Les subventions aux collectivités locales », *RFFP* n°23-1988, pp. 79-99.

DAMAREY (S.), « Responsabilité du comptable public en l'absence de préjudice financier », *JCP. A*, n°9-25 février 2013, pp. 19-23.

DUCROS (J-C.), « La structure bipartite de la loi de finances de l'année », in *Etudes de Finances publiques*, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul-Marie GAUDEMET, éd. Economica, Paris 1984, pp. 143-151.

DUPRAT (J-P.), « Les transformations de la fonction d'ordonnateur », *RFFP* n°100-novembre 2007, pp. 313-318.

DUPRAT (J-P.) et SIMMONY (M.), « Les budgets opérationnels de programmes », *RFFP*, n°93-février 2006, pp. 127-145.

DUPRAT (J-P.) et SIMMONY (M.), « La fonction d'ordonnateur dans le nouveau cadre de gestion publique », *RFFP*, n°103-septembre 2008, pp. 181-197.

DUPRAT (J.-P.), « Les nouveaux enjeux du contrôle exercé par la Cour des comptes », RFFP, n°77-mars 2002, pp. 72-80.

DUPRAT (J.-P.), « Le Parlement évaluateur », RIDC, n°2-1998, pp. 551-576.

DUPRAT (J.-P.), « La situation de la Banque de France après la réforme de ses statuts », Revue de sciences financières, n°2-avril-juin 1976, pp. 369-474.

DUSSART (V.), « La loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : réflexions critiques sur une loi controversée ». Revue Gestion et Finances Publiques n°11/12-novembre-décembre 2014, pp. 103-107.

ECKERT (C.), « Le contrôle de la dette publique par le Parlement : un enjeu politique devenu majeur », RFFP, n°123-septembre 2013, pp. 3-19.

ESCLASSAN (M.-C.), « Sincérité et gouvernance financière publique : y a-t-il une sincérité financière publique spécifique ? », RFFP, n°111-septembre 2010, pp. 47-59.

ESCLASSAN (M.-C.) « Les effets de la construction européenne sur le pouvoir budgétaire des Etats membres : le cas de la France », RFFP, n°68-écembre 1999, pp. 76-89.

FERRAZI (C.) et MORADCQ (F.), « LOLF et agences », in ARKWRIGHT (E.), De BOISSIEU (C.), LORENZI (J.-H.) et SAMSON (J.), *Economie politique de la LOLF*, Rapport du Centre d'Analyse Economique (CAE), La Documentation Française, Paris 2007, pp. 291-302.

FERNANDEZ (R.), « La gestion de la dette française au cœur de l'expertise de l'Agence France Trésor », RFFP, n°123-septembre 2013, pp. 21-31.

GICQUEL (J.), « Le contrôle de l'exécutif par les Commissions », in FRAYSSE (F.) et HOURQUEBIE (F.), (dir.), *Les Commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat par l'Université Toulouse 1 Capitole les 1er et 2 octobre 2010, édition Montchrestien, Collection « Grands Colloques », 2011, pp. 199-205.

GILLES (W.), « Les financements alternatifs des collectivités territoriales », RFAP, n°144-2012, pp. 929-941.

GILLES (W.), « La présentation consolidée des Finances Publiques : quels enjeux ? », in BOUVIER (M.), (dir.), *Reformes des Finances Publiques, Démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la première université de printemps de Finances Publiques du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP), éd. LGDJ, 2004, pp. 67-73.

GOUTAL-ARNAL (V.) « Rigueur, transparence et contrôle : la politique du marquis d'Audiffret en matière de comptabilité publique », RFFP, n°86-avril 2004, pp. 39-55.

GUILLERMINET (C.), « Du RGCP au GBCP, les nouvelles règles budgétaires et comptables de l'Etat », RFFP ? n°124-novembre 2013, pp. 157-177.

HERTZOG (R.), « La LOLF n'est pas le modèle pour un perfectionnement de la gestion financière locale », RFFP, n°107-juin 2009, pp. 147-148.

HERTZOG (R.), « Les ressources publiques sous tension : victimes ou causes de la crise des Finances Publiques », RFAP, n°144-2012, pp. 915-928.

HERTZOG (R.), « Les pouvoirs financiers du Parlement », RDP, n°1/2-2002, pp. 298-312.

HERTZOG (R.), « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du gouvernement général », in PHILIP (L.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, éd. Economica PUAM, 1996, p. 120.145.

HERTZOG (R.), « Le pouvoir dépensier », RFFP, n°41-1993, pp. 98-111.

HERTZOG (R.), « Dette publique, déficits budgétaires et financement des investissements », in HERTZOG (R.) (dir.), *La dette publique en France*, éd. Economica, Paris 1990, pp. 567-594.

HERTZOG (R.), « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », AJDA n°10 2006, pp. 531-538.

HERTZOG (R.), « La mutation des Finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie », RFFP, n°79-septembre 2002, pp. 259-278.

HURON (D.), MARTY (F.) et SPLINDER (J.), « De la certification des comptes de l'Etat : principes, enjeux et difficultés », RFFP, n°100-novembre 2007, pp. 135-143.

JACQUOT (H.), « Les nouveaux rapports du plan et du budget », in *Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul-Marie GAUDEMET*, éd. Economica 1984, pp. 125-141.

JEANNARD (S.), « L'identification de la nature juridique des emprunts publics », RFFP, n°123-septembre 2013, pp. 51-71.

JOYE (J-F.), « La sincérité, premier principe financier », RFFP, n°111-septembre 2010, pp. 17-25.

JUEN (P.), « L'autorisation parlementaire dans la loi organique relative aux lois de finances : réforme ou continuité ? (2ème partie et fin) », *Les Petites Affiches*, n°41- 26 février 2002, pp. 8-14.

LAMARQUE (D.), « Les nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme », RBSJA, n°24- 2011, pp. 53-59.

LANNEAU (R.), « Qu'entend-on par la maîtrise des dépenses publiques ? », *Revue Gestion et Finances Publiques*, n°11-novembre 2013, pp. 16-20.

LASCOMBE (M.) et VANDERDRIESSCHE (X.), « De la nécessité de maintenir un contrôle juridictionnel en système lolfique », RFFP, n°100-novembre 2007, pp. 251-257.

LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des Finances publiques », RFAP, n°117-2006, pp. 131-148.

LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.), « Responsable de programme », AJDA, n°16- 26 avril 2004, p. 841.

LASCOMBE (M.), « Le constat : Pourquoi ce colloque, et pourquoi ce colloque aujourd'hui ? », RFFP, n°92-novembre 2005, pp. 152-162.

LEROY (M.) et ORSONI (G.), *Propos introductifs*, in LEROY (M.) et ORSONI (G.), (dir.), *Le financement des politiques publiques*, éd. Bruylant, « Collection Finances publiques/Public Finance », Paris 2010, pp. 1-17.

LEVOYER (L.), « Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques », RFFP, n°119-septembre 2012, pp. 131-142.

LEVOYER (L.), « La LOLF a-t-elle changé les rapports Etat/Collectivités locales ? », RFFP, n°107-juin 2009, pp. 27-36.

LEVOYER (L.), « Ordonnance du 2 janvier 1959 et droit de l'Union économique et monétaire » in *l'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Etude de l'IREDE, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 2000, pp. 197-216.

Le GUERN (H.), MESSAGE (H.), TESSIER (A.), « Le contrôle parlementaire du budget de l'Etat : Le rôle de l'Assemblée Nationale, 1983-1987 », RFFP, n°22-1988, pp. 195-242.

LUBEK (P.), « Concepts et définitions : contrôle interne, contrôle de gestion, audit interne », Revue du Trésor, n°8-9 août-septembre 2007, pp. 747-751.

MAGNET (J.), « La jurisprudence de la Cour des comptes », RFFP, n°26-1989, pp. 295-312.

MAHIEUX (S.), « La maîtrise des dépenses publiques », RFFP, n°77-mars 2002, pp. 33-46.

MANGIAVILLANO (A.), « Le caractère excessif de l'impôt », RDP, n°1-2014, pp. 121-136.

MESSAGE (H.), « L'article d'équilibre des lois de finances », RFFP, n°51-1995, pp. 31-50.

MESSAGE (H.), « Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ? », RFFP, n°41-1993, pp. 14-29.

MESSAGE (H.), « Services votés et mesures nouvelles », in Loïc PHILIP, (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, pp. 1426-1428.

MORDACQ (F.), « Les nouveaux modes de gestion en régime LOLF », in BOUVIER (M) (dir.), *Innovations, créations et transformations en Finances publiques*, Actes de la IIe université de printemps de Finances publiques du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP), éd. L.G.D.J, 2006, pp. 32-34.

MORDACQ (F.), « Nouveaux acteurs de la gestion publique et responsabilité », RFFP, n°92-novembre 2005, pp. 71-75.

MORDACQ (F.), in « L'impact de la LOLF : questions clés du pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat », Table ronde organisée à l'ENA le 30 septembre 2003, RFAP, n°109-2004, pp. 129-156

MORIN (N.), « La nouvelle comptabilité de l'Etat, une dynamique partagée au service de la gestion publique », RFFP, n°93-février 2006, pp. 23-38.

OLTRA-ORO (S.), « L'évaluation des politiques publiques : un art au service du politique », RFFP, n°128-novembre 2014, pp. 161-175.

ORSONI (G.), « Les Finances Publiques sont-elles encore les Finances de l'Etat », in Mélanges Paul AMSELEK, éd. Bruylant, 2005, pp. 631-650.

ORSONI (G.), « Les pratiques de régulation budgétaire », RFFP, n°68-décembre 1999, pp. 32-39.

ORSONI (G.), « L'exécution de la loi de finances pour 1986 », RFFP, n°22-1988, pp. 257-271.

PAIN (J-L.), « Les techniques de pluri annualité budgétaire en France. Analyse, intérêt, limites », RFFP, n°39-1992, pp. 53-69.

PAUL (M.), « La nomenclature budgétaire », in PHILIP (Loïc), *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, éd. Economica, Paris 1991, Tome 2, pp. 1078-1088.

PAYSANT (A.), « Les bons du Trésor (aspects juridiques) in LOÏC PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, pp. 1552-1556.

PERRET (B.), « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », RFAP, n°117-2006, pp. 31-41

PHILIP (L.), « La constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire », in TALLINEAU (L.), (dir.), *L'équilibre budgétaire*, éd. Economica, 1994, pp. 43-52.

POINSARD (R.), « Les budgets de programme, quinze ans après », Revue Économie et Prévisions, n°71-1985, pp. 23-49.

PEZ (T.), « Le contrôle parlementaire de l'administration : les éléments du contrôle », in SEILLER (B.), (dir.), « Le contrôle parlementaire de l'administration », Dalloz, 2010, pp. 35-62.

PIERUCCI (C.), « Le choix des gestionnaires de budget opérationnel de programme : la gestion publique entre empirisme et réglementation », in *Réformes des Finances publiques et modernisation de l'administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, éd. Economica Paris 2011, pp. 439-451.

PRAT (M.) et CHAIGNEAU-PEYROUX (S.), « La modernisation des modèles de contrôle », RFFP, n°87-septembre 2004, pp. 219-230.

RABATÉ (L.) et GRAPIN (P.), « Les problèmes posés par la pluri annualité budgétaire », RFFP, n°39-1992, pp. 12-15.

RAKOTONDRAHASO (F. T.), « Les remises gracieuse accordées aux comptables publics », RFDA, 2015, pp. 417-425.

RAMBAUD (R.), « La ratification en trompe-l'œil du TSCG en France », RMCUE, n°570, juillet-août 2013, pp. 435-457.

ROBERT (F.), « La rénovation des pouvoirs du Parlement », RFFP, n°76-novembre 2001, pp. 77-92.

ROUX (E.) et GOUBAULT (J.), « La certification des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale » RFFP, n°96-novembre 2006, pp. 223-230.

RUPRICH-ROBERT (C.), « Comment (ré) concilier les démarches de performances de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale », RFFP, n°127-août 2014, pp. 273-287.

SAÏDJ (L.), « Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversité », RFFP, n°101-mars 2008, pp. 45-60.

SAÏDJ (L.), « Enjeux autour d'un principe controversé », RFFP, n°111-septembre 2010, pp. 7-8.

SAÏDJ (L.), « L'influence de la LOLF sur les collectivités locales », RFFP, n°107-juin 2009, pp. 9-24.

SALAUN (E.), « La rénovation du contrôle de la dépense publique », Revue du Trésor, 86e année, n°5-mai 2006, pp. 240-242

SAUTTER (C.), « Politique budgétaire et fiscale », RFFP, n°60-1997, pp. 13-18.

SINNASSAMY (C.) « Loi organique relative aux lois des finances (LOLF) », in KADA (N.) et MATHIEU (M.), (dir.), *Dictionnaire de l'administration publique*, éd. PUG, Collection « Droit et Action publique », octobre 2014, pp. 305-306.

PHILIPPE (S.), « Les juridictions financières dans la modernisation de la gestion publique », RFDA, n°3-mai-juin 2007, pp. 437-441.

SAJÓ (A.), « Les autorités indépendantes », in TROPER (M.) et CHAGNOLLLAUD (D.), (dir.), *Traité International de Droit Constitutionnel*, Tome 2, Dalloz 2012, pp. 321-365.

SEGUIN (P.), « De la politique budgétaire », RFFP, n°46-1994, pp. 13-28.

SIMMONY (M.), « La démarche de performance dans le cadre des Finances publiques », RFFP, n°98-juin 2007, pp. 26-31.

SINNASSAMY (C.), « Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », in KADA (N.) et MATHIEU (M.), (dir.), *Dictionnaire de l'administration publique*, éd. PUG, Collection « Droit et Action publique », octobre 2014, p. 305-306.

STROHL (H.), GOURNAY (B.) et CAPDEBOSCQ (G.), « Les budgets de programmes », RFFP, n°26-1989, pp. 111-123.

TANDBERG (E.), « Comment optimiser la dépense publique ? », Bulletin du FMI, 13 juin 2005 p. 166.

THÉBAULT (S.), « Le comptable public, un gestionnaire responsable ? De la réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire au "projet de loi Séguin" », RFFP, n° 112-novembre 2010, pp. 275-296.

TROSA (S.), « La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », RFFP, n°121-février 2013, pp. 243-261.

VACHIA (J-P.), « La Cour des comptes : une nouvelle approche des comptes », RFFP n°100-novembre 2007, pp. 239-250.

VERON (J-B.), édito, « Réformes des finances publiques africaines et nouveaux dispositifs de l'aide et d'allègement de la dette : risques et opportunités » Revue Afrique contemporaine, 2007/3- n°223-224, pp. 5-7.

Autres articles et contributions :

ABEGA (M.), « Le rôle de la Banque centrale dans le développement » M.T.M, 27 novembre 1992, pp. 3316-3117.

ALLEMAND (F.), « La faisabilité juridique des projets d'euro-obligations », RTD eur., 2012, p. 53.

ALLEMAND (F.), MARTUCCI (F.), « La nouvelle gouvernance économique européenne », Cahiers de Droit Européen, n°1-2012, pp. 17-99.

AUBERGER (P.) « La Banque centrale européenne face à la crise des dettes souveraines » RFFP, n°125-février 2014, pp. 45-56.

AUBERGER (P.), « La crise de la dette publique dans les pays périphériques de la zone euro », RFFP, n°123-septembre 2013, pp. 85-99.

BASSONI (M.) et CARTAPANIS (A.), « Autonomie des Banques centrales et performances macroéconomiques », Revue Economique, vol 46, n°2-1995, pp. 415-432.

BAZIADOLY (S.) ; « Quelle réforme pour la gouvernance économique européenne? », RFFP, n°117-février 2012, pp. 199-210.

BENASSY (A.), PISANY-FERRY (J.), « Indépendance de la Banque centrale et politique budgétaire », RFFP, n°46-1994, pp. 81-92.

BERNICOT (J-F.), « Quelle diversité de conception du contrôle en Europe ? », in BOUVIER (M.), dir.), *Réformes des Finances publiques : la conduite du changement*. Actes

de la troisième université de printemps de Finances publiques du Groupement Européen de Recherche en Finances publiques (GERFIP), L.G.D.J, 2007, pp. 143-157.

BERTRAND (B.), « La nouvelle approche du droit de l'intégration », in *L'identité du droit de l'Union européenne*, Mélanges en l'honneur de Claude BLUMANN, éd. Bruylant, Bruxelles 2015, pp. 553-571.

BLÖNDAL (J. R.), « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : Tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 2, n°4-2003, pp. 7-27.

BLÖNDAL (J. R.), « Questions soulevées par la budgétisation sur la base des droits constatés », *Revue OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 4, n°1-2004, pp. 121-142.

BOURGAIN (A.), « Contributions de l'Union Européenne à l'intégration régionale en Afrique subsaharienne : quelles spécificités ? », *Revue Mondes en développement*, Tome 23, n°92-1995, pp. 43-55.

BOURINET (J.), « Quelle crédibilité peut-on accorder au Pacte de Stabilité et de Croissance dans le cadre de l'Union économique et monétaire européenne ? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°472-octobre-novembre 2003, p. 568-576.

BOUVIER (M.), « Surveillance multilatérale internationale des Finances publiques et pouvoir politique », *RFFP*, n°74-avril 2001, pp. 129-138.

BOUVIER (M.), « Union européenne : la solidarité financière ou l'aventure ! », *RFFP*, n°120-novembre 2012, pp. V-IX.

BOUVIER (M.), « Vers une gouvernance financière publique européenne », *RFFP*, n°115-septembre 2011, pp. V-VI.

CAPITANT (D.), « Le frein à l'endettement en Allemagne », *RFFP*, n°117-février 2012, pp. 149-159

CARON (M.), « Dettes souveraines européennes ;...il n'y a pas d'alternative », *RFFP* n°117, février 2012, pp. 281-288.

CAUDAL (S.), « L'emprise croissante du droit sur les politiques budgétaires », *RFFP*, n°79-2002, pp. 121-140.

CHEMILLIER-GENDREAU (M.), « Le concept de souveraineté a-t-il encore un avenir ? », RDP, n°5-septembre 2014, pp. 1283-1309.

De MELO (J.) et PANAGARIYA (A.), « Le nouveau régionalisme », Revue Finances et Développement, décembre-1992, pp. 37-40.

DEBAT (O.), « Monnaie et budget. Quel rôle pour la norme ? », Revue de Droit bancaire et financier, n°2-mars 2014, pp. 89-91.

DEVOLUY (M.), « Dérégulation financière et dettes publiques », Bulletin de l'OPEE, n°28-été 2013, pp. 18-20.

DUPRAT (J-P.) ; « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions » ; RFFP, n°98-juin 2007, pp. 9-27.

DUPRAT (J-P.), « Globalisation des Finances Publiques et Constitution », in *Réformes des Finances Publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, éd. Economica, 2011, pp. 143-160.

ERB (D. R.), « Le rôle des Banques centrales », Revue Finances et Développement, décembre 1989, pp. 11-13.

ESCLASSAN (M-C.), « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », RFFP, n°101-mars 2008, pp. 29-41.

FISCHER (S.), « Assurer la stabilité des prix », Revue de Finances et de Développement, décembre 1996, pp. 32-35.

GHANDAVARKAR (A.G), « Le rôle des Banques centrales dans le développement », Revue Finances et Développement, décembre 1987, pp. 34-37.

GIUDICE (G.) et MONTANIO (A.), « Un Pacte pour la stabilité et la croissance en Europe », Problèmes économiques, 8 janvier 2003, pp. 23-26.

GENESTIER (N.) et PRADIÉ (A.), « Monnaie et budget dans le cadre le cadre institutionnel européen : quelles interaction mises en lumière par la crise », Revue de droit bancaire et financier, n° 2-mars 2014, pp. 108-121.

HECQUET (V.), « Statistiques et convergence économiques dans l'Union européenne et dans l'UEMOA », STATECO, n°92-93- 1999, pp. 84-97.

HERTZOG (R.), « La longue marche vers l'Union économique et monétaire », Les Petites Affiches, n°112- 17 septembre 1997, pp. 21-35.

HERTZOG (R.) et WECKEL (P.), « Union européenne et coordination des politiques budgétaires des Etats », RFFP, n°45-1994, pp. 177-193.

JEAN-ANTOINE (B.), « La règle d'équilibre ou « règle d'or » approche comparée » ; RFFP, n°117-février 2012, pp. 55-67.

KAHN (H.), « Faut-il défaire ou pas l'euro et la construction européenne pour les amender ? Compte rendu de l'ouvrage de Frédéric LORDON : La malfaçon, Monnaie européenne et souveraineté démocratique », Bulletin de l'OPEE, n°29- été 2014, 7 pages.

LEMAIRE (F.), « Propos sur la notion de souveraineté partagée ou sur l'apparence remise en cause du paradigme de la souveraineté », Revue Française de Droit Constitutionnel, 2012/4 n° 92, pp. 821-850.

MACKENZIE (G.A.), « le déficit occulte », Revue Finances et Développement, décembre 1994, pp. 32-35.

MAILLET (P.), « Le Pacte de stabilité et de croissance : portée et limites du compromis de Dublin ? », RMCUE, n°404-janvier 1997, pp. 5-12.

MATTRET (J.), « La discipline budgétaire européenne », RFFP, n°120-novembre 2012, pp. 167-181.

MOLINIER (J.), « La discipline budgétaire en droit européen », Les Petites Affiches, n°12- 17 septembre 1997, pp. 32-35.

MOLINIER (J.) ; « L'Union européenne et la souveraineté budgétaire des Etats », RFFP n°41-1993, pp. 181-190.

PIGEAUD (F.), « Europe-ACP-le bras de fer continue », Alternatives Economiques 2013/6, n°325, pp. 48-48.

QUEROL (F.), « La crise financière mondiale et la gouvernance au sein de la zone euro : entre logique intergouvernementale et logique fédérale », in Mélanges en l'honneur du Professeur Joël MOLINIER, éd. L.G.D.J, 2012, pp. 551-572.

QUEROL (F.), « De l'intégration budgétaire européenne à la gestation d'un droit budgétaire nouveau », RFFP, n°119-septembre 2012, pp. 147-172.

PINON (S.), « Crise économique européenne et crise institutionnelle à tous les étages », RMCUE, n°157-avril 2013, pp. 218-230.

PLESSIX (B.), « À propos des agences de la notation souveraine », Revue juridique de l'économie publique, n°715- janvier 2014, pp. 3-8.

PLIHON (D.), « L'autonomie de la politique budgétaire dans un espace économique intégré : le cas européen », RFFP, n°55-1996, pp. 35-47.

RUEDA (F.), « Règle d'or ou règles d'or ? De la discipline budgétaire en droit comparé européen », in Mélanges en l'honneur du Professeur Joël MOLINIER, éd. L.G.D.J, 2012, pp. 605-622.

SAOUDI (M.), « L'équilibre des Finances publiques, vers un ordre public financier européen ? », Revue Gestion et Finances Publiques, n°1-janvier 2013, pp. 73-79.

SANTULI (C.), « L'euro : analyse juridique de la crise de la dette », RGDIP 2011-4, Tome CXV, pp. 833-851.

SHICK (A.), « Les agences à la recherche de principes », Revue de l'OCDE 2002, Vo. 2 n°1, pp. 7-30.

SOULAY (C.), « La règle d'or des Finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ? », RFFP, n°112-novembre 2010, pp. 187-203.

SOREL (J-M.), « Sur quelques aspects juridiques de la Conditionnalité du FMI et leur conséquences », <http://www.ejil.org/pdfs/7/1/1355.pdf>, pp. 42-66.

TAIT (A. A.), « Les conseils du FMI en matière de politique budgétaire », Revue Finances et Développement, mars 1990, pp. 33-36.

TIRARD (M.), « Le fédéralisme financier au chevet de l'Europe », RFFP, n°124-novembre 2013, pp. 131-154.

TIRARD (M.), « L'intégration budgétaire croissante en Europe : entre théorie et réalité », RMUCE, n°159-juin 2013, pp. 337-343.

ULLMO (Y.), « Politique budgétaire et politique monétaire », RFFP, n°46-1994, pp. 93-98.

VAN MIDDELAAR (L.), « L'Europe entre la règle et l'événement : Le rôle du Conseil Européen dans la gestion de crises » Les Petites Affiches, n°151- 30 juillet 2013, pp. 9-10.

VILA (J-B.), « La sortie d'un Etat membre dans le traité sur l'Union européenne », RTD eur., n°2 avril-juin 2001, pp. 273-297.

E. Dictionnaires, encyclopédies et lexiques

CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 10^e éd. PUF, 2014, 1099 pages.

KADA (N.) et MATHIEU (M.), (dir.), *Dictionnaire de l'administration publique*, éd. PUG, Droit et Action publique, octobre 2014, 575 pages.

PHILIP (L.), (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, éd. Economica, 1991, tomes I et II, 1647 pages.

F. Rapports officiels

France :

- **Banque de France :**
 - Rapport annuel, Zone franc, 2012.
 - Rapport annuel, Zone franc, 2011.
 - Rapport annuel, Zone franc, 2010.
 - Rapport annuel, Zone franc, 2009.

- Rapport annuel, Zone franc, 2008.
 - Rapport annuel, Zone franc, 2005.
 - Rapport annuel, zone franc, 2002.
 - Rapport annuel, zone Franc, 2001.
 - Rapport annuel, Zone franc, 2000.
 - Rapport annuel, Zone Franc, 1986.
 - Rapport annuel, Zone Franc, 1985.
- **BAUMEL (P.)**, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi, autorisant la ratification de l'accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Commission européenne et ses États membres, d'autre part*, n°2889, Assemblée nationale, quatorzième législature, enregistré le 24 juin 2015, 37 pages.
 - **BOURDIN (J.), ANDRÉ (P.) et PLANCADE (J-P.)**, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat sur la planification, sur l'évaluation des politiques en France*, n° 392, Sénat, Session ordinaire de 2003-2004, 30 juin 2004, 416 pages.
 - **BOUVARD (M.), MIGUAD (D.), de COURSON (C.), BRARD (J-P.)**, *Rapport d'information de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan sur la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} Août 2001 relative aux lois de finances*, n°1021, Assemblée nationale, douzième législature, déposé le 10 juillet 2003, 82 pages.
 - **CARREZ (G.)**, *Rapport au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique, adopté avec modifications par le Sénat (1995), modifiant la loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances*, n°2377, Assemblée nationale, douzième législature, enregistré le 15 juin 2005, 37 pages.
 - **Comité de pilotage des DAF**, *Évolution de la fonction comptable de l'État et du rôle des comptables publiques*, Note d'orientation, 7 Novembre 2002, 16 pages.
 - **Conseil d'État**, *Les agences : une nouvelle gestion publique*, Etude annuelle 2012, La Documentation Française, 296 pages.
 - **Cour des comptes**, *Rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État*, exercice 2005, 364 pages.

- **Direction du budget**, *Pilotage de la masse salariale et des emplois, Macro processus 2008, Fascicule descriptif à macro maille*, éd. de mars 2009, 117 pages
- **ECKERT (C.)**, *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique (n°198), après engagement de la procédure accélérée, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, n°244, Assemblée nationale, quatorzième législature, enregistré le 3 octobre 2012.
- **GARRIGUE (D.)**, *Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Le renforcement de la gouvernance économique et la clarification de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance*, n°2124, Assemblée nationale, douzième législature, enregistré le 2 mars 2005, 69 pages
- **GUILLAUME (H.), COLIN (N.), ROUDIL (S.) et SKOULIOS (E.)**, *Rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'État*, Inspection Générale des Finances, Octobre 2009, 37 pages.
- **LAMBERT (A.)**, *RGPP, les relations entre l'État et les collectivités locales*, Rapport décembre 2007, 42 pages
- **LAMBERT (A.)**, *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée Nationale, relative aux Lois de finances*, n°343, Sénat session ordinaire 2000-2001, enregistré le 29 mars 2001, 530 pages.
- **LAMBERT (A.)**, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n°59-02 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*, n°37, Sénat, session ordinaire, enregistré déposé le 19 octobre 2000, p.77
- **LAMBERT (A.) et MIGAUD (D.)**, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique de la réforme », Rapport au gouvernement, octobre 2006, 71 pages.*
- **LAMBERT (A.) et MIGAUD (D.)**, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, Rapport au gouvernement, septembre 2005. 105 pages.
- **MALVY (M.) et LAMBERT (A.)**, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Avril 2014, 58 pages.

- **MARINI (P.)**, *Rapport d'information, fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le pacte de stabilité et de croissance*, n°277, Sénat, session ordinaire 2004-2005, enregistré le 31 mars 2005, 127 pages.
- **MINEFI, Direction de la réforme budgétaire**, *Guide pratique de la déclinaison opérationnelle de programmes. Les budgets opérationnels de programme*, janvier 2005, 79 pages
- **MINEFI**, *Rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1er Août 2001 relative aux lois de finances en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003*, juin 2004, 50 pages.
- **MINEFI**, *La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er Août 2001*, Juin 2004, 51 pages.
- **MIGAUD (D.)**, *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi de finances pour 2000 (n°1805)*, n°1861, Assemblée nationale, enregistré le 14 octobre 1999.
- **PEBEREAU (M.)**, *Rompre avec la facilité de la dette publique-pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, La Documentation Française ; Rapport officiel 2006, 189 pages
- **WARSMANN (J-L.)**, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n°3253), relatif à l'équilibre des Finances publiques*. n°3333, Assemblée Nationale, treizième législature, enregistré le 13 avril 2011, 97 pages.

Organisations internationales

Fonds monétaire international

- *Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)*, *Rapport des services du FMI sur les politiques communes des États membres*, Rapport n°14/84, Mars 2014, 88 pages.

- *Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), Rapport des services du FMI sur les politiques communes des pays membres, Rapport n°13/92, avril 2013, 64 pages.*

Banque mondiale

- *Manuel de gestion des dépenses publiques, 1998.*
- *Rapport de la Banque Mondiale sur les politiques de développement, L'ajustement en Afrique, Reformes, résultats et chemin à parcourir, 1994.*
- *Rapport sur le développement dans le monde, Combattre la pauvreté, 2000/2001.*
- *BIRD, Les besoins financiers de l'ajustement dans la croissance en Afrique subsaharienne 1986-1990, Banque Mondiale, Washington 1986, 136 pages*
- *Directive pour la gestion de la dette, 2001, Banque Mondiale et FMI, 39 pages.*

Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED)

- *Le développement économique en Afrique, Endettement viable : Oasis ou mirage ?, Nations Unies, 2004, 100 pages.*
- *Le développement économique en Afrique, de l'ajustement à la réduction de la pauvreté : Qu'y a-t-il de nouveau ? Nations Unies, 2002, 69 pages.*
- *Le développement économique en Afrique, Retrouver une marge d'action : La mobilisation des ressources intérieures et l'État développementiste, Nations Unies, 2002, 130 pages*

Commission Économique pour l'Afrique (CEA)

- *État de l'intégration régionale en Afrique III : vers l'intégration monétaire et financière en Afrique, Commission Economique pour l'Afrique 2008, 312 pages.*
- *KOUDOUGOU (B.), Le processus du DSRP au Burkina Faso, Deuxième réunion du groupe africain de réflexion sur le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-GA), Commission Economique pour l'Afrique, Bruxelles 18-21 novembre 2002, 48 pages.*

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)

- *Rapport Afrique de l'ouest, 2007-2008, décembre 2008.*
- *Statistiques des recettes publiques 2013, éd. OCDE, 372 pages.*

G. Textes juridiques

Textes juridiques nationaux:

Allemagne : Loi fondamentale du 29 mai 1949.

Espagne :

- Constitution de 1978
- Loi générale de la stabilité budgétaire du 12 novembre 2001

France

- Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
- LOI n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011
- Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006
- Loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963
- Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
- Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État.
- Décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État.
- Premier ministre, Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques
- Ministère de l'économie et des finances, Direction du budget, Circulaire en date du 27 mai 2005 relative à la mise en œuvre de la délégation de service.
- Ministère de l'Économie et des Finances et Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, Circulaire portant Développement du contrôle de gestion dans les administrations, 21 juin 2001.

Textes juridiques de l'Union européenne

- Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de la zone euro du 2 mars 2012.

- Le Règlement n°1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ;
- Règlement n°1174/2011 du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ;
- Règlement n°1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le Règlement n°1466/1997 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ;
- Règlement n°1176/2011 du 16 novembre sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques
- Règlement n°1177/2011 du 8 novembre 2011 modifiant le Règlement n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.
- Règlement 2011/0385 (COD) du parlement européen et du conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro.
- Règlement 2011/0386 (COD) du parlement européen et du conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.
- Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicable aux cadres budgétaires des États.

H. Jurisprudence

- Décision n°2001-448 DC du 28 juillet 2001, loi organique relative aux lois de finances
- Décision n° 2005-519 DC du 13 octobre 2005, LOLFSS.
- CE, 31 juillet 1912, Sociétés des granits porphyroïdes des vosges, GAJA, p.151
- CE, 19 Janvier 1973, Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant, Rec, p.48
- CE 20 Avril 1956, Epoux Bertin, GAJA, p.482
- CE, sect., 5 mai 1950, Buisson, Rec. p.258
- CPA, 11 Novembre 1912, Affaire franco-russe, RCADI, 1925, Tome 1, p. 175.

- CE, 12 Juillet 1907, Nicolle, TPG de la Corse, Rec. P.656

I. Ressources électroniques

France :

- www.assemblée-nationale.fr
- www.senat.fr
- www.ccomptes.fr
- www.performance-publique.budget.gouv.fr
- www.economie.gouv.fr
- www.hcfp.fr
- www.vie-publique.fr
- www.legifrance.fr

Organisations sous régionales et internationales

- www.imf.org
- www.banquemondiale.org
- www.uneca.org
- www.unctad.org

Autres sites

- www.cairn.info
- www.rfi.fr
- www.jeunefrique.com

INDEX ALPHABETIQUE

(Les chiffres renvoient aux numéros de paragraphes)

A

Ajustement structurel : 45 ; 49 ; 52 ; 54 ; 55 ;
59 ; 63 ; 66 ; 67 ; 83.

B

Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest : 15 ; 16 ; 82 ; 111 ; 116 ; 119 ; 120 ;
125 ; 127 ; 306 et s.

Budget :

- de moyens : 389 ; 395 ; 399 ; 404 ; 429
- programme : 226 ; 429 ; 432 ; 438 ;
450 ; 457 ; 495.

C

Cadre de dépenses à moyen terme : 227 ;
413 ; 417 ; 419 ; 420 ; 421 ; 422 ; 423 ; 428 ;
429 ; 434 ; 439 ; 446 ; 447 ; 449 ; 450 ; 451 ;
452 ; 500.

Comptabilité :

- analytique : 428 ; 597 ; 605 ; 641.
- budgétaire : 598 et s. ; 665 et s. ; 707 ;
711 ; 727.
- générale : 597 et s. ; 657 ; 707 ; 727.

Convergence :

- Définition : 21 ; 87 et s.
- Convergence et Harmonisation : 23.
- Convergence et Coordination : 24.
- Convergence et Coopération : 24.
- Convergence et Unification : 25.
- Critères de convergence : 107 ; 108 ;
109 ; 110 ; 111 ; 112.

D

Déficit : 43 ; 74 ; 83 ; 85 ; 86 ; 87 ; 93 ; 95 ;
96 ; 103 ; 112 ; 124 ; 138, 161 ; 165 ; 172 ;
184 ; 245 ; 271 ; 309 ; 317 ; 332 ; 340 ; 342 ;
363 ; 364 ; 514 ; 530 ; 536 ; 698 ; 739.

Dette publique : 88 ; 111 ; 135 ; 138 ; 159 ;
215 ; 234 ; 235 et s. ; 324 ; 332 ; 340 et s. ; 349
et s. ; 353 et s. ; 359 ; 360 ; 362 ; 365 ; 369 ;
516 ; 531 ; 649 ; 740.

Dévaluation (franc CFA): 17 ; 50 ; 58 ; 74 ;
75 ; 76 ; 77 ; 78.

Discipline budgétaire : 26 ; 28 ; 30 ; 32 ; 35 ;
35 ; 36 ; 37 ; 39 ; 40 ; 41 ; 71 ; 82 ; 87 ; 88 ;
90 ; 95 ; 102 ; 141 ; 191 ; 200 ; 239 ; 241 ;
244 ; 304 ; 374 ; 375 ; 376 ; 377 ; 380 ; 461 ;
478 ; 549 ; 731 ; 736 ; 737 ; 738 ; 739 ; 740.

Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle : 155 ; 491 ; 495 ; 496 ; 498 ; 499 et s.

Document de programmation pluriannuelle des dépenses : 500 ; 504 ; 505 ; 506 ; 507 et s.

P

Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité : 17 ; 33 ; 96 ; 112 ; 122 ; 132 et s ; 139 ; 153 et s ; 156 ; 157 ; 159 ; 163 ; 182 ; 193 ; 195 ; 204 ; 228 ; 232 ; 236 ; 237 ; 238 ; 239 ; 497 ; 620.

Performance (logique de) : 410 ; 413 ; 418 ; 432 ; 443 ; 458 ; 459 ; 462 ; 464 ; 471 ; 488 ; 510 ; 525 ; 527 ; 530 ; 538 ; 543 ; 547 ; 551 ; 558 ; 559 ; 563 ; 570 ; 571 ; 601 ; 650 ; 656 ; 658 ; 660 ; 661 ; 680 ; 681 ; 682 ; 683.

Pouvoir budgétaire : 38 ; 40 ; 41 ; 43 ; 95 ; 202 ; 304 ; 305 ; 304 ; 372 ; 378 ; 738 et s.

S

Solde budgétaire :

- de base : 96 ; 145 ; 147 ; 232 ; 234 ; 238 ; 239 ; 262 ; 367 ; 519.
- de base corrigé : 238 ; 239.
- global : 96 ; 147 ; 239 ; 364 ; 519 ; 522.
-

Souveraineté : 7 ; 18 ; 27 ; 113 ; 186 ; 187.

-budgétaire : 28 ; 35 ; 95 ; 198 ; 339 ; 740.

Surveillance multilatérale : 17 ; 38 ; 40 ; 43 ; 44 ; 71 ; 81 ; 90 ; 91 ; 109 ; 111 ; 113 ; 114 ; 119 ; 120 ; 131 ; 133 ; 141 ; 142 ; 153 ; 160 ; 161 ; 162 et s. ; 178 ; 179 ; 180 ; 181 ; 186 ; 187.

Union monétaire : 5 ; 7 ; 8 ; 26 ; 361 ; 366.

-ouest africaine : 3 ; 6 ; 40 ; 59 ; 72 ; 78 ; 80 ; 83 ; 118 ; 156 ; 308 ; 361 ; 378.

Z

Zone euro : 6 ; 35 ; 57 ; 58 ; 128 ; 197 ; 201 ; 240 ; 363 ; 365 ; 366 ; 367 ; 368 ; 371 ; 379 ; 733.

INDEX DES TABLEAUX

(Les chiffres renvoient aux numéros de pages)

Tableau 1: évolution des critères de convergence de 1994 à 1999.....	147
Tableau 2: nombre de pays respectant les critères de 1er rang.....	151
Tableau 3: nombre de pays respectant les critères de 2nd rang.....	152

TABLE DES MATIERES

ABREVIATIONS ET SIGLES	IX
SOMMAIRE.....	XV
INTRODUCTION.....	1
PARTIE I : LA CONVERGENCE DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES DANS LA ZONE UEMOA : UN PROCESSUS SOUS DOUBLE CONTRAINTE	23
TITRE I : LE PERFECTIONNEMENT DES POLITIQUES DE DISCIPLINE BUDGETAIRE PAR LE TRAITE UEMOA	25
CHAPITRE I : LE TRAITE UEMOA ET L'INSTITUTIONNALISATION DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL .	27
<i>Section I. La dynamique externe dans le processus d'intégration</i>	<i>28</i>
§I. La généralisation des programmes d'ajustement structurel dans les politiques des bailleurs de fonds	29
A. L'opposition initiale dans les modalités d'intervention	29
1. La logique d'intervention des institutions de Bretton Woods	29
2. L'aide des autres bailleurs de fonds aux pays de la zone	36
B. La convergence des modalités d'intervention.....	39
1. La prise en compte de l'ajustement structurel dans les politiques des bailleurs de fonds	41
2. La prise en compte de la dimension régionale dans les politiques d'ajustement structurel	43
§II. Le Traité UEMOA et la régionalisation des politiques d'ajustement structurel.....	45
A. Le Traité UEMOA et l'interdépendance des économies nationales.....	45
1. Le réajustement de la monnaie	46
2. Les objectifs économiques de l'organisation sous régionale	48
B. La nécessité d'harmonisation des politiques budgétaires nationales.....	51
1. L'orientation de la discipline budgétaire dans le Traité UEMOA	51
2. Les canaux d'influence des politiques budgétaires divergentes	53
<i>Section II. Les fondements du processus de convergence dans le Traité UEMOA</i>	<i>55</i>
§I. Le Traité UEMOA et l'objectif d'élimination des déficits publics	55
A. Les instruments d'élimination des déficits publics	56
1. Le choix de la convergence nominale dans le Traité UEMOA	56
2. Les mesures d'accompagnement de la convergence	58
B. Les implications de la notion de « déficits excessifs ».....	60
1. Une remise en cause de la notion équilibre budgétaire	60
2. Une conception globalisante des Finances publiques	63
§II. Les principes de base du dispositif de convergence des politiques budgétaires.....	67
A. La mise en œuvre progressive des critères de convergence	68
1. L'absence de critères dans le Traité UEMOA	68
2. Le recours à des actes de droit dérivé	70
B. La subsidiarité dans la conduite des politiques budgétaires	72
1. La relative autonomie des États	73
2. La prépondérance des organes communautaires	74
CHAPITRE II : L'ORGANISATION DU DISPOSITIF DE DISCIPLINE BUDGETAIRE DANS LA ZONE UEMOA	77
<i>Section I. Le cadre opérationnel de la convergence</i>	<i>78</i>
§I. L'évolution des critères de convergence avant le PCSCS.....	78
A. Les critères initiaux de convergence	79
1. Les critères de convergence appliqués durant la période transitoire 1993-1997	79
2. Les critères de convergence appliqués dans la période 1997-1999	82
B. Les limites du dispositif avant le Pacte de Convergence de Stabilité de Croissance et de solidarité	83
1. Les insuffisances des instruments statistiques	83
2. La cohérence limitée des critères	85
§II. La refonte des critères de convergence avec le pacte de stabilité.....	86

A.	La réorganisation des critères de convergence.....	87
1.	Le renforcement des critères dans le PCSCS	87
2.	La hiérarchisation des critères	89
a.	Critères de 1 ^{er} rang	89
b.	Les critères de second rang	91
B.	La mise en œuvre d'un processus graduel de convergence	93
1.	L'élaboration de programmes	93
2.	Les étapes du processus de convergence	96
a.	La phase de convergence	96
b.	La phase finale de stabilité	98
	<i>Section II : Le cadre institutionnel de la surveillance multilatérale</i>	99
§I.	La procédure de surveillance collective des déficits publics	100
A.	Les modalités de la surveillance des déficits	100
1.	La procédure d'adoption des programmes	101
2.	La procédure de correction des déficits publics	102
B.	La mise en œuvre des sanctions.....	105
1.	La nature des sanctions	105
2.	La notion de "circonstances exceptionnelles"	107
§II.	Analyse critique du dispositif institutionnel	109
A.	La remise en cause des modalités de contrôle	109
1.	La lourdeur de la procédure de contrôle	110
2.	L'emprise du politique sur la procédure	111
B.	Les limites du système de sanctions	115
1.	Le caractère peu dissuasif des sanctions	116
2.	Le dispositif de sanction à la lumière de la nouvelle gouvernance économique européenne	118
	CONCLUSION DU TITRE I.....	124
	TITRE II : LES BESOINS DE FINANCEMENT DES ÉTATS ET LE RECOURS AUX MARCHES FINANCIERS : VERS UN RENFORCEMENT DES REGLES COMMUNAUTAIRES	127
	CHAPITRE I : LA DISCIPLINE BUDGETAIRE FACE AUX CONTRAINTES BUDGETAIRES SPECIFIQUES DES ÉTATS	129
	<i>Section I : Les nouvelles perspectives ouvertes par l'allègement de la dette</i>	130
§I.	La réhabilitation de la capacité d'endettement des États	130
A.	Les principes de l'allègement de la dette	131
1.	Le poids budgétaire de la dette extérieure	131
2.	Le traitement de la dette extérieure	133
B.	Faire face aux objectifs de réduction de la pauvreté	138
1.	L'état de la pauvreté dans les États membres	139
2.	Les mesures appliquées à la lutte contre la pauvreté	141
§II.	L'adaptation du dispositif de convergence au nouvel environnement	145
A.	Bilan de la mise en œuvre des critères de convergence	145
1.	Bilan de la mise en œuvre de 1994 à 1999	146
2.	Bilan de la mise en œuvre depuis l'adoption du pacte de convergence (2000-2012)	150
a.	Les critères de premier rang	150
b.	Les critères de second rang	152
B.	La nécessaire réforme des critères de convergence.....	153
1.	Le critère relatif à la dette publique	154
2.	Le critère relatif au solde budgétaire	156
	<i>Section II- Les entraves à l'orientation efficiente des politiques budgétaires dans les États de la zone</i>	159
§I.	La difficile maîtrise des dépenses publiques	159
A.	La hausse constante des dépenses publiques.....	160
1.	L'évolution de la masse des dépenses publiques dans la zone UEMOA	160
2.	Les facteurs de l'accroissement des dépenses publiques	163
B.	Le profil déséquilibré des dépenses publiques.....	165
1.	La part élevée des dépenses courantes	166

2. L'instabilité des dépenses d'investissement	169
§II. La faible capacité de mobilisation des ressources internes	172
A. La structure fragile des ressources budgétaires	173
1. La faiblesse des recettes fiscales	173
a. La fiscalité de porte	173
b. La fiscalité interne	178
2. Les ressources non fiscales	183
B. Les faiblesses des systèmes nationaux de mobilisation des ressources	187
1. Les faiblesses des législations nationales	187
2. La persistance de pratiques peu encourageantes	190
CHAPITRE II- LA RATIONALISATION DU CADRE DE FINANCEMENT DES BUDGETS NATIONAUX ET LE RENFORCEMENT DES CONTRAINTES DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE	193
<i>Section I- L'interdiction du financement monétaire des budgets nationaux</i>	<i>194</i>
§I. Les dangers du financement monétaire des soldes budgétaires: l'expérience passée des États de la zone	195
A. La limitation du financement monétaire des Trésors nationaux, un principe de rigueur budgétaire	196
1. Les avances statutaires de la Banque centrale aux États	196
2. La limitation des avances statutaires	200
B. Le détournement des avances statutaires par les États	203
1. Le dépassement des plafonds statutaires	204
2. Le recours à des financements indirects par les États	206
§II. La modification des statuts de la BCEAO	209
A. Le financement monétaire face à la rigueur budgétaire	210
1. Le paradoxe du maintien du financement monétaire des États	210
2. La promotion d'un financement par la dette	212
B. La suppression des avances statutaires aux États membres	214
1. La suppression progressive : la consolidation des avances statutaires	214
2. L'interdiction définitive du financement monétaire des Trésors nationaux	216
<i>Section II- Les risques d'une trop forte soumission des politiques budgétaires nationales aux pouvoirs des marchés</i>	<i>218</i>
§I. Les mécanismes de financement par la dette publique dans la zone UEMOA	219
A. Les instruments de la dette dans la zone UEMOA	220
B. Les modalités de recours aux marchés	222
1. La nature juridique de l'emprunt	222
2. Les modes de placement des titres de la dette publique	223
§II. Le cadre organisationnel et institutionnel de gestion de la dette	226
A. L'encadrement communautaire des politiques nationales d'endettement	226
1. L'obligation d'élaborer une stratégie d'endettement public	227
2. Le renforcement des structures de gestion de la dette publique	228
B. Le nécessaire renforcement de l'intégration budgétaire	231
1. Les risques du recours aux marchés	231
2. La réorganisation des structures financières communautaires	235
CONCLUSION DU TITRE II	240
CONCLUSION PREMIERE PARTIE	243
PARTIE II : LA RÉNOVATION DES CADRES BUDGÉTAIRES NATIONAUX : UNE CONDITION NÉCESSAIRE A L'IMPÉRATIF DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE	245
TITRE I. LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ET L'EXIGENCE DE TRANSPARENCE DES REGLES BUDGETAIRES NATIONALES	247
CHAPITRE I : LES SYSTEMES NATIONAUX DE GESTION A L'EPREUVE DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE	249
<i>Section I : L'hétérogénéité des règles budgétaires appliquées dans les États membres</i>	<i>250</i>
§II. De la logique de moyens	251
A. Les caractéristiques du budget de moyens	251
1. La présentation des dépenses (nomenclature juridique)	251

2.	Les méthodes d'évaluations des dépenses	254
B.	Les limites de la budgétisation de moyens.....	256
1.	La restriction de la liberté dans la gestion des crédits	256
2.	Les limites des perspectives à moyen terme dans la préparation du budget	258
§II.	...À l'expérimentation de la logique de performance.....	261
A.	L'introduction des outils de rationalisation de la dépense publique.....	262
1.	Les prémices de la recherche de l'efficacité de la dépense publique : la revue des dépenses publiques	262
2.	Le budget-programme	264
B.	Le renforcement de la logique de performance.....	266
1.	L'introduction des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)	267
2.	Les insuffisances des cadres de dépenses à moyen terme	269
<i>Section II. La difficile conciliation des textes financiers nationaux avec les documents budgétaires expérimentaux.....</i>		
<i>272</i>		
I.	Les difficultés d'ordre juridique.....	273
A.	Les difficultés tenant à la valeur juridique des textes.....	273
1.	La faible portée juridique des documents expérimentés	274
2.	Les obstacles communautaires à la conciliation	276
B.	Les difficultés liées au mode de présentation des budgets nationaux.....	278
1.	La dualité budgétaire dans les États membres	278
2.	Les effets de la dualité budgétaire	280
II.	Les difficultés d'ordre pratique.....	282
A.	La difficile coordination des documents.....	282
1.	La question de l'articulation CDMT et budgets-programmes	283
2.	La faible institutionnalisation de l'approche CDMT	285
B.	Les difficultés techniques d'élaboration des nouveaux documents budgétaires.....	287
1.	Les difficultés d'élaboration des programmes	287
2.	Les difficultés dans la définition des indicateurs	290
CHAPITRE II : LA RENOVATION DES REGLES DE PRESENTATION DES BUDGETS NATIONAUX.....		
293		
<i>Section I : Le réaménagement des modalités de budgétisation.....</i>		
<i>294</i>		
§I.	La budgétisation axée sur les résultats.....	294
A.	La présentation des crédits par programmes.....	295
1.	La politique publique au cœur de la notion de programmes	295
2.	La démarche de performance associée aux programmes	299
B.	Les matrices de présentation des dépenses.....	302
1.	Les classements par destination et par nature des crédits	302
2.	Les autres types de classements des crédits	305
§II.	La prise en compte de la présentation pluriannuelle.....	308
A.	Les documents de programmation des Finances publiques.....	309
1.	Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle, traduction des plans	309
2.	Le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses, déclinaison des DPBEP	313
B.	L'articulation des documents de programmation avec le budget.....	315
1.	Les documents de programmation, base d'élaboration de la loi de finances	315
2.	Le DPPD, support des programmes	317
<i>Section II : L'exigence d'exhaustivité des budgets nationaux.....</i>		
<i>319</i>		
§I.	L'inscription des opérations financières dans la loi de finances.....	319
A.	Les difficultés de l'inscription des opérations financières dans la zone UEMOA.....	320
1.	La requalification des opérations financières dans la zone UEMOA	320
2.	Une solution pragmatique	322
B.	Les effets de la distinction sur le calcul du solde budgétaire.....	324
1.	Le calcul du solde budgétaire	324
2.	Possible confusion	325
§II.	La nouvelle gestion publique et les budgets autonomes.....	327
A.	L'encadrement communautaire des budgets autonomes.....	327
1.	L'efficacité de la dépense publique des structures autonomes	327

2.	La mise à contribution des collectivités locales dans la réduction des déficits publics	330
B.	Le renforcement de l'information financière	335
1.	La fiabilité des données financières	335
2.	La clarification des relations financières entre le budget de l'État et les budgets autonomes	337
CONCLUSION DU TITRE I		341
TITRE II : LE RENFORCEMENT DES PROCEDURES BUDGETAIRES		343
CHAPITRE I. LA REORGANISATION DU CADRE DE GESTION BUDGETAIRE		345
<i>Section I : L'évolution du rôle des acteurs de la gestion budgétaire</i>		346
§I.	L'émergence de nouveaux acteurs de gestion budgétaire	347
A.	Les organes décisionnels de l'exécution budgétaire	348
1.	Le ministre	348
2.	Le responsable de programme	351
B.	Les acteurs opérationnels de la gestion budgétaire	354
1.	La nécessaire déclinaison opérationnelle	354
2.	La rénovation du dialogue de gestion	358
§II.	La déconcentration des acteurs traditionnels de l'exécution budgétaire	360
A.	La déconcentration de la fonction d'ordonnateur	361
1.	La remise en cause de la fonction d'ordonnateur	362
2.	Le maintien de la fonction d'ordonnateur et son adaptation	365
a.	La déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal	366
b.	La délégation de la fonction d'ordonnateur	367
B.	La réorganisation des services comptables	371
1.	Une réorganisation rendue nécessaire par les innovations comptables	371
2.	La déconcentration de la fonction comptable	377
<i>Section II. La rénovation des outils de la gestion budgétaire</i>		380
§I.	Les nouvelles marges de manœuvre dans la gestion des crédits budgétaires	380
A.	La fongibilité des crédits	381
1.	La notion de fongibilité des crédits	381
2.	L'encadrement de la fongibilité des crédits	382
B.	La déclinaison opérationnelle de la fongibilité	385
§II.	L'autonomie des acteurs face à la régulation budgétaire	388
A.	L'insuffisant encadrement des mouvements de crédits	388
1.	L'encadrement des mouvements de répartition des crédits	389
2.	L'encadrement de la technique des reports de crédits	391
B.	Le pouvoir de régulation budgétaire du ministre en charge des Finances	393
1.	Les fondements du pouvoir de régulation	393
2.	Les acteurs budgétaires face au pouvoir de régulation	396
CHAPITRE II. LE RENFORCEMENT DES PROCEDURES DE CONTROLE BUDGETAIRE		401
<i>Section I. La réorganisation des contrôles administratifs</i>		402
§I.	L'assouplissement du contrôle administratif a priori	402
A.	La rénovation du contrôle financier	403
1.	La modulation du contrôle financier a priori	403
2.	Le développement d'un contrôle financier a posteriori indirect	407
B.	Le contrôle du comptable public	408
1.	Un contrôle essentiellement de régularité	409
2.	Une réforme nécessaire : l'exemple français du contrôle hiérarchisé de la dépense(CHD) et du contrôle allégé en partenariat (CAP)	410
§II.	L'évolution du contrôle administratif a posteriori	413
A.	La typologie des organes administratifs de contrôle	413
1.	Les structures à compétences sectorielles	414
2.	Les structures à compétence nationale	415
B.	L'évolution des missions des organes de contrôle	418
1.	Les missions d'appréciation de la performance	419

2. La mission d'évaluation des mécanismes de contrôle interne	421
<i>Section II. La redynamisation du contrôle externe</i>	424
§I. Le contrôle externe exercé par la Cour des comptes	425
A. L'évolution de l'office du juge des comptes	426
1. La timide reconnaissance d'un jugement des comptables publics	426
2. Le nécessaire renforcement de l'office du juge.	430
B. Le renforcement des activités non juridictionnelles	432
1. Le contrôle de la qualité de la gestion	432
2. Les missions de conseil et d'assistance des pouvoirs publics	435
§II. L'amélioration progressive du contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finances	439
A. Un contrôle en cours d'exécution renforcé.	439
1. Le développement de l'information parlementaire	440
2. Le renforcement de la portée de la loi de finances rectificative	443
B. Un contrôle en fin d'exécution à améliorer.	445
1. Un renforcement de la loi de règlement encore limité	445
2. Le nécessaire développement de l'évaluation des politiques publiques	447
CONCLUSION DU TITRE II	451
CONCLUSION DEUXIEME PARTIE	453
CONCLUSION GENERALE	455
ANNEXE : DISPOSITIONS PERTINENTES DU TRAITE UEMOA	461
BIBLIOGRAPHIE	469
INDEX ALPHABETIQUE	521
INDEX DES TABLEAUX	523
TABLE DES MATIERES	525