



HAL
open science

Les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique

Serge B. Batonon

► **To cite this version:**

Serge B. Batonon. Les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2016. Français. NNT : 2016PA01D009 . tel-01534754

HAL Id: tel-01534754

<https://theses.hal.science/tel-01534754>

Submitted on 8 Jun 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.

Ecole Doctorale de Droit Public et Fiscal

Année universitaire 2015-2016

THÈSE

Pour l'obtention du grade de
DOCTEUR EN DROIT

Discipline : DROIT PUBLIC

THÈME :

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA
A L'EPREUVE
DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

Présentée et soutenue publiquement le 11 mars 2016 par

Serge B. BATONON

Membres du Jury:

Jean-Pierre DUPRAT, Professeur Emérite de Droit Public, à l'Université Montesquieu Bordeaux IV (Rapporteur)

Alioune B. FALL, Professeur des Universités, de Droit Public, à l'Université Montesquieu Bordeaux IV (Rapporteur)

William GILLES, Maître de conférences -HDR - à l'Université Paris 1

Amavi Gustave KOUEVI, Maître de conférences -HDR - à l'Université Paris 1 (Directeur).

Avertissement

L'Ecole doctorale de droit public et fiscal n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Je souhaite tout d'abord exprimer mes remerciements à Monsieur Amavi Gustave KOUEVI qui a accepté diriger cette thèse et qui, de par sa disponibilité, sa patience ainsi que ses précieux conseils, a beaucoup contribué à la réalisation de cette œuvre. Je ne saurais sincèrement vous exprimer toute ma gratitude en ces quelques lignes. Merci !

Mes remerciements vont également aux deux Rapporteurs, les Professeurs Jean-Pierre DUPRAT et Alioune B. FALL pour le temps qu'ils ont eu à consacrer à l'examen de cette thèse.

Je tiens aussi à remercier Monsieur William GILLES qui, malgré ses diverses activités et son emploi du temps très chargé a bien voulu faire partie de mon Jury. J'en suis reconnaissant.

Mes remerciements vont également au Président de la Cour suprême du Bénin, Monsieur Ousmane BATOKO et au Président de la Chambre des comptes, Monsieur Maxime AKAKPO pour avoir autorisé mes absences répétées du service et du Bénin dans le cadre des travaux de cette thèse.

Merci aux membres de ma famille pour leur soutien sans faille tout au long de ces années de travail, tout particulièrement à vous Sèna et Afoussatou. Trouvez ici l'expression de ma profonde gratitude.

Merci à Romain da COSTA, à Yves MAGNON et à tous mes amis pour leurs encouragements permanents sans oublier mes collègues de la Chambre des comptes de la Cour suprême.

RÉSUMÉ

L'examen des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA a permis de constater que ces systèmes ont évolué dans le contexte contemporain de la nouvelle gouvernance financière publique. Le souci de la transparence, de la sincérité, de la responsabilité et de l'efficacité, principes cardinaux de la nouvelle gouvernance financière publique, a permis aux Etats de l'UEMOA sous l'égide de la Commission communautaire de renouveler les bases normatives et institutionnelles de leurs systèmes financiers publics. Les nouvelles normes introduisent une gestion financière publique axée sur les résultats avec une plus grande responsabilisation des acteurs. Elles confortent la suprématie budgétaire du Ministre des finances tout en investissant la direction du budget d'un rôle d'avant-gardiste programmatique en matière budgétaire et le contrôle financier d'une fonction d'évaluation de la dépense publique. Elles ont mis en perspective l'action du Parlement et des juridictions des comptes des Etats qui doivent mettre la veille à l'efficacité de la dépense publique au cœur de leurs actions.

La mise en œuvre des nouvelles normes financières publiques change l'architecture et la méthode d'élaboration du budget qui passe d'une approche de moyen à une approche de résultat. Un ensemble de technicité et de rigueur entour désormais l'élaboration du budget dont les documents de programmation et les mécanismes de conception requièrent plus d'exigences. Les mécanismes et outils de pilotage de la gestion financière des Etats ont également changé. L'introduction de la responsabilité managériale a rendu nécessaire la mise en œuvre des outils de pilotage empruntés au secteur privé.

Mais l'analyse des réalités sociologiques et des capacités internes des Etats révèle que la corruption, la non application délibérée des textes et l'insuffisance qualitative et quantitative des ressources humaines, matérielles et informationnelles constituent un blocage au bon fonctionnement des systèmes financiers publics. De même, au lieu d'être du "sur mesure" les nouvelles normes paraissent encore être du "prêt à porter" et ne tiennent pas toujours compte des réalités sociologiques des Etats. C'est pourquoi, la présente thèse propose de passer de l'imitation à l'innovation institutionnelle. Elle fait de la consolidation endogène des systèmes financiers publics une condition de réussite qui passe, entre autres, par l'instauration dans les Etats de la bisannualité budgétaire; des profils des députés, du comité ordonnateur dans les ministères, de la responsabilisation solidaire du comptable et de l'ordonnateur et de l'instauration d'une responsabilité morale à travers l'implication de la chefferie traditionnelle et des confessions religieuses à la discipline financière.

TITLE AND ABSTRACT

The review of public financial systems of WAEMU (West African Economic and Monetary Union) States has shown that these systems evolved in the contemporary context of the new public financial governance. The concern for transparency, sincerity, responsibility and efficiency, the cardinal principles of the new public financial governance, allowed WAEMU States under the aegis of the Community Commission to renew the normative and institutional basis of their public financial systems. The new standards introduce a public financial management results-oriented with greater stakeholders accountability. They reinforce the budgetary supremacy of the Minister of Finance while investing the budget department of a pioneering programmatic role in budgetary matters and financial control of an evaluation function of public spending. They put into perspective the work of Parliament and the courts of accounts of States that should ensure the efficiency of public spending at the heart of their actions.

The implementation of new public financial standards changes the architecture and the budgeting method that moves from a means approach to a results approach. A set of technicality and rigor now surrounds budgeting with programming documents and design mechanisms need more requirements. The mechanisms and management tools for the financial management of the States have also changed. The introduction of managerial responsibility necessitated the implementation of management tools borrowed from the private sector.

But the analysis of sociological realities and internal capacities of the States reveals that corruption, not deliberate application of the texts and the qualitative and quantitative shortage of human, material and information resources are blocking the functioning of public financial systems. Similarly, instead of the "tailor" the new standards still seem to be the "ready to wear" and do not always reflect the sociological realities of the States. Therefore, this thesis proposes to move from imitation to institutional innovation. She makes endogenous consolidation of public financial systems a condition for success that goes by, among others, the establishment in the States of fiscal biannuality; MPs profiles, the authorizing committee in the ministries, solidarity accountability of the accountant and of the authorizing, and establishing a moral responsibility through involvement of traditional chiefs and religious denominations discipline financial.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

SIGLE OU ABREVIATION	DEFINITION
AID	Agence Internationale de Développement
APD	Aide Publique au Développement
BBZ	Budget à Base Zéro
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
CARP	Crédits d'Appui à la Réduction de la Pauvreté
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre de Dépense à Moyen Terme
CEB	Communauté Electrique du Bénin
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CIE	Compagnie Ivoirienne d'Electricité
CNPE	Comités Nationaux de Politique Economique
CPAR	Country Procurement Assessment Review CPAR
CPI	Contrats de Performance et d'Imputabilité
CPIA	Country Performance and Institutionnal Assessment
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté
DAF	Directeur des Affaires Financières
DLF	Directive Relative aux Lois de Finances
DOB	Débat sur l'Orientation Budgétaire
DPBEP	Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle
DPL	Development Policy Loan
DPO	Direction Par Objectif
DPPD	Document Pluriannuel de Programmation des Dépenses
DRH	Direction des Ressources Humaines
DSRP	Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté
EDP	Examens des Dépenses Publiques
FMI	Fond Monétaire International

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GERFIP	Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IBW	Institutions de Breton-Wood
INTOSAI	International Organisation of Suprem Audit Institution
JPF	Justification au Premier Franc
LAP	Loi sur l'Administration Publique
MSFP	Manuel de statistiques des Finances Publiques
LOLF	Loi Organique Relative aux Lois de Finances
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAP	Projet Annuel de Performance
PCSCS	Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PETS	Public Expenditure Tracking Survey
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PPBS	Planning Programing Budgeting System
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
RAP	Rapport Annuel de Performance
RCB	Rationalisation des Choix Budgétaires
RGCP	Règlement Général sur la Comptabilité Publique
SFP	Systèmes Financiers Publics
SIGFAE	Système Intégré de Gestion des Fonctionnaires et Agents de l'Etat
SIGFiP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SYNAPSE	Système National de Programmation et de Suivi-Evaluation
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TPG	Trésorier Payant Général
TVEs	Township and Village Enterprises
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
WAEMU	West African Economic and Monetary Union

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Extrait des Constitutions des Etats de l'UEMOA affirmant le consentement à l'impôt	61
Tableau 2 : Extraits des Constitutions des Etats de l'UEMOA relatifs à la procédure budgétaire	62
Tableau 3 : Effectif des magistrats rapporteurs des juridictions financières de l'UEMOA en 2014	113
Tableau 4 : Présentation type d'un budget de structure.....	130
Tableau 5 : Présentation type d'un budget par programme.....	136
Tableau 6: CDMT/DPPD et Chiffrage de stratégie.....	154
Tableau 7 : TOFE et CDMT global.....	156
Tableau 8 : Dépenses et ressources d'un ministère et des entités sous tutelle	158
Tableau 9: Autorisations d'engagement pluriannuel du budget t+1 et CDMT t+1 à t+3..	161
Tableau 10: Tableau de construction des projections.....	168
Tableau 11: Tableau d'indicateurs	197

LISTE DES DIAGRAMMES

Diagramme n° 1 : Cadres à moyen terme.....	151
Diagramme n° 2 : Plans/ Stratégies, Cadres de programmation à moyen terme et budget	153
Diagramme n° 3: Préparation des plafonds de dépense	165
Diagramme n° 4: Préparation du budget de l'année t+1 et du CMDT t+1 à t+3	168
Diagramme n° 5: Le processus de production des services publics et les dimensions de la performance	185

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Le budget de structure.....	130
Figure 2: Le budget par programme	135
Figure 3: Le budget base zéro.....	140

LISTES DES ENCADRES

Encadré n° 1: Les Directives de l'UEMOA de 2009 concernant la gestion budgétaire.....	8
Encadré n° 2: Le cadre de référence des normes et des codes	50
Encadré n° 3 : Les points de contrôle traditionnel du Contrôle Financier et du Comptable	93
Encadré n° 4: Quelques procédures et pratiques dérogatoires en matière budgétaire.....	96
Encadré n° 5: Les notions de responsabilité et de contrôle	99
Encadré n° 6: Les huit objectifs du millenium	124
Encadré n° 7: Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP).....	146
Encadré n° 8: Document de programmation pluriannuelle de performance (DPPD), projet annuel de performance (PAP) et rapport annuel de performance (RAP).....	148
Encadré n° 9: Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) et le CDMT global t+1 à t+3 préparés l'année t.....	156
Encadré n° 10: Exemples d'indicateurs de performance.....	187
Encadré n° 11: Exemple de fiches-Indicateurs.....	193
Encadré n° 12: Exemple de présentation d'un indicateur (exemple du budget français, programme formation professionnelle)	197

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	I
RÉSUMÉ.....	II
TITLE AND ABSTRACT	III
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	IV
LISTE DES TABLEAUX	VI
LISTE DES DIAGRAMMES	VII
LISTE DES FIGURES	VIII
LISTES DES ENCADRES	IX
SOMMAIRE.....	X
INTRODUCTION GENERALE.....	4
SECTION 1 : DEFINITION DE CONCEPTS	5
SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DE LA THESE.....	23
TITRE 1 : LES TRANSFORMATIONS NORMATIVES ET INSTITUTIONNELLES DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	32
CHAPITRE 1 : LES ÉVOLUTIONS DES DISPOSITIFS JURIDIQUES DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	35
SECTION 1 : LES NORMES FINANCIERES INTERNATIONALES.....	36
SECTION 2 : LES NORMES FINANCIERES NATIONALES	61
CHAPITRE 2 : L'ÉVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ÉTATS DE L'UEMOA	78
SECTION 1 : LE MINISTERE EN CHARGE DES FINANCES DANS UN NOUVEAU CADRE TECHNIQUE POUR LA PRISE DE LA DECISION FINANCIERE.....	79
SECTION 2: LES CHANGEMENTS AU NIVEAU DES PARLEMENTS ET DES JURIDICTION FINANCIERES.....	102
TITRE 2: LES CHANGEMENTS MATÉRIELS ET FONCTIONNELS DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA.....	120

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

CHAPITRE 1 : LA DYNAMIQUE DE LA CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE DES ETATS DE L'UEMOA	122
SECTION 1 : DU CHOIX DES POLITIQUES BUDGETAIRES A LA CONCEPTION DES PROGRAMMES	122
SECTION 2 : LA BUDGETISATION DES PROGRAMMES	149
CHAPITRE 2 : LE PILOTAGE DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	171
SECTION 1 : LE PILOTAGE A L'INTERNE	172
SECTION 2 : LE PILOTAGE PAR LA COMMISSION DE L'UEMOA.....	198
TITRE 1 : LES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION DES PRATIQUES FINANCIÈRES PUBLIQUES	213
CHAPITRE 1 : GRANDS TRAITES DES PRATIQUES FINANCIÈRES PUBLIQUES CONTEMPORAINES DANS LE MONDE	216
SECTION 1 : LA STRUCTURE DE LA GESTION BUDGETAIRE DES PAYS OCCIDENTAUX.....	217
SECTION 2 : ANALYSE DE LA CONSTRUCTION DES BUDGETS DE QUELQUES ETATS OCCIDENTAUX DANS LE CONTEXTE MONDIALE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE	239
CHAPITRE 2 : ANALYSE CRITIQUE DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA.....	260
SECTION 1 : DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS SOUMIS FORTEMENT AUX INFLUENCES EXTERNES	261
SECTION 2 : ANALYSE FONCTIONNELLE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	279
TITRE 2 : LE PARI DE LA RECONSTRUCTION DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	306

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

CHAPITRE 1 : LA CONSOLIDATION NORMATIVE ET INSTITUTIONNELLE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA.....	308
SECTION 1 : LA GOUVERNANCE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA : UN PASSE POUVANT JUSTIFIER LES CHOIX DU PRESENT	309
SECTION 2 : UNE GOUVERNANCE NORMATIVE ET INSTITUTIONNELLE ENDOGENE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	323
CHAPITRE 2 : LA CONSOLIDATION MATÉRIELLE ET FONCTIONNELLE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA.....	345
SECTION 1 : LA PRISE EN COMPTE DE LA TRADITION ET DES REALITES SOCIOLOGIQUES DANS LE FONCTIONNEMENT DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	346
SECTION 2 : LES AUTRES CONDITIONS DE REUSSITE DE LA MISE EN ŒUVRE MATERIELLE ET FONCTIONNELLE DE LA REFORME DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	361
CONCLUSION GÉNÉRALE	375
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	384
I- OUVRAGE DE METHOLOGIE.	384
II- OUVRAGES GENEREAUX ET SPECIALISES	384
III- Articles et revues scientifiques	390
IV- Thèses de doctorat/mémoires	398
V- Textes juridiques.....	399
V-Rapports et autres documents	401
ANNEXES	402

INTRODUCTION GENERALE

La transformation de l'Etat, les doctrines économique et politique, l'influence de l'environnement international et les progrès technologiques sont autant de facteurs incitant les Etats à remodeler leur système financier¹. Les systèmes financiers publics constituent un ensemble d'éléments fédérateurs (normes, institutions et procédures) qui caractérisent la gouvernance financière publique et permet à l'Etat de recouvrer les recettes et de dépenser. Ils sont fondés sur l'argent public qui est considéré comme le sang² qui irrigue tout le corps social.

Selon le Professeur Nicaise MEDE, la question de la qualité de la gouvernance publique, plus exactement de la gouvernance financière publique, est devenue le point axial des préoccupations des politiques et des gestionnaires³.

Plusieurs pays du monde ont engagé depuis plus d'un demi-siècle, de profondes mutations des institutions, et des procédures d'élaboration d'exécution et du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat. Cette réalité fait affirmer à Stéphane Thébault qu'au cœur de la réforme des Etats, le droit public financier a connu de profonds bouleversements, tant dans ses principes que dans ses règles et ses procédures⁴.

A la base de ces mutations, se trouve la préoccupation de la performance publique dont la mesure et l'amélioration préoccupent davantage les autorités publiques. Le mouvement a commencé par les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) qui ont engagé des réformes de leurs systèmes financiers publics visant à rendre plus performante la gestion financière publique. Il s'est agi entre autres pour ces pays de procéder à la transposition à l'Etat de concept et d'instruments issus de l'entreprise avec pour objectif la mesure du rendement. A la veille de ces réformes, Ardant avait écrit en 1953 que « la mesure du rendement doit permettre d'opérer dans la science de l'Administration elle-même la

¹ THEBAULT (S), l'ordonnateur en droit public financier, L.G.D.J collection thèses, 2007, p7.

² En parlant de la toute puissance de l'argent, Maréchal Raimondo Montecucculi disait « l'argent est cet esprit universel qui, se répandant partout, anime et remue tout ; il est virtuellement toutes choses : c'est l'instrument des instruments ; il sait enchanter l'esprit le plus sage et calmer la fureur des plus féroces », cité par J-C. DUCROS, sociologie financière, col.Thermis droit, PUF, Paris, 1983, p 144.

³ MEDE (N), « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA » revue électronique afrilex, 2^{ème} numéro spécial finances publiques, juin 2012, p.3.

⁴ THEBAULT (S), l'ordonnateur en droit public financier L.G.D.J collection thèses, 2007, p1.

révolution que Lavoisier a introduit dans la Chimie lorsqu'il a pesé les corps solides, les liquides et les gaz »⁵.

A l'heure où le processus cumulatif de réformes⁶ a atteint dans la plupart des pays de l'OCDE un tel stade qu'il peut donner le sentiment que l'on se trouve au terme d'une réorganisation en profondeur des structures internes du système financier public, les Etats de l'UEMOA⁷ avec leur gouvernance spécifique sont-ils restés en marge du mouvement de la nouvelle gouvernance financière publique ?

Non, ils se sont engagés dans la réforme de leurs systèmes financiers publics. Cet engagement vient à point nommé pour plusieurs raisons.

La première est qu'il fait écho au débat sur l'efficacité de l'aide publique internationale et aux promesses prises de part et d'autre, avec, il est vrai, plus ou moins de réserve, de faire en sorte que les procédures d'obtention et d'allocation de l'aide soient plus souples et viennent soutenir, à travers un accroissement de l'aide budgétaire, des politiques globales plutôt que des projets spécifiques⁸. Ainsi, les donateurs exigent avant tout engagement la mise en place par les États de mécanismes

⁵ DUCROS (J.-C.), la rationalisation des choix budgétaires RSF, 1969, P.650

⁶ BOUVIER (M) « Nouvelle gouvernance financière publique : grands enjeux de demain » Revue française des Finances publiques N°100, éditorial, p 3.

⁷ UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine est une organisation régionale des pays utilisant le franc CFA. Il s'agit de : 1- Bénin (capitale : Porto-Novo ; population : 10,5 millions ; revenu par habitant 810 dollars US; Taux de croissance : 5.5%); 2- Burkina-Faso (capitale : Ouagadougou ; population : 17,4 millions ; revenu par habitant 710 dollars US; Taux de croissance : 4.6%); 3- Côte d'Ivoire (capitale : Yamoussoukro ; population : 20.8 millions ; revenu par habitant 1550 dollars US; Taux de croissance : 8%); 4- Mali (capitale : Bamako ; population : 15,8 millions ; revenu par habitant 720 dollars US; Taux de croissance : 6.8%); 5- Niger (capitale : Niamey ; population : 18,5 millions ; revenu par habitant 430 dollars US; Taux de croissance : 6.2%); 6- Guinée BISSAU (capitale : Bissau ; population : 1.7 millions ; revenu par habitant 570 dollars US; Taux de croissance : 2.5%); 7- Sénégal (capitale : Dakar ; population : 14.5 millions ; revenu par habitant 1050 dollars US; Taux de croissance : 4.5%); 8- Togo (capitale : Lomé ; population : 7 millions ; revenu par habitant 580 dollars US; Taux de croissance : 5.5%);).

⁸ 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 Novembre 2003, p22.

de budgétisation axée sur les résultats afin de s'assurer que l'aide fondue dans la « cagnotte du budget général de l'État » participerait effectivement à ses objectifs.

La seconde raison, liée à la première, tient au fait que de nombreux pays ont adopté un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui constituait une condition pour l'obtention de la réduction de la dette dans le cadre de l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et accéder aux financements du Fonds Monétaire International (FMI) et d'une manière plus générale pour amorcer la réduction de la pauvreté. L'essentiel des politiques sociales contenues dans les CSLP repose sur la performance publique qui passe par la réforme des systèmes financiers publics.

Troisièmement, les objectifs des CSLP ne sont viables que dans la mesure où les procédures d'élaboration, d'exécution et de contrôle de l'exécution du budget des Etats sont adaptées et mises en œuvre de manière satisfaisantes⁹. Alors que les procédures financières publiques de ces Etats sont souvent déficientes, parfois dans des proportions préoccupantes caractérisées par la multiplication de pratiques dérogatoires à des principes considérés comme essentiels du droit budgétaire¹⁰ établis par les Etats eux-mêmes.

La question qui se pose est de savoir comment l'engagement aussi bien justifié de la réforme des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA se concrétise sous le vent de la nouvelle gouvernance financière publique. Quelles évolutions ont connues lesdits systèmes financiers publics ? Les transformations pilotées par la commission de l'UEMOA permettent-elles (ou permettront-elles) de répondre notamment aux problèmes de corruption et de l'inefficacité des dépenses publiques qui se posent aux Etats de l'UEMOA ? Quels ajustements doivent faire les Etats pour la mise en place de systèmes financiers fonctionnels et adaptés à la résolution des grandes questions qui se posent à eux ?

Le principal instrument de fonctionnement des systèmes financiers publics est la dépense publique. Selon l'économiste américain R. MUSGRAVE, la dépense publique peut répondre à trois fonctions : « une fonction d'allocation des ressources

⁹ BOUVIER (M) (sous la direction), la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Paris Ministère des affaires étrangères, 2004 p. 20

¹⁰ Ibidem

pour financer les biens et services publics ; une fonction de redistribution des ressources pour corriger les inégalités et une fonction macroéconomique, pour lisser les variations cycliques de l'activité »¹¹. Un Etat sans dépense publique serait donc sans systèmes financiers publics. Ce qui est inconcevable. C'est la raison pour laquelle, DUGUIT semble lier la fonction de gouverner à celle de dépenser, « gouverner, c'est dépenser »¹². Quant à Gaston Gèze, l'ensemble de la science des Finances se résume dans la formule suivante : « il y a des dépenses publiques, il faut les couvrir »¹³. Les systèmes financiers publics recouvrent les mécanismes par lesquels les dépenses publiques sont couvertes. Les modalités de gestion de ces mécanismes caractérisent la gouvernance financière publique. Néanmoins, l'analyse de toute question relative aux systèmes financiers publics et à la gouvernance financière publique requiert au préalable, la clarification de leur sens d'utilisation dans la présente thèse (Section 1). A la suite cette clarification la problématique de notre thèse sera formulée (Section 2).

SECTION 1 : DEFINITION DE CONCEPTS

Nous tenterons ici de donner un sens aux concepts en présence à savoir, d'un côté, la notion de systèmes financiers publics (Paragraphe 1), et de l'autre, celle de la nouvelle gouvernance financière publique (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La notion de systèmes financiers publics

Selon Gaston AUDIFFRET, le système financier public s'étend du système de gestion des finances publiques, à ses institutions, à ses procédures et à ses acteurs¹⁴.

¹¹ R. MUSGRAVE cité dans projet de loi de finances 2008, rapport sur l'efficacité de la dépenses publique, p5 www.performance-publique.org

¹² DUGUIT (L) cité par le Professeur E. DIARRA, dans son cours de finances publiques dispensé à l'Université de Rouen, 2008.

¹³ DUVERGER (M), Institution financières, PUF, 1 ère édition, 1956, p 15

¹⁴ Marquis d'AUDIFFRET, le Système financier de la France, Paris, 1863, 6 volumes p 43.

A- Le système de gestion des finances publiques

Par systèmes financiers publics, la présente thèse s'intéressera aux systèmes de gestions des finances publiques dans les Etats de l'UEMOA. En d'autres termes il s'agira d'examiner le modèle budgétaire en vigueur dans les Etats de l'UEMOA.

En effet, le modèle budgétaire en vigueur depuis les indépendances dans les pays de l'UEMOA, comme celui qui se trouve à la base des Directives dites de « première génération » de l'UEMOA est en apparence calqué sur un modèle français spécifique, celui de l'Ordonnance du 2 janvier 1959 qui régissait les finances de l'Etat en France. Selon le Professeur Michel Bouvier, la réalité fait toutefois apparaître qu'en dépit du modèle affiché, celui-ci n'est pas suivi et appliqué. Il ressort, d'une manière générale, que c'est une absence de modèle qui caractérise le fonctionnement budgétaire des pays de l'UEMOA, et ce de par l'importance des pratiques en marge de tout modèle¹⁵. Nos recherches ont par exemple permis de constater qu'au Burkina Faso, au Mali, au Niger, au Togo et au Bénin, une moyenne de 30% du montant des dépenses publiques est exécutée en marge des règlements établis. Il est de même des mécanismes de régulation budgétaire qui sont clairement définis dans les textes de tous les Etats, mais qui en réalité ne sont presque jamais mis en œuvre conformément aux procédures définies dans lesdits textes. Ainsi dans plusieurs Etats membres de l'UEMOA, le Ministre en charge des Finances modifie dans une large mesure l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement sans se conformer aux mécanismes prévus¹⁶.

Ainsi, bien que les dispositifs tels qu'institués par les textes budgétaires soient très proches voire identiques à ceux qui figurent dans l'Ordonnance du 2 janvier 1959, ils demeurent soit lettre morte en tout ou en partie, soit font l'objet d'applications biaisées par les habitudes, carences en formation ou en informations, détournements des procédures ou autres expédients.

¹⁵ BOUVIER (M) (sous la direction), la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Paris Ministère des affaires étrangères, 2004 p. 25

¹⁶Les rapports sur l'exécution des lois de finances (RELF) du Bénin, du Sénégal et de la Côte d'Ivoire sur les gestions 2000 à 2009 ont tous fait observer la non application ou l'application insuffisante des mécanismes de régulation budgétaire.

Au total, le système budgétaire dans les pays de l'UEMOA ne fonctionne pas correctement et s'avère incapable de permettre une régulation des finances publiques ainsi qu'une bonne utilisation des fonds publics. En dépit des très nombreuses études sur le sujet ainsi que des préconisations et aménagements apportés en vue d'y remédier, aucun résultat véritablement probant ne paraît avoir été atteint. Aussi la question centrale est-elle de comprendre les raisons de ces échecs et d'arrimer les dispositions actuelles des Directives de l'UEMOA à la réalité de chacun des Etats. Il y a lieu de souligner comme le Professeur Michel Bouvier, à cet égard, que l'un des écueils des propositions de système budgétaire qui sont faites depuis des décennies paraît tenir à ce qu'elles sont souvent marquées par les « modes budgétaires » du moment dans les pays développés, sans que l'on s'interroge véritablement sur la pertinence de leur transposition dans les pays de l'UEMOA¹⁷.

On constate ainsi aujourd'hui que les Directives de deuxième génération énoncent des principes qui relèvent de ce que l'on qualifie de « *la logique de gestion* » introduite par ce qu'il conviendrait d'appeler : « la réforme lolifrique française ».

Sans être opposé au « mimétisme », puisqu'il présente des avantages certains, il conviendrait cependant à notre sens, avant d'émettre des propositions prenant pour modèles dans les pays de l'UEMOA des réformes engagées en France, de s'interroger d'une part sur l'opportunité de leur introduction dans le contexte des Etats de l'UEMOA, d'autre part sur les causes ayant conduit à ses réformes au niveau de la France et enfin sur la manière intelligente par laquelle le mimétisme devrait être fait.

On rappellera à cette fin et à titre d'exemple que la remise en cause de la pertinence de l'Ordonnance du 2 janvier 1959 qui s'est amorcée en France au cours de la seconde moitié des années 1990 l'a été en liaison directe avec la préoccupation de maîtriser la dépense publique ainsi que la prise de conscience des limites d'une réflexion centrée prioritairement jusque-là sur la seule fiscalité et ayant laissé à l'abandon toute réflexion sur la dépense publique, une réflexion tout aussi fondamentale pourtant au regard de la bonne régulation du système financier¹⁸. D'où le regain d'intérêt qui a alors été porté sur les procédures relatives à la dépense, et d'où

¹⁷ BOUVIER (M) (sous la direction), la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, pré cité, Paris Ministère des affaires étrangères, 2004 p. 25

¹⁸ Ibidem

la révision critique de l'ensemble des dispositifs de préparation, d'adoption, d'exécution et de contrôle des fonds publics en France.

Comme le souligne Cathérine LAURENT¹⁹ « *Tout le monde s'accorde à reconnaître que les différences entre pays développés et en développement (PED) sont suffisamment importantes pour que les outils de gestion des finances publiques soient utilisés dans ces derniers avec précaution, donc sélectivement et en les adaptant au contexte local* ».

Dans tous les cas, nos recherches nous ont fait constater qu'un vent de changement souffle sur les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA au point où le Professeur Nicaise MEDE se demandait si l'année 2009 marquait-t-elle l'entrée en religion des pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)²⁰ ? Il ajouta qu'on est tenté, a priori, par une réponse affirmative lorsqu'on sait que les six principales Directives (couvrant les aspects juridiques, comptables et statistiques) adoptées en juin 2009 (voir l'encadré n°1) sont assorties d'un calendrier d'opérationnalisation : 1^{er} janvier 2012 pour la transposition en droits nationaux des Etats, c'est-à-dire l'opposabilité juridique desdites Directives et le 1^{er} janvier 2017 (soit un délai d'incubation de cinq ans) pour l'entrée en plein régime de ce qu'il conviendrait d'appeler « *performance budgeting* ».

Encadré n° 1: Les Directives de l'UEMOA de 2009 concernant la gestion budgétaire

L'UEMOA a émis en 2009 des Directives visant à promouvoir une approche budgétaire pluriannuelle orientée vers la performance et à renforcer la transparence.

Ces Directives comprennent :

-La Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances au sein de l'UEMOA, qui fournit les principes généraux pour une gestion budgétaire orientée vers la performance et précise les principaux instruments de programmation pluriannuelle que les États membres de l'UEMOA devront mettre en place. Les dispositions de cette Directive doivent être reprises dans la loi organique relative aux lois de finances de chaque État membre ;

¹⁹ Senior Public Sector Management Specialist, Banque Mondiale

²⁰ MEDE (N), « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA » revue électronique afrilex, 2ème numéro spécial finances publiques, juin 2012, p.10.

LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

-La Directive n°07/009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;

-La Directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA ;

-La Directive n°09/2009/CM/UEMOA portant Plan Comptable de l'État (PCE) au sein de l'UEMOA ;

-La Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) au sein de l'UEMOA ;

-La Directive n°01/2009/CM/UEMOA porte code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

Ces Directives ont été émises en juin 2009, à l'exception de la Directive n°01/2009/CM/UEMOA qui a été émise en mars 2009. Elles donnent le cadre juridique pour le développement d'une approche budgétaire pluriannuelle orientée vers la performance. Leur application conduira à une réforme budgétaire en profondeur.

En général, les dispositions de ces Directives doivent être appliquées au plus tard le 1^{er} janvier 2012. Toutefois, la date limite pour l'application intégrale de certaines des dispositions concernant la gestion du budget sur la base du programme et la programmation pluriannuelle des dépenses au niveau des ministères est le 1^{er} janvier 2017, tandis que la date limite pour l'application de certaines dispositions concernant la mise en place de la méthode comptable d'exercice (c'est-à-dire d'une comptabilité similaire à celle de l'entreprise) est le 1^{er} janvier 2019.

La démarche globale, continue et programmée sur une longue période, qu'implique la réforme, est certainement justifiée par l'expérience d'autres pays développés comme la France. Suivant la programmation communautaire, en 2017, la notion de performance qui se décline sous les vocables d'efficacité, d'efficience, d'évaluation, de pertinence, d'optimisation qu'on réservait jusque-là aux personnes privées²¹ deviendra une réalité du monde public des Etats de l'UEMOA.

Pour autant, les mots et les concepts ne sont point inédits sur le continent²². Le Nigéria s'essaye au « programme and performance budgeting » depuis 1976, faisant

²¹ PAUL (M), «L'essentiel de la LOLF La nouvelle constitution financière de la France», 2ème édition Gualino, 2007 p. 17

²² MEDE (N), « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA » revue électronique afrilex, 2ème numéro spécial finances publiques, juin 2012, p. 12 et s

ainsi suite aux travaux de la Commission présidée par Chief JaromeUdoji²³. Le Zimbabwe²⁴ et dans une certaine mesure la Tanzanie²⁵ et Madagascar²⁶ se retrouvent aussi dans le cercle des pays saisis par la fièvre de la gestion par la performance.

De même, et par une conjonction de facteurs dont principalement les conditionnalités externes, trois pays au moins de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Mali) s'exercent à l'élaboration et à la mise en œuvre de budgets de programmes avec des avancées, mais surtout des contraintes indéniables²⁷. Au Bénin, la vision stratégique du Gouvernement telle que décrite par le Décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, *portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats* (Car-GBAR) définit la gestion performantielle des finances publiques comme « *un mode intégré et concerté de management qui assure la performance des services et met résolument les finances publiques au service du développement et du bien-être des citoyens* ».

C'est donc bien après que, partant du postulat que « *l'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie* »²⁸, l'UEMOA entend donner une suite et un prolongement financier aux grandes questions de gouvernance politique qui ont

²³ Dr.CHUKS (P). Maduabum, "Determination of results within public service and state institutions: results, deliverables, objectives and final products", in Etudes et Documents du CAFRAD (Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement), n° 13, septembre 2007, p. 72.

²⁴ NCUBE (A), "Zimbabwe country presentation at the pan African conference on result based management", in Etudes et Documents du CAFRAD (Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement), n° 13, septembre 2007, p. 189.

²⁵ SHAVO (A), "Towards effective performance appraisal in the Tanzania public sector: the case of vocational education and training (VETA)", in Etudes et Documents du CAFRAD (Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement), n° 13, septembre 2007, p. 169.

²⁶ TSIANDOPY (J. M), "Quels résultats dans les services publics des pays : le cas de Madagascar", in Etudes et Documents du CAFRAD (Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement), n° 13, septembre 2007, p. 185.

²⁷ PARIENTE (A), COULIBALY (A. S), "Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains", Revue Française de Finances publiques, n°98/2007, p. 33. J. Tonoukouen, Contribution à l'amélioration du système de suivi-évaluation du budget-programme au Ministère de l'économie et des finances, Mémoire de fin de formation, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, Cotonou, janvier 2008.

²⁸ Préambule, Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA

constitué la trame de la vie des Etats au cours de la décennie 1990 : renouveau démocratique, transition démocratique, nouveau constitutionnalisme, pluralisme politique, libéralisme politique, etc.²⁹ Les Directives dites de la deuxième génération de l'UEMOA s'incarnent dans le souci de performance budgétaire en vue de rendre possible l'optimum de bien-être partagé que le discours dominant nomme improprement « développement » et dont les liens de causalité avec la démocratie politique sont plus qu'incertains.³⁰ Dans un contexte dominé par les impératifs de réduction de la pauvreté (Stratégie de réduction de la pauvreté) et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)³¹, la question de la qualité de la gouvernance publique, plus exactement de la gouvernance financière publique, devient le point axial des préoccupations des politiques et des gestionnaires³².

De ce point de vue, le nouveau cadre harmonisé des finances publiques devient la matrice de la renaissance des systèmes financiers publics des Etats de l'Union au service de leur promotion économique et financière.

Le cadre harmonisé est daté de l'année 2009. L'échéance temporelle pour son effectivité est fixée à 2017. Entre ces deux bornes, que de chantiers à exécuter ! Les questions axiales qui jonchent le chemin des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA ont nom : l'élaboration, le vote, l'exécution et le contrôle d'exécution des programmes budgétaires. En un mot, comment les Etats de l'UEMOA, doivent-ils s'y prendre pour se doter d'un système de gestion des finances publiques qui répond à

²⁹ Organisation Internationale de la Francophonie, Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique, Paris, Pedone, 2001 p22.

³⁰ Ambivalence du lien de causalité que souligne Pierre Boutros Boutros-Ghali (P. B. Boutros-Ghali *L'interaction démocratie et développement*, Paris, UNESCO, 2002) et qu'exprime aussi le prix Nobel d'économie (1998) Amartya Sen. "Un pays ne doit pas être déclaré mûr pour la démocratie mais il doit plutôt parvenir à la maturité par la démocratie. " (Amartya Sen, *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*. Paris, Payot, 2005). La maturité par la démocratie, ou la maturité par d'autres voies, l'option semble ouverte.

³¹ Toutes choses qui démontrent l'externalisation de la réflexion stratégique dans les pays membres de l'UEMOA.

³² MEDE (N), « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA » revue électronique afrilex, 2ème numéro spécial finances publiques, juin 2012, p.10.s

leurs réels besoins et réalités, sans toutefois s'écarter des évolutions évidentes au niveau mondial ?

B- Les procédures, institutions et acteurs des systèmes financiers publics

Par systèmes financiers publics, la présente thèse s'intéressera également aux institutions, procédures et acteurs relativement à l'utilisation de l'argent public.

1- Les procédures financières publiques

Les pays de l'UEMOA ont hérité de procédures budgétaires très proches des procédures budgétaires françaises. Les caractéristiques de cette filiation sont la présentation des dépenses par nature et la distinction entre services votés et mesures nouvelles³³. En principe, la programmation et la gestion des dépenses publiques s'effectuent par nature, tandis que le suivi est avant tout un contrôle de la régularité de la dépense. Ces procédures reproduisent donc la plupart des lacunes d'un tel système, comme l'absence de visibilité à moyen terme et l'absence d'analyse des résultats obtenus. Cependant, dans certains domaines, les procédures budgétaires des pays de l'UEMOA se distinguent de celles françaises, notamment du fait du traitement séparé des dépenses d'investissement, gérées par les ministères du Plan et, en grande partie, par les institutions extérieures. Même lorsque les ministères des Finances et du Plan ont été fusionnés, les différences de traitement demeurent.

En termes donc d'institutions chargées de l'élaboration du budget on retrouve dans les pays de l'UEMOA, ces deux ministères qui, dans le temps sont fusionnés et séparés.

Qu'ils soient fusionnés ou séparés, les ministères en charge des finances et celui en charge du plan dans les pays de l'UEMOA sont précurseurs de l'élaboration du budget de l'Etat.

³³ MESPLE-SOMPS (S) et RAFFINOT (M) « Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina-Faso et Mali » DT/2003/13.

LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

Au Bénin, comme dans les autres pays de l'UEMOA, la démarche suivie de la préparation au vote du budget jusqu'à l'avènement des Directives de 2009 obéit au schéma ci-après :

Adoption des grandes orientations du budget en Conseil des Ministres suite à la Communication introduite par le Ministre des Finances à ce sujet



Collecte d'informations diverses, de propositions de recettes auprès des Régies Financières et de propositions de dépenses auprès des Institutions de l'Etat et des Ministères



Traitement des informations et propositions budgétaires et rédaction du document de synthèse (travaux techniques effectués par l'Administration des Finances suivant le calendrier établi sur la période Avril - Juillet)



Conférences budgétaires



Elaboration des avant-projets de budget et de la Loi de Finances



Envoi du dossier budgétaire au Conseil Economique et Social pour avis



Transmission du dossier budgétaire au Gouvernement et son adoption en Conseil des Ministres



Communiqué de presse pour rendre compte au public de la session budgétaire du Conseil des Ministres.



Transmission du dossier budgétaire à l'Assemblée Nationale (A.N.) (1 semaine avant l'ouverture de la session budgétaire de l'A.N.) pour appréciation par les commissions Spécialisées, notamment la commission des Finances.



Examen du Rapport de la Commission des Finances et vote des projets de budget et de la Loi de finances en plénière.



Exécution du budget par l'exécutif et reddition de comptes



Contrôle de l'exécution par le Parlement et la juridiction financière

les procédures ainsi rappelés connaîtront de profondes transformations avec la Directive relative aux lois de finances de l'UEMOA. La présente thèse mettra l'accent sur ces transformations.

2- Les acteurs des systèmes financiers publics

D'après les Constitutions des Etats de l'UEMOA, l'élaboration des projets de BGE et de Loi de Finances de l'Année constitue une prérogative du Pouvoir Exécutif. Dans la pratique, cette mission est assurée par le Ministre des Finances qui est mandaté par le Chef du Gouvernement pour enclencher et suivre tout le processus de préparation et de vote des projets de Budget Général de l'Etat et de Loi de Finances. Pour ce faire, il est concentré, entre les mains du Ministre des Finances, une multitude d'attributions qui lui confèrent une suprématie de fait sur les autres Ministres³⁴.

³⁴ Seul chargé de la politique budgétaire de l'Etat, de la politique économique et monétaire, le Ministre des Finances a la responsabilité d'élaborer le Budget de l'Etat et la loi de finances. Le Ministre des Finances fait appliquer, par la DGB les principes généraux du Droit Budgétaire dans le cadre des travaux techniques de confection du BGE et de la LDF. Le Ministre des Finances peut proposer, lors de la confection de la LDF, la création de ressources financières nouvelles ou les réductions de demandes d'autorisations nouvelles qui permettent de faire entrer les prévisions du projet. Le Ministre des Finances procède à l'arbitrage entre les recettes et les dépenses publiques, lors de la Conférence Budgétaire, ce qui lui permet de définir l'équilibre général de la LDF.

Cette suprématie est-elle maintenue ou aménagée avec la nouvelle Directive de l'UEMOA relative aux lois de finances? La présente thèse apporte la réponse à cette interrogation à travers l'examen des pouvoirs actuels du Ministre des Finances des Etats de l'UEMOA.

De façon classique, l'Assemblée Nationale dans les Etats de l'UEMOA vote le budget et contrôle l'action du gouvernement. Une des composantes des nouvelles réformes budgétaires dans les pays de l'UEMOA est l'amélioration de la transparence et le renforcement du rôle du Parlement.

Le renforcement du rôle du Parlement s'effectue à diverses étapes du cycle budgétaire. Il peut comprendre, entre autres :

-la tenue d'un débat d'orientation budgétaire en cours de préparation du budget de manière à ce que l'exécutif dispose d'un feedback du Parlement sur les grandes orientations budgétaires et aussi à pré-sensibiliser le Parlement sur les choix cruciaux;

-l'amélioration de la documentation budgétaire qui doit expliquer clairement la politique budgétaire suivie, son lien avec les stratégies nationales et la performance attendue;

-une reddition des comptes dans les meilleurs délais, comprenant non seulement un rapport financier mais aussi des éléments sur les résultats atteints.

Ce renforcement du rôle du Parlement nécessite un renforcement de ses capacités d'analyse que la présente thèse a examiné.

La nécessité du contrôle et de la vérification des deniers publics exige l'action d'un organisme qui assure une gestion efficace et efficiente de ces flux et sanctionne, le cas échéant, leur mauvaise utilisation, avec des pouvoirs accrus³⁵.

En effet, la juridiction financière est le troisième maillon institutionnel des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA. Dotés de pouvoirs juridictionnels, les Cours des comptes des Etats de l'UEMOA doivent voir également leurs rôles évoluer. En effet, la Directive relative aux lois de finances a élargi les compétences

³⁵ d'OLIVEIRA MARTINS (G) « La place de la Cour des comptes dans le système politique Portugal » article publié dans les Actes de la IV^e Université de printemps de Finances publiques, LGDJ, 2009, p201

des Cours des comptes dans leur rôle d'appui au Parlement dans la mesure où, en plus de leurs compétences anciennes, elles devront donner leur avis sur :

- le système de *contrôle interne* et le dispositif de *contrôle de gestion* mis en place par le responsable de programme ;
- la qualité des procédures comptables et des comptes;
- ainsi que sur les rapports annuels de performance en évaluant l'efficacité, l'économie et l'efficacité des résultats obtenus.

La question qui se pose est de savoir comment les juridictions financières des Etats de l'UEMOA qui peinent à s'installer³⁶ et ont des difficultés à jouer leurs rôles classiques peuvent-elles couvrir les nouveaux champs de compétence ?

Paragraphe 2 : La nouvelle gouvernance financière publique

D'après le FMI et la Banque Mondiale, les institutions de gouvernance recouvrent les institutions de sécurisation des droits individuels et de régulation des marchés ainsi que le fonctionnement des administrations publiques et du système politique.

Pour Nicolas MEISEL et Jacques OULD AOUDIA, la bonne gouvernance est la transparence de l'action publique, le contrôle de la corruption, le libre fonctionnement des marchés, la démocratie et l'Etat de droit³⁷.

Afin de promouvoir la croissance économique et le développement durable, un État efficace devrait être en mesure de mobiliser des recettes, d'emprunter avec prudence, de planifier et de gérer les dépenses des deniers publics de manière efficace

³⁶ L'article 68 du Traité de l'UEMOA enjoint d'instituer une Cour des Comptes nationale dans chaque Etat membre, afin de garantir la transparence et la fiabilité des finances publiques étatiques dans l'ensemble de l'Union. Les dispositions de cet article ont été rappelées par la Directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 selon laquelle les Etats membres devaient « créer des Cours des comptes autonomes au plus tard le 31 décembre 2002 ». Mais jusqu'au 31 juillet 2015, deux des huit pays notamment le Bénin et le Mali n'ont pas encore de Cours des comptes.

³⁷ Agence Française de Développement, Document de travail n°58, janvier 2008.

et efficiente, et de justifier l'utilisation des fonds et les résultats obtenus. La gestion saine des finances publiques contribue à ces résultats grâce à ses éléments de transparence, de participation, de réactivité, de supervision, d'obligation de rendre compte et de prévisibilité. Il s'agit d'éléments de bonne gouvernance financière, un préalable pour le développement économique et social d'un État.

C'est pourquoi, le Professeur Michel Bouvier disait que le processus de modernisation de la gestion publique dont est porteuse la LOLF en France n'est pas étroitement financier, il est de nature à transformer l'Etat en profondeur. Ainsi, disait-il; l'enjeu majeur qui se trouve en toile de fond de cette réforme va bien au-delà de la seule gestion rationnelle des finances publiques. Il s'agit d'une véritable révolution culturelle qui ne se limite pas à une conception managériale de la gestion publique mais s'inscrit dans un cadre plus vaste, celui de la nouvelle gouvernance financière de l'Etat »³⁸.

A- Les gouvernances publiques et privées resteront sur un plan fondamental distinctes l'une de l'autre

La gouvernance publique qui nous intéresse dans la présente thèse est celle qui s'exerce dans les Etats. Elle doit être distinguée de la gouvernance d'entreprise qui s'exerce dans le cadre de structures dont les sources de légitimité, les modes d'organisation et de fonctionnement et les finalités sont fondamentalement différents. L'une s'exerce dans l'espace public, l'autre dans l'espace privé. Il est important de rappeler cette différence car la distinction nette entre espace public et espace privé est à la source de la démocratie moderne. Chacun des débats de société en est la preuve. Et les grands régimes totalitaires des siècles précédent et actuel portent tous la trace d'un effacement entre l'espace public et l'espace privé. Or, dans le cadre des changements institutionnels actuels, ces frontières se déplacent, se chevauchent, parfois à l'insu même des décideurs politiques.

³⁸ BARILARI (A) & BOUVIER (M) « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat » extenso-LGDJ. Collection Systèmes 3e édition avril 2010, p 26.

Nous définirons ici la bonne gouvernance financière comme celle qui permet de répondre au contexte actuel d'une crise des méthodes de gestion financière et d'une réorganisation de l'architecture financière internationale.³⁹

En effet, les institutions financières de l'Etat, parmi d'autres, sont de plus en plus inadaptées aux besoins politiques, économiques et sociaux des sociétés modernes. Comme les autres institutions de l'Etat, elles ont été créées pour une société construite sur la base d'un Etat organisé de façon pyramidale, avec d'un côté le citoyen, de l'autre l'Etat. C'est le modèle qu'a si bien décrit Tocqueville. Or, nous passons progressivement dans un autre type de société. De plus en plus, plusieurs centres de décision, locaux, nationaux et internationaux sont régulés par des rapports de coopération, plus que d'autorité, animés par une multitude d'acteurs formels et informels. Mais cette régulation n'est pas aléatoire : elle a un sens, une direction : elle participe actuellement à la réorganisation de l'architecture du système financier international décrite par Michel BOUVIER en 2001 à l'OCDE⁴⁰.

En ce qui concerne notre spécialité, la **gouvernance financière publique**, la distinction entre gouvernance financière privée et publique est donc tout aussi pertinente. L'outil central de la gouvernance financière, qu'elle soit publique ou privée, est la gestion, c'est-à-dire l'ensemble des techniques comptables et managériales d'une organisation. La gestion n'est pas une technique pure, neutre et sans a priori idéologique⁴¹. L'idée que la bonne gouvernance financière publique puisse s'assimiler sans nuances à la bonne gestion financière privée est erronée. Aujourd'hui, il nous semble que si la bonne gouvernance financière publique s'inspire et doit s'inspirer sur bien des points de la gestion financière privée, elle en est foncièrement distincte.

La gouvernance intègre à la fois des critères de gestion issus de l'entreprise privée et des critères de tradition démocratique. C'est une alchimie entre gestion et démocratie moderne, qui fonde ce que l'on appelait autrefois le système de relations

³⁹ BOUVIER (M), « Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique » in Processus budgétaire, Vers un nouveau rôle du Parlement, Paris, OCDE et Sénat, 2001, pp.133-148

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ POLANYI (K), La grande transformation, Paris, Gallimard, 1983, p 62.

entre gouvernants et gouvernés. Dans cette combinaison gestion/démocratie, l'aspect démocratique est le principe supérieur auquel doit se soumettre la gouvernance.

B- La Directive relative aux Lois de Finances dans les Etats de l'UEMOA: vecteur d'introduction de la nouvelle gouvernance financière publique dans l'espace.

La Directive de 2009 relative aux lois de finances dans les Etats de l'UEMOA « *impulse une nouvelle gestion publique* ». Mais elle le fait dans la perspective d'une gouvernance systémique financière publique, elle-même « dans la perspective d'une gouvernance systémique de l'Etat ».

Quatre principes inspirent les règles, processus et pratiques de la gouvernance financière publique. Ces principes existent aussi dans la gouvernance privée, mais leur fondement et leur application sont différents. Ils sont, potentiellement, portés par la loi organique relative aux de lois de finances française et la décentralisation en France. Dans les Etats de l'UEMOA, ils sont portés par la Directive relative aux lois de finances de 2009.

- La transparence prônée par la Directive relative aux Lois de Finances doit être mise en œuvre dans la nouvelle gouvernance financière.

La transparence intéresse de plus en plus le monde économique et notamment les marchés financiers. Néanmoins, le secteur privé autorise l'opacité totale de certaines opérations de gestion, y compris d'une grande entreprise, à partir du moment où celle-ci n'interfère pas avec le public. Sur ce plan, le secteur public a acquis une forte avance historique puisque l'administration est tenue, au moins dans les textes, de rendre des comptes aux citoyens à leur demande depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Sur le plan historique, les événements ont été bien sûr beaucoup plus lents. La création de la Cour des comptes en France, il y a deux siècles, le principe de spécialité ont marqué des étapes importantes. La création en France de la Commission d'accès aux documents administratifs montre que la proclamation des grands principes ne saurait suffire en ce domaine, pas plus qu'en d'autres.

Pourtant, comme l'écrit GIOVANNI SARTORI, la survie de la démocratie n'est « pas assurée si ses principes et mécanismes ne sont pas à la portée de l'intellect de

l'homme moyen »⁴². De fait, le désintérêt actuel pour les finances publiques, tant de la part de certains parlementaires que des citoyens, est probablement le résultat d'une incompréhension globale et particulière des finances publiques. D'où la nécessité des réformes en cours. Mais jusqu'où le principe de transparence doit-il aller dans son application ?

En matière de gouvernance financière publique, la publication des comptes ne paraît pas acquise dans de bonnes conditions dans les Etats de l'UEMOA. La présente thèse s'attèlera à démontrer les progrès apportés à ce sujet par la DLF.

- La sincérité des comptes prônée par la DLF devra se concrétiser dans la nouvelle gouvernance financière.

La sincérité budgétaire, que l'on doit distinguer de la sincérité comptable dont s'assure l'agent comptable, n'est pas un thème neuf de la gestion publique. La publication par les juridictions financières des rapports sur l'exécution des lois de finances en témoigne régulièrement. La Cour des comptes française a d'ailleurs beaucoup œuvré pour le renforcement de ce principe. Comme le rappelle Georges de Reilhan, « *Le principe de sincérité du budget de l'Etat est devenu depuis 1993, aux côtés des principes d'unité et d'universalité, un des principaux motifs soulevé par les députés et les sénateurs dans la rédaction de leurs saisines tendant à demander au Conseil constitutionnel de déclarer non conforme à la Constitution telle ou telle loi de finances.* »⁴³.

Le législateur communautaire de l'UEMOA a également accordé une grande importance au principe de sincérité en prévoyant la certification des comptes de l'Etat par la juridiction des comptes. La présente thèse analyse les conditions de mise en œuvre de cette ambition de l'UEMOA pour la fiabilité des comptabilités publiques.

⁴² GIOVANNI SARTORI, *Théorie de la Démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, p.5.

⁴³ de REILHAN (R), « le principe de sincérité budgétaire : l'effectivité des saisines du Conseil constitutionnel à l'épreuve des rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances. » RFFP, n°78, juin 2002, pp.187-206.

- Une nouvelle notion de responsabilité managériale s'incarnera dans la nouvelle gouvernance financière.

Ce qui paraît fondamental sur ce point est l'émergence d'une responsabilité managériale, complètement distincte de la responsabilité financière ou politique, et qui ne fait pas partie de la culture administrative, même si dans les textes cette forme de responsabilité peut exister⁴⁴.

La Directive de 2009 offre les conditions pour mettre ce principe en application au travers de la naissance de la responsabilité du gestionnaire. La mise en place de règles de contractualisation entre les institutions publiques va également y contribuer.

Là aussi, comme pour ce qui concerne le principe d'efficacité, il s'agit d'une évolution des attitudes que la loi seule ne peut faire entrer dans les faits. Afin d'atténuer les craintes liées à cette responsabilisation du gestionnaire, il s'agit, au plus tôt, de réfléchir à la délimitation précise du périmètre de la responsabilité du fonctionnaire et d'en fixer les limites. Mais aussi, de façon plus positive, d'en faire un instrument de gestion des ressources humaines :

- du point de vue des procédures : dans la mesure où se développe un pouvoir managérial, comment, concrètement le responsable de programme peut-il être évalué sur sa responsabilité managériale ? Comment celle-ci peut-elle être mise en cause ? Les critères doivent être bien sûr clairs et transparents pour l'appropriation de la réforme par les agents publics ;
- du point de vue de l'organisation générale : quels sont les niveaux de l'organisation (Etat, collectivités internationales, collectivités territoriales) où doit s'exercer la responsabilité financière managériale ? Cela ne peut se faire simplement à la lecture d'organigrammes formels, mais par rapport à la participation à des programmes bien définis ;
- du point de vue de la carrière des agents publics : comment évaluer le travail de chacun des acteurs de la décision financière ? Cette question touche au statut et à la progression de la fonction publique et ne serait, être résolue, si l'on maintient dans les Etats de l'UEMOA le système d'avancement des fonctionnaires⁴⁵.

⁴⁴ La possibilité de faire évoluer la carrière d'un fonctionnaire en fonction de ses réussites managériales existe.

⁴⁵ Un système qui est quasiment le même dans tous les Etats de l'UEMOA

- De la nouvelle gouvernance financière résultera une pratique rénovée de l'efficacité administrative

Bernard Abate propose une définition très précise de l'efficacité dans le cadre qui nous occupe : « on entendra par efficacité à la fois les bénéfiques finals retirés des politiques de l'Etat (l'efficacité socio-économique), la qualité des prestations réalisées pour l'accomplissement de ces politiques (qualité de service) et l'optimisation des moyens qui leur sont consacrés (efficacité de la gestion des moyens) »⁴⁶.

La DLF véhicule l'idée d'une meilleure efficacité en ce sens, par la diffusion d'une culture de résultats, la gestion par programmes, l'amélioration de la fongibilité des crédits et la facilitation des procédures de contrôle a priori. Elle modifie le système nerveux de la gestion financière de l'Etat en modifiant la répartition des pouvoirs.

Mais il s'agit aussi d'assurer la véritable volonté réformatrice de la Directive :

- par des systèmes d'information souples, qui doivent être au service des objectifs politiques. Ils devraient ainsi contribuer à l'efficacité de la gestion des finances publiques ;
- par le développement d'une culture professionnelle nouvelle, ce qui suppose un accompagnement. L'usage d'un vocabulaire managérial ne suffit pas. Au-delà des outils, des compétences et des comportements, ne faudra-t-il pas repenser la forme même des organisations publiques, les pyramides hiérarchiques, ce qui nécessite évidemment de l'audace ?

Au delà de ces quatre principes, plusieurs autres sont évoqués par les auteurs pour caractériser la bonne gouvernance. Au nombre de ceux-ci, on peut citer par exemple les principes de la garantie et de la stabilité des moyens qui sont, selon Gustave KOUEVI indissociables de la bonne gouvernance⁴⁷.

⁴⁶ ABATE (B.), « La réforme budgétaire et les attentes de la nouvelle gestion publique », RFFP, mars 2002, n°82, p.56.

⁴⁷ KOUEVI (G), "Quelle autonomie financière pour quelles interventions économiques des collectivités locales? Actes de la 1ère Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, LGDJ, EDA, 2004, p 212.

SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DE LA THESE

Les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA subissent plusieurs influences : d'une part, sur le plan interne, ils sont soumis aux cultures de leurs pays respectifs et à la pratique qui s'est développée en marge des textes⁴⁸ et d'autre part, celle des bailleurs de fonds et des groupes sous régionaux⁴⁹ et de la culture occidentale. Dans ce contexte, l'appartenance à l'UEMOA était perçue comme une véritable chance par les pays membres particulièrement pour améliorer le système de gestion publique. C'est pourquoi, son avènement a suscité un grand intérêt et était présenté comme l'une des solutions les plus opérationnelles aux problèmes budgétaires et financiers que connaissent les Etats membres⁵⁰. Dans ce cadre, il devrait entraîner à terme un changement notoire dans les systèmes financiers publics des Etats membres. L'adoption en 1997 des premières Directives fixant le cadre harmonisé des finances publiques avait l'ambition de répondre à cet objet. Cette appréhension est formulée sans aucune ambiguïté dans les paragraphes 3 et 4 du préambule des Directives n°05/97 et n°06/97 CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relatives respectivement à la loi de finances et au règlement général sur la comptabilité publique : *« le Conseil des Ministres de l'UEMOA, persuadé de la nécessité d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, en vue de conforter la stabilité de la monnaie commune ; convaincu que l'harmonisation du cadre juridique des finances publiques est indispensable à l'exercice de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires nationales »*⁵¹. C'est dans ce cadre qu'un virage a été opéré en 2009 à travers la réécriture des Directives, et qui participait de cette vision d'une gestion transparente,

⁴⁸ BOUVIER (M) (sous la direction), la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Paris Ministère des affaires étrangères, 2004 p. 45

⁴⁹ Id. p.45

⁵⁰ N MEDE, « Réflexion sur le cadre Harmonisé des Finances publiques dans l'espace UEMOA », précité p.5

⁵¹ Voir les paragraphes 3 et 4 du préambule des Directives n°05/97 et n°06/97 CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative respectivement à la loi de finances et au règlement général sur la comptabilité publique.

efficace et efficace des Finances publiques⁵². A propos de ce changement, le Professeur Nicaise MEDE faisait observer que : « *le cadre harmonisé des Finances publiques dans les Etats de l'UEMOA marque le passage d'une régulation par le droit à une régulation par les résultats* ». On ne peut que souscrire à cette analyse car l'implémentation effective du nouveau cadre devrait marquer une rupture avec le pilotage à vue qui caractérise la gestion budgétaire des Etats membres avec l'utilisation des outils modernes de gestion des finances publiques du FMI et du droit budgétaire et de la comptabilité publique française⁵³.

Sous réserve de cette remarque pertinente de Nicaise MEDE, nous pouvons estimer de notre côté que « *le cadre harmonisé des Finances publiques des Etats de l'UEMOA devrait marquer le passage d'une gestion caractérisée par la non gouvernance à une gestion régie par gouvernance financière publique* ». Cependant, il demeure évident que quel que soit le système budgétaire et comptable choisi, le vrai défi sera la mise en œuvre du droit secrété, d'abord par la transposition dans les droits nationaux des Etats membres, ensuite par son opérationnalité, et enfin par le résultat que cette intégration peut avoir sur les systèmes financiers publics des Etats membres. Autrement, la question essentielle à laquelle une réforme des procédures budgétaires et comptables devrait apporter une réponse n'est pas étroitement financière⁵⁴. Elle porte en réalité sur la régulation et la mise en cohérence de l'ensemble très diversifié que forment les systèmes financiers publics étant donné que les budgets sont au cœur du problème. Aussi, cette situation expliquerait-elle le fait que les Directives communautaires connaissent de fortunes diverses dans les différents Etats. En effet, certains Etats sont très avancés dans l'internalisation des Directives. Parmi eux, on peut retenir le Sénégal, le Niger et le Bénin, par contre d'autres Etats ont mis du temps pour l'internalisation, le Mali et le Burkina-Faso.

Malgré tout, il s'observe que l'atteinte des objectifs de la nouvelle gouvernance financière publique escomptés par le cadre harmonisé des finances publiques ne semble pas être forcément liée à de simple transposition. Il est avant tout nécessaire

⁵² Nicaise MEDE, « Réflexion sur le cadre Harmonisé des Finances publiques dans l'espace UEMOA », précité p.5

⁵³ Il s'agit précisément du Manuel de statistique du FMI de 1986.

⁵⁴ BOUVIER (M) (sous la direction), la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Paris Ministère des affaires étrangères, 2004, précité p. 31

d'adapter la réforme afin que les nouvelles procédures financières ne soient plus que théoriques.

Paragraphe 1 : Les questions soulevées par le sujet

Le philosophe Claude Lévi STRAUSS affirmait que : « *le savant n'est pas celui qui fournit les bonnes réponses, mais celui qui pose les vraies questions* »⁵⁵. La question principale que soulève notre étude est l'influence de la nouvelle gouvernance financière publique sur les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA. De façon précise, la problématique principale de ce thème peut être construite autour de la question suivante : dans quelles mesures les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA s'adaptent-ils aux principes et exigences de la nouvelle gouvernance financière publique? Cette question est d'ordre logique dans la mesure où la prise de la décision financière publique, et tout particulièrement l'objectif de la maîtrise de la gestion des dépenses publiques, apparaît comme un élément déterminant dans les stratégies de lutte contre la pauvreté⁵⁶, et, conscient de cette réalité et des maux qui caractérisent les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA, les partenaires techniques et financiers forcent les Etats à s'engager dans le processus d'arrimage des systèmes financiers publics aux objectifs de la lutte contre pauvreté. Lesquels objectifs ne peuvent être atteints au niveau financier qu'à travers l'application des quatre principes de la gouvernance financière publique ci-dessus évoqués.

Mais dans cette perspective, le cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA permettra-t-il aux systèmes financiers en étude de s'arrimer avec les réalités sociologiques des pays ?

Autrement, les réformes voulues par l'UEMOA sont-elles en adéquation avec l'environnement interne et externe des pays ?

Quelles transformations les systèmes financiers ont-ils déjà subi et quelles stratégies du changement sur le long terme des systèmes financiers publics faudra-t-il adopter pour atteindre à termes les objectifs escomptés ?

⁵⁵ Claude Lévi STRAUSS cité par M-A COHENDET, méthodes de travail, Paris Montchrestien, 1996, p22.

⁵⁶ BOUVIER (M), Acte de la IIème université de printemps de Finances publiques du Groupement Européen de Recherches en Finances publiques (GERFIP), L.G.D.J, E.J.A. 2006, page 283

Paragraphe 2 : Les tentatives de réponse

Une analyse minutieuse du cadre harmonisé des Finances publiques de l'UEMOA et des réalités sociologiques des Etats de l'UEMOA semble nous autoriser à apporter la réponse suivante : le cadre harmonisé des Finances publiques de l'UEMOA a défini pour les Etats une boussole pour la réforme des systèmes financiers publics nationaux dont la réelle application satisfera dans une large mesure aux principes de transparence, de sincérité des comptes, de la responsabilité managériale et de l'efficacité de l'administration prônés par la nouvelle gouvernance financière publique.

Mais, les pays rencontrent à des degrés divers les mêmes difficultés dans la préparation, l'exécution ou le contrôle de leurs finances. Des problèmes identiques y sont identifiés, tels que l'incapacité de respecter et d'accepter les règles, la corruption, la mauvaise gestion, l'opacité, l'insuffisance des ressources et des contrôles, les difficultés à traiter les informations, le manque de discipline financière, les délais de paiement très longs, les arriérés qui s'accumulent, des projections budgétaires optimistes au regard des ressources, des dépenses sous-évaluées, des fonctionnaires mal formés ou, pour les plus performants, le départ pour des organismes les rémunérant à leur mesure ; un sous-équipement en matériel informatique ...

Ces difficultés semblent ne pas trouver de solutions dans la réforme proposée par le cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA parce qu'elles sont d'ordre structurel. La réforme s'étant focalisée sur l'efficacité de la dépense publique et non le contexte du fonctionnement des systèmes financiers.

Même si les ajustements qui leur ont été apportés, comme les carences et dérives dont ils ont été l'objet, n'ont pas permis d'observer la montée d'un modèle propre de systèmes financiers publics adaptés à la réalité et à la culture des pays de l'UEMOA, ils ont connu de véritables transformations (première partie) tant au niveau normatif qu'institutionnel (titre 1) qu'aux plans matériel et fonctionnel (titre 2).

Pour atteindre les effets voulus par ces mutations, sous le vent de la nouvelle gouvernance financière publique et la bannière de l'UEMOA, une consolidation desdits systèmes financiers publics (deuxième partie) s'avère nécessaire. Elle passe par l'identification des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA dans le

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

contexte de la mondialisation des pratiques financières publiques (titre 1) et le pari de la reconstruction des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA (titre2).

PREMIÈRE PARTIE :
LES MUTATIONS DES SYSTÈMES
FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DANS
L'ESPACE UEMOA

PREMIÈRE PARTIE :
LES MUTATIONS DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DANS L'ESPACE UEMOA

L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et de la performance des services de l'Etat⁵⁷, le renforcement du rôle des Parlements et des Cours des comptes, ou la mise en perspective de l'évolution des finances publiques en termes d'enjeux de la lutte contre la corruption et de la réduction de la pauvreté sont les objectifs fondamentaux de transformation des systèmes financiers publics dans les Etats de l'UEMOA.

La mise en exergue de ces ambitions, forcé d'abord par le contexte mondial et les apporteurs de ressources a été une préoccupation majeure de la commission de l'UEMOA qui, a insufflé un dynamisme de transformation des instruments de fonctionnement des systèmes financiers publics dans l'espace UEMOA tant dans leur contenu immatériel que matériel.

C'est alors qu'un peu partout dans les huit pays de l'Union, les systèmes financiers publics sont en pleine mutation, en faisant l'objet, comme ce l'était les deux décennies passées, de réformes plus ou moins significatives⁵⁸. Partout, l'accent est mis sur la nécessité de moderniser la gestion de l'argent public, sur l'impératif d'une nouvelle gouvernance financière publique devant prendre modèle sur les savoir-faire utilisés par les entreprises privées sans pour autant, il faut le souligner, que l'on veuille assimiler totalement l'Etat à l'entreprise dès lors qu'il est admis que celui-ci doit conserver les spécificités qui sont les siennes. Il est par exemple attendu plus d'efficacité, de transparence, de sincérité, de performances ainsi que plus de programmation pluriannuelle des dépenses, plus d'évaluation des résultats. Cette conception managériale de la gestion publique représente un véritable défi, voire même une révolution, pour les décideurs politiques des Etats de l'UEMOA comme pour les fonctionnaires de responsabilité⁵⁹. On assiste ainsi au sein des systèmes financiers publics des Etats à la confrontation entre deux conceptions dont la nature est à première vue diamétralement différente : une logique politique et une logique économique. « Y sont associées en effet deux cultures, une culture démocratique et une culture de gestion, celle de l'entreprise, dont l'objectif est

⁵⁷ MORIN (N), La place stratégique de la nouvelle comptabilité de l'Etat, Actes de la II^e université de printemps de Finances publiques du GERFIP, LGDJ, E.J.A 2006, p13.

⁵⁸ BARILARI (A) & BOUVIER (M) « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat » extenso-LGDJ. Collection Systèmes 3^e édition avril 2010, p 17.

⁵⁹ BOUVIER (M) (sous la direction), la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Paris Ministère des affaires étrangères, 2004, précité p.33.

PREMIÈRE PARTIE :
LES MUTATIONS DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DANS L'ESPACE UEMOA

différent »⁶⁰. Ainsi, d'un côté une logique politique ancienne, qui procède de la tradition héritée de la France et qui privilégie dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir financier la capacité politique, c'est-à-dire celle des élus ; lui fait désormais face une logique de gestion, plus récente, qui répond quant à elle à des impératifs économiques et qui privilégie la « capacité d'expertise technique » des décideurs. Il en résulte un enjeu fondamental qui est de parvenir à concilier ces deux logiques⁶¹. Il s'agit en réalité d'une véritable révolution des logiques politiques et administratives, qui s'inscrit dans un processus de longue durée.

Les transformations ont été d'abord immatérielles à travers l'adhésion, l'acceptation et la définition de nouvelles règles de fonctionnement modifiant les cadres normatif et institutionnel du système juridique financier public des Etats de l'UEMOA (titre 1).

Regain de l'importance de la contribution des finances publiques au développement grâce à l'agenda des OMD et la volonté de mettre la croissance au service de lutte contre la pauvreté, les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA sont non seulement considérés comme un moyen de stabilisation macroéconomique, mais de plus en plus comme un instrument de réalisation des objectifs de politique publique. A cet égard, les nouvelles règles des finances publiques émises dans les Etats de l'Union modifient substantiellement au plan matériel, le contenu et le fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats (titre 2).

⁶⁰ BARILARI (A) & BOUVIER (M) « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat » extenso-LGDJ. Collection Systèmes 3e édition avril 2010, précité, p 14.

⁶¹ BOUVIER (M) (sous la direction), la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Paris Ministère des affaires étrangères, 2004, précité p.33.

**TITRE I : LES TRANSFORMATIONS NORMATIVES ET
INSTITUTIONNELLES DES SYSTÈMES FINANCIERS
PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA**

TITRE 1 : LES TRANSFORMATIONS NORMATIVES ET INSTITUTIONNELLES DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

On assiste aujourd'hui dans les Etats de l'UEMOA à une mutation d'ampleur de l'organisation des systèmes financiers publics un peu comme ce qui s'est récemment développé dans les grands pays du monde au point où le Professeur Bouvier l'assimilait à une onde de choc qui s'étend progressivement⁶². Tous les pays de l'Union sont confrontés en effet, à la réforme de leurs finances publiques. Ce qui est la conséquence d'effet systémique des réformes engagées dans les pays développés comme ceux de l'OCDE. Lesquelles réformes rétroagissent, se répercutent de pays en pays, si bien que l'on peut observer un rapprochement progressif des dispositifs⁶³. Ainsi que l'établissait le Professeur KOUEVI Amavi Gustave, en parlant de la réforme des Comptes Spéciaux de Trésor⁶⁴, le constat est que "des réformes progressives et décisives" des systèmes financiers publics ont abouti à institutionnaliser de nouvelles pratiques financières dans les Etats.

La nouvelle gouvernance financière publique socle des réformes engagées fait partie intégrante du noyau dur des mesures de viabilité et de prospérité économique préconisée par la communauté des bailleurs de fonds et mises en œuvre sous l'égide des institutions financières internationales.

Par cette réforme, le budget, instrument le plus important mis à la disposition du Gouvernement pour atteindre les objectifs de développement du pays devrait traduire désormais dans les Etats de l'UEMOA fidèlement les orientations des pouvoirs publics. Il doit refléter la politique économique et sociale des pays de même que les priorités arrêtés au regard des financements mobilisés et l'effort financier consenti par l'Etat dans la gestion des affaires publiques et l'exécution des politiques sectorielles.

La réforme s'inscrit dans les Etats de l'UEMOA dans un cadre marqué par la nécessité de

⁶² BOUVIER (M), repenser et reconstruire les finances publiques de demain, "Avant-propos, des actes de la 1ère université de printemps de finances publiques du GERFIP", LGDJ, E.J.A 2004

⁶³ ibidem

⁶⁴ KOUEVI (A), "Les Comptes Spéciaux du Trésor" Thèse de doctorat en Droit public, Université de Toulouse, 1992.

**TITRE I : LES TRANSFORMATIONS NORMATIVES ET INSTITUTIONNELLES DES SYSTÈMES
FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA**

mettre en place les conditions politiques, économiques, sociales et culturelles qui permettraient l'intégration des huit pays dans l'environnement communautaire et international qui connaît d'importantes mutations. Elle répond entre autres à un ensemble d'impératifs dont notamment :

- assurer l'efficacité des dépenses publiques afin de les utiliser comme instrument de réduction de la pauvreté;
- respecter les équilibres financiers fondamentaux afin d'éviter les dysfonctionnements ayant un impact négatif sur le cadre macroéconomique sachant que ce dernier a des répercussions sur le plan social;
- l'instauration de la transparence par l'amélioration de la présentation du budget, le renforcement de sa crédibilité vis-à-vis de l'opinion publique et la consolidation des principes de l'interpellation et de la reddition des comptes;
- la rationalisation des dépenses publiques de façon à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'administration.

L'engagement sur la voie de la réforme par les Etats de l'UEMOA s'est traduite au niveau des systèmes financiers publics par la transformation des dispositifs juridiques (Chapitre 1) avec pour corolaire l'évolution du cadre institutionnel des systèmes financiers publics (Chapitre 2).

**CHAPITRE 1 : LES ÉVOLUTIONS DES
DISPOSITIFS JURIDIQUES DES SYSTÈMES
FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE
L'UEMOA**

CHAPITRE 1 : LES ÉVOLUTIONS DES DISPOSITIFS JURIDIQUES DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

Un vent du changement souffle sur les dispositifs juridiques des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA. Il provoque une mutation normative en profondeur desdits systèmes financiers dans la perspective de bâtir une nouvelle gouvernance financière publique.

Sur la base de cette refonte des institutions financières, se révèle en réalité une mutation d'ampleur des systèmes financiers publics des Etats de l'Union. Les réformes normatives financières entreprises, contrairement à ce qui est parfois estimé, sont très loin de simples aménagements techniques et c'est bien une forme tout à fait nouvelle de gouvernance, prenant modèle sur celle de l'entreprise, qui se dessine à travers elle.

En effet, les procédures d'élaboration, de vote, d'exécution, et du contrôle d'exécution des budgets des Etats sont suffisamment modifiées donnant aux acteurs de la chaîne budgétaire de nouveaux rôles. L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et de la performance des services de l'Etat, le renforcement du rôle du Parlement, ou la mise en perspective de l'évolution des finances publiques en termes d'enjeux de démocratie financière sont les objectifs fondamentaux poursuivis par ces mutations. Quels sont du point de vue théorique les changements qui s'opèrent aux plans normatif et institutionnel et quels effets ont-ils sur les systèmes financiers publics des Etats? C'est la question à laquelle nous tenterons de répondre dans ce chapitre.

La bonne gestion des finances publiques dans les Etats de l'UEMOA étant sous les regards de tous les acteurs de la vie publique, qu'ils soient nationaux ou internationaux, aussi bien les éléments internes qu'internationaux des dispositifs juridiques des systèmes financiers publics de ces Etats ont connu de mutations.

C'est pourquoi nous présenterons l'évolution des normes financières internationales qui impactent les systèmes financiers publics dans les Etats de l'UEMOA (Section 1), et les transformations des normes financières nationales (Section 2).

SECTION 1 : LES NORMES FINANCIERES INTERNATIONALES

Les acteurs en charge des affaires financières publiques sont aux prises avec un système interactif international qui limite et complexifie considérablement leur pouvoir de décision. Dans la réalité, les finances publiques sont devenues "*un fait planétaire*"⁶⁵ qui engagent la responsabilité des décideurs internationaux tout autant que celle des décideurs nationaux ou locaux.

C'est pour cette raison que dans le contexte du renforcement de l'architecture du système financier international, des standards internationaux de bonnes pratiques en gestion des finances publiques sont développés par des organisations internationales, comme: le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale, pour assurer la transparence des systèmes financiers publics.

L'argumentaire en faveur de la transparence des systèmes financiers publics repose sur deux principes fondamentaux. Premièrement, l'efficacité des politiques financière peut être renforcée si leurs objectifs et les instruments utilisés sont connus du public et si les autorités peuvent s'engager de manière crédible à les respecter. Deuxièmement, la bonne gestion des affaires publiques exige que les organes financiers soient tenus de rendre compte, en particulier lorsque les autorités financières bénéficient d'un degré élevé d'autonomie. En outre, lorsque des conflits d'intérêts peuvent surgir entre des entités publiques ou au sein de celles-ci, la transparence de la mission et une définition claire des règles et procédures de fonctionnement des organes peuvent aider à les résoudre, à améliorer la gestion des affaires publiques et à faciliter la cohérence de l'action.

Sur la base des standards internationaux, l'UEMOA a bâti un cadre plus rigoureux qui harmonise les pratiques financières dans les Etats membres. Ce cadre dénommé cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA est la boussole de la transformation des systèmes financiers des Etats de l'UEMOA.

La présente section de notre thèse examinera d'abord ce cadre harmonisé des finances publiques notamment à travers les innovations qu'il apporte aux systèmes financiers publics des Etats (**paragraphe 1**) avant d'aborder les autres normes internationales (**paragraphe 2**).

⁶⁵ BOUVIER (M), Avant-propos des Actes de la 1ère Université de printemps de Finances publiques du GERFIP, LGDJ, E.J.A, 2004.

Paragraphe 1– Les normes communautaires : le cadre harmonisé des Finances publiques de l'UEMOA

Dans le cadre de la réalisation de ses objectifs en matière d'intégration régionale⁶⁶, le Conseil des Ministres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a adopté de nouvelles Directives relatives à l'amélioration et la modernisation des instruments de gestion des finances publiques au sein des huit pays membres de la zone. Ces Directives, au nombre de six, sont relatives au code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA⁶⁷, aux lois de finances⁶⁸, à la comptabilité publique⁶⁹, à la nomenclature budgétaire de l'État⁷⁰, au plan comptable de l'État⁷¹ et au tableau des opérations financières de l'État⁷²(TOFE). Elles modifient le cadre législatif communautaire dans lequel les pays membres de la zone s'étaient inscrits jusqu'à présent.

En effet, ces Directives font suite à celles élaborées entre 1997 et 2000 qui avaient pour objectif d'harmoniser le cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques des Etats membres. L'impact relatif de ces premiers textes sur les législations nationales et la nécessité d'adapter le cadre juridique des finances publiques aux nouveaux standards de gestion internationaux ont plaidé pour une réforme d'envergure du système.

C'est dans ce contexte qu'un travail de révision et de modernisation a été entrepris depuis 2004.

Les versions définitives des textes ont été arrêtées en mai 2009 au cours d'une réunion

⁶⁶ Art. 4, Traité de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) : « [...] l'Union poursuit, dans les conditions établies par le présent Traité, la réalisation des objectifs ci-après : [...] assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale. »

⁶⁷ Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

⁶⁸ Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

⁶⁹ Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

⁷⁰ Directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA.

⁷¹ Directive n°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat au sein de l'UEMOA.

⁷² Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat au sein de l'UEMOA.

qui a consacré l'adhésion des Etats membres et des partenaires techniques aux orientations et au contenu du projet de nouvelle Directive.

La transposition des nouvelles Directives au sein des législations nationales était prévue, au plus tard, pour le 31 Décembre 2011.

Nous présenterons ici essentiellement les dispositions de la Directive relative aux lois de finances qui influencent significativement les systèmes financiers publics des États notamment les articles innovants.

La Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA se compose de 89 articles répartis dans 10 titres. 54 articles sur les 89 apportent des innovations substantielles avec des impacts sur les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA⁷³.

A- Les nouvelles règles qui régissent la préparation du budget

Les nouvelles règles qui régissent la préparation du budget portent sur le domaine d'application, le cadrage macro-économique, le contenu et la présentation des lois de finances.

1 - L'évolution de la portée et du cadrage macro économique des lois de finances

Les nouvelles ambitions qui s'attachent désormais à la formulation des budgets publics pour la zone UEMOA sont définies au premier article de la Directive. il s'agit de :

- la valorisation de la notion de politique budgétaire ;
- la référence à l'horizon de moyen terme ;
- l'appréhension des finances publiques dans leur ensemble.

Tout d'abord, la Directive entend que les lois de finances ne se contentent plus uniquement d'être la description des dépenses et des recettes de l'Etat, mais deviennent des documents dynamiques, traduisant les objectifs nationaux, permettant la mise en œuvre d'une véritable stratégie de développement. Le terme de « politique budgétaire » est ainsi révélateur de la dimension d'outil du développement que

⁷³ Nous avons mis l'accent sur les innovations majeures

représente la loi de finances. A ce titre, le renforcement de la relation entre le budget de l'Etat et les documents de politique stratégique (ex. Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP)) est encouragé par la Directive.

Ensuite, la Directive introduit une référence appuyée à moyen terme. Sans remettre en cause le principe de l'annualité budgétaire qui est maintenu pour la mise en œuvre de la loi de finances, la Directive impose la prise en compte des impacts des choix budgétaires annuels sur les années suivantes que ce soit par le biais des informations que le gouvernement doit fournir au Parlement lors du dépôt de loi de finances⁷⁴ ou par l'approche pluriannuelle des engagements financiers de l'Etat.⁷⁵

Enfin, le remplacement du terme "budget de l'Etat" tel qu'il apparaissait dans la Directive précédente par le terme plus général de "finances publiques" indique l'extension du périmètre de la loi de finances qui doit désormais s'attacher à décrire les relations financières entre l'Etat et les organismes publics tels que les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale⁷⁶. Les concours de l'Etat au profit des entreprises publiques font également partie des informations qui doivent apparaître dans les documents budgétaires⁷⁷.

Les dispositions du premier article de la Directive sont reprises à l'article 2 de la LOLF du Bénin, à l'article 1^{er} de la LOLF du Sénégal, à l'article 1^{er} de la LOLF du Togo, à l'article 1^{er} de la LOLF du Niger, à l'article 1^{er} de la LOLF du Mali et à l'article 1^{er} de la LOLF de la Côte d'Ivoire.

La Directive introduit de nouveaux documents de programmation budgétaire :

- le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP). Il établit, sur la base d'hypothèses économiques, l'évolution des recettes⁷⁸ et

⁷⁴ C'est l'exemple des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) définis aux articles 46 et 53 de la Directive.

⁷⁵ C'est l'exemple des autorisations d'engagement (AE) définies à l'article 17 de la Directive.

⁷⁶ cf. art.55 de la Directive.

⁷⁷ cf. art. 46 et 52 de la Directive.

⁷⁸ Par catégories d'impôts et de taxes

des dépenses de l'Etat et du secteur public ⁷⁹ dans son ensemble sur une période minimale de trois ans ainsi que les objectifs d'équilibre budgétaire.

- les Documents Pluriannuels de Programmation des Dépenses (DPPD). Établis en référence au DPBEP, les DPPD présentent l'évolution budgétaire des programmes. Contrairement au DPBEP qui développe une approche globale, les DPPD ont un périmètre sectoriel. Tous les ministères, budgets annexes et comptes spéciaux présentent chacun un DPPD qui regroupe les programmes qui leur sont associés. Par cohérence, il est nécessaire d'étendre aux institutions constitutionnelles l'obligation de formuler et présenter des DPPD : ceux-ci ne seront, de par la nature particulière des dotations, pas assortis d'objectifs et d'indicateurs (article 14).

A travers l'article 53, la nouvelle Directive consacre juridiquement une pratique budgétaire généralisée mais pas uniforme au sein des pays de l'UEMOA : les budgets-programmes (BP). L'article 53 innove cependant par rapport à la pratique actuelle en encadrant la production des documents⁸⁰ ainsi que leur articulation avec le document de cadrage global (DPBEP) et le projet de loi de finances de l'année : les éléments de ces documents doivent être cohérents entre eux au moment du dépôt du projet de loi de finances au Parlement. Ceci impose une actualisation permanente des documents jusqu'au moment du dépôt afin de garantir l'homogénéité des informations. Les DPPD peuvent accompagner le DPBEP lors du débat d'orientation budgétaire prévu à l'article 57 de la Directive.

L'article 55 introduit, également, une règle de gestion contraignante concernant les budgets des organismes publics : les dépenses de fonctionnement doivent être financées sur les ressources propres de ces organismes. Seules les dépenses d'investissement peuvent être financées par emprunt.

⁷⁹ Il s'agit des organismes et entreprises publiques

⁸⁰ Ex. périmètres ministériels

2- L'élargissement du contenu des lois de finances avec une nouvelle présentation

La Directive procède à la distinction entre "recettes et dépenses budgétaires" et "ressources et charges de trésorerie"⁸¹: les ressources et charges de trésorerie ne sont pas prises en compte dans le solde budgétaire.

Les "opérations de trésorerie" concernent la couverture des besoins de financement de l'Etat⁸². Seules les charges budgétaires résultant de ces opérations, par exemple les intérêts des emprunts sont comptabilisées en opérations budgétaires : les remboursements du capital ou les ressources tirées des emprunts sont traités comme des opérations de trésorerie et n'affectent pas le déficit budgétaire. Les opérations de trésorerie comprennent les opérations destinées à prendre en charge les besoins générés en cours d'année par les décalages entre les recettes recouvrées et les besoins de paiement.

Cette distinction découle directement de la nécessité d'inscrire au budget des opérations considérées comme permanentes ou, du moins, récurrentes⁸³ et de les séparer des opérations ponctuelles⁸⁴.

Cette disposition est reprise à l'article 8 de la LOLF du Bénin, à l'article 6 de la LOLF du Sénégal, du Togo, du Niger et de la Côte d'Ivoire et à l'article 5 de la LOLF du Mali.

L'article 11 de la Directive modifie la nomenclature budgétaire par nature qui compte désormais sept catégories de dépenses⁸⁵.

Il est repris à l'article 13 de la LOLF du Bénin, à l'article 11 de la LOLF du Sénégal du Togo de la Côte d'Ivoire et du Niger, à l'article 10 de la LOLF du Mali.

L'article 12 procède à la modification des méthodes de présentation et de formulation des budgets :

⁸¹ cf. art. 27 de la Directive.

⁸² A titre d'exemple, on peut citer : les produits de cession d'actifs, les produits et remboursements des emprunts, les opérations de dépôt et de retraits sur les comptes des correspondants, les remboursements ou délivrance de prêts et avances

⁸³ Le service de la dette par exemple

⁸⁴ Comme le recours à l'emprunt.

⁸⁵ La nomenclature budgétaire comportait précédemment six catégorie de dépense.

- les ministères et les institutions constitutionnelles délimitent les périmètres de présentation des crédits autrefois présentés par « services » ou « ensemble de services »;
- les crédits sont désormais regroupés par programme, qui deviennent les unités de spécialisation des crédits, et non plus par chapitres et articles comme dans la précédente Directive.

Tout d'abord, les ministères sont désormais les périmètres de présentation des crédits au sein desquels sont regroupés des programmes : il n'y a pas de programme interministériel. Les programmes rassemblent de façon cohérente une ou plusieurs politiques publiques au sein d'un même ministère et peuvent à ce titre concerner un ou plusieurs services d'un même ministère. Dans le cas où une politique publique est mise en œuvre par plusieurs ministères⁸⁶.

Les dispositions de l'article 12 sont reprises à l'article 14 de la LOLF du Bénin, à l'article 12 de la LOLF du Sénégal et du Togo, à l'article 15 de la LOLF de la Côte d'Ivoire, à l'article 13 de la LOLF du Niger, à l'article 11 de la LOLF du Mali.

Relativement à la présentation des lois de finances, la Directive introduit plusieurs changements. Concernant les recettes :

- elle met la présentation de la loi de finances en cohérence avec les dispositions de l'article 6⁸⁷. Il introduit l'obligation de fournir un tableau de trésorerie présentant les prévisions de ressources et de charges ;
- elle complète les plafonds de dépenses par les plafonds d'emplois rémunérés par l'Etat conformément aux dispositions de l'article 12 de la Directive ;
- elle introduit la création du "tableau d'équilibre" présentant le solde budgétaire global⁸⁸ et le solde budgétaire de base⁸⁹.

⁸⁶ Ex. l'accès à l'eau qui peut être mise en œuvre par les ministères de l'eau et de l'assainissement (adduction d'eau dans les villes) ou de l'agriculture (ex. hydraulique rurale)) ceux-ci la déclinent dans des programmes spécifiques

⁸⁷ Distinction entre recettes budgétaires et ressources de trésorerie

⁸⁸ Solde budgétaire global = Différence entre les recettes et les dépenses budgétaires

Concernant les dépenses, l'article 45 procède :

- à la mise en cohérence avec les dispositions de l'article 12⁹⁰ ;
- à la suppression des notions de services votés et mesures/autorisations nouvelles en cohérence avec les nouveaux impératifs de budgétisation en base zéro⁹¹ ;
- à l'introduction de la notion d'autorisations d'engagement (AE) par programme et par dotation pour le budget général, par budget annexe et par compte spécial du trésor conformément aux dispositions de l'article 17 ;
- à l'introduction par ministère et par budget annexe, du plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat ;

B- L'évolution des procédures d'élaboration, de vote, de l'exécution et du contrôle de l'exécution des budgets

La Directive a introduit des innovations dans la procédure d'élaboration, de vote et de mise en œuvre des budgets publics (A) de même qu'en matière de responsabilité et de contrôles des comptes (B).

1- Les innovations dans la procédure d'élaboration, de vote et de mise en œuvre des budgets

Suivant la Directive, le nouveau calendrier budgétaire peut être décomposé en plusieurs phases (indicatif) comme suit :

- **cadrage macroéconomique et élaboration du DPBEP initial** : le cadrage macroéconomique constitue la première étape de la procédure budgétaire. La projection des principaux comptes macroéconomiques⁹² permet de déterminer les perspectives de recettes, d'équilibre ainsi que le niveau global des dépenses. Le DPBEP initial est établi sur la base du cadrage macroéconomique (cf. art.52) ;

⁸⁹ Le solde budgétaire de base permet d'évaluer l'équilibre des finances publiques indépendamment de l'aide au développement = recettes totales hors dons - dépenses courantes - dépenses en capital sur ressources propres

⁹⁰ Il s'agit des programmes et plafonds d'emplois;

⁹¹ Article 61 de la Directive

⁹² Ex. secteur réel, balances des paiements, comptes monétaires, situations des finances publiques

- **organisation du DOB** : une fois le DPEB initial établi et validé par le Conseil des Ministres, le Ministre chargé des finances le transmet au Parlement afin que puisse se dérouler le débat d'orientation budgétaire qui se tient au plus tard le 30 juin de l'année civile ; celui-ci est éventuellement accompagné des DPPD;
- **élaboration de la lettre de cadrage et de la circulaire budgétaire** : ces documents informent les ministères sur le déroulement de la procédure⁹³. La lettre de cadrage est accompagnée d'une version provisoire et indicative du DPBEP (DPBEP initial) prévu à l'article 52 afin de fournir aux ministères sectoriels les premières informations sur le volume de crédits qui peut leur être alloué en cohérence avec l'exercice de cadrage macro économique à moyen terme préalable et les objectifs d'équilibre budgétaire. La direction du budget du ministère des finances apparaît comme l'acteur pivot de cette première étape : elle conduit le travail technique de synthèse des informations pour l'élaboration du DPBEP initial qui nourrit la lettre de cadrage et la circulaire budgétaire (le cas échéant) envoyées aux ministères sectoriels ;
- **élaboration des projets de DPPD⁹⁴ par les ministères** : à la réception des documents précédents, les ministères sectoriels formulent leurs projets de budget à travers l'évaluation des besoins pour la conduite des politiques publiques dont ils ont la charge ainsi que leurs projets de performance. Les demandes de crédits sont accompagnées des justifications pour l'établissement de leurs budgets à base zéro⁹⁵. Les ordonnateurs délégués et les responsables de programme assurent la production et la cohérence des informations. Les directions des affaires financières ou directions des affaires communes assurent la synthèse du projet de DPPD du ministère et leur transmission à la direction du budget pour la préparation des conférences budgétaires;
- **conférences budgétaires et phase d'arbitrage** : après analyse du projet des projets de DPPD⁹⁶, la Direction du budget organise les auditions des responsables de programmes et des directions des affaires financières des ministères afin d'éliminer les divergences et d'arrêter des enveloppes de crédits (AE/CP) et des projets de performance communs : les discussions relatives aux crédits budgétaires et aux objectifs/indicateurs doivent être concomitantes sous peine de vider la démarche de

⁹³ Ex. calendrier, fiches techniques à remplir

⁹⁴ Article 53

⁹⁵ cf. article 61

⁹⁶ Ex. en collaboration avec la Direction de la planification ou du développement

performance de sa substance dans la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique. Les points de désaccord sont retracés dans un dossier d'arbitrage soumis au Ministre des finances et/ou au Premier Ministre ;

- **finalisation du projet de loi de finances et des documents budgétaires** : sur la base des arbitrages, le projet de budget est adopté par le Conseil des Ministres qui peut procéder à des modifications. Le projet de loi de finances de l'année, le DPBEP et les DPPD doivent être cohérents entre eux : le DPBEP et les DPPD étant des documents triennaux glissants, la première année de ces documents doit correspondre à la loi de finances de l'année ;

- **transmission du projet de loi de finances** accompagné des documents visés par l'article 46 de la Directive le jour de l'ouverture de la session budgétaire ;

- **phase de discussion parlementaire et de vote de la loi de finances** : Concernant l'extension de l'autorisation parlementaire, la nouvelle Directive supprime les notions de services votés et de mesures nouvelles. Alors que dans le cadre de la Directive précédente, l'autorisation parlementaire ne portait que sur les évolutions financières d'une année sur l'autre, les dotations précédentes étant considérées comme acquises, celle-ci portera désormais sur l'intégralité des crédits (crédits de paiement (CP) et autorisations d'engagement (AE)) des programmes.

Par son article 63, la Directive opère une innovation par rapport à l'ancien texte : le projet de loi de finances de l'année n+1 (déposé au Parlement en année n) ne peut être discuté tant que le projet de loi de règlement de l'année n-1 n'a pas été déposé accompagné des documents visés aux articles 50 et 51.

Le projet de loi de règlement est déposé au Parlement au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire et non plus au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget. Cette mesure vise l'amélioration de l'information du Parlement qui dispose du projet de loi de règlement de l'année n-1 avant de commencer à travailler sur le projet de loi de finances de l'année n+1. Les dispositions de l'article 63 ont également un objectif incitatif à la production des lois de règlement dont l'élaboration connaît un retard notable dans les pays de l'UEMOA.

- **promulgation de la loi et élaboration du décret de répartition**: une fois le projet de loi de finances de l'année adoptée, le Gouvernement élabore et publie le Décret de répartition afin de permettre la mise en œuvre effective du budget et la mise

en place des crédits, notamment auprès des contrôles financiers et dans les systèmes d'information. Le Décret de répartition prend en compte les modifications votées par le Parlement au cours de la discussion budgétaire

2 - L'évolution des règles fondamentales de mise en œuvre des budgets publics

Pour l'exécution du budget, la Directive supprime la notion d'administrateur de crédits qui apparaissait dans la Directive précédente, rendue nécessaire par concentration de l'ordonnancement entre les mains du Ministre des finances. Désormais, « *les Ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution* ».

Mais, les règles de séparation des ordonnateurs, qui assurent les phases d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement de la dépense, et des comptables qui sont chargés des opérations de recouvrement des créances et de paiement des dépenses sont maintenues dans la Directive. Les Ministres et les présidents d'institutions constitutionnelles ont la possibilité de déléguer leurs compétences d'ordonnateur à des agents publics⁹⁷.

Compte tenu des implications techniques⁹⁸ de la déconcentration de l'ordonnancement, un délai de transition de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions budgétaire est prévu. Au cours de cette phase, le Ministre des finances peut rester ordonnateur principal des dépenses de l'Etat et déléguer au fur et à mesure les compétences d'ordonnateurs aux Ministres sectoriels et aux présidents d'institution.

⁹⁷ Y compris à leurs responsables de programme

⁹⁸ Ex. Mise en place de systèmes d'information fiables pour suivre l'exécution, l'organisation des procédures, le déploiement du réseau des contrôleurs financiers auprès des Ministres sectoriels.

3- L'évolution des responsabilités des acteurs budgétaires et l'élargissement des pouvoirs de contrôle parlementaire et juridictionnel

La Directive renvoie aux règles constitutionnelles nationales de chacun des Etats membres de l'UEMOA le soin de définir les responsabilités des ordonnateurs. Elle renvoie, également, aux réglementations nationales la mise en œuvre de cette responsabilité.

A cet effet, il faut noter que dans presque tous les pays de l'UEMOA, les juridictions financières ont le pouvoir de sanctionner les fautes de gestion des ordonnateurs autres que les Ministres⁹⁹.

Relativement au contrôleur financier, la Directive le rend personnellement responsable du visa apposé sur les actes de gestion¹⁰⁰. L'article 92 de la Directive relative à la comptabilité publique précise que cette responsabilité personnelle porte sur les contrôles de la disponibilité des crédits, sur la vérification des prix par rapport à la mercuriale en vigueur et sur la validité de la créance.

En outre, la Directive consacre l'élargissement des pouvoirs de contrôle du Parlement au cours de l'exécution. Celui-ci, via sa Commission des finances, est désormais destinataire, de façon automatique, d'informations relatives à la gestion infra-annuelle et à l'exécution de la loi de finances : auparavant ces informations ne pouvaient être transmises que sur demande expresse.

Ces informations relatives à l'exécution prennent la forme d'un rapport trimestriel qui présente l'exécution du budget et la mise en œuvre de la loi de finances¹⁰¹ :

⁹⁹ L'article 80 de la Directive énumère et précise d'ailleurs les infractions constitutives d'une faute de gestion à savoir: le non-respect des règles d'exécution des recettes, des dépenses ou des règles de gestion des biens publics; la couverture hiérarchique de l'acte constitutif de l'infraction : les gestionnaires peuvent être sanctionnés pour les fautes commises par leurs subordonnés ; l'inexécution des décisions de justice ; la violation des règles fiscales ; l'octroi d'avantages injustifiés à autrui (en argent ou en nature).

¹⁰⁰ Article 79 de la DLF

¹⁰¹ Ces rapports présentent les informations sur: la consommation des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) ; les mouvements de crédits : transferts et virements; les mouvements réglementaires affectant l'autorisation parlementaire initiale : arrêtés d'annulation de crédits, les reports de crédits.

Chapitre 1 : Les évolutions des dispositifs juridiques des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

Au-delà, de ces rapports trimestrielle, le Parlement conserve la possibilité de conduire des investigations sur place et d'auditionner des Ministres. Il peut, également, s'appuyer sur la Cour des comptes pour la réalisation d'enquêtes¹⁰².

La Cour des comptes exerce le contrôle juridictionnel sur les budgets et les comptes publics. L'article 97 de la Directive relative à la comptabilité publique dispose que la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics et se prononce sur la qualité de la gestion des ordonnateurs.

Enfin, le rôle d'appui au Parlement par la Cour des comptes est renforcé. Au moment du dépôt de la loi de règlement¹⁰³, la Cour transmet au Parlement des avis assortis de recommandations sur :

- le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion¹⁰⁴;
- la qualité des procédures comptables et des comptes ;
- les rapports annuels de performances (RAP).

Le Parlement peut en outre lui demander de réaliser des enquêtes ponctuelles.

Paragraphe 2 : Les normes internationales

Une multitude de normes internationales encadrent les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA. Ces systèmes intègrent des contraintes extérieures provenant notamment des divers partenaires techniques et financiers communément appelés "bailleurs de fonds".

Ainsi que le souligne Jean-Pierre DUPRAT, *"les pays en développement sont tributaires des mécanismes définis par les bailleurs de fonds, FMI, Banque mondiale, Union européenne ou différents Etats développés"*¹⁰⁵.

Les droits nationaux des Etats de l'UEMOA ont, tous, fait le choix de s'inscrire dans un système moniste (un seul ordre juridique) qui suppose que toutes les règles juridiques soient compatibles entre elles. Aux termes des constitutions de la quasi-totalité

¹⁰² Article 75

¹⁰³ Article 51

¹⁰⁴ Efficacité du responsable de programme

¹⁰⁵ DUPRAT (J-P) « la dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions » Revue française des finances publiques n°98 page 11.

des Etats de l'UEMOA, "les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois". Ainsi, les dispositions des accords de prêts, de don et de partenariat des divers bailleurs de fonds sont des normes de conception et de fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA.

Il sera présenté dans ce paragraphe, les mécanismes normatifs ou à influences normatives des deux plus importants Partenaires Techniques et Financiers (PTF) des Etats de l'UEMOA : le FMI (A) et la Banque Mondiale (B).

A- Les standards internationaux de gestion des finances publiques selon le Fond Monétaire International (FMI)

Les systèmes financiers publics des pays de l'UEMOA sont soumis aux mêmes normes internationales que tous les autres pays du monde.

En effet, depuis les années 1990, la bonne gouvernance en matière de finances publique est devenue un des aspects fondamentaux de la bonne gouvernance financière¹⁰⁶. Les principes de la bonne gouvernance financière publique ont été synthétisés dès 1998 dans le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du Fonds Monétaire International (FMI). C'est sur la base de ce code qu'ont, par la suite, été publiés un Manuel sur la transparence des finances publiques et un Questionnaire permettant une autoévaluation pour chaque pays membre dont les résultats sont présentés dans le rapport sur l'observation des normes et codes dans le domaine des finances publiques (RONC) qui peut être classé dans les autres outils pour l'amélioration de la transparence des Finances publiques.

1- le Code de transparence du FMI

Dans le cadre des efforts engagés pour renforcer le système financier international, le FMI et la Banque Mondiale ont déterminé une série de normes internationales dans douze domaines liés à leurs activités dont celui relatif à la transparence des Finances publiques¹⁰⁷. Cet ensemble de normes fut considéré comme une composante essentielle de

¹⁰⁶ BOULEY (D), «Les standards internationaux de la bonne gouvernance des Finances publiques selon le Fond Monétaire international » actes de IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, Lextenso, 2009, p15.

¹⁰⁷ Ces normes sont présentées dans l'encadré n°2

la bonne gouvernance financière après la crise subie par les marchés émergents¹⁰⁸.

Le cadre de référence des normes et des codes est présenté dans l'encadré 2 ci-dessous

Encadré n° 2: Le cadre de référence des normes et des codes

Transparence des politiques (FMI) :

- Transparence des données, la norme spéciale de diffusion des données et le système général de diffusion de données.
- Transparence budgétaire : Code de bonnes pratiques en matière de transparence des Finances publiques.
- Transparence des politiques monétaires et financières : le Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaires et financières.

Réglementation du secteur financier (FMI et Banque Mondiale):

- Contrôle bancaire : les principes fondamentaux pour un contrôle bancaire.
- Valeurs mobilières : les objectifs de la régulation financière.
- Assurances : les principes de surveillance des sociétés d'assurances.
- Systèmes de paiement : les principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique et les recommandations en matière de systèmes de règlement des valeurs mobilières.
- La lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (GAFI).

Intégrité du marché (diverses institutions) :

- Gouvernance d'entreprise : les principes de gouvernement d'entreprise (OCDE) ;
- Comptabilité : les normes comptables internationales (IASB)
- Vérification des comptes : les normes internationales d'audit (IFA)
- Insolvabilité et droits des créanciers : principes régissant le traitement de l'insolvabilité et la protection des droits des créanciers (WB), le guide législatif sur le droit de l'insolvabilité (UN).

La définition de la transparence des Finances publiques est à la base du Code. Elle porte sur l'information sans réserve du citoyen sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les objectifs de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires. Cette transparence permet que le débat

¹⁰⁸ Mexique (1994-95), Crise asiatique (Indonésie, Corée du Sud, Malaisie, Thaïlande, Philippines), 1998, Crise russe, Crise brésilienne, 1998, Crise turque (2000), Crise argentine (2001).

public ait lieu sur la base d'informations fiables. Elle renforce en outre la responsabilisation et la crédibilité des pouvoirs publics.

Les quatre grands principes¹⁰⁹ du code sont :

- la définition claire des rôles et des responsabilités : il doit y avoir une distinction nette entre les activités du secteur public et les activités commerciales. La gestion des finances publiques doit s'inscrire dans un cadre juridique et institutionnel clairement défini. Au sein du secteur public, la répartition des fonctions de décision et de gestion doit être claire et rendue publique.
- la transparence des procédures budgétaires : les données budgétaires doivent être présentées de manière à faciliter l'analyse et à promouvoir la responsabilisation des politiques budgétaires, les hypothèses macro-économiques qui les sous-tendent et les principaux risques identifiables. Les modalités du recouvrement de recettes et du suivi des dépenses approuvées doivent être clairement établies.
- l'accès du public à l'information : ce principe met l'accent sur l'importance de la publication d'informations complètes sur les finances publiques. Le citoyen doit être pleinement informé de l'activité passée, présente et futur des administrations publiques en matière budgétaire. Les pays doivent s'engager à diffuser en temps opportun des informations sur les finances publiques.
- la garantie d'intégrité : ce principe a trait à la qualité des données budgétaires et à la nécessité d'un examen indépendant des informations sur les finances publiques.

Le code de transparence énonce les bonnes pratiques réalisables par les pays à tous les niveaux de développement économique.

A ce code de transparence révisé en 2007 a été associé un Manuel sur la transparence des finances publiques, qui a été publié concomitamment pour élargir l'application du code et en expliquer les principes ainsi qu'à orienter les travaux de préparation du rapport sur l'observation des normes et codes dans le domaine des finances publiques (RONC).

¹⁰⁹ Il s'agit des principes du Code de transparence des finances publiques révisé en 2007.

2- Le Manuel sur la transparence des finances publiques

Le Manuel sur la transparence des finances publiques a pour objectif d'explicitier et d'expliquer les bases et les principes du code de transparence et de présenter une analyse des bonnes pratiques. Il traite des mesures d'amélioration de la gestion des finances publiques et de l'impôt, reconnaissant aussi leur incidence positive sur la transparence des finances publiques. Il convient d'indiquer que ce Manuel n'est pas un guide de gestion financière, mais qu'il donne avant tout des conseils sur les moyens d'améliorer la transparence, quels que soient les domaines ou les pratiques.

Le Manuel s'adresse aux autorités nationales qui peuvent y trouver des exemples concrets concernant des pays ayant déjà mis en œuvre des pratiques de transparence.

La société civile peut l'utiliser dans le cadre de la promotion de la transparence des finances publiques. Le Manuel est un document de référence pour les autorités législatives et les chercheurs.

La transparence des finances publiques est fondamentale pour toute l'administration publique. La plupart des éléments du Code s'appliquent non seulement aux collectivités décentralisées mais également aux sociétés publiques.

Cependant, la mise en œuvre immédiate de la totalité des bonnes pratiques du Code pourrait s'avérer difficile pour les pays dont la capacité de gestion des finances publiques est limitée comme ceux de l'UEMOA. Pour cette raison, le Manuel énonce un certain nombre d'exigences fondamentales comme par exemple :

- une assise solide des politiques budgétaires doit être établie avec un cadre juridique de la gestion des finances publiques qui évite les complications inutiles et l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire excessif dans l'application des règles ;
- un budget réaliste doit être présenté à la législature conformément à un calendrier précis ;
- les coûts et les effets vraisemblables des nouvelles mesures de dépenses et de recouvrement des recettes doivent être clairement exposés ;
- un cadre budgétaire pluriannuel cohérent fondé sur des hypothèses économiques réalistes doit être proposé ;
- un suivi adéquat des recettes, des engagements, des paiements et des arriérés doit être organisé ;
- les comptes définitifs audités et les rapports d'audit doivent être présentés aux autorités

législatives et publiés dans un délai d'un an.

La révision du Manuel de 2007 tient compte des études et conclusions des RONC ainsi que celles d'autres organismes et institutions, comme les Nations Unies, la Banque Mondiale, l'Union Européenne, l'OMC¹¹⁰, l'OCDE¹¹¹, le CNCI¹¹², la FIC¹¹³.....

3- Les autres outils pour l'amélioration de la transparence des finances publiques

Au titre des autres outils pour l'amélioration de la transparence des finances publique, nous pouvons citer le Rapport sur l'Observation des Normes et des Codes concernant la transparence des Finances publiques (RONC de Finances publiques), le Manuel de statistiques des finances publiques et le guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles.

- Le Rapport sur l'Observation des Normes et des Codes concernant la transparence des Finances publiques (RONC de Finances publiques)

Le RONC de Finances publiques vise à évaluer les points forts et les vulnérabilités d'un pays en matière de finances publiques. Afin de préparer ce Rapport, il est prévu un questionnaire sur la transparence des finances élaboré à partir du Manuel. Celui-ci vise à recueillir des informations de base sur les institutions et les pratiques financières publiques afin de procéder à un examen de son système de gestion des finances publiques au regard du Code. Ce questionnaire comprend 99 rubriques. Il permet une évaluation de la situation de la transparence dans le pays considéré et une comparaison de l'évolution dans le temps des progrès effectués à chaque mise à jour du questionnaire.

Quelques exemples de sujets traités dans le questionnaire :

- comment décrire le pouvoir d'amendement du Parlement au regard du projet de loi de finances ?
- la banque centrale accorde-t-elle des crédits bonifiés ou des projets dirigés ?

¹¹⁰ Organisation Mondiale pour le Commerce

¹¹¹ Organisation de Coopération et de Développement Economique

¹¹² Conseil des Normes Comptables Internationales

¹¹³ Fédération Internationale des Comptables

- quels sont les éléments de la nomenclature budgétaire ?
- le calendrier budgétaire est-il défini dans la loi organique des finances publiques ?
- annonce-t-on préalablement les calendriers de diffusion publique des informations financières ?
- y-a-t-il régulièrement un audit indépendant de l'administration fiscale et douanière ?
- les rapports de l'instance nationale d'audit sont-ils publiés et mis à la disposition du public ?

- Le Manuel de statistiques des Finances publiques

Le FMI a aussi adapté en 2001 son Manuel de statistique de finances publiques (MSFP) de 1986. Ce Manuel a pour objectif de présenter un cadre théorique et comptable adapté à l'analyse et à l'évaluation des politiques de finances publiques. Il couvre notamment la performance des administrations publiques et plus généralement du secteur public quel que soit le pays.

Le MSFP de 2001 définit clairement le concept d'administrations publiques ainsi que celui du secteur public. Les statistiques de finances publiques sont exploitées pour l'analyse de certains aspects comme l'impact de la politique fiscale et budgétaire sur la situation économique, ou le système de protection sociale. Elles répondent en outre aux besoins d'évaluation de l'efficacité des dépenses affectées à la lutte contre la pauvreté, de la soutenabilité des politiques budgétaires, de la valeur nette du patrimoine des administrations... Le MSFP propose aussi des classifications qui peuvent être utilisées efficacement dans l'amélioration de la présentation budgétaire ainsi que dans les résultats de l'exécution budgétaire.

Par rapport à sa version 1986, le nouveau Manuel de statistiques de finances publiques introduit une plus grande transparence dans la présentation des données de finances publiques, en intégrant le système de la comptabilité d'exercice.

- Le Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles

Le Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles applique les principes du Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques aux économies reposant pour une part substantielle sur des ressources naturelles. Le Guide

présente un panorama de bonnes pratiques ou de pratique optimale généralement admises en matière de gestion transparente de ces ressources.

De nombreux pays disposant d'importantes ressources naturelles ont des résultats économiques médiocres. C'est le cas de certains pays de l'UEMOA comme le Togo avec le phosphate et le Niger avec l'uranium. Certes ces résultats sont souvent la conséquence d'une mauvaise gestion publique des ressources naturelles. La mauvaise gestion n'est pas le seul élément responsable de ces mauvais résultats économiques. La richesse en ressources naturelles favorise la corruption, l'agitation sociale et les conflits.

Étant donné les coûts substantiels dérivant de pratiques non transparentes, la consolidation des institutions en vue de rehausser la transparence dans les pays vulnérables riches en ressources devrait s'avérer très rentable au regard d'un investissement assez modéré. De nombreuses recherches ont permis de souligner le rôle essentiel de la transparence des finances publiques dans l'amélioration de la gestion de la richesse en ressource naturelle. Ce guide intègre les recommandations relatives à la transparence tirées de ces recherches au cadre proposé pour le Code.

B- Les standards internationaux de la Banque Mondiale

La Banque Mondiale n'a pas élaboré de documents spécifiques retraçant de façon explicite des normes financières. Cependant, elle utilise des stratégies, des outils de diagnostic et des instruments de soutien financiers et non financiers qui, forcément influencent les systèmes financiers publics des Etats et donc des pays de l'UEMOA.

1- Stratégies de la Banque Mondiale

Les observateurs ont pu trouver quatre grandes périodes dans l'attitude de la Banque vis-à-vis des questions institutionnelles, dont la première se caractérise par un manque d'intérêt pour le secteur public¹¹⁴. Les trois autres sont les suivantes :

- 1983-1989 : il faut attendre cette période pour que la Banque dépasse le stade de la création d'institutions nécessaires à la mise en œuvre de projets financés par elle et reconnaisse enfin une existence propre au développement institutionnel en tant qu'élément clé dans la mise en application des programmes d'ajustement structurels.

¹¹⁴ LAURENT (C), les standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Banque Mondiale, Actes de la IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, Lextenso, 2009, p 23.

-1990-1996 : devant l'effondrement des pays communistes, l'échec fréquent des programmes d'ajustement et la persistance des échecs de prêts-projets en Afrique, on commence enfin à placer le développement des institutions au centre des stratégies d'assistance-pays.

- 1997-2007 : durant cette période, la Banque Mondiale formalise son programme pour le secteur public et la gouvernance, et y ajoute enfin la corruption de façon explicite. Cette évolution est en partie due au fait que la démocratie, soudainement étendue sur la carte du monde à la fin de la guerre froide a encouragé l'apparition d'un discours sur la responsabilité, la décentralisation, la transparence, l'Etat de droit. La Banque s'est sentie libre d'incorporer ces éléments et plus généralement la bonne gouvernance dans son dialogue avec ses pays clients jusque dans les conditions de prêts mettant notamment à profit la disparition de pressions pour soutenir des régimes corrompus. Dans cette même période, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés¹¹⁵ comprenait une exigence des bailleurs que les ressources dégagées par l'annulation de la dette pouvaient être suivies de façon précise afin de s'assurer qu'elles seraient dépensées réellement en faveur de la réduction de la pauvreté dans les pays bénéficiaires. Cette initiative a également remis à l'ordre du jour la fongibilité des financements budgétaires, qu'ils soient sur ressources propres ou venus de l'extérieur.

Plus précisément, en 2000, la Banque a proposé à son conseil d'administration une stratégie de réforme des institutions publiques et de renforcement de la gouvernance¹¹⁶, marquant ainsi une nouvelle ère d'intervention. Cette stratégie visait à aider à la construction d'un secteur public efficient et responsable, tout en fournissant des conseils de politiques. La Banque devrait travailler à renforcer les institutions locales, au lieu de les contourner. La stratégie mentionnait notamment qu'une des grandes leçons des années 1990 était que « *il ne faut s'attendre à voir de bonnes politiques ni de bons investissements dans un environnement où les institutions ne fonctionnent pas bien et la gouvernance est mauvaise* »¹¹⁷. Au cœur de la stratégie se trouvaient donc les institutions publiques centrales et leur interface avec les institutions sectorielles. Elle n'abordait que marginalement les questions institutionnelles dans des secteurs spécifiques, et ce uniquement pour en dégager des problèmes concernant de nombreux secteurs.

¹¹⁵Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)

¹¹⁶Reforming Public Institutions and strengthening Governance : World Bank Strategy

¹¹⁷ Page VII de la version anglaise

Elle proposait huit réformes du secteur public dans lesquelles la Banque pouvait apporter une contribution :

- gestion et analyse des dépenses publiques ;
- réforme de l'administration et de la fonction publique ;
- administration et politique fiscale ;
- anticorruption ;
- décentralisation ;
- réforme juridique et judiciaire
- création d'institutions sectorielles ;
- réforme des entreprises publiques.

Ceci agrandissait considérablement le champ des précédentes interventions, centrées sur des institutions dans la mesure où elles influaient sur le bon déroulement d'un projet.

Depuis 2000, les préoccupations en matière de gouvernance n'ont guère changé, à deux éléments près. Le premier a été la prise grandissante en compte de la demande, c'est-à-dire la participation des citoyens, leur marge d'expression et leur pouvoir réel sur l'exécutif¹¹⁸.

Le second a été la nouvelle stratégie adoptée en mars 2007 par le conseil d'administration qui a approuvé le plan de mise en œuvre en octobre 2007¹¹⁹. Cette stratégie affirme sept principes :

- le travail de la Banque sur la gouvernance et sa lutte contre la corruption sont partie de son mandat de réduction de la pauvreté, et ne forment pas une fin en soi ;
- la stratégie doit être déterminée par les pays ;
- elle doit s'adapter aux conditions locales ;
- elle exige que la Banque reste engagée dans des pays à faible gouvernance, pour « éviter que les pauvres ne paient deux fois » ;
- la Banque travaillera avec de nombreuses parties prenantes ;

¹¹⁸Rapport (de la Banque) sur le développement dans le monde 2004, Making Services Work for Poor People.

¹¹⁹ Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and anticorruption (GAC).

- la Banque travaillera avec des partenaires.

Pour réaliser cette stratégie, la Banque s'est dotée en 1997 d'une nouvelle structure, le réseau de réduction de la pauvreté et de la gestion de l'économie¹²⁰.

2- Outils et instruments de soutien financiers et non financiers de la Banques Mondiales

C'est dans le domaine des finances publiques que la Banque Mondiale a le plus progressé dans son travail analytique. Environ vingt-cinq (25) opérations d'appui aux politiques de développement sur cinquante (50) récemment passées en revue ont été précédées d'au moins trois études et analyses de la gestion des finances publiques.

La Banque utilise beaucoup les Examens des Dépenses Publiques (EDP)¹²¹ dans lesquelles sont abordées les questions de réforme du secteur public mais aussi des préoccupations macro-économiques ou sectorielles. Entre 1999 et aujourd'hui, 161 EDP ont été produits, dans 72 % des pays emprunteurs. Ce n'est que récemment que les EDP à inclure, au-delà de la formulation du budget, son exécution. Un examen interne de cet outil conclut qu'il est très utile, surtout les EDP programmatiques (série pluriannuelles). Dans certains cas, ils sont même intégrés dans le processus de préparation du budget, voire (Tanzanie, 1999 et suivantes) de son exécution. D'autres bailleurs de fonds sont parties prenantes à ce travail. Le souci actuel est d'assurer une participation active, voire la prise en mains du travail par, le gouvernement, et de donner une meilleure part aux institutions comme l'exécution budgétaire. Ces EDP sont régulièrement liés à d'autres analyses, comptables du secteur public (CFAA)¹²² et incluent à la fois davantage l'ensemble de l'administration, et les niveaux déconcentrés.

La Banque a également mis au point des outils pour améliorer la transparence et réduire la corruption administrative, comme les enquêtes retraçant les dépenses publiques¹²³, ou des enquêtes quantitatives sur le service public rendu. Les « PETS » se sont révélés être un complément très utile à la palette d'outils dont la Banque disposait pour identifier les problèmes de dépense et de gestion financière, même s'ils sont trop coûteux pour devenir un instrument normal d'analyse.

¹²⁰Poverty Reduction and Economic Management (PREM)

¹²¹ Public Expenditure Reviews (PER).

¹²²Country Financial Accountability Assessment (CFAA).

¹²³Public Expenditure Tracking Survey (PETS)

Les analyses fiduciaires, CFAA et Examen des méthodes de passation des marchés publics¹²⁴ sont aujourd'hui les analyses les plus répandues, 79 % des emprunteurs en ont eu un. Elles sont souvent effectuées en coordination avec les EDP.

Le processus de suivi des ressources instauré dans le cadre de l'initiative HIPC a rapidement évolué, du fait de la nouvelle faveur de l'aide budgétaire chez les bailleurs de fonds, notamment par le biais des Crédits d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (CARP) : il fallait les assurer que la dépense publique était efficiente, transparente et était redevable devant la société civile. Les indicateurs de dépense publique et responsabilisation financière dit PEFA¹²⁵ ont été créés, par de nombreux bailleurs de fonds dont la Banque. Tous les pays de l'UEMOA ont d'ailleurs été soumis au moins une fois les dix (10) dernières années à cette évaluation. Les indicateurs présentent l'intérêt, contrairement à d'autres, de mesurer une réalité et non des perceptions ou des réputations, tout en permettant de tracer des pistes de réforme. Les PEFA ont sérieusement influencé les systèmes financiers publics dans les Etats de l'UEMOA. Ces indicateurs sont essentiellement centrés sur la gestion des finances publiques, mais touchent également à l'administration fiscale, la fonction publique, la corruption et la prédictibilité des financements des bailleurs. En tout, 28 indicateurs principaux pour la performance du pays, plus 3 sur les bailleurs de fonds¹²⁶.

La Banque a financé 467 projets entre 1990 et 2006, qui avaient une part significative de réforme du secteur public, soit 11 % des prêts consentis par le groupe Banque Mondiale (Banque internationale pour le développement, BIRD et AID). 62 % de ces prêts sont des prêts de politique de développement¹²⁷, le reste des prêts d'investissement. On note une nette augmentation à partir de 1999, puisque 304 ont été consentis à partir de cette année-là. La gestion des finances publiques se taille la part du lion avec 81 % (379 prêts) où elle représente une composante majeure voire dominante. On peut également remarquer que la part des prêts de politique de développement pour ce secteur est passée de 31 % jusqu'en 1999, de 67 % entre 2000 et 2006 ; Enfin ? Dans ces mêmes périodes, et pour ces 467 projets, les montants consacrés à la gestion des finances publiques sont passés de 127 millions de dollars US à 912 millions, en moyenne annuelle,

¹²⁴Country Procurement Assessment Review (CPAR)

¹²⁵ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)

¹²⁶Voir le site du secrétariat PEFA pour le détail : <http://www.pefa.org>

¹²⁷ Development Policy Loan (DPL) ; dans le cas d'un financement par l'AID, le DPL est un CARP

passant ainsi de 0,6 % à 4,7 % du montant total prêté par la Banque.

Ces prêts sont parfois accompagnés par des prêts d'assistance technique ; dans certains pays le DPL a été considéré comme fournissant les incitations et les ressources suffisantes pour que le pays prenne en charge cet aspect, l'expérience a prouvé que c'était souvent une erreur car si le DPL encourageait un financement massif des secteurs sociaux, les mesures de développement institutionnel, moins visibles, étaient négligées. Cela a donné des arguments en faveur de l'utilisation de projets d'investissement pour les réformes du secteur public.

La Banque a également mis en place des dons de développement institutionnel¹²⁸ en 1993. De petits montants, ils sont pour une durée de trois ans maximum. La plupart sont accordées pour la gouvernance du secteur public : en 2005, 34% en matière de dépenses publiques et de responsabilisation financière, 22 % en suivi et évaluation, 18 % pour les passations de marchés. La part de la gestion des finances publiques dans ces dons est passée de 3 % en 1992-1999 à 18 % 2000-2006 ;

Enfin, l'Institut de la Banque Mondiale et le réseau de la gestion financière de la Banque fournissent beaucoup d'assistances techniques aux organes nationaux responsables des comptes publics, notamment les institutions suprêmes d'audit, négligés traditionnellement par les prêts qui sont accordés à l'exécutif des pays.

¹²⁸Institutional Development Fund (IDF)

SECTION 2 : LES NORMES FINANCIERES NATIONALES

Les normes financières nationales sont constituées de l'ensemble des textes pris au niveau des Etats qui encadrent la gestion financière publique.

L'examen des dites normes dans la présente section se fera à travers l'analyse des dispositions constitutionnelles à caractère financier (paragraphe 1) et la présentation des normes législatives et réglementaires (paragraphe 2).

Paragraphe 1– Les dispositions financières dans les constitutions des Etats membres de l'UEMOA

Tous les pays de l'UEMOA ont consacré dans leur constitution le principe du consentement à l'impôt (A) et certains aspects de la procédure budgétaire (B).

A- Le consentement à l'impôt

Les Constitutions des Etats de l'UEMOA ont toutes, à l'exception de celle de la Guinée Bissau, formulé de manière générale un certain nombre de principes, au premier rang desquels celui du consentement à l'impôt. Les articles 33, 17, 27, 23, 40 et 47 respectivement des Constitutions du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo comme l'indique le tableau ci-dessous prévoient l'obligation de contribution aux charges publiques pour tout citoyen.

Tableau 1 : Extrait des Constitutions des Etats de l'UEMOA affirmant le consentement à l'impôt

PAYS	Normes financières
BENIN	Article 33 ¹²⁹ - Tous les citoyens de la République du Bénin ont le devoir de travailler pour le bien commun, de remplir toutes leurs obligations civiques et professionnelles, de s'acquitter de leurs contributions fiscales.
BURKINA FASO	Article 17 ¹³⁰ : Le devoir de s'acquitter de ses obligations fiscales conformément à la loi, s'impose à chacun.

¹²⁹ Loi N° 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin

¹³⁰ Constitution adoptée par le Référendum du 02 juin 1991, révisée par les lois constitutionnelles suivantes N° 002/97/ADP du 27 janvier 1997, N° 003-2000/AN du 11 avril 2000 et N° 001-2002/AN du 22 janvier 2002

Chapitre 1 : Les évolutions des dispositifs juridiques des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

COTE D'IVOIRE	Article 27 ¹³¹ : Le devoir de s'acquitter de ses obligations fiscales, conformément à la loi, s'impose à tous.
MALI	Article 23 ¹³² : Tout citoyen doit œuvrer pour le bien commun. Il doit remplir toutes ses obligations civiques et notamment s'acquitter de ses contributions fiscales
NIGER	Article 40 ¹³³ : Tout citoyen a le devoir de travailler avec dévouement pour le bien commun, de remplir ses obligations civiques et professionnelles et de s'acquitter de ses contributions fiscales.
TOGO	Art. 47 ¹³⁴ : Tout citoyen a le devoir de contribuer aux charges publiques dans les conditions définies par la loi.

Source : Compilation effectuée à partir des constitutions des Etats membres de l'UEMOA

B- Les aspects de la procédure budgétaire réglés par les Constitutions

Les constitutions des Etats de l'UEMOA ont également prévu dans leur ensemble que l'Assemblée Nationale, par la loi, détermine les recettes et les dépenses de l'Etat, fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures et règle les comptes de l'Etat. Elles ont également toutes reconnu le droit d'amendement des députés en matière budgétaire tout en l'encadrant. Si les Constitutions règlent certains aspects de la procédure législative relative au vote du budget notamment (voir tableau ci-dessous), elles ne déterminent toutefois pas les conditions d'élaboration du budget et renvoient en cette matière à une loi organique, sauf celle de la République du Mali qui renvoie à une loi ordinaire.

Tableau 2 : Extraits des Constitutions des Etats de l'UEMOA relatifs à la procédure budgétaire

PAYS	Normes financières
BENIN	Art. 99. - Les lois de finances déterminent les recettes et les dépenses de l'Etat. Les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la Nation par la Chambre des Comptes de la Cour suprême. Les lois de programme fixent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat. Art. 103. - Les députés ont le droit d'amendement.

¹³¹ Constitution de la République de Côte d'Ivoire du 23 juillet 2000

¹³² Constitution du Mali du 27 février 1992

¹³³ Constitution de la VIIe République (25 novembre 2011)

¹³⁴ Constitution adoptée par Référendum le 27 septembre 1992 et promulguée le 14 octobre 1992 révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002

	<p>Art. 109. - L'Assemblée nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi. L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre. Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.</p> <p>Art. 110. - L'Assemblée nationale vote le budget en équilibre. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée à la date du 31 décembre, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance.</p> <p>Le Gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours. Si l'Assemblée nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance.</p> <p>Art. 111. - Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée nationale l'autorisation d'exécuter les recettes et les dépenses de l'Etat par douzièmes provisoires.</p> <p>Art. 112. - L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique de finances. Elle est, à cet effet, assistée de la Chambre des Comptes de la Cour suprême, qu'elle charge de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ou à la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises à son contrôle.</p>
<p>BURKINA FASO</p>	<p>Article 102</p> <p>La loi de finances détermine, pour chaque année, les ressources et les charges de l'Etat. Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.</p> <p>Article 103 (1)</p> <p>L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de la deuxième session ordinaire. Les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance si l'Assemblée ne s'est pas prononcée dans un délai de soixante jours suivant le dépôt du projet et que l'année budgétaire vient à expirer. Dans ce cas, le Gouvernement convoque une session extraordinaire, afin de demander la ratification. Si le budget n'est pas voté à la fin de la session extraordinaire, il est définitivement établi par ordonnance. Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être voté et promulgué avant le début de l'exercice, le Premier Ministre demande d'urgence à l'Assemblée l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires.</p> <p>Article 104</p> <p>En cours d'exécution du budget, lorsque les circonstances l'exigent, le Gouvernement propose au Parlement, l'adoption de lois de finances rectificatives.</p> <p>Article 105 (1)</p> <p>L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation, selon les modalités prévues</p>

Chapitre 1 : Les évolutions des dispositifs juridiques des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

	<p>par la loi de finances. Elle est, à cet effet, assistée par la Cour des comptes qu'elle charge de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ou la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises à son contrôle.</p> <p align="center">Article 120 (1)</p> <p>Les propositions et amendements concernant la loi de finances déposés par les députés sont irrecevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économie équivalentes.</p>
<p>COTE D'IVOIRE</p>	<p>Article 79</p> <p>Les députés ont le droit d'amendement. Les propositions et amendements déposés par les membres de l'Assemblée nationale ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.</p> <p>Article 79</p> <p>L'Assemblée nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi.</p> <p>Article 80</p> <p>L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de Finances dès l'ouverture de la session d'octobre. Le projet de loi de Finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses. L'Assemblée nationale vote le budget en équilibre. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans un délai de soixante-dix jours, le projet de loi peut être mis en vigueur par ordonnance. Le Président de la République saisit pour ratification l'Assemblée nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours. Si l'Assemblée nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance. Si le projet de loi de Finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée nationale, l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente par douzième provisoire.</p> <p>Article 81</p> <p>L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi de Finances. Le projet de loi de règlement doit être déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale un an au plus tard après l'exécution du budget.</p>
<p>GUINEE</p>	<p>Article 56</p> <p>The following shall be incumbent upon the National Popular Assembly:</p> <p>.....</p>

	<p>7. to approve the State's General Budget Law; Article 72 The following shall be incumbent upon the Government in exercising its functions: e) to prepare the National Development Plan and the Government Budget and to make certain that they are executed;</p> <p>Article 82 In fulfilling its obligations, and within those limits established in the Constitution and laws, it shall be incumbent upon the Regional Council:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. to fulfill and have fulfilled decisions of superior organs of the State; 2. to annul, suspend, or modify resolutions and decisions of subordinate organs that infringe on the Constitution, laws, laws-by-decree, rules, and resolutions of superior organs of the State or that impose upon the interests of other communities or the general interests of the nation; 3. to create temporary committees for specific questions and permanent commissions organized by spheres of activity to be of assistance to it as well as to the Regional Committee of the State, in fulfilling their duties; 4. to elect and to relieve assessor judges from Regional Popular Courts; 5. to approve the Regional Budget, recognize Regional accounts [audits], and adopt appropriate measures regarding same; 6. to approve the Region's annual Development Program; 7. to exercise other powers in the form conferred by the Constitution. <p>Article 87 The following shall be responsibilities of the Regional Committee of the State:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. to prepare the regular and special sessions of the Regional Council; 2. to execute resolutions adopted by the Regional Council and decisions of superior organs of the State; 3. to support activities of members of Regional Councils and of their Commissions; 4. to annul the execution of any decision that emanates from local organs hierarchically inferior, if they violate the Constitution, laws, or other measures of superior organs of State power or if they impose upon the interests of other communities or the general interests of the nation; 5. to draw up the Regional budget; 6. to become familiar with, approve and adopt appropriate methods against the accounts of hierarchically-inferior organs;
MALI	<p>Article 76 Les membres de l'Assemblée Nationale et du Gouvernement ont le droit d'amendement. Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à</p>

	<p>l'examen de tout amendement qui ne lui aurait pas été antérieurement soumis.</p> <p>Article 77</p> <p>L'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de Finances dès l'ouverture de la session ordinaire précédant la période budgétaire. Le projet de loi de Finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée avant l'ouverture de la période budgétaire ou si elle ne vote pas le budget, le Gouvernement renvoie le projet de budget dans les quinze jours à l'Assemblée Nationale convoquée à cet effet en session extraordinaire. L'Assemblée Nationale doit alors statuer dans les huit jours. Si cette délibération n'a pas abouti au vote du budget, celui-ci est alors établi d'office par le Gouvernement sur la base des recettes de l'exercice précédent et après avis de la Cour Suprême.</p> <p>Article 78</p> <p>Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres engage devant l'Assemblée la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.</p> <p>L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adaptée qu'à la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée. Si la motion de censure est rejetée, les signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.</p> <p>Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent est votée.</p>
NIGER	<p>Article 109.</p> <p>Le Gouvernement a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale. Les députés et le Gouvernement ont le droit d'amendement et cela, quelle que soit l'origine du texte.</p> <p>Article 110.</p> <p>Les propositions, projets et amendements qui ne sont pas du domaine de la loi, qui portent atteinte aux bonnes mœurs sont irrecevables. L'irrecevabilité est prononcée par le président de l'Assemblée nationale. En cas de contestation, la Cour constitutionnelle, saisie par le Premier Ministre, le président de l'Assemblée nationale ou un dixième des membres de l'Assemblée nationale statue dans un délai de huit jours.</p> <p>Article 111.</p> <p>Les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne</p>

	<p>soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.</p> <p>Article 113.</p> <p>L'Assemblée nationale vote les projets de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi.</p> <p>Article 114.</p> <p>L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de la session budgétaire ; le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses. L'Assemblée nationale vote le budget en équilibre. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans les soixante jours du dépôt du projet, les dispositions de ce projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Le gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée nationale convoquée en session extraordinaire, dans un délai de quinze jours. Si l'Assemblée nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance. projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Premier Ministre demande d'urgence à l'Assemblée nationale l'autorisation de continuer à percevoir les impôts et à reprendre en dépenses, le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires.</p> <p>Article 115.</p> <p>L'Assemblée nationale règle les comptes de la nation selon les modalités prévues par la loi de finances. La loi de règlement doit être déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale à la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget pour être débattue à la prochaine session parlementaire et adoptée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit l'exécution du budget.</p> <p>L'Assemblée nationale peut demander à la Cour des comptes de mener toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques.</p>
TOGO	<p>Art. 90-</p> <p>Les députés et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Les propositions et amendements formulés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices.</p> <p>Art. 91 - L'Assemblée nationale vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. Les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance si l'Assemblée ne s'est pas prononcée dans un délai de quarante-cinq (45) jours suivant le dépôt du projet et que l'année budgétaire vient à expirer. Dans ce cas, le Gouvernement demande la convocation d'une session extraordinaire, pour la ratification. Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être voté et promulgué avant le début de l'exercice, le Premier Ministre demande, d'urgence, à l'Assemblée, l'autorisation de</p>

reprendre le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires.
--

Source : Constitutions des Etats membres de l'UEMOA

Quelles évolutions des normes financières définies dans les constitutions des Etats membres de l'UEMOA ?

Les Constitutions des Etats membres de l'UEMOA n'ont pas connu d'évolutions majeures en termes de norme financière en dehors de la constitutionnalisation des cours des comptes.

En effet, « il n'y a pas de bonne gestion des finances publiques sans un contrôle efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacités d'investigation étendues... » Tel est l'extrait de la Directive, de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)¹³⁵, qui fait obligation à ses Etats membres, de la création d'une Cour des comptes, pour assainir les finances publiques et lutter efficacement contre la corruption. A cet effet, les Constitutions des Etats membres de l'UEMOA ont quasiment toutes introduites les dispositions relatives au contrôle de la Cour comptes à l'exception de la Constitution du Bénin.

Paragraphe 2 : Les normes législatives et réglementaires

Les normes législatives et réglementaires applicables aux systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA sont contenues dans les lois organiques relatives aux lois de finances (A) et dans les autres lois et règlement (B).

A- Les lois organiques relatives aux lois de finances dans les États membres

Les Etats de l'UEMOA ont amorcé depuis l'adoption du nouveau cadre harmonisé des finances publiques, le mécanisme d'alignement des lois organiques relatives aux lois de finances sur la Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances au sein de l'UEMOA. Sept des huit pays de l'UEMOA à savoir le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo et le Burkina Faso ont révisé leur loi relative aux lois de Finances entre 2011 et 2015. Seule la Guinée BISSAU ne s'est pas encore alignée. Les

¹³⁵ Directive n°05/97/CM relative aux lois de finances

nouvelles LOLF adoptées par les Etats de l'UEMOA fournissent les principes généraux pour une gestion budgétaire orientée vers la performance et précise les principaux instruments de programmation pluriannuelle que les États membres de l'UEMOA devront mettre en place.

Elles introduisent plusieurs nouveautés dont les plus importantes sont :

- la gestion par la performance et l'adoption des budgets de programme et du principe d'autonomie et de responsabilité du responsable de programme ;
- la déconcentration au niveau des ministères techniques de l'ordonnancement ;
- la préparation du débat budgétaire par un débat d'orientation budgétaire préalable

1- L'introduction des budgets programme et du responsable de programme

La budgétisation par programme est introduite à l'article 11 de la LOLF du Mali, à l'article 12 de la LOLF du Sénégal et du Togo, à l'article 13 de la LOLF du Niger, à l'article 14 de la LOLF du Bénin et l'article 15 de la LOLF de la Côte d'Ivoire.

Ces articles procèdent à la modification des méthodes de présentation et de formulation des budgets:

- les ministères et les institutions constitutionnelles délimitent les périmètres de présentation des crédits autrefois présentés par « services » ou « ensemble de services »;
- les crédits sont désormais regroupés par programme, qui deviennent les unités de spécialisation des crédits, et non plus par chapitres et articles comme dans les précédentes LOLF.

Toutefois, il y a lieu de préciser que les articles 17 de la LOLF du Bénin et de la Côte d'Ivoire, 14 de la LOLF du Sénégal et du Togo, 15 de la LOLF du Niger et 13 de la LOLF du Mali indique que *les crédits budgétaires non répartis en programmes sont répartis en dotations. Chaque dotation regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance. Font l'objet de dotations :* (I) *les crédits destinés aux pouvoirs publics pour chacune des institutions constitutionnelles. Les crédits de la dotation de chaque institution constitutionnelle couvrent les dépenses de personnel, de biens et services, de transfert et d'investissement directement nécessaires à l'exercice de ses fonctions constitutionnelles ;* (II) *les crédits*

globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles ; (III) les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'avances, de prêts, d'aval et de garanties ; (IV) les charges financières de la dette de l'Etat.

Contrairement aux programmes, les dotations ne sont pas assorties d'objectifs et d'indicateurs de résultat du fait de leur nature globalisée ou spécifique. De fait, les dotations constituent une catégorie à part de dépenses. A l'exception notable des dotations pour dépenses accidentelles, les crédits des dotations ne peuvent venir abonder ceux des programmes. Les règles de transfert et de virement²⁵ ne leur sont pas applicables.

Si les articles relatifs aux programmes font obligation aux budgets des ministères d'être présentés en programmes, les LOLF ont introduit une nuance pour indiquer que sont constitués en dotation les budgets des institutions constitutionnelles qui ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle de performance, soit que ce contrôle n'est pas matériellement possible, soit qu'il n'est constitutionnellement pas réalisable. Aussi, ces dispositions sont à interpréter de façon souple en ce qu'elles ouvrent une possibilité de déroger aux dispositions des articles 11 de la LOLF du Mali, 12 de la LOLF du Sénégal et du Togo, 13 de la LOLF du Niger, 14 de la LOLF du Bénin et 15 de la LOLF de la Côte d'Ivoire, mais ne constituent pas une obligation : aucune disposition n'interdit aux budgets des institutions constitutionnelles d'être présentés par programmes.

Quant aux articles 18 de la LOLF du Bénin et de la Côte d'Ivoire, 15 de la LOLF du Sénégal et du Togo, 16 de la LOLF du Niger et 14 de la LOLF du Mali, ils précisent que « *Les crédits répartis en programme ou en dotation et décomposés par nature constituent des plafonds de dépense qui s'imposent dans l'exécution de la loi de finances aux ordonnateurs de crédits ainsi qu'aux comptables. Toutefois, 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 dans les cas ci-après : (i) des crédits de personnel, pour majorer les crédits de biens et services, de transfert ou d'investissement ; (ii) des crédits de biens et services et de transfert, pour majorer les crédits d'investissement. Ces modifications sont décidées par arrêté du Ministre concerné. Il en informe le Ministre chargé des finances.*

Les textes des nouvelles LOLF font des programmes l'unité de spécialisation des crédits et les crédits des programmes ou des dotations constituent des plafonds de dépenses qui s'imposent dans l'exécution. Les crédits des programmes et dotations sont ainsi la

limite supérieure au-delà de laquelle aucune dépense ne peut plus être engagée.

Dans les mêmes conditions que les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) sont susceptibles de donner lieu à des ouvertures en Loi de Finances rectificative ou en décret d'avance.

Le responsable de programme est introduit dans les droits positifs des pays respectivement à l'article 16 de la LOLF du Bénin et de la Côte d'Ivoire, à l'article 13 de la LOLF du Sénégal et du Togo, à l'article 14 de la LOLF du Niger et à l'article 12 de la LOLF du Mali.

Selon ces articles, les responsables de programme sont nommés par ou sur proposition du Ministre sectoriel dont ils relèvent. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme. 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. Les modalités de mise en œuvre des contrôles budgétaires et comptables prévus tiennent compte tant de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne que du contrôle de gestion pour chaque programme. Sans préjudice de leurs missions de contrôle et de vérification de la régularité des opérations financières, les corps et institutions de contrôle, ainsi que la Cour des comptes, contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience.

Ces articles des nouvelles LOLF mettent en place un nouvel acteur dans le pilotage des crédits budgétaires et de l'action de l'Etat : le responsable de programme. Comme indiqué précédemment, les programmes sont des ensembles cohérents de politiques publiques par ministère en fonction desquels sont répartis les crédits budgétaires. Les programmes votés en loi de finances sont sous la responsabilité des Ministres qui désignent des responsables de programme pour leur mise en œuvre. Les responsables de programme sont sous l'autorité des Ministres dont ils relèvent. Les responsables de programme sont nommés parmi les cadres supérieurs. Il faut noter que la nomination d'un responsable de programme ne doit pas conduire à la création d'un échelon hiérarchique supplémentaire.

Les rédactions des nouvelles LOLF précisent que :

- tous les programmes ont à leur tête un responsable clairement identifié ;

- les responsables de programmes sont désignés (directement ou sur proposition) par les Ministres en charge du secteur dont le programme relève ;
- le responsable de programme a la charge de déterminer les objectifs spécifiques permettant de mettre en œuvre un programme et son projet annuel de performances ;
- le responsable de programme n'est pas automatiquement ordonnateur délégué des crédits de son programme : l'acte de nomination doit le préciser. Dans l'hypothèse où le responsable de programme n'est pas désigné ordonnateur, l'ordonnateur des crédits demeure alors le Ministre sectoriel ou son délégué.

Le responsable de programme a trois missions principales :

- 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'emploi, il procède à la répartition des crédits et des emplois ;
- 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 ;
- 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 Ministre.

Les articles sous revue élargissent, par ailleurs, les compétences des corps et institutions de contrôle¹³⁶. Ceux-ci sont désormais habilités à contrôler les résultats des programmes et en évaluer l'efficacité¹³⁷, l'économie¹³⁸ et l'efficience¹³⁹.

¹³⁶ Ex. Inspection générale des finances et de la Cour des comptes

¹³⁷ Évaluation des résultats obtenus par rapport aux buts fixés

¹³⁸ Évaluation des moyens et des coûts

¹³⁹ Évaluation de la quantité de services fournie/produite à niveau de ressources inchangé

2- La déconcentration au niveau des ministères techniques de l'ordonnancement et le débat sur l'orientation budgétaire

Une diffusion plus large, au profit des ministères sectoriels, des pouvoirs, des responsabilités et des compétences en matière d'exécution budgétaire apparaît aujourd'hui comme un des enjeux stratégiques majeurs de la modernisation de tout système de finances publiques. En effet, le pouvoir d'engager financièrement l'Etat vis-à-vis d'un tiers doit être désormais transféré du Ministre des finances vers les Ministres sectoriels ; avec le pouvoir corrélatif d'ordonner ainsi la dépense qu'il aurait engagée. Le Ministre sectoriel deviendra « ordonnateur » de ses propres crédits au lieu et place du Ministre des finances: c'est lui qui, sur la base des autorisations budgétaires dont il dispose, signe les contrats d'achat, les décisions d'embauche et de rémunération des agents, les notifications de subvention aux ayants droit. Naturellement, le Ministre peut déléguer ce pouvoir d'ordonnateur à certains de ses collaborateurs, en particulier aux responsables de « programme ». Le Ministre des finances garde bien entendu le monopole de ses pouvoirs de payeur et de comptable.

Les articles 67 de la LOLF du Bénin et de la Côte d'Ivoire, 63 de la LOLF du Sénégal et du Mali et 64 de la LOLF du Niger et du Togo indiquent que « *les opérations d'exécution du budget de l'Etat incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics. Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles* ». Ces articles, sont le miroir de l'article 4 de la Directive relative à la comptabilité publique³⁹ supprime la notion d'administrateur de crédits qui apparaissait dans les LOLF précédentes inspirées de la Directive 05, rendue nécessaire par la concentration de l'ordonnancement entre les mains du Ministre des finances. Désormais, « *Les Ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution*⁴⁰ ». Les ministères sectoriels disposent, ainsi, d'agents habilités à réaliser les opérations d'exécution des crédits.

Les articles 69 de la LOLF du Bénin, 65 de la LOLF du Sénégal, du Mali, du Niger et du Togo et de la LOLF de la Côte d'Ivoire indiquent que « *Les ordonnateurs peuvent déléguer leur pouvoir à des agents publics. Ils peuvent déléguer à ces agents la gestion de tout ou partie des crédits dont ils ont la charge* ».

Les compétences d'ordonnateur des Ministres sectoriels s'exercent néanmoins compte tenu de deux limites :

- les crédits des ministères ouverts par la loi de finances sont susceptibles d'être soumis à régulation budgétaire dans les conditions définies par les LOLF ;
- les opérations de l'ordonnateur doivent être justifiées auprès du contrôleur financier tel que précisé par les LOLF.

Il y a lieu de préciser que sur les recettes, le Ministre des finances demeure l'ordonnateur principal unique des recettes de l'Etat que celles-ci concerne le budget général¹⁴⁰, les budgets annexes¹⁴¹ ou les comptes spéciaux du trésor¹⁴². Il est seul habilité à prescrire l'exécution des recettes : constatation des droits des organismes publiques et émission des titres de créances¹⁴³.

Le Ministre chargé des finances est responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres budgétaire et financier définis par celle-ci. A ce titre, il dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet, au cours de l'exécution du budget:

- d'annuler un crédit devenu sans objet au cours de l'exercice ;
- d'annuler un crédit pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de finances.

En outre, le Ministre chargé des finances peut subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'Etat.

Le Ministre des finances a la capacité de modifier l'autorisation budgétaire en cours d'année, après information du Ministre sectoriel concerné, dès lors :

- qu'un crédit est devenu sans objet¹⁴⁴ ;
- que la perspective de la détérioration de l'équilibre financier défini par la loi de finances apparait certaine¹⁴⁵.

Dans ce cas, les crédits (AE/CP) sont déduits des capacités financières des ministères et institutions¹⁴⁶.

Egalement, le Ministre des finances est compétent pour décider de différer une dépense si le plan de trésorerie défini *a priori* subit des modifications en cours

¹⁴⁰ C'est l'exemple des impôts et taxes

¹⁴¹ C'est l'exemple des redevances

¹⁴² C'est l'exemple de l'affectation du produit de privatisations

¹⁴³ C'est l'exemple du rôle d'imposition

¹⁴⁴ Ex. non réalisation du fait générant la dépense : abandon d'un projet

¹⁴⁵ Ex. annulation d'une aide financière extérieure

¹⁴⁶ Ex. modification dans les systèmes d'information

d'exercice¹⁴⁷. Les crédits budgétaires sont rendus indisponibles : les crédits ainsi « bloqués » ne peuvent pas faire l'objet d'engagement de la part des ministères ni être ordonnancés. Ils sont soit « libérés » dans le cas du retour d'une meilleure conjoncture, soit annulés en fin d'exercice dans le cas contraire. Concrètement, ce pouvoir de régulation du Ministre des finances s'exerce à travers les contrôleurs financiers placés auprès des Ministres sectoriels et qui sont, notamment, chargés de suivre les montants de crédits disponibles du secteur dont ils ont la charge et d'effectuer les opérations de mise en réserve des crédits le cas échéant.

Il y a lieu de noter que le transfert de pouvoir d'ordonnateur ne peut toutefois être envisagé sans précautions, conditions et contreparties : tout d'abord, le Ministère des Finances seul responsable de l'ensemble des recettes doit pouvoir subordonner l'engagement de la dépense à la disponibilité effective des recettes. Si les perspectives de trésorerie se dégradent, il doit pouvoir ralentir le rythme d'engagement des dépenses, voire les bloquer pendant un certain temps ; c'est le pouvoir de *régulation*, clairement établi par la Directive portant Loi de Finances : La reconnaissance de ce pouvoir de régulation est naturellement la condition impérative de la déconcentration du pouvoir d'ordonnateur.

Par ailleurs, le Ministre des finances dispose d'un pouvoir de contrôle des engagements à travers les contrôleurs financiers, nommés par lui auprès des Ministres devenus ordonnateurs. Les contrôleurs financiers exerceront un contrôle de légalité, de régularité et d'opportunité de la dépense. Les ministères sectoriels devront au préalable mettre en place des systèmes de contrôle interne et de contrôle de gestion et prévoir aussi les sanctions pour tout manquement constaté dans l'application du système.

Enfin, les articles 59 de la LOLF du Bénin, 56 de la LOLF du Sénégal et du Mali, 57 de la LOLF du Niger et du Togo, à l'article 55 de la LOLF de la Côte d'Ivoire modifient substantiellement l'organisation annuelle de la procédure d'élaboration du budget en introduisant une nouvelle échéance. Jusqu'à présent, la seule obligation calendaire consistait pour le Gouvernement à déposer le projet de loi de finances de l'année « [...] *le jour de la session ordinaire d'octobre* ³⁵ ». Désormais, il devra être en mesure de publier et de déposer au Parlement les documents budgétaires pluriannuels (DPBEP et DPPD) pour permettre un débat avant le 30 juin de chaque année. Cette nouvelle échéance implique une réorganisation des services en charge de la production des documents budgétaires pour pouvoir élaborer les documents requis dans leur version la plus achevée. Compte tenu que

¹⁴⁷ Ex. décalage ou retard dans la perception d'impôts

trois mois, environ, séparent le DOB du dépôt officiel du projet de loi de finances³⁶ ces documents devront être considérés comme des versions provisoires et pourront, compte tenu des éléments susceptibles de modifier les conditions d'équilibre du budget (ex. modifications des prévisions macroéconomiques, évolution des volumes d'aide extérieure ou du service de la dette, changement des orientations politiques), subir des modifications jusqu'à l'adoption du projet de loi de finances par le Conseil des Ministres. Cela suppose également que les DPBEP et DPPD présentés pour le DOB soient actualisés des éventuelles modifications qui pourront intervenir, notamment en Conseil des Ministres, de façon à être cohérents avec le projet de loi de finances annuel déposé au Parlement.

Le DOB ne donne pas lieu à un vote : les parlementaires ne peuvent à ce stade procéder à des modifications des documents que le Gouvernement leur transmet pour information.

B– Les autres textes législatifs et les actes réglementaires

Les autres textes législatifs et réglementaires sont élaborés pour rendre opérationnel certaines dispositions des lois organiques. Ils n'ont pas d'influences majeures sur les systèmes financiers publics. C'est pourquoi, nous ne consacrons pas de développements y relatif.

1- Les autres textes législatifs

Les autres textes législatifs régissant les systèmes financiers publics dans les Etats de l'UEMOA sont essentiellement :

- les lois de finances (lois de finance initiale, lois de finances rectificatives et lois de règlement) qui sont encadrées par les lois organiques relatives aux lois de finances ;
- Les codes de transparence.

2- Les textes réglementaires

Les textes réglementaires représentent l'ensemble des actes et décisions prises par le Gouvernement. Ces actes posent les modalités de mise en œuvre de l'exécution du budget. Il s'agit notamment :

- les règlements sur la comptabilité publique
- les décrets ou arrêtés portant règlement financiers
- les notes ou circulaires relatives à l'exécution des crédits.

**CHAPITRE 2 : L'EVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL DES
SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ÉTATS DE L'UEMOA**

CHAPITRE 2 : L'ÉVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ÉTATS DE L'UEMOA

Le cadre institutionnel des systèmes financiers publics dans les États de l'UEMOA est calqué sur la séparation des pouvoirs dans un système de démocratie politique et de l'État de droit.

Les institutions du pouvoir exécutif préparent et exécutent le budget, le législatif à travers ses Assemblées vote le budget, contrôle son exécution et règle les comptes de l'État et le judiciaire à travers les juridictions des comptes exerce le contrôle juridictionnel de l'exécution du budget.

« Il y a deux manières de voir le monde, ainsi que le suggère une belle image de Pierre Emmanuel : la pomme de terre permet aisément de distinguer un intérieur et un extérieur, une dualité – la peau qu'on pèle, et la chair végétale qu'on consomme- c'est-à-dire une dichotomie bien marquée. Mais l'oignon, labyrinthe refermé sur lui-même, en même temps indéfiniment ouvert, ne connaît pas d'extérieur, il est constitué seulement par des emboîtements, des intérieurs englobés, des formes en spirale qu'on serait bien en peine de décrire en les « distinguant » les unes des autres. » Écrivait l'historien A. Faivre, dicit François MORVAN pour exprimer la nature du changement des réalités auxquelles les finances publiques sont confrontées actuellement. Selon cet auteur, des anciens mécanismes institutionnels aux nouveaux, il y a de véritables changements au point où il faut les envisager de deux manières différentes.

En effet, même si le cadre institutionnel des systèmes financiers publics n'a pas connu de changements matériels très importants¹⁴⁸, sur le plan fonctionnel, il s'agit de réelles révolutions. Non seulement le Ministre en charge des finances, véritable acteur de l'exécutif, se retrouve dans un nouveau cadre technique pour la prise de la décision financière (Section 1), mais également les procédures budgétaires parlementaires et de contrôle des juridictions des comptes ont connu suffisamment de mutation (Section 2).

¹⁴⁸ Les changements matériels observés au niveau du cadre institutionnel sont essentiellement relatifs à la transformation des chambres des comptes des cours suprêmes en cours des comptes.

SECTION 1 : LE MINISTÈRE EN CHARGE DES FINANCES DANS UN NOUVEAU CADRE TECHNIQUE POUR LA PRISE DE LA DECISION FINANCIERE

Le ministère des finances, institution relevant de l'exécutif, est le « chef d'orchestre technique » des systèmes financiers publics. Même si le cadre organisationnel du ministère n'a pas subi grand changement, les attributions du Ministre des finances ont évolué.

En effet, la Directive relative aux lois de finances de l'UEMOA donne de nouveaux pouvoirs au Ministre des finances et en réduit certains anciens pouvoirs. En un mot, c'est le cadre technique d'exercice de la fonction de Ministre des finances qui a changé. On note d'une part des pouvoirs plus étendus (paragraphe 1) et d'autre part, de nouveaux rôles dans l'aide technique par les directions du budget et de contrôle financier (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Un Ministre des finances aux pouvoirs plus étendus

Les compétences du Ministre des finances des pays de l'UEMOA demeurent étendues dans le cadre de préparation et de l'exécution du budget de l'Etat. L'autorité du Ministre des finances est maintenue à l'égard du Parlement (A) et préservée au sein du gouvernement (B).

A- L'autorité du Ministre des finances maintenue à l'égard du Parlement

Contrairement au phénomène de dépossession des autorités nationales inhérentes au droit communautaire¹⁴⁹, les nouvelles lois organiques relatives aux lois de finances des pays de l'UEMOA ne permettent pas d'envisager raisonnablement la résurgence de l'initiative parlementaire en matière d'initiative. Contrairement à la LOLF de la France qui libère l'initiative parlementaire des entraves qui la paralysait, (sont désormais regardés comme recevables, les amendements accroissant les crédits d'un ou plusieurs programmes dès lors que ceux afférents à la mission qui les inclut ne sont pas modifiés¹⁵⁰). Cette

¹⁴⁹. LEVOYER (V.L), L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement, Collection thèse, L.G.D.J, 2002, p72.

¹⁵⁰ GICQUEL (J), Le Ministre des Finances dans le cadre de la réforme des finances publiques, Actes de la 1^{ère} Université de printemps de Finances publiques, L.G.D.J; E.D.A. 2004, p 46.

Chapitre 2 : L'évolution du cadre institutionnel des systèmes financiers publics des États de l'UEMOA

« nouvelle faculté » offerte aux membres du Parlement français¹⁵¹ aboutit à la neutralisation de l'un des piliers de la rationalisation de l'activité parlementaire¹⁵². Mais cette faculté n'est pas donnée aux parlementaires des États de l'UEMOA. En effet, le droit d'amendement des députés des Parlements des États de l'UEMOA n'a pas évolué.

En effet aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par le Parlement, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette. De même, le Parlement ne peut proposer ni la création ni la suppression d'un programme, d'un budget annexe ou d'un compte spécial du Trésor. Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient¹⁵³.

La discussion budgétaire annuelle constitue un moment clef de toute législature : elle est l'occasion pour les représentants des citoyens d'analyser et de se prononcer sur le bien-fondé des choix du Gouvernement traduit à travers ses demandes de financement. A l'image des autres projets de loi, les parlementaires disposent du droit d'amender les propositions du gouvernement. Dans le cadre particulier des projets de loi de finances, des exceptions, de nature à rationaliser le débat budgétaire et à garantir l'équilibre des finances publiques, existent à travers des règles qui encadrent le dépôt des amendements parlementaires.

Tout d'abord, en ce qui concerne les charges, sont interdits les amendements qui ont pour conséquence d'accroître une dépense. Seuls les amendements visant à réduire une ou plusieurs charges sont recevables. Ensuite, concernant les recettes, sont interdits les amendements qui auraient pour conséquence de diminuer les recettes du budget. Également, un amendement parlementaire n'est recevable qu'accompagné des développements qui justifient son dépôt. Enfin, les parlementaires ne sont pas habilités à modifier par voie d'amendement la structure du budget : la composition des programmes, budget annexes et CST est du ressort exclusif du gouvernement.

Ces règles, destinées à sécuriser la proposition de budget émanant du Gouvernement et lui permettre, ainsi, de disposer des moyens de sa politique, ne doivent

¹⁵¹ Conseil constitutionnel, 25 juillet 2001, LOLF, Rec. P.99

¹⁵² GICQUEL (J), Le Ministre des Finances dans le cadre de la réforme des finances publiques, Actes de la 1^{ère} Université de printemps de Finances publiques, L.G.D.J; E.D.A. 2004, p 46.

¹⁵³ Article 59 de la Directive 06/2009 portant lois de finances

pas, pour autant, réduire démesurément le rôle du Parlement et vider le débat budgétaire de sa substance. Ainsi, **les règles relatives aux charges et aux ressources peuvent-elles être interprétées comme la nécessité de préserver l'équilibre financier** défini par le projet de loi de finances de l'année. Dans ce sens, un accroissement de charges gagé par un accroissement de ressources à due concurrence ou la diminution d'une ressource compensée par le relèvement d'une ou plusieurs autres ressources doit pouvoir être recevable par voie d'amendement.

B- L'autorité préservée du Ministre des Finances au sein du gouvernement

La collégialité gouvernementale n'est jamais qu'une somme d'individualités ministérielles. Sous ce rapport, la condition de l'argentier national dans les États de l'UEMOA est parfaitement identifiable et, plus encore, enviable. Si gouverner, c'est décider, c'est aussi et surtout dépenser¹⁵⁴.

A ce propos, Georges Pompidou aimait à dire que la meilleure formation était dispensée, en matière juridique au Secrétariat général du Gouvernement et, en matière politique au Secrétariat d'État au budget. Que deux futurs présidents y aient commencé leur cursus, songeons à Valéry Giscard d'Estaing en 1959, à Jacques Chirac en 1968, l'atteste¹⁵⁵. La fonction est porteuse d'avenir, sans contredit. Ministre universel, le Ministre des finances forme, à la limite une sorte de gouvernement et pas seulement une administration, au sein du Gouvernement, à la façon des apanages d'autan. De ce point de vue, la singularité et, la supériorité de sa condition résulte du rôle d'interface qu'il est appelé à assumer entre les autorités supranationales et nationales, pour s'en tenir à cet aspect¹⁵⁶. Le Ministre des Finances des États de l'UEMOA reste dans cette posture de super Ministre.

Afin de préserver l'équilibre budgétaire et financier défini par la loi de finances de l'année, celui-ci dispose du pouvoir de régulation budgétaire.

¹⁵⁴ GICQUEL (J), Le Ministre des Finances dans le cadre de la réforme des finances publiques, Actes de la 1^{ère} Université de printemps de Finances publiques, L.G.D.J; E.D.A. 2004, précité p 46.

¹⁵⁵ Laurent Fabius et Nicolas Sarkozy ont été nommés, pour la première fois, au Gouvernement en qualité de Ministre du Budget en 1981 et 1993.

¹⁵⁶ BOUVIER (M), ESCLASSAN (M.-Chr.) et. LASSALE (J. -P): Finances publiques, 7^e éd. ; LGDJ, 2004.

La régulation est un instrument de maîtrise de l'exécution des dépenses à disposition du Ministre chargé des finances pour s'assurer du respect du plafond de dépenses et/ou prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire : l'exécution budgétaire ne doit pas engendrer de déficit insoutenable et préjuger des exercices futurs.

Il lui est confère, également, un pouvoir de contre-expertise des projets de loi ou de décret sectoriels au ministère des finances.

En effet contrairement aux anciens textes qui ne prévoyaient qu'un dispositif d'évaluation des projets législatifs¹⁵⁷ sans désigner d'autorité particulière, l'article 4 de la Directive portant loi de finances reprend la procédure en chargeant le Ministre des finances de ce rôle. Les dispositions de cet article systématisent et encadrent ce travail d'expertise financière : le ministère des finances doit formuler un avis conforme sans lequel le texte de loi ou le décret ne saurait être adopté et promulgué.

Concernant cette nouvelle responsabilité du Ministre des finances, il faut souligner que quasiment tous les textes ont un impact direct ou indirect sur les finances publiques, ce qui conduit à généraliser de fait ce pouvoir de contre-expertise. Cela suppose, d'une part, que les services du ministère des finances s'organisent de façon à absorber cette charge nouvelle de travail et soient capables de développer des compétences techniques sectorielles de façon à pouvoir évaluer les impacts des projets législatifs. Cela suppose, d'autre part, que les ministères sectoriels, présentent systématiquement une fiche d'impact socio-économique et financier en accompagnement de textes législatifs ou réglementaires.

Exemple : au Mali, au sein de la Direction générale du budget, la sous-direction en charge de la préparation et du suivi de la loi de finances¹⁵⁸ comporte trois divisions organisées en fonction des thématiques sectorielles.

(1) la division « économie et infrastructures », (2) la division « socioculturelle » et (3) la division « souveraineté et institutions ». Ce mode d'organisation permet à la Direction générale du budget de concentrer les sujets budgétaires sectoriels¹⁵⁹ et de développer des

¹⁵⁷ Il s'agit des projets de lois et projets de décrets

¹⁵⁸ Sous-direction « préparation et suivi budgétaire »

¹⁵⁹ Ex. les questions budgétaires relatives au Ministère de l'équipement et des transports, à la fois pour la préparation du budget et pour le suivi de l'exécution de la loi de finances, sont traitées par la division « économie et infrastructures »

capacités de contre-expertise technique et financière.

L'article 25 encadre la procédure d'annulation de crédits qui consiste en la suppression, en cours d'année, d'un crédit ouvert par la loi de finances. Cette compétence est du ressort du Ministre des finances qui l'exerce par le biais d'arrêtés. Elle ne peut être exercée que dans deux cas :

- 1) soit, le crédit est devenu sans objet, c'est-à-dire que l'évènement générateur de la dépense n'a pas eu lieu ou pour un montant inférieur aux prévisions¹⁶⁰ ;
- 2) soit, l'annulation intervient dans le cadre du pouvoir de régulation du Ministre des finances de l'article 67¹⁶¹.

La loi de finances évalue le montant des fonds de concours pour l'année à laquelle elle se réfère mais c'est le Ministre des finances qui ouvre les crédits correspondants sur les programmes et les dotations par voie d'arrêté.

En matière d'exécution, les crédits des budgets annexes s'exécutent dans les mêmes conditions que les crédits du budget de l'Etat. Ils disposent de plafonds d'emplois par budget annexe, fonctionnent avec des crédits limitatifs et les règles relatives à la fongibilité leurs sont applicables. Cependant, le Ministre des finances peut majorer leurs crédits si l'équilibre de la loi de finances n'est pas modifié et que cela n'entraîne pas de charge récurrente.

Le Ministre des finances est chargé de faire la synthèse des demandes de crédits émanant des Ministres sectoriels et de conduire la procédure d'élaboration, d'adoption, de suivi et de clôture des budgets pour le compte du gouvernement.

Dans les faits, le ministère des finances et les directions qui le composent¹⁶², conduisent la procédure d'élaboration et de présentation des différents projets de lois de finances¹⁶³. Au cours de l'année civile et en fonction des échéances déterminées, ils conduisent, organisent et assurent la synthèse des demandes qui émanent des ministères sectoriels et intègrent les arbitrages gouvernementaux.

¹⁶⁰ Ex. annulation d'un concours de la fonction publique

¹⁶¹ Annulation de crédits pour prévenir la dégradation de l'équilibre budgétaire et financier de la loi de finances

¹⁶² Ex. Directions chargées du budget, des impôts, chargés de la prévision,

¹⁶³ Loi de finances de l'année, loi de finances rectificatives, loi de règlement

Le Ministre des finances demeure l'ordonnateur principal unique des recettes de l'Etat que celles-ci concerne le budget général¹⁶⁴, les budgets annexes¹⁶⁵ ou les comptes spéciaux du trésor¹⁶⁶. Il est seul habilité à prescrire l'exécution des recettes : constatation des droits des organismes publiques et émission des titres de créances¹⁶⁷. Concernant les dépenses, le Ministre chargé des finances est, de droit, ordonnateur principal des crédits du ministère chargé des finances et non plus comme dans le passé ordonnateur unique de droit de l'ensemble des dépenses de l'Etat.

L'article 67 de la Directive confère au Ministre des finances la capacité de modifier l'autorisation budgétaire en cours d'année, après information du Ministre sectoriel concerné dès lors :

- qu'un crédit est devenu sans objet¹⁶⁸ ;
- que la perspective de la détérioration de l'équilibre financier défini par la loi de finances apparait certaine (ex. annulation d'une aide financière extérieure).

Dans ce cas, les crédits (AE/CP) sont déduits des capacités financières des ministères et institutions¹⁶⁹.

Egalement, le Ministre des finances est compétent pour décider de différer une dépense si le plan de trésorerie défini *a priori* subit des modifications en cours d'exercice¹⁷⁰. Les crédits budgétaires sont rendus indisponibles.

- L'interlocuteur privilégié des autorités communautaires

Indépendamment de responsabilités assumées au plan international, il est indéniable que, sous la responsabilité du chef de l'Etat, l'UEMOA est apparue comme une préoccupation constante des Ministres des finances, tant du point de vue décisionnel que formel. Ambassadeurs, négociateurs, législateurs, autant d'aspects sous lesquels les Ministres des Finances des Etats de l'UEOMA apparaissent, lorsqu'il représente les Etats au Conseil des Ministres de l'UEMOA.

¹⁶⁴ Ex. impôts et taxes

¹⁶⁵ Ex. redevances

¹⁶⁶ Ex. affectation du produit de privatisations

¹⁶⁷ Ex. rôle d'imposition

¹⁶⁸ Ex. non réalisation du fait générant la dépense : abandon d'un projet

¹⁶⁹ Ex. modification dans les systèmes d'information

¹⁷⁰ Ex. décalage ou retard dans la perception d'impôts

- L'interlocuteur privilégié de l'inter ministérialité

L'unité de dessein et de conception inhérente au principe de solidarité entre les ministères débouche sur la mise en place d'une coordination entre eux, qui rime, en fait avec la centralisation.

Au terme d'une sorte de répartition des tâches, s'il appartient au Premier Ministre, à l'aide de la main invisible que constitue le Secrétariat Général du Gouvernement, constamment en retrait, mais constamment en veille, de s'assurer de la cohérence et de la rectitude juridiques des textes dans le cadre de la programmation du travail gouvernemental, la régulation (la discipline, en vérité) économique et financière est le lot habituel du Ministre de référence. Outre la dissuasion, son arme favorite, il inclinera à statuer en opportunité, sachant, par ailleurs que son contreseing est requis pour toutes décisions importantes (désormais pour tout texte législatif). A preuve, le gel des crédits, au vu de la conjoncture, qui affecte les programmes de ses collègues. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que le Ministre des finances dispose du relais incomparable du corps des contrôleurs financiers, ce qui lui permet de transformer chaque ministère en maison de verre. Mieux, le Ministre peut s'enorgueillir de la haute administration qui l'assiste. Une haute administration qui doit renforcer ses compétences avec les exigences de la nouvelle réforme budgétaire pour une aide technique efficace à la décision budgétaire.

Paragraphe 2 : Les directions du budget et le Contrôle financier dans de nouveaux rôles d'aide technique à la décision budgétaire dans les États de l'UEMOA

Les nouvelles normes financières publiques des États de l'UEMOA confèrent de nouveaux rôles techniques à la direction du budget (A) et au contrôle financier (B).

A-L'évolution des rôles des directions du budget

Dans la plupart des pays de l'UEMOA, la direction en charge du budget est le plus souvent une direction générale chargée de piloter l'élaboration et l'exécution du budget. Il y a lieu de noter qu'au Togo, la Direction du budget est chargée seulement de la préparation du budget et la Direction des finances chargée de l'exécution.

Au-delà de leur caractère transversal, les Directions du Budget jouent un rôle central de conception et d'exécution dans le pilotage des finances publiques. Elles sont notamment comme c'est le cas dans les autres pays (excepté le Togo), du cadrage des finances publiques, de la préparation et du suivi de l'exécution du Budget Général de l'Etat¹⁷¹.

La préparation du budget constitue une pièce aux acteurs multiples et fait objet d'une série d'études préliminaires et de mises au point successives. Les Directions du Budget des ministères des finances assument la responsabilité essentielle, parce qu'elles doivent procéder à une synthèse entre nécessités souvent contradictoires. Elles doivent avoir constamment à l'esprit l'équilibre global de la loi de finances, et le souci de rendre compatibles avec cet équilibre les prévisions de dépenses de l'Etat. Mais bien entendu elles n'agissent pas seules, elles bénéficient de l'appui indispensable des autres administrations financières.

La réflexion autonome et le travail de prévision des ministères des finances, relèvent des Directions du Budget, principaux architectes de l'élaboration de la loi de finances. Directions centre de pouvoir, vers laquelle converge en permanence une masse d'informations dans tous les domaines de l'action gouvernementale. Directions redoutées enfin et souvent contestée, notamment par les ministères dépensiers, son rôle est d'autant plus important qu'aux tâches budgétaires liées à l'élaboration des lois de finances, déjà

¹⁷¹ Célestin HOSSOU, Directeur général du Budget du Bénin

extrêmement lourdes, viennent s'en ajouter des techniques particulières de prévisions pluriannuelles. Les Directions du Budget des ministères des finances des États de l'UEMOA sont également des acteurs actifs de la mise en œuvre des nouvelles LOLF et des réformes qui s'en découlent.

En ce qui concerne la préparation des lois de finances, cette administration doit faire des estimations de dépenses et de recettes et effectuer une projection tendancielle qui s'inscrit dans la programmation pluriannuelle. Elle doit également effectuer une analyse rétrospective mettant en évidence les résultats obtenus eu égard aux objectifs et indicateurs qui avaient été fixés. Elle doit enfin préparer un budget semi-glissant à moyen terme (trois ans). Tout cela représente un exercice technique très délicat, car au moment où il est effectué on ne connaît pas toujours avec exactitude, ni la totalité des dépenses ni la totalité des recettes. Or si les estimations sont fausses, c'est tout le raisonnement budgétaire qui sera un ensemble d'hypothèses macro-économiques¹⁷². Autrement dit, essayer de prévoir le « futur probable ». La difficulté pour les Directions du budget vient de ce que, si ces hypothèses de travail imposées sont erronées, c'est la validité de l'exercice budgétaire lui-même qui sera remise en cause. Il est bien évident par exemple, que le taux de croissance retenu a une influence directe sur l'évaluation des recettes et le rendement de l'impôt. Il peut arriver que l'autorité politique impose une hypothèse de croissance manifestement optimiste. Il peut arriver aussi que les hypothèses de croissance, justifiées lorsqu'elles ont été élaborées en n-1 ou n-2 soient démenties par l'évolution de la conjoncture.

Par ailleurs, le travail consiste également dans un effort de remise en question de la dépense publique, et non pas dans un simple aval de l'existant. C'est d'une part une interrogation sur l'utilité et l'efficacité de la dépense qui est ainsi conduite au sein des Directions du Budget.

Avec les nouvelles lois organiques relatives aux lois finances dans les États de l'UEMOA, le rôle des directions du budget peut être classé selon 4 axes :

- La préparation du budget, en tant qu'exercice politique stratégique : il s'agit d'évaluer l'impact que la mise en œuvre de la LOLF aura sur la dimension macroéconomique de la politique budgétaire ; avant d'être l'acte qui alloue des moyens à différentes politiques sectorielles, la politique budgétaire illustre en effet une stratégie macroéconomique dont la LOLF a voulu qu'elle soit mise en exergue.

¹⁷² Taux de croissance envisagé, évolution des taux d'intérêt, évolution du niveau des prix, etc.

- La qualité de la gestion, une dimension de la performance : la deuxième préoccupation qu'il y a lieu de faire vivre par les directions du budget, est celle de la performance des actions de l'Etat. Cette innovation nous paraît l'une des plus importantes pour les directions du budget.
- Une révision de la réglementation financière inéluctable.
- le contrôle des risques d'exécution

Ces deux derniers points correspondent à deux préoccupations qui verront jour lorsqu'il s'agira de faire vivre la responsabilité et l'autonomie qui sera dévolue aux responsables de programmes : la nécessité pour ceux-ci d'avoir des règles financières plus simples et surtout plus respectueuses de cette responsabilité qui leur est reconnue, mais également la manière dont les directions du budget devraient organiser le contrôle des risques budgétaires nouveaux qui y seront associés.

1- La préparation du budget: Un exercice politique stratégique pour les directions du budget

- L'évolution pluriannuelle des finances publiques

Les nouvelles LOLF dans les Etats de l'UEMOA ont placé la dimension stratégique pluriannuelle de la politique budgétaire comme un axe obligatoire selon lequel le budget doit se positionner. Ce débat ne pourra en aucun cas être escamoté, car il est dorénavant complètement installé au niveau mondial. Plusieurs obligations figurent de ce fait dans les nouvelles LOLF pour donner chair à ce débat.

On peut particulier citer les trois suivants :

- Le débat d'orientation budgétaire, organisé au dernier trimestre de la session ordinaire doit donner lieu à la production, par le gouvernement, d'une « évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions » d'une part, et d'une « description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements communautaires et internationaux d'autre part.
- De même, le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances doit comprendre notamment une présentation et une explication des « perspectives d'évolution, pour le moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes et des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-

secteur(...) au regard des engagements de chaque pays, ainsi que le cas échéant des recommandations de l'UEMOA ».

- Enfin, le gouvernement doit présenter avec la loi de finances un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution pour l'année en cours et les deux années suivantes.

La préoccupation sous-jacente à ces dispositions est celle de la soutenabilité de la politique en matière de finances publiques de chaque Etat: la politique budgétaire assure-t-elle une évolution de la dette publique compatible avec la capacité à en assurer le service d'une part (les charges d'intérêt) et l'amortissement d'autre part : cette question renvoi bien sûr à l'évolution du déficit de chaque pays et de leur poids dans le PIB. Elle renvoi également à la capacité des Etats de prévenir, au travers des réformes structurelles nécessaires, la croissance de la dette implicite engendrée par les déséquilibres attendus des divers systèmes de répartition.

C'est pourquoi, la politique budgétaire ne se résumera plus pour les directions du budget au budget de l'Etat, mais à l'ensemble des finances publiques.

La présentation du budget par destinations est un facteur de lisibilité pour le non spécialiste¹⁷³, le citoyen. De ce point de vue, la répartition d'une enveloppe de crédits entre programmes devient un acte politique beaucoup plus significatif.

- La performance, support des stratégies de gestion des ministères

Une stratégie macroéconomique en matière de finances publiques ne peut pas se concevoir in abstracto, indépendamment des stratégies sectorielles dont elle est la résultante, et qu'elle contraint au travers par exemple de la norme de dépenses (le fameux zéro volume)¹⁷⁴. Il faut faire des choix d'allocation entre secteurs, et il faut s'assurer que chaque zéro dépensé l'est de la manière la plus efficace possible dans chaque programme, car dans le cas contraire, ce serait un facteur d'inefficacité macro-budgétaire puisqu'il serait possible de dépenser moins, pour un même résultat attendu, et donc de maîtriser mieux la dette.

Pour au moins cette simple raison, les directions du budget devront s'attacher à faire vivre cette poursuite de la performance : l'organisation de la procédure de la préparation du budget devra intégrer les phases de débat sur cette nouvelle dimension du budget. De ce

¹⁷³ LANTIERI (C), La direction du budget dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, Actes de la 1^{ère} Université de printemps de Finances Publique du GERFIP, LGDJ, E.D.A, 2004, p 53.

¹⁷⁴ Ibidem

point de vue le calendrier parlementaire du débat budgétaire insère des étapes qui vont formater la phase administrative de la préparation du budget, au travers chaînage vertueux DOB¹⁷⁵ PLR (RAP)/ PLF (PAP).

2- La qualité de la gestion, une dimension de performance devant préoccuper les directions du budget

Le cœur du débat budgétaire sur la performance entre les directions du budget et les responsables de programmes sera évidemment celui qui renvoie à l'efficience, en d'autres termes la dimension de performance intéressant le contribuable. Il s'agira de mettre en regard la quantité de moyens consommés avec la performance pure, qu'il s'agisse de celle qui intéresse le citoyen quant à l'action de l'Etat¹⁷⁶ ou de celle qui intéresse l'utilisateur des services publics¹⁷⁷. C'est pourquoi, en matière d'indicateurs, un gros travail est entamé pour déterminer ceux qui sont le mieux à même de rendre compte des efforts de productivité des responsables de programmes.

La manière dont les budgets de programmes seront décrits sera également importante pour pouvoir apprécier la réalité des efforts de rationalisation de l'action au sein des programmes : c'est la Justification au Premier Franc (JPF), qui se substituera à la démarche en SV/MN, qui permettra de remettre en cause le premier franc de dépense¹⁷⁸.

La JPF n'aura bien sûr pas pour but de déterminer la quantité de crédits nécessaires pour obtenir tel ou tel niveau de performance¹⁷⁹ mais plutôt de déterminer la formation de la dépense dans l'enveloppe allouée pour un programme donné, l'objectif de performance étant déterminé par ailleurs, même s'il n'est pas sans lien.

- Avec qui les directions du budget doivent-elles discuter budget et performance ?

Il s'agit en réalité d'une question importante d'organisation du débat budgétaire au niveau de l'exécutif : les directions du budget vont-elles discuter avec les responsables de

¹⁷⁵ Nomenclature et indicateurs

¹⁷⁶ La justice est-elle bien rendue, le système scolaire et universitaire forme-t-il bien, la sécurité intérieure ou extérieure est-elle assurée, etc...

¹⁷⁷ Dans ses relations personnelles avec les administrations qui lui délivrent un service ou lui demandent des comptes)

¹⁷⁸ Et non plus « l'incrément mesure nouvelle » qui, par définition, considère comme « optimisé » la masse de services votés

¹⁷⁹ Ce qui serait illusoire car supposerait qu'il existe une seule manière d'obtenir ce niveau c'est-à-dire une relation mécanique entre crédits et performance...

programme qui sont ceux qui devront rendre compte in fine, ou avec les directeurs des ressources financières des ministères ? La réponse à cette question sera probablement variable d'un ministère à l'autre. Il est vraisemblable cependant qu'elle s'articulera autour du principe suivant :

- Le responsable de programme sera le nouvel acteur budgétaire principal au moment de la programmation, de l'exécution des crédits et du pilotage de la performance ;
- La direction des ressources financières jouera un rôle central dans l'allocation des moyens sous contrainte entre programme, et donc dans la coordination des programmes d'un ministère.

3- Une révision de la réglementation financière inéluctable

La réglementation financière a été longtemps conçue pour rassurer le gestionnaire et son contrôleur¹⁸⁰. C'est pourquoi elle a privilégié la dimension juridique des actes de management au lieu de centrer son propos sur la dimension économique et financière de la gestion. La bonne gestion pouvait s'entendre comme étant celle qui appliquait le plus formellement le corpus de règles juridiques qui s'attachait aux différents actes de gestion, et non les pratiques reconnues permettant d'obtenir l'efficacité de cette gestion du point de vue de son objet. Il faut donc retrouver le sens premier d'une réglementation qui est de défendre des objectifs d'intérêt général et non de développer un formalisme sophistiqué sur le seul respect duquel le gestionnaire serait évalué.

La réforme sous l'ère de la nouvelle gouvernance financière publique n'a pas changé le rôle essentiel, dévolu au sein des ministères des Finances, aux directions du budget. Mais exige, au sein même de ces directions, « une évolution radicale des comportements ». Sinon, remarquait-il, ceci est vrai pour tous les ministères, le pilotage par la performance risquerait de n'être qu'une « répétition de principe ».

Les libertés nouvelles données aux gestionnaires (fongibilité, réglementation plus souple) doivent avoir pour contrepartie une capacité du responsable final du budget et son exécution¹⁸¹:

- disposer d'un système d'information performant quant à l'exécution des budgets de

¹⁸⁰ LANTIERI (C), La direction du budget dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, Actes de la 1^{ère} Université de printemps de Finances Publique du GERFIP, LGDJ, E.D.A, 2004, précité p 53.

¹⁸¹ C'est-à-dire le Ministre des finances et à travers lui la direction du budget.

- programmes et des engagements juridiques pris par l'Etat à travers ses gestionnaires de programmes ;
- être en mesure de prendre en gestion des décisions protectrice de la maîtrise des objectifs macro-budgétaire¹⁸².

B- L'évolution du rôle du contrôle financier

Le dispositif traditionnel des finances publiques en vigueur dans la plupart des pays de l'UEMOA est caractérisé par quelques principes fondamentaux qui s'inspirent du droit budgétaire français, au rang desquels on distingue la séparation des fonctions de l'ordonnateur de celles du comptable ainsi que la répartition du processus de la dépense en deux phases distinctes et consécutives, notamment la phase administrative, dont la responsabilité incombe à l'ordonnateur, qui comporte trois étapes - l'engagement, la liquidation, et l'ordre de paiement¹⁸³ - et la phase comptable, dont la responsabilité incombe au comptable, et qui comprend les contrôles relatifs à la régularité de l'ordre de paiement et la comptabilisation de l'opération.

Avec ce système comptable d'inspiration française, le ministère des finances exerce un rôle important dans le contrôle interne des finances publiques à toutes les étapes de la dépense: le contrôle financier contrôle la régularité de l'engagement avant la création de droits et d'obligations et , dans la plupart des pays, intervient également au niveau de la validation de l'ordonnancement par un visa¹⁸⁴; les services du trésor, à leur tour, vérifient si l'objet de la dépense est régulier et si le paiement est libératoire. Le contrôleur financier tient contradictoirement avec les services gestionnaires des crédits¹⁸⁵ et/ou l'ordonnateur une comptabilité des engagements. Qui plus est, le règlement accorde la latitude au ministère des finances « *d'ajourner ou annuler* » certaines dépenses lorsque les recettes sont inférieures aux prévisions.

¹⁸² Ce qui serait l'équivalent en entreprise d'une maîtrise permanente du bilan et du hors bilan de l'Etat

¹⁸³ Ordonnancement ou mandatement

¹⁸⁴ Ce contrôle du contrôleur financier au niveau de l'ordonnancement n'existe pas dans le système français, en France, et il fait double emploi avec le visa effectué sur le même point par le comptable au stade du paiement.

¹⁸⁵ Dans les systèmes où l'ordonnancement est centralisé au ministère des finances, ce n'est pas l'ordonnateur qui initie le processus de la dépense, mais le service bénéficiaire de la dépense, administrateur des crédits ou gestionnaires des crédits.

En principe, ces caractéristiques ont l'avantage de faire intervenir un retour d'informations à travers un double ensemble de contrôles étant donné que l'information provenant d'une source permet de contrôler celle qui provient d'une autre source¹⁸⁶. Ces contrôles qui sont exercés par l'administration elle-même varient selon qu'il s'agit de la phase administrative ou de la phase comptable. Ils s'inspirent des règles prescrites par le Décret de 1962 relatif à la réglementation générale de la comptabilité publique en France. Ils peuvent être *a priori* ou *a posteriori*. L'essentiel du contrôle *a priori* repose sur les contrôles financiers et comptables centralisés¹⁸⁷ en général au niveau du ministère des finances. Les points contrôlés par le contrôle financier et le comptable sont rappelés dans l'encadré n°3. Ces contrôles portent essentiellement sur la régularité de la dépense et aucun ne s'exerce, en principe, sur l'opportunité.

Encadré n° 3 : Les points de contrôle traditionnel du Contrôle Financier et du Comptable

Le Contrôle Financier porte sur les points suivants :

Exactitude de l'imputation budgétaire

Disponibilité des crédits

Exactitude mathématique des opérations

Conformité de la dépense aux prescriptions de la loi de finances concernée (concordance du numéro de compte, différents codes)

Conformité des inscriptions sur la demande d'engagement financier, à celles de la facture pro forma et du bon de commande

Conformité de la demande d'engagement au programme d'emploi et au budget d'exécution

Exécution des formalités préalables exigées par la réglementation des marchés publics

Respect des règles de procédures de passation des marchés, notamment du point de vue de la conformité et de la régularité

¹⁸⁶ BOULEY et autres, 2003, précité p.63

¹⁸⁷ Ces contrôles, au niveau de l'engagement et de l'ordonnancement, sont respectivement effectués par le contrôleur financier, un agent, qui appartient au ministère des Finances et qui exerce ses fonctions au sein des ministères d'exécution et par le comptable public qui est un agent de la direction générale de la comptabilité publique.

En matière de disponibilité des crédits, le contrôleur financier vérifie le respect des plafonds de régulation trimestriels. Par exception, lorsque les tensions sur la trésorerie le nécessitent, le contrôleur financier peut bloquer provisoirement des engagements.

Dans certains pays, une deuxième approbation du contrôleur financier (dit souvent visa de validation) est également requise à l'étape de l'ordonnancement, bien que l'approbation soit alors limitée à la validité de l'opération par rapport à l'engagement antérieur et à la matérialité du service fait.

Le contrôle du Comptable porte sur :

La régularité de l'assignation de la dépense (l'accréditation de l'ordonnateur et l'assignation de la dépense) ;

L'existence de crédits disponibles;

L'imputation de la dépense ;

La validité de la créance (la justification du service fait ; l'exactitude des calculs de liquidation ; la production des justifications,...) ;

La régularité en la forme des pièces justificatives ;

L'application des lois et règlements financiers et l'observation des dispositions particulières à certaines dépenses;

L'absence d'opposition au paiement.

1- Les limites des contrôles traditionnels des Contrôleurs financiers dans les États de l'UEMOA

Le contrôle interne des finances publiques est régi, d'une manière générale, par les principes définis dans les anciennes lois organiques relatives aux lois de finances. Or ces derniers ne sont pas suffisamment clairs pour distinguer les compétences et les responsabilités de chaque organe de contrôle administratif. En effet, la Directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique¹⁸⁸ n'a pas précisé la nature des contrôles exercés par le contrôleur financier, mais elle a seulement énoncé des principes généraux en son article 97 de la manière suivante : « *les contrôles administratif, juridictionnel et parlementaire s'exercent dans les conditions*

¹⁸⁸ Source d'inspiration des anciennes lois organiques relatives aux lois de finances dans les pays de l'UEMOA

Chapitre 2 : L'évolution du cadre institutionnel des systèmes financiers publics des États de l'UEMOA

fixées par le règlement relatif aux lois de finances ». Ce qui amène le contrôle financier à intervenir pratiquement dans le même champ que celui du comptable public, laissant croire que le visa du contrôle financier est identique au « Vu bon à payer » du comptable public « *sans apporter d'amélioration évidente sur la qualité globale de contrôle et une réduction des dysfonctionnements dans l'exécution des dépenses publiques* »¹⁸⁹.

Le cadre juridique des finances publiques des États de l'UEMOA est caractérisé par une centralisation excessive et une prolifération de textes portant sur des domaines variés en matière budgétaire, financière et comptables¹⁹⁰. Il convient de souligner également que ce même Ministre coordonne la plupart des activités de contrôle au détriment de la participation des ministères dépensiers¹⁹¹. Il est montré que cette centralisation excessive est à l'origine de la multiplicité des circuits d'exécution et des acteurs, ainsi que l'ampleur prise par les procédures dérogatoires qui finissent par fragiliser le système de finances publiques dans son ensemble¹⁹² et par conséquent ne favorise pas un contrôle efficace de la dépense. De telles pratiques déresponsabilisent les ministères techniques, et par conséquent ne sont pas favorables à une gestion efficace des services publics. Pour pouvoir mettre en œuvre leurs politiques, les ministères sectoriels recourent à des procédures dérogatoires¹⁹³, à des débudétisations, à une gestion de l'aide extérieure hors du budget et à la création des fonds extrabudgétaires pour échapper à la rigidité des procédures budgétaires. Comme indiqué par *Potter et Diamond*¹⁹⁴, des fonds extrabudgétaires sont créés pour des raisons souvent inappropriées et de manière non cohérente avec les principes de bonne gestion budgétaire dans le seul objectif de soustraire les transactions correspondantes aux divers niveaux de contrôle¹⁹⁵ et de passer outre au réexamen des priorités. Il peut s'agir, par exemple, des dépenses des superstructures qui peuvent considérées comme extrêmement sensibles. De telles dépenses ne passant pas par le budget sont difficilement intégrées dans la situation des opérations globales des administrations

¹⁸⁹ Cf. annexe 2 du 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 ;

¹⁹⁰ Constitution, loi organique, lois, ordonnances, décrets, arrêtés,...

¹⁹¹ L'essentiel des structures de contrôle administratif est concentré au ministère des finances : contrôle financier, inspection générale des finances, services de la comptabilité publique, brigade du trésor,....

¹⁹² Bouvier et autres, 2004, précité p.53

¹⁹³ cf. encadré n°3

¹⁹⁴ Potter et Diamond 1999, p.26

¹⁹⁵ Dont celui du ministère des finances

Chapitre 2 : L'évolution du cadre institutionnel des systèmes financiers publics des États de l'UEMOA

publiques. Pour illustrer ces difficultés ainsi que leurs conséquences, *Bouvier et autres*¹⁹⁶ ont indiqué que « ... les ministères techniques, peu sollicités, ont tenté d'échapper à la centralisation excessive du ministère des finances en recourant à des solutions de rechange pour créer des services autonomes, recruter du personnel en utilisant le financement des bailleurs de fonds et des communautés, et instaurer leurs propres mécanismes de contrôle avec des fonds extérieurs. Comme on l'a dit, si les bailleurs de fonds y trouvent à court terme la garantie d'une attribution des fonds conforme à l'objectif initialement fixé, la sécurisation n'est pas totale. Mais le défaut majeur du mécanisme est qu'il ne permet ni aux États bénéficiaires, ni aux bailleurs d'avoir une vue d'ensemble sur la gestion financière publique, ce qui est préjudiciable à plus long terme compte tenu de l'évolution des aides vers une globalisation. »

Encadré n° 4: Quelques procédures et pratiques dérogatoires en matière budgétaire

L'existence des régies d'avances qui permettent à un régisseur nommé par l'ordonnateur¹⁹⁷ de payer des sommes d'un montant limité par des avances de trésorerie qui lui sont accordées par le comptable, sans passer par les procédures normales d'exécution de la dépense;

- Le paiement des dépenses sans ordonnancement préalable – paiements par anticipation réalisés en l'absence d'ordonnancement sur la base d'un simple bon d'engagement;
- Les fonds spéciaux mis à la disposition des services habilités qui les gèrent eux-mêmes, ce sont particulièrement des fonds destinés aux dépenses des pouvoirs constitutionnels (Présidence, Parlement, Cour Constitutionnelle, ...);
- D'autres pratiques opaques, comme les ordres de paiement de la part du Ministre en charge du budget (appelés également réquisitions) autorisés dans certains pays (Bénin, Côte d'Ivoire,) et non accompagnés de pièces justificatives ; ou les procédures concomitantes (*d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement*) autorisées dans certains pays pour des dépenses jugées urgentes.

Il convient de préciser que le plus souvent des régularisations a posteriori interviennent, mais elles ne couvrent pas la totalité des décaissements.

¹⁹⁶ Bouvier et autres 2004, précité. 47

¹⁹⁷ Mais contrôlé par le comptable

L'existence des systèmes automatisés de gestion budgétaire contribue, en principe à la sécurisation de la chaîne de la dépense et de la comptabilité publique tout en diminuant la paperasserie et les erreurs administratives, mais également en limitant les risques de duplications de contrôle et d'incohérences entre données. Cependant, dans plusieurs pays, l'informatisation (actuelle) reste insuffisante et ne capte pas la totalité des dépenses effectuées; ce qui contribue à ajouter des contrôles additionnels à ceux déjà existants. Il convient d'évoquer les problèmes matériels liés aux infrastructures dont les ordinateurs en nombre insuffisant et les coupures d'électricité incessantes qui peuvent corrompre les données ou retarder les données. Il arrive que certaines soient enregistrées après que la dépense est payée. De telles situations ne sont pas en faveur d'un contrôle efficace par le système intégré de gestion budgétaire.

Le contrôle interne traditionnel est principalement basé sur le contrôle des opérations financières (procédures d'engagement et de paiement, procédures comptables et états financiers), et ne s'intéresse ni à la performance des opérations ni à leur processus. Le rôle de ce contrôle étant de vérifier exclusivement l'exécution des lois et des règlements (contrôle de régularité), l'écart est sanctionné soit par un refus, soit par une annulation, soit par une sanction proprement dite en cas d'irrégularité¹⁹⁸. En principe, ce système a pour objet de réduire les erreurs et les irrégularités par le biais de contrôles réciproques et contradictoires¹⁹⁹. Cependant, la réalité est toute autre: il induit des complications administratives en multipliant inutilement les niveaux de contrôle sans pourtant réduire les irrégularités ou les abus. Le contrôle budgétaire *a priori* s'avère peu efficace pour prévenir ces risques budgétaires. En effet, les sources de la dépense publique sont multiples et ne sont pas toutes soumises à ce contrôle qui est effectué au niveau du contrôle financier lors de l'octroi du visa sur la dépense, au niveau du mandatement ou de l'ordonnancement lors de l'autorisation de la dépense et au niveau comptable avant la prise en charge de la dépense²⁰⁰. Ce système de contrôle est effectué sur la base des pièces: d'une manière générale, il reste formel et vérifie la même chose, à tous ces niveaux, sans se préoccuper ni du service fait, ni de l'opportunité de la dépense. Les rejets des dépenses sont très rares. Leurs causes sont rapidement corrigées et les dépenses remises dans le circuit immédiatement.

¹⁹⁸ Cohen, 2005, p. 21

¹⁹⁹ BOULEY 2003, précité p.68

²⁰⁰ BOUVIER (M) et autres, 2004, précité p. 53.

Il est également montré que des engagements peuvent être pris en dehors des procédures normales, sans être comptabilisés comme il se doit²⁰¹. Des biens peuvent être livrés ou des services rendus sans qu'un engagement formel leur correspondant soit enregistré dans la comptabilité administrative²⁰². En outre, des engagements peuvent être pris mais les ordres de paiement ne seront jamais donnés²⁰³. De telles situations ne sont pas sans poser des problèmes au suivi de la dépense publique. Pire, elles contribuent à la complication de la situation macroéconomique des pays par la création des arriérés²⁰⁴. Ainsi ce système ne répond-il pas au principe préconisé par le Manuel de Transparence des finances publiques du FMI, selon lequel « *il doit y avoir un système comptable intégré et exhaustif qui permet d'évaluer de manière fiable les arriérés de paiements* ».

2- La nécessité de moderniser le contrôle financier dans les Etats de l'UEMOA

Avec les nouvelles LOLF qui instaurent dans les Etats de l'UEMOA, la gestion par performance, il est indéniable de moderniser le contrôle financier. L'encadré n°5 montre que le contrôle interne moderne vise à remplir trois objectifs fondamentaux : la conformité aux règles prescrites, la sécurité et la performance. Le passage à ce nouveau mode de contrôle a pour objectifs d'alléger le contrôle a priori sur les engagements au profit du contrôle à posteriori en aval du paiement et de renforcer la responsabilité des acteurs budgétaires par le développement du contrôle dans les services gestionnaires²⁰⁵.

²⁰¹ BOULEY et autres, 2003 précité, p. 73

²⁰² Soit parce qu'il n'y ait pas suffisamment de crédit, soit parce que l'ordonnateur ne voudrait pas se conformer aux procédures budgétaires autorisées

²⁰³ Soit parce que les pièces justificatives pertinentes ne sont pas transmises au ministère des Finances, soit parce que le ministère lui-même préfère qu'il n'y ait pas d'ordonnancement

²⁰⁴ cf. encadré 5

²⁰⁵ cf. encadré 5

Encadré n° 5: Les notions de responsabilité et de contrôle

La responsabilité (*accountability*, en anglais) renvoie à l'obligation selon lesquelles ceux qui exercent les pouvoirs publics sont tenus de rendre compte de leurs actions et de répondre de la manière dont ils se sont acquittés de leurs missions.

Le contrôle est défini de manière générale comme un processus destiné à fournir une assurance raisonnable concernant l'efficacité et l'efficience des opérations, la fiabilité des informations communiquées et le respect des lois et réglementations applicables. C'est une fonction essentielle d'une administration ouverte²⁰⁶.

Responsabilité et contrôle sont complémentaires mais ne sont pas symétriques. Le contrôle peut être soit *ex ante* soit *ex post*. L'obligation de rendre compte ne peut être qu'à posteriori. L'absence de bons systèmes de contrôle porte atteinte à l'obligation de se justifier car la conformité ou la performance qui est alléguée est dépourvue de fondement aux yeux des observateurs extérieurs qui ne possèdent les connaissances leur permettant de juger la véracité ou la fiabilité des acteurs concernés.

Adapté de (OCDE, 2005)

Comme toutes les réformes de la gestion publique, la modernisation du contrôle financier nécessite du temps dans les pays développés et *a fortiori* dans les pays en développement comme ceux de l'UEMOA. Elle ne doit pas être considérée comme un objectif séparé. Pour assurer sa réussite, elle doit être intégrée dans la stratégie globale de réforme du système de la gestion des finances publiques (SGFP)²⁰⁷.

²⁰⁶ Elle vise à améliorer la transparence

²⁰⁷ Au préalable, les autorités nationales, avec l'appui des partenaires au développement, établiront un diagnostic. C'est le cadre PEFA (PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability) qui s'apprête le mieux à ce genre de travail. Ce cadre permet de mesurer l'ensemble des dimensions qui caractérisent la gestion des finances publiques à travers 31 indicateurs: la crédibilité du budget, la couverture et la transparence du budget, la programmation budgétaire basée sur les politiques publiques, la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget, la comptabilité et l'enregistrement de l'information, les rapports financiers, le suivi budgétaire et le contrôle externe (*cf. annexe II*). D'autres études peuvent compléter l'évaluation PEFA: l'évaluation de la redevabilité financière dans les pays (CFAA – Banque mondiale); les rapports analytiques sur la passation des marchés dans un pays (CPAR – Banque mondiale) et la vérification de la transparence fiscale (ROSC - *Report on the Observance of Standards and Codes* – FMI).

Les principaux objectifs à court terme consistent à stopper l'accumulation d'arriérés de paiement due à un contrôle financier inefficace et à se conformer aux dispositifs de contrôle existants²⁰⁸. Pour le long terme, l'agenda de la réforme comprend:

- ❖ une révision de la structure institutionnelle du contrôle financier et des autres organes de contrôle interne pour les mettre en conforme avec les standards internationaux;
- ❖ l'allègement du contrôle *a priori* tout en renforçant le contrôle *a posteriori* ;
- ❖ la mise en conformité des procédures de travail des institutions de contrôle avec les normes des organisations internationales notamment pour ce qui concerne la programmation des contrôles, la préparation des rapports d'audit, leur circulation et le suivi de la mise en œuvre de leurs recommandations;
- ❖ l'équipement des administrations chargées du contrôle ;
- ❖ l'informatisation de la chaîne de la dépense, y compris les transactions du contrôle financier et l'introduction du contrôle de gestion et de l'audit interne dans chaque département.

Il est recommandé que tous les pays adoptent des systèmes de contrôle interne qui seront conformes aux Directives de l'INTOSAI²⁰⁹. La modernisation du contrôle interne requiert du temps et un changement de culture administrative. Elle nécessite une évaluation des risques (internes et externes) auxquels l'organisme est confronté. Il est recommandé par (Tommasi, 2010, p. 125)²¹⁰ que « ... dans les pays africains francophones, les évolutions du contrôle financier *a priori* traditionnel vers un contrôle interne défini selon les standards modernes doivent être entamées avec extrêmement de prudence, en raison d'importants risques de perte de discipline financière et de perte de contrôle de la gestion budgétaire et comptable, si ces évolutions intervenaient avant le fonctionnement correcte du système traditionnel de contrôle. Toutefois, compte tenu du peu d'efficacité, des lourdeurs et de la duplication de certains contrôles, cette prudence ne doit pas conduire à se cantonner à un simple renforcement des procédures existantes. »

²⁰⁸ Prévus par les nouvelles LOLF et le dispositif de régulation budgétaire

²⁰⁹ (cf. encadré 6)

²¹⁰ Tommasi, 2010, p. 125

Enfin nous tenons à préciser que la réforme du contrôle financier en cours dans les États de l'UEMOA comme au Bénin, au Togo et en Côte d'Ivoire poursuit de façon globale cet objectif.

Le contrôleur financier doit dorénavant avoir pour mission d'assurer un contrôle budgétaire et non plus un contrôle de régularité juridique (celui-ci est dorénavant renvoyé aux gestionnaires via ses contrôle internes « a priori » et au juge financier « a posteriori » :

- Vérifier que la démarche de gestion du responsable de programme ou son délégué, le cas échéant, ne risque pas d'avoir pour conséquence de conduire à des engagements supérieurs aux crédits ouverts (il s'agit donc de vérifier a priori que le plan de gestion annuel initial couvre bien les dépenses inéluctables de l'année)... ;
- S'assurer que les actes d'engagement juridique importants ne sont pas porteurs de risques budgétaires significatifs, en particulier au-delà de la gestion en cours.

SECTION 2: LES CHANGEMENTS AU NIVEAU DES PARLEMENTS ET DES JURIDICTION FINANCIERES

La mise en œuvre des nouvelles LOLF dans les États de l'UEMOA doit engendrer une transformation d'ensemble de la procédure budgétaire. Ces mutations sont susceptibles tant au niveau de la préparation que de l'adoption ou encore du contrôle de l'exécution du projet de loi de finances.

Ainsi, les procédures budgétaires parlementaires et de contrôle juridictionnel dans les États de l'UEMOA ont évoluées pour permettre aux systèmes financiers publics de s'adapter aux principes de la nouvelle gouvernance financière publique.

Cette section présente successivement l'évolution des pouvoirs financiers de l'Assemblée Nationale (**paragraphe 1**) et l'évolution des procédures de contrôle au niveau des juridictions financières des États de l'UEMOA (**paragraphe2**).

Paragraphe 1 : L'évolution des pouvoirs financiers de l'Assemblée Nationale

Dans les pays de l'UEMOA, les Assemblées Nationales ont des pouvoirs financiers qui sont quasiment identiques. Afin de mettre en exergue, les nouveautés apportées, il sera présenté dans un premier temps les pouvoirs classiques de l'Assemblée Nationales (A) avant d'aborder les pouvoirs nouveaux (B). Enfin, la question de l'évaluation de la performance de la gestion publique par les Assemblées Nationales des États de l'UEMOA (C).

A- Les pouvoirs financiers classiques de l'Assemblée Nationale dans les pays de l'UEMOA

Les pouvoirs financiers de l'Assemblée nationale des États de l'UEMOA sont au confluent de la fonction législative, du contrôle de l'action gouvernementale et de la fonction décisionnelle. Chaque année, l'Assemblée adopte après trois mois de débats, le budget de l'Etat, pour l'année suivante. Selon les Constitutions, le Gouvernement est tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale le projet de loi de finances, " dès l'ouverture de la deuxième session ordinaire ". Le Gouvernement respecte scrupuleusement cette disposition.

Mais une fois le budget adopté, le rôle de l'Assemblée ne s'arrête pas. Il doit contrôler l'exécution du budget et selon son Règlement, la Commission des Finances et du Budget a pour rôle, tout au long de l'année, d'interpeller n'importe quelle administration ou institution.

Les pouvoirs financiers de l'Assemblée sont basés sur le principe selon lequel il revient aux représentants du peuple de consentir l'impôt. En vertu de la tradition qui a donné naissance aux Parlements aux 13^{ème} et 14^{ème} siècles, l'Exécutif ne peut créer d'impôts à devoir par les citoyens sans l'autorisation des élus. L'une des toutes principales fonctions de l'Assemblée nationale est donc d'allouer au Gouvernement et aux administrations les ressources nécessaires à leur fonctionnement et aux programmes de développement. Il revient à l'Assemblée nationale de faire chaque année l'arbitrage définitif des budgets de n'importe quelle institution, des ministères et des administrations.

Au bout de la chaîne, l'Assemblée nationale contrôle également l'utilisation des fonds publics en votant chaque année des lois de règlement. Dans cette tâche, elle est assistée par la Cour des comptes.

Le contrôle de l'Exécutif est l'un des deux critères essentiels dans la définition de toute assemblée parlementaire. Une démocratie véritable et l'Etat de droit exigent que le pouvoir de l'organe qui gouverne le pays soit contrôlé. Il revient à l'Assemblée nationale de jouer ce rôle de contrôle. Le contrôle s'effectue soit à travers l'information, soit par le canal des décisions que prend l'Assemblée.

Le contrôle du Gouvernement est essentiellement d'ordre politique. Celui-ci expose et défend sa politique devant l'Assemblée nationale. De manière plus globale, selon les Constitutions, le Gouvernement présente et défend devant l'Assemblée nationale, " la politique gouvernementale, le budget de l'Etat, les plans de développement économique et social de la nation " Le Gouvernement " est tenu de fournir à l'Assemblée toutes explications qui lui sont demandées sur sa gestion et ses actes ". C'est ainsi que régulièrement, les Ministres sont interpellés par les députés, pour exposer en commission par audition ou devant la plénière, les politiques sectorielles.

Lorsque l'Assemblée juge qu'un problème, une situation ou domaine le nécessite, elle crée par résolution une commission d'enquête parlementaire. Elle fait les investigations nécessaires et remet au Président de l'Assemblée nationale son rapport. Celui-ci est transmis au Gouvernement. Mais le contrôle que l'Assemblée nationale exerce sur l'Exécutif peut aller beaucoup plus loin. Il prend alors plusieurs formes.

La règle au niveau des Parlements des États de l'UEMOA est de voter la loi de finances. En cas de non vote, les textes constitutionnels prévoient en général deux mécanismes pour parer à l'urgence budgétaire dans la procédure d'adoption de la loi de finances. Il s'agit du provisoire budgétaire et des ordonnances budgétaires. Leur utilisation dans les situations de crise se révèle malaisée pour l'une à cause de ses et pour l'autre à cause de son inadaptation aux crises qu'elle est supposée résoudre.

L'examen de l'exercice de ces pouvoirs classiques des Parlements au cours de notre étude révèle que le contrôle parlementaire des fonds publics est particulièrement défaillant dans tous les pays de l'UEMOA. Sans doute, les Parlements interviennent-ils au stade de l'autorisation budgétaire en adoptant le budget. Mais il faut observer que les conditions d'un examen approfondi ne sont pas réunies lorsque le principe d'unité du budget n'est pas mis en œuvre. Par ailleurs, et le plus souvent, l'approbation intervient de manière formelle, sans que le Parlement apporte des modifications réelles. La situation est encore plus défaillante en ce qui concerne le contrôle de l'exécution budgétaire, qui bien qu'institué par les textes constitutionnels, est vide de sens. Le projet de loi de règlement, instrument essentiel de l'information du Parlement, n'est pas toujours déposé ou l'est avec retard. Lorsqu'il l'est, il se trouve de toute façon sans rapport avec la loi de finances initiale. Par ailleurs, en l'absence d'un organe centralisateur des comptes, l'élaboration du ***projet de loi de règlement*** est effectuée par la direction du Trésor, ce qui soulève la question de la sincérité et de l'exhaustivité du document. Enfin, la déclaration générale de conformité n'est pas souvent produite. Le rôle de la commission des finances (ou celle spécialisée dans diverses questions dont les questions budgétaires) est généralement effacé. La pratique des commissions d'enquête est très réduite. Les parlementaires ne disposent pas d'un personnel propre hautement qualifié. Enfin, ils ne sont pas destinataires de droit des rapports d'information des organes et corps de contrôle a posteriori, n'étant pas davantage destinataires de droit des travaux d'évaluation réalisés à l'initiative des bailleurs de fonds. Aussi doit-on considérer que le contrôle parlementaire des fonds publics, qui est un élément essentiel des systèmes financiers publics, fait très largement défaut dans l'ensemble des pays de l'UEMOA.

B- Les pouvoirs nouveaux des Assemblées Nationales

Ce qu'il conviendrait d'appeler pouvoirs nouveaux des Assemblées Nationales dans les pays de l'UEMOA se résume pour l'essentiel dans les innovations de la Directive portant loi organique relative aux lois de finances de 2009. En effet, le passage d'une nomenclature articulée autour des services administratifs (budget de moyens) à une présentation des crédits par programmes (budget par objectif) constitue l'objet central de la réforme : le Parlement ne se prononce plus uniquement sur les crédits mais également sur les stratégies ministérielles et les objectifs des politiques publiques. La présentation des crédits selon les politiques publiques poursuivies par l'Etat va en effet permettre aux acteurs externes d'apprécier plus aisément les choix budgétaires et les priorités du Gouvernement.

L'approche plus exhaustive des finances publiques contribue par ailleurs à renforcer la transparence. Afin de permettre aux Parlementaires et aux citoyens d'appréhender la dépense publique dans son ensemble²¹¹, la Directive étend le périmètre pris en compte par les lois de finances et complète, à travers la documentation budgétaire, l'information fournie aux parlementaires.

Egalement, la documentation budgétaire est améliorée et complétée de façon à renforcer l'information des parlementaires. La documentation transmise à l'occasion du dépôt de la loi de finances de l'année, de la loi de finances rectificative ou de la loi de règlement est plus pertinente et plus complète.

La Directive supprime la notion de « services votés » qui limitait considérablement la portée de l'autorisation parlementaire votée et la nécessité de justifier les crédits. Compte tenu de l'extrême rigidité des budgets d'une année sur l'autre, les parlementaires se prononçaient sur une fraction très faible des crédits. Désormais, le Gouvernement est tenu d'expliquer et de justifier l'utilisation de l'intégralité des crédits.

La Directive rend obligatoire la communication au Parlement et à la Cour des comptes des modifications apportées par l'exécutif à la loi de finances et qui concernent :

- les transferts et les virements de crédits ;

²¹¹ Budget de l'Etat mais également collectivités locales, établissements publics, entreprises publiques

- les décrets de répartition des crédits globaux de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ;
- les décrets d'avances ;
- le décret annuel de report ;
- les arrêtés d'annulation de crédits.

Cette communication s'effectue dès signature des actes réglementaires.

Les dispositions de l'article 26 vont dans le sens d'un accroissement de l'information dont disposent les parlementaires et du renforcement des moyens de contrôle de l'action du Gouvernement en les impliquant plus étroitement dans les événements de gestion annuelle. En effet, à l'exception des décrets d'avance, l'ancien texte de la Directive ne prévoyait pas de communication spécifique aux Parlementaires pour les actes de gestion modifiant la loi de finances de l'année. Grâce à la procédure de ratification de ces différents mouvements et à la communication, par ailleurs, d'un rapport trimestriel sur l'exécution du budget²¹², les Parlementaires sont désormais en mesure de suivre et de contrôler effectivement, l'exécution des recettes et des dépenses ainsi que les événements financiers intervenus en gestion.

La nouvelle Directive procède donc à plusieurs aménagements afin d'améliorer l'information des parlementaires et de les associer plus étroitement à la formulation et à l'exécution de la loi de finances. Elle instaure, tout d'abord, en amont du dépôt du projet de loi de finances de l'année n+1 au Parlement, un débat au cours duquel le DPBEP, qui peut être accompagné des projets de DPPD, est présenté aux parlementaires. Ce document offre des indications au Parlement sur les choix et les objectifs du Gouvernement. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, le Parlement dispose ensuite d'une vision exhaustive des demandes de crédits. La budgétisation en base zéro permet désormais aux parlementaires d'exercer leurs compétences de contrôle sur l'ensemble des crédits de paiement (CP) et des autorisations d'engagement (AE). Ensuite, en cours d'exécution le Parlement est destinataire d'un rapport trimestriel sur l'exécution budgétaire²¹³. Enfin, le projet de loi de règlement de l'année n-1, accompagné des rapports annuels de performance (RAP), doit être présenté au Parlement « au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de

²¹² cf. article 74

²¹³ cf. article 74

l'exécution du budget auquel il se rapporte 14». Ainsi, les parlementaires disposent des éléments relatifs à la gestion de l'année n-1 avant de se prononcer sur les perspectives de dépenses de l'année n+1

La loi de finances UEMOA prévoit en son article 74 : « *Sans préjudice des pouvoirs généraux de contrôle du Parlement, les Commissions des finances veillent au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution des lois de finances. A cette fin, le Gouvernement transmet trimestriellement au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Ces rapports sont mis à la disposition du public. Les informations ou les investigations sur place que le Parlement pourrait demander ne sauraient lui être refusées. Il peut auditionner les Ministres* ».

Les rapports trimestriels d'exécution du budget sont destinés à assurer l'information parlementaire de façon permanente. Ces rapports remis au Parlement peuvent être analysés par la commission des finances qui dispose donc d'informations au moment du débat d'orientation budgétaire puis au moment de la discussion budgétaire lui permettant de s'assurer de la cohérence des documents entre eux. L'étude de ces rapports peut conduire la commission des finances à adresser des questionnaires aux Ministres et à leur administration afin de compléter l'information du Parlement. L'obligation de répondre au Parlement dans un délai préalablement fixé doit figurer dans une loi organique.

Le Parlement peut réaliser lui-même des contrôles sur pièces et sur place et doit pouvoir avoir accès à tous les organismes qui concourent à l'exécution budgétaire et qui gèrent des fonds publics²¹⁴.

Le résultat de ces contrôles prend la forme d'un rapport d'informations approuvé par la commission qui peut contenir des recommandations et préconisations sur le domaine qui a fait l'objet de l'enquête. Au-delà du contrôle lui-même le Parlement doit s'assurer que les préconisations qu'il a suggérées ont été prises en compte. C'est encore une disposition d'ordre constitutionnelle qui peut garantir qu'une place dans l'ordre du jour de l'assemblée sera réservée au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Ce contrôle permanent suppose que le Parlement dispose de moyens qui lui sont propres et qui lui permettent d'exercer ce rôle. Il doit pouvoir s'appuyer sur une administration propre et différente de celle de l'État mais aussi disposer de moyens

²¹⁴ Ex. organismes publics

budgetaires suffisants pour avoir recours à des cabinets d'experts privés si cela lui paraît opportun. Le travail de contrôle et d'évaluation qui en résulte permet au Parlement de disposer de ses propres sources d'information et de suggérer par l'intermédiaire de recommandations des évolutions dans la pratique du pouvoir exécutif. Le contrôle permanent du Parlement est essentiel, car il permet à la représentation nationale de disposer d'informations en temps réel et d'effectuer ses propres analyses de la situation budgétaire et de réagir vite en cas de dérapage ou de crise sans dépendre du pouvoir exécutif. Il faut qu'il dispose de moyens matériels et humains lui permettant d'être indépendant dans l'exercice de ses missions de contrôle.

Le contrôle des finances publiques est en premier lieu l'affaire du Parlement qui vote le principe et les modalités de la contribution publique. Les modalités d'exercice de ce contrôle parlementaire doivent être définies. Le contrôle que va exercer désormais le Parlement doit-il refléter la forme d'une évaluation de performance ?

C- La problématique de l'évaluation de la performance de la gestion publique par les Assemblées Nationales des Etats de l'UEMOA

L'évaluation des finances publiques a été longtemps une attribution affichée et non réellement exercée par les Assemblées Nationales des Etats de l'UEMOA. Cette situation porte ses germes dans l'histoire de l'évaluation des finances publique de l'Etat occidental par excellence suivi par les pays de l'UEMOA : la France. En effet, déterminés à asseoir le contrôle parlementaire sur des bases solides et à inciter les représentants de la Nation à se préoccuper de l'emploi de fonds auquel il accorde son autorisation, le Baron Louis consigna ses intentions dans le discours qu'il leur adressa le 22 juillet 1814 : « Chaque Ministre est garant de l'emploi régulier des fonds mis à sa disposition. Ces fonds sont dans la proportion la plus rigoureuse possible avec les besoins murement approfondis de son service, et nous croyons que la fixation qui vous en est présentée mérite toute votre confiance »²¹⁵. A l'intention des parlementaires du début de la restauration qui n'ont pas encore été véritablement confrontés au contrôle de l'action de l'exécutif, il ajouta : « si des éclaircissements vous sont nécessaires, chaque Ministre sera empressé à vous les procurer et à mettre sous vos yeux, tous les éléments qui pourront fixés votre opinion sur la

²¹⁵ BARON (L), Séance du 22 juillet 1841, archives parlementaires, 2è série, vol.XII, page 166.

modération des résultats que nous avons l'honneur de vous présenter »²¹⁶.

Alors que ces propos de la volonté qui les anime aurait pu servir de sorte à une solide culture du contrôle et de l'évaluation des Finances publiques, il a semblé, au contraire, à la fin du XX^e siècle que « les institutions françaises se sont sans doute foudroyées : le désir, assouvi hier, refoulé aujourd'hui, de fixer la norme à occulter dans l'esprit des parlementaires, une fonction essentielle, celle du contrôle, que l'évolution des société doit pourtant conduire à privilégier »²¹⁷. Ce bilan alarmant au regard de l'enjeu que constitue l'efficacité des dépenses publiques a été entretenu notamment par l'insuffisance des moyens de contrôle et d'évaluation qui leur sont associés. En effet, en France, contrairement à d'autres pays, l'élu a été longtemps jugé à l'aune de sa capacité à accroître la dépense, bien plus que sur les résultats de la gestion de denier public. Ainsi, la dépense publique a fait longtemps l'objet dans son principe, d'une sorte d'appropriation tacite qui reflète les relations qui se tissent entre le législatif et l'exécutif. J.-P. LASSALE souscrit à cette analyse en considérant « qu'il existe traditionnellement en France une sorte de consensus implicite, et peut-être inavoué. Cette situation, ancienne de l'histoire du contrôle parlementaire des Finances publiques en France, paraît être la même actuelle au niveau des États de l'UEMOA. Mais elle ne saurait rester telle car la nouvelle gestion publique implantée demande forcément à l'Assemblée Nationale de jouer de nouveaux rôles.

En effet, la complexification de la prise de décision financière pourrait être analysée à la lueur d'un faisceau de causes²¹⁸. Aux exigences liées à la raréfaction des ressources et à la mondialisation de l'économie à travers la prise en compte de risques inhérents à la gestion financière publique, s'ajoute la multiplicité des acteurs qui y prennent part. En plus des institutions financières publiques²¹⁹, il faut tenir compte des revendications sectorielle (entreprises banque association...) ou individuel (citoyen...) « un des enjeux essentiels des nouvelles LOLF est de parvenir à réguler un jeu complexe de pouvoir »²²⁰ où

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ HOCHEDÉZ (D), « la mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du parlement : la défense du citoyen-contribuable » RFFP n°68, 1999 page.261.

²¹⁸ BOUHADANA (I), les Commissions des Finances des Assemblées Parlementaires en France : Origines, évolutions et enjeux, L.G.D.J, collection thèse, 2007.

²¹⁹ Ex. Ministre des finances, parlement, juridictions financière....

²²⁰ BOUVIER (M), « La nouvelle gestion publique comme condition de la nouvelle gouvernance » RFFP, n°82, 2003, p.4.

l'Assemblée nationale a une place centrale à jouer.

Si elle est impossible de satisfaire tous les intérêts en présence, il semble aujourd'hui nécessaire de rechercher le consensus à travers l'efficacité ou la performance de l'argent public. A cet égard, la mesure des résultats de l'action publique requiert une attention particulière. A première vue, l'évaluation de la performance de la gestion publique paraît revêtir une dimension technique prédominante²²¹, mais il importe de garder à l'esprit qu'elle présente un enjeu démocratique déterminant²²². Le droit pour les citoyens, par l'intermédiaire de leurs représentants de suivre l'emploi des contributions publiques²²³ trouve, par l'évaluation de la performance sa tradition contemporaine..

Pour satisfaire une telle exigence démocratique, l'évaluation parlementaire de la performance des fonds publics doit privilégier l'aspect politique de cette question. En ce sens, Gaston Gèze avait affirmé dans les années 30 que « ce n'est pas pour obtenir des compétences techniques que sont créés les Parlements. Leur mission essentielle est d'exprimer l'opinion moyenne des différentes classes de la nation, sur la solution des grands problèmes sociaux. Au XXI^e siècle, dans un environnement national et international soumis à de nombreuses contraintes, la revendication des citoyens à l'égard de l'utilisation et de l'efficacité de l'argent public peut figurer au nombre des grandes priorités à l'égard desquelles, les parlementaires doivent faire preuve d'une attention soutenue à travers l'évaluation de la performance de l'action publique.

Tandis que les LOLF des États de l'UEMOA inspirées de l'ordonnance française du 2

²²¹ En ce sens, cf. la batterie d'objectifs et surtout d'indicateurs de performance qui figurent dans chaque PAP et RAP. Sur les difficultés relatives à la mise en place des indicateurs de performance, voir J. ARTHUIS, « La LOLF : culte des indicateurs ou culture de performance », rapport d'informations fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, n°220 Sénat, 2004 -2005 ; M BOUVARD, D. MIGAUD, Ch. De COURSON, J.-P BRARD « Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles », Rapport d'information de la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan, N°2161, Assemblée Nationale, mars 2005 ; J.- R. BRUNETIERE, « les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », RFAP n°117, 2006 pp 97 s. ; J.F. CALMETTE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », RFAP, n°117 ? 2006 pp52s.

²²² Cf. notamment R.POLI « Les indicateurs de performance de la dépense publique », RFFP, n°82, 2003, pp107s.

²²³ Conformément à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 Août 1789.

janvier 59 était fondées sur une logique de moyens dont les effets se manifestent également aux différents stades de la construction et de l'exécution du budget de l'Etat, « la logique du contrôle de gestion dont sont porteuses les nouvelles LOLF et dans laquelle se trouve placer la décision financière publique implique nécessairement un retour sur les résultats et par conséquent, un contrôle et une évaluation de l'efficacité des actions ». il apparaît alors que la logique tournée vers les résultats et la performance sert désormais de sous-bassement à l'action publique dans les Etats de l'UEMOA.

Dans ce contexte, les Assemblées nationales voient leurs missions de contrôle de l'exécution budgétaire non seulement renforcée, mais au-delà, celle-ci se prolonge à travers une fonction nouvelle centrée sur l'évaluation des finances publiques. Consacré par toutes les LOLF, le rôle des assemblées nationales en matière d'évaluation reste à bâtir et à inscrire dans la tradition des Etats de l'UEMOA. Il importe donc pour les Etats, de donner une consistance suffisante à la mission d'évaluation parlementaire pour lui permettre d'émerger et d'être définie avec précision.

Dans l'attente d'une consolidation de la fonction évaluatrice des Parlements de l'UEMOA, ceux –ci disposent déjà de moyens susceptibles de leur permettre de s'engager dans cette voie. Ces instruments sont souvent communs à l'évaluation et au contrôle, c'est pourquoi, il serait peut être nécessaire de s'interroger sur l'opportunité de mettre en place de nouveaux outils destinés uniquement à l'évaluation des finances publiques par les Assemblées Nationales.

Les règlements des Parlements prévoient des dispositifs destinés à veiller à l'information des parlementaires. Mais la question préoccupante au niveau des Parlements des Etats de l'UEMOA est le niveau intellectuel des députés²²⁴. Même s'il n'est pas forcément attendu d'un député de procéder personnellement à l'évaluation des politiques publiques, il est pourtant nécessaire que ce dernier soit capable de lire et de comprendre les rapports d'évaluation. Il est de même, en amont au vote du budget des documents de programmation qu'il devrait comprendre.

²²⁴ Nos enquêtes ont révélé qu'en 2014, 40% en moyenne des députés du Bénin, du Togo, du Niger, du Burkina-Faso et du Mali ont un niveau intellectuel approximatif.

Paragraphe 2 : Les évolutions au niveau des Cours des comptes

La création des Cours des comptes dans les Etats de l'UEMOA est une réforme majeure déjà inscrite dans le traité instituant l'UEMOA en son article 68²²⁵. Aussi, après une recommandation aux Etats de créer leur Cour des comptes autonomes au plus tard le 31 décembre 2002, l'UEMOA est-elle revenue sur la question en édictant en 2009 que « les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes, dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre »²²⁶.

Pour analyser l'évolution des contrôles de la Cour des comptes, ce paragraphe examinera la situation actuelle des cours des comptes (A), les nouvelles logiques de contrôle des Cours des comptes (B) et l'appréciation de la performance des programmes par les Cours des comptes des Etats de l'UEMOA (C).

A-La situation actuelle des Cours des comptes dans les Etats de l'UEMOA

La plupart des pays de l'UEMOA sont dotés d'une cour des comptes dont l'indépendance et le fonctionnement paraissent hypothéqués dès la création. Ces structures étant conçues comme des organes purement politiques. A titre d'exemple, les membres des Cour des comptes du Togo, du Niger et du Burkina-Faso ont un mandat en lieu et place du système de carrière des juridictions financières compte tenu de la technicité que nécessite le domaine. Certains pays continuent d'avoir une chambre des comptes qui est l'une des formations de la Cour suprême, restant ainsi proche du schéma traditionnel dans lequel le contrôle des comptes était assuré par une division

²²⁵ Article 68 du traité de l'UEMOA « 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 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 requise. 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. 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 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.»

²²⁶ Directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000

Chapitre 2 : L'évolution du cadre institutionnel des systèmes financiers publics des États de l'UEMOA

comptable de cette dernière. La plupart des juridictions des comptes pâtissent de moyens insuffisants, notamment en locaux et matériel informatique, certaines d'entre elles étant également faiblement dotées en personnel (voir ci-dessous, le tableau des moyens en ressources humaines des Cours des comptes des États de l'UEMOA). Ces handicaps sont particulièrement importants dès lors que toutes sont confrontées à devoir rattraper des années de retard dans le contrôle des comptes.

Tableau 3 : Effectif des magistrats rapporteurs des juridictions financières de l'UEMOA en 2014

Etats	Montant budget en 2013 (en milliard de franc CFA)	Nombre de magistrats rapporteurs en 2014
Bénin	1007	4
Burkina-Faso	1636	24
Côte d'Ivoire	3883	23
Guinée Bissau	152	14
Mali	1007	16
Niger	1448	20
Sénégal	2531	22
Togo	779	23

Source : Informations compilées lors de l'enquête sur le terrain

B- Les nouvelles logiques de contrôle des Cours des comptes

En ce qui concerne les compétences dévolues aux Cours des comptes, la Directive portant loi de finances reprend les missions traditionnelles de la Cour des comptes à savoir, l'assistance au Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, le jugement des comptes des comptables publics, le contrôle de la gestion des services et des organismes publics et la sanction des fautes de gestion.

Il convient de s'interroger sur la place de la Cour des comptes dans les institutions de l'Etat et sur la nature de l'institution.

L'article 75 de la Directive portant lois de finance décrit les fonctions de la Cour des comptes et l'article 77 précise que les ordonnateurs peuvent faire l'objet de sanction pour

faute de gestion dans les conditions prévues aux articles 78 à 81 à l'exception des membres du Gouvernement et des présidents des institutions constitutionnelles dont la définition du régime de responsabilité est renvoyé à la constitution de chaque Etat. La place de la Cour des comptes n'est pas abordée dans la Directive et dépend de l'organisation des pouvoirs dans chaque Etat.

Quelques principes peuvent néanmoins être dégagés. Ainsi, les dispositions régissant le rôle et la place de l'institution dans les pouvoirs publics doivent figurer dans un texte juridique de niveau supérieur, la constitution présentant de ce point de vue la meilleure garantie. La Cour peut être amenée à critiquer l'action des pouvoirs publics²²⁷ et doit donc être protégée contre les tentations du pouvoir politique de modifier ses attributions trop facilement. La révision de la constitution nécessite généralement des majorités qualifiées et des procédures lourdes.

En clair, dans le mouvement général d'évolution que connaissent les finances publiques, les changements qui affectent les contrôles changent les logiques de contrôle au niveau des Cours des comptes des Etats de l'UEMOA également. Les contrôles administratifs et juridictionnels des Cours des comptes, sont confrontés aujourd'hui à la diffusion d'un nouveau mode de gouvernance financière, axé sur la performance et l'efficacité, et à la mise en œuvre d'une nouvelle gestion publique répondant à cet objectif. Cette situation n'est du reste que l'une des manifestations du mouvement plus général de l'internationalisation du droit et de la politique observé dans de nombreux champs²²⁸. C'est aussi ce qui peut expliquer le phénomène de standardisation des institutions et des procédures qui se manifeste depuis plusieurs années en matière de gestion financière publique, un phénomène qui affecte plus ou moins importante les modèles de finances publiques traditionnels²²⁹.

²²⁷ C'est l'exemple de l'emploi des crédits faisant l'objet de dotations pour le fonctionnement des pouvoirs publics

²²⁸ On se permet de renvoyer à notre étude sur ce sujet : M.C. Esclassan, « le modèle français en finances publiques à l'épreuve de l'internationalisation du droit et de la politique » in Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, Acte de l'Université de printemps de finances publiques, sous la direction. De M. Bouvier, LGDJ, 2004.

²²⁹ V. notamment sur ce point RFFP n0 98-juin 2007 : « Logique de performance et pays en développement » qui réunit sur le sujet de nombreuses contributions de spécialistes et experts africains qui révèlent l'ampleur de cette problématique dans cette région du monde.

Même s'il est incontestable que tout mouvement de transformation est d'avantage le fruit d'une combinaison complexe de différents facteurs que le résultat d'un seul, il ne fait pas de doute que la transformation actuelle de la logique du contrôle financier public est essentiellement liée à l'introduction dans la sphère publique d'une logique de gestion qui fait appel sans doute avec des spécificités aux méthodes utilisées dans le cadre du management des entreprises.

Dans ce nouveau contexte, il s'ensuit deux conséquences pour les contrôles financiers publics. D'une part ils tendent à se rapprocher dans leur nature des contrôles en vigueur dans le secteur privé en évoluant de plus en plus vers un contrôle de gestion. D'autre part ils deviennent des éléments fondamentaux du système d'information budgétaire et comptable.

1- Du contrôle de régularité au contrôle de gestion

On assiste nolens volens au passage d'une logique ancienne, dans laquelle le contrôle de régularité était prédominant et même exclusif à une logique nouvelle dans laquelle l'objectif prédominant du contrôle est celui de l'efficacité de la gestion. Il est tout aussitôt à relever que ce rapprochement avec la nature des contrôles en vigueur dans le secteur privé ne résulte pas d'un quelconque volontarisme mais des dispositifs sur lesquels repose la nouvelle gestion publique, des dispositifs qui induisent nécessairement des contrôles financiers publics différents dans leur nature et leur finalité des contrôles traditionnels. Ainsi par exemple l'introduction au sein du secteur public d'une démarche de performance et de responsabilisation va forcément dans le sens d'un développement du contrôle de gestion. De même l'adoption par l'Etat d'une comptabilité d'exercice, certes aménagée, tend inévitablement à conduire vers le contrôle des résultats et des comptes, et par suite vers la certification.

Plus globalement, il s'ensuit aussi que dans un tel cadre de gestion la préoccupation traditionnelle de régularité, de vérification de conformité à la norme qui avait été jusqu'alors l'axe essentiel des contrôles financiers publics, tend à être concurrencée voire supplantée par une préoccupation d'efficacité et de performance.

Pour autant, le contrôle de régularité ne disparaît pas dans cette évolution. Toutefois il connaît des changements sensibles. D'une part il se trouve désormais associé au contrôle de la performance et des résultats et d'autre part – ce qui est sans doute

l'élément le plus nouveau – il se trouve partie réalisé sous d'autres formes, et notamment à travers le processus informatisé de la chaîne de l'exécution des opérations financières.

2- Une dimension nouvelle des contrôles: éléments fondamentaux du système d'information budgétaire et comptable

Dans une gestion orientée vers la performance et les résultats, l'information est essentielle. Elle est une condition sans laquelle il ne peut y avoir de contrôles effectifs des résultats obtenus, sachant que les contrôles participent eux-mêmes à l'enrichissement de l'information. Cette conception est notamment développée dans les théories du gouvernement de l'entreprise qui accordent au contrôle de la gestion une importance fondamentale et qui considèrent que la qualité de celui-ci passe par la mise en place de systèmes d'informations et de performance, avec en particulier un système comptable et des dispositifs de gestion permettant de suivre en temps réel l'évolution financière de l'entreprise²³⁰.

C- L'appréciation de la performance des programmes par les Cours des comptes des États de l'UEMOA

Outre les missions classiques des Cours des comptes²³¹ les nouvelles LOLF inspirées de la Directive de 2009 ont doté les Cours des comptes d'une mission d'analyse des rapports annuels de performance, du contrôle interne, du dispositif de contrôle de gestion qui aboutit à la formulation d'un avis joint au projet de loi de règlement²³²

L'ensemble de ces missions relève de ce qui est généralement regroupé dans l'expression contrôle de la gestion qui obéit à des procédures et à des objectifs communs. La Cour des comptes dispose du pouvoir de contrôler la gestion des ordonnateurs non

²³⁰ BOUVIER (M) , ECLASSAN (M.C) et LASSALE (J.-P), Finances publiques, 8^e édition LGDJ, 2006.

²³¹ Généralement, les Cours des comptes ont compétence pour :

- juger les comptes des comptables publics de tous organismes publics ;
- juger les comptes rendus des personnes qu'elle a déclarées gestionnaires de fait ;
- statuer sur les appels formulés contre les jugements prononcés à titre définitif par les Chambres des comptes régionales ;
- sanctionner les fautes de gestion commises envers l'Etat, les Collectivités locales et les organismes soumis au contrôle des cours des comptes ;
- assister le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ;

²³² Cf. articles 13 et 51 de la DLF

seulement par l'intermédiaire du jugement des comptes du comptable public mais directement y compris lorsqu'il n'y a pas de comptable public. Son domaine de compétence en est considérablement accru. Toutefois, il convient d'être prudent dans l'exercice de cette compétence.

En effet si le juge des comptes peut apprécier les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, l'efficacité et l'efficience de la politique mise en œuvre, le coût des moyens utilisés, il ne peut en aucun cas se prononcer sur la pertinence des objectifs. La fixation des objectifs est du ressort du pouvoir politique (Ministre sectoriel) légitimement mis en place selon les principes constitutionnels en vigueur dans les États. La Cour dispose du document de programmation pluriannuel des dépenses (DPPD) par ministère. Ce document précise les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. Il constitue la base de référence du travail de la Cour. Le juge des comptes ne dispose pas de la légitimité du pouvoir politique et ne doit pas empiéter sur son domaine. Le contrôle du pouvoir exécutif appartient au Parlement qui peut seul apprécier les objectifs notamment en utilisant les travaux de la Cour dans le domaine de l'évaluation (voir supra : le contrôle parlementaire).

Pour ce faire, en premier lieu, la Cour doit évaluer le coût d'une politique publique qu'elle soit le résultat de l'action d'un organisme soumis à son contrôle ou d'un ensemble d'organismes dont l'action concourt à l'exécution d'une politique publique. Elle dispose pour réaliser cette mission des comptes lorsqu'ils sont tenus par un comptable public, mais peut accéder aux comptes lorsqu'il n'y a pas reddition de comptes (droit de contrôle et droit de communication). Cette fonction est essentielle car la tendance du pouvoir exécutif est souvent de fractionner la dépense en la dispersant dans les comptes voir de la dissimuler en partie de sorte que la performance d'un programme soit améliorée. La Cour doit informer objectivement du coût des politiques engagées. La Cour doit disposer des rapports annuels de performance sitôt l'exercice clos, rapports qui ont pour fonction de rendre compte de l'exécution des projets annuels de performance. Elle doit en faire une analyse critique et donner un avis sur les rapports annuels de performance (RAP). A cette occasion la Cour peut donner son avis sur les indicateurs associés à l'objectif, suggérer leur modification afin de rendre compte de l'exécution des politiques publiques.

En second lieu la Cour doit s'assurer de la régularité des procédures mises en œuvre (est ce que les procédures régissant les marchés publics ont été respectées ?). Le contrôle de la régularité fait partie intégrante du contrôle de gestion : une gestion irrégulière quand

bien même elle serait efficace ne saurait être regardée comme une bonne gestion. Cependant lorsque la Cour relève des procédures inadaptées, elle doit les signaler et recommander leur modification. Enfin, une irrégularité formelle peut cacher un délit pénal que le juge des comptes peut alors signaler à l'autorité judiciaire pour poursuite éventuelle.

En troisième lieu la Cour doit porter une appréciation sur les moyens mis en place pour atteindre les objectifs (est-ce que les moyens de financement mis en place étaient les plus adaptés ? est-ce que le type de gestion (ex. directe, indirecte partenariat public-privé) retenu est le plus pertinent ?). L'expertise de la Cour peut être précieuse en raison de la capitalisation d'expériences. Ce contrôle est souvent appelé contrôle d'efficience.

En quatrième lieu la Cour doit apprécier les résultats et indiquer si les objectifs fixés par le pouvoir politique ont été atteints, sans discuter de la pertinence des objectifs (voir supra). Lorsqu'il s'agit de construction d'ouvrage la mesure du résultat est relativement facile (l'ouvrage est-il construit ou pas et dans quel délai ?), par contre les résultats d'une politique éducative ou de lutte contre le chômage sont plus difficiles à évaluer. Il appartient à la Cour de le faire, mais elle doit préciser la méthode employée ainsi que les sources des données statistiques utilisées. Ce contrôle est souvent appelé contrôle d'efficacité.

Au terme du travail d'analyse défini ci-dessus la Cour donne son avis sur la qualité de la gestion de l'organisme qui a fait l'objet du contrôle. Il ne s'agit pas d'un jugement, mais seulement d'un avis objectif rendu par une institution indépendante statuant collégalement au terme d'une procédure rigoureuse.

Au total, les normes financières publiques des États de l'UEMOA ont connu sous la bannière de l'UEMOA à travers notamment le cadre harmonisé des finances publiques, de profondes mutations. Ces mutations ont permis aux États de disposer au plan juridique d'instruments capables de faire implémenter une gestion par performance. La quête de performance des dépenses publiques manifestée dans les nouvelles règles qui encadrent la gestion des finances publiques dans les États a conduit les institutions en charge de la gestion des systèmes financiers à adopter de nouvelles procédures qui met au centre de leur action, la recherche et l'assurance de l'efficacité de la dépense publique. Tous les acteurs institutionnels sont donc dotés d'outils juridiques devant permettre l'atteinte effective de l'efficacité de la dépense publique. Mais comment fonctionnent ou comment devront fonctionner ces outils?

**TITRE 2: LES CHANGEMENTS MATÉRIELS ET
FONCTIONNELS DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS
DES ETATS DE L'UEMOA**

TITRE 2: LES CHANGEMENTS MATÉRIELS ET FONCTIONNELS DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

Les nombreuses mutations constatées au niveau des normes financières publiques dans les Etats de l'UEMOA ont pour corolaires des transformations matérielles et fonctionnelles des systèmes financiers publics.

La nouvelle gestion publique induite par les nouvelles normes financières a pour souci plus d'efficacité, plus de sincérité, plus de transparence, une meilleure prévision, programmation des dépenses publiques. On utilisera pour le secteur public, le modèle de gestion des entreprises. Il se développera dans le secteur public des Etats de l'UEMOA ce que l'on qualifie de culture de gestion. Cette culture de gestion doit progressivement se développer avec la mise en place de dispositifs empruntés au management des entreprises, si bien que l'élaboration et l'exécution du budget, le contrôle et la gestion du secteur public semblent nécessiter de technicités matérielles et fonctionnelles spécifiques.

En effet, des vagues successives de modernisation du service public visent, de manière récurrente mais selon des préceptes renouvelés, à transformer les structures de l'appareil administratif, ses processus internes et la culture de ses agents. Au cycle de la rationalisation des choix budgétaires, avatar francophone du "Planning Programming Budgeting System" (PPBS) anglo-saxon, a par exemple succédé l'idéal de la transparence administrative promue par le libre accès aux documents administratifs ou l'institution du médiateur. Ce nouveau répertoire a lui-même été rapidement dépassé par la gestion de la qualité, les centres de responsabilité et l'évaluation des effets des politiques publiques. De toute évidence, les réformes de l'administration semblent aussi vieilles et pérennes que celle-ci. Le phénomène bureaucratique est perçu ou, mieux, sciemment construit comme un problème politique lancinant.

Mais comment se concrétisera toute la théorie que portent les nouvelles normes dans les Etats de l'UEMOA?

Le passage d'une logique de moyen à une logique de résultat passe d'abord par une nouvelle construction budgétaire (Chapitre 1) et de nouvelles méthodes de pilotage de l'exécution du budget (Chapitre 2).

**CHAPITRE 1 : LA DYNAMIQUE DE LA CONSTRUCTION
BUDGÉTAIRE DES ETATS DE L'UEMOA**

CHAPITRE 1 : LA DYNAMIQUE DE LA CONSTRUCTION **BUDGÉTAIRE DES ETATS DE L'UEMOA**

L'adoption par les Etats de l'UEMOA de nouvelles LOLF inspirées de la Directive communautaire a introduit une nouvelle présentation du budget en loi de finances. Les charges budgétaires de l'Etat sont désormais regroupées par programme, « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

Le budget connaîtra dès lors une architecture et une technique d'élaboration particulière. C'est justement cette technique qui fera la substance de ce chapitre. Il abordera le choix des politiques budgétaires et la conception des programmes (**Section 1**) et la budgétisation des programmes (**Section 2**).

SECTION 1 : DU CHOIX DES POLITIQUES BUDGETAIRES A LA **CONCEPTION DES PROGRAMMES**

La programmation budgétaire pluriannuelle suppose la prise d'options budgétaires à court à moyen et à long termes par les gouvernements. Une fois l'exercice de choix des priorités accompli, il y a lieu de traduire ces choix dans des programmes.

La présente section examine d'une part comment se font ou se feront les choix budgétaires dans les Etats de l'UEMOA avec les nouveaux instruments juridiques (Paragraphe 1) et d'autre part la conception des programmes budgétaires (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les choix budgétaires

Face à l'immensité des besoins dans un contexte de raréfaction des ressources, les choix budgétaires dans les Etats de l'UEMOA sont à la fois perplexes parce que soumis à plusieurs contraintes. Ce caractère de perplexité sera analysé (A), avant l'examen des types de budgets qui retracent les choix effectués (B).

A- La perplexité des choix budgétaires dans les Etats de l'UEMOA

Les choix budgétaires reflètent les contraintes et les défis qui sont posés à l'action publique²³³. Parmi les contraintes, il faut mentionner une certaine précarité des finances publiques dans les Etats de l'UEMOA. En effet, des problèmes d'ordre structurel²³⁴ diminuent la marge de manœuvre des gouvernements. Mentionnons également des pressions très fortes du côté des dépenses en raison des exigences des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP). A cela s'ajoutent les exigences sociales et les critères de convergence budgétaire de l'UEMOA. Sérieusement contraint, les gouvernements doivent pourtant continuer de chercher à relever les grands défis qui confrontent la gestion budgétaire.

En l'absence d'une marge de manœuvre permettant de s'attaquer en même temps à tous les problèmes et d'y apporter des solutions, les gouvernements doivent faire progressivement les choix qui sont tout de même très encadrés.

1- La boussole des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP)

L'approche de la lutte contre la pauvreté a été initiée par la BM en 1999 à l'occasion de l'Initiative de l'Allègement de la Dette des Pays les plus Pauvres.

Elle repose sur un document de synthèse de stratégie de lutte contre la pauvreté. Ce document repose sur les objectifs du développement des Nations Unies (« Millenium Development Goals (MDGs) »). L'objectif ultime étant de réduire de moitié la pauvreté de 1990 à 2015. Les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) servent de base à l'aide au développement, à la confection des budgets annuels et pluriannuels, à la facilité de réduction de la dette des pays les plus pauvres et même le FMI a lancé une nouvelle faillite appelée « Poverty Reduction & Growth Facility » (PRGF). (Voir les objectifs du millenium dans l'encadré n°8)

²³³ CLICHE (P), Gestion budgétaire et dépenses publiques, description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec, Presse de l'Université du Québec, 2009, p 88s.

²³⁴ Ressources budgétaires très limitée, niveau élevé des dépenses et de la dette

Encadré n° 6: Les huit objectifs du millenium

En 2000, les chefs d'Etat ont adopté huit objectifs spécifiques et mesurables de lutte contre la pauvreté. Ce sont les objectifs du développement.

1. Réaliser l'éducation primaire universelle
2. Réaliser l'égalité des genres
3. Réduire la mortalité infantile
4. Améliorer la santé maternelle
5. Combattre le SIDA
6. La malaria
7. Et assurer l'environnement
8. Un rassemblement pour le développement avec des cibles pour l'aide, le commerce et l'allègement de la dette.

En effet, le DSRP contient une évaluation de la pauvreté et décrit les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté; il expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes. Les DSRP sont établis par les gouvernements de tous les pays de l'UEMOA qui sont tous considérés comme des pays à faible revenu. Les DSRP sont élaborés selon un processus participatif dans lequel s'impliquent à la fois les parties prenantes au niveau national et les partenaires extérieurs du développement, dont le FMI et la Banque mondiale.

Le dispositif des DSRP, mis en place par le FMI et la Banque mondiale, est concrétisé par des stratégies générales de réduction de la pauvreté pilotées par les pays. Ce dispositif a été établi en reconnaissance de l'importance de l'internalisation des programmes de réformes et de la nécessité de s'appliquer davantage à faire reculer la misère. Les DSRP visent à assurer un lien essentiel entre les actions des autorités nationales, les concours des bailleurs de fonds et les résultats requis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) de l'Organisation des Nations Unies

visant à réduire de moitié la pauvreté entre 1990 et 2015. Les DSRP servent de cadre aux appuis budgétaires des pays de l'UEMOA²³⁵ ainsi qu'à l'Initiative en faveur des pays très endettés (PPTE)²³⁶.

Principes fondamentaux du dispositif des DSRP

Cinq grands principes régissent le dispositif des DSRP. Les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être :

- **pilotées par les pays** et aptes à favoriser l'internalisation des stratégies grâce à une large participation de la société civile;
- **axées sur les résultats** et les mesures susceptibles d'avoir un effet bénéfique sur les pauvres;
- **globales**, dans la mesure où elles reconnaissent la nature multidimensionnelle de la pauvreté;
- **orientées sur le partenariat** via la participation concertée des partenaires du développement (gouvernement, parties prenantes au niveau national et bailleurs de fonds extérieurs);
- et inscrites dans **une perspective à long terme** du recul de la pauvreté.

Depuis la réforme, en 2009, des facilités notamment budgétaire que le FMI réserve aux pays à faible revenu dont ceux de l'UEMOA, les DSRP pilotés par les pays restent la base de leurs relations suivies dans le cadre des programmes au titre de la Facilité élargie de crédit²³⁷ et de l'instrument de soutien à la politique économique²³⁸, une marge de souplesse

²³⁵ Prêts concessionnels et d'allègement de dette du FMI et de la Banque mondiale

²³⁶ L'**initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE, HIPC Heavily Indebted Poor Countries** en anglais), est une initiative qui vise à assister les pays les plus pauvres du monde en rendant leurs dettes internationales « soutenables ». Ce programme fut lancé par l'action conjointe du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale en 1996. Il a subi une révision et une réforme en 1999 (Initiative PPTE renforcée). La réduction de la dette est normalement fonction des efforts dans la lutte contre la pauvreté des pays concernés. Le programme PPTE concerne 42 pays en septembre 2006, dont les trois quarts sont situés en Afrique subsaharienne (40 pays fin août 2006).

²³⁷ *La facilité élargie de crédit (FEC) fournit une aide financière aux pays qui connaissent des difficultés prolongées de balance des paiements. La FEC a été créée comme guichet du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC), nouvellement institué, dans le cadre d'une réforme plus large visant à assouplir le soutien financier du FMI et à mieux l'adapter aux besoins*

supplémentaire a été ménagée en ce qui concerne la documentation à communiquer et les délais à respecter. De plus, les programmes soutenus par les facilités de prêts concessionnels du FMI incluront si possible des objectifs quantitatifs spécifiques pour préserver les dépenses sociales et prioritaires définies dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. De manière à améliorer l'efficacité du processus des DSRP, le FMI:

- aide les pays à concevoir des cadres macroéconomiques réalistes, mais souples, liés aux stratégies et budgets nationaux;
- aligne plus étroitement ses opérations et travaux sur les programmes sur les cycles nationaux de préparation des DSRP et du budget;
- renforce la gestion des dépenses publiques pour en maximiser l'impact sur la réduction de la pauvreté;
- s'efforce, en concertation avec les autres bailleurs de fonds, de mieux coordonner l'assistance, afin de la rendre plus efficace et de rationaliser les concours apportés à l'appui de la mise en œuvre des DSRP.

2- Des choix soumis aux critères de convergence budgétaire

Les autres contraintes des choix budgétaires dans les Etats de l'UEMOA est le respect des critères de convergence budgétaire. En effet, la première formulation de la convergence des politiques budgétaires dans l'espace UEMOA est donnée par le traité lui-même, lorsqu'il annonce aux termes de l'article 65 les grandes orientations aux quelles la politique économique des Etats doit se conformer. A savoir éviter les déficits excessifs, et assainir la structure des recettes et des dépenses publiques. C'est dans ce cadre qu'est

divers des pays à faible revenu, notamment en période de crise. La FEC remplace la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) comme principal outil dont dispose le FMI pour apporter un soutien à moyen terme aux pays à faible revenu. Elle présente les caractéristiques suivantes : des plafonds d'accès aux ressources financières plus élevés, des conditions de financement plus concessionnelles, une plus grande souplesse dans la conception des programmes qu'elle appuie, et une conditionnalité à la fois plus simple et mieux ciblée.

²³⁸ *L'instrument de soutien à la politique économique (ISPE) offre aux pays à faible revenu ne souhaitant pas bénéficier — ou n'ayant pas besoin — d'un concours financier du FMI un outil adaptable leur permettant de faire appel aux conseils et à l'appui du FMI sans avoir à conclure un accord d'emprunt. Cet instrument non financier complète très utilement les facilités de prêt du FMI qui relèvent du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (RPC). L'ISPE aide ces pays à élaborer des programmes économiques efficaces et il informe clairement les donateurs, les banques multilatérales de développement et les marchés que le FMI avalise les mesures vigoureuses figurant dans ces programmes.*

intervenue la Directive du 15 janvier 1996 relative à la mise en œuvre de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques. C'est à la suite qu'a été adoptée celle du 15 septembre qui pour la première fois énonce un certain nombre d'indicateurs, appelés communément critères de convergence, pour jauger le respect par les Etats de la discipline budgétaire. Ensuite le 8 décembre 1999 l'acte additionnel n° 04 99 portant pacte de convergence est adopté pour mieux apprécier le respect de la discipline budgétaire. Ainsi le mécanisme du dispositif de surveillance est constitué aujourd'hui par ces critères et par l'existence de programme de convergence.

S'agissant des critères ils sont définis par l'article 16 du pacte comme étant les indicateurs jugés essentiels, et prévoit toutefois que les autres critères doivent être répertoriés sur un tableau de bord. Ensuite le pacte procède à la hiérarchisation entre critères de premier rang et de second rang. D'abord les critères de premier rang sont définis par l'article 1^{er} du règlement 11- 99 du 21 décembre 1999 comme : « ceux dont le non-respect entraîne la formulation explicite de Directives par le Conseil demandant à l'Etat concerné de prendre d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de mesures rectificatives ». Leur nombre s'élève à quatre selon l'article 18 du pacte. Il s'agit tout d'abord du critère considéré, comme le critère clef parmi les quatre, il est relatif aux déficits publics, et selon la réglementation chaque Etat soucieux d'avoir des finances publiques saines doit le respecter. Ce critère est celui du solde budgétaire de base, et selon la réglementation issue du pacte il est égal aux recettes totales (hors dons) moins les dépenses courantes, moins les dépenses d'investissements publiques financées sur ressources internes. Pour ce critère les recettes totales de chaque Etat de l'Union doivent pouvoir permettre de couvrir les dépenses courantes y compris le remboursement des annuités de la dette puisque les charges en intérêt et en amortissement sont des dépenses ordinaires, et il doit subsister une épargne budgétaire pour financer les investissements nouveaux pour assurer l'auto financement. Ainsi la réglementation de l'UEMOA contraint en principe les Etats de respecter ce critère du solde budgétaire qui de ce fait doit toujours être positif. Le critère est ainsi évalué : ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB supérieur ou égale à 0. Pour le respect de ce premier critère, la date butoir était fixée en 2002, mais l'acte additionnel n° 03/2003 du 23 janvier 2003 modifiant le pacte de 1999 l'a porté à 2005. Le second critère de premier rang est celui relatif à l'encours de la dette publique, le stock de la dette publique. Pour l'évaluation de ce critère la réglementation prévoit que le ratio de la dette extérieure et intérieure rapporté au PIB ne devrait pas

excéder 70 % en 2005. S'il en est ainsi, c'est dire que l'article 18 fournit aujourd'hui une valeur de référence quantitative à la notion de soutenabilité de la dette publique. Avec la nouvelle réglementation sur la dette publique, il est aujourd'hui interdit aux Etats de recourir aux financements monétaires constitués par les découverts statutaires que leurs accorde la banque centrale. Cela étant, le recours à la dette est depuis 2002 le seul moyen offert aux Etats, pour le financement de leurs soldes budgétaires. Les deux autres critères de premier rang sont : le taux d'inflation annuel moyen qui devait être à 3% maximum par année, et enfin les arriérés de paiements intérieurs et extérieurs pour lesquels la réglementation prévoit aujourd'hui que les Etats ne doivent pas en accumuler sur la gestion de la période courante.

Ensuite la réglementation prévoit quatre autres critères de second rang. Le premier est le ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales. Ce ratio devait être inférieur à 35%. Les autorités de l'Union ont fixé ce critère eu égard à leur volonté d'améliorer la structure des dépenses publiques, en outre avec ce critère, les Etats auront également la possibilité de maîtriser l'évolution de la masse salariale, qui est en fait la principale composante des dépenses courantes. Le second critère de second rang est le ratio des investissements publics financés sur les ressources internes, rapporté aux recettes fiscales. Selon la réglementation issue du pacte ce ratio devait atteindre au moins 20% pour tous les Etats. Ce second critère trouve son intérêt dans la relation qu'il entretient avec celui relatif à la masse salariale. Car si les Etats parviennent à maîtriser cette dernière, ils auront tous la possibilité d'accroître la part des recettes publiques affectée aux dépenses d'investissement. Un autre critère de second rang est le ratio du déficit extérieur courant par rapport au PIB, qui ne devait pas dépasser 5%. Et enfin le dernier critère de second rang est le taux de pression fiscale, que la réglementation communautaire définit comme étant le rapport entre les recettes totales et le produit intérieur brut. Le pacte prévoyait que ce critère devait être supérieur ou égale à 17% pour les Etats de l'Union.

Au total, les choix en matière de politique budgétaire et les arbitrages entre activités doivent être effectués dès la préparation du budget. Remettre ces choix à la phase d'exécution du budget décrédibilise le budget voté par le Parlement et conduit à établir les priorités entre secteurs et programmes au jour le jour et de manière souvent peu transparente. Mais les choix budgétaires dans les Etats de l'UEMOA ont soumis à plusieurs contraintes qui nous amènent à nous s'interroger sur la liberté des gouvernements

des Etats à prendre véritablement des options budgétaires ?

Dans tous les cas, le ministère des Finances prépare sur un plan technique les choix stratégiques (notamment les grands agrégats budgétaires et l'allocation intersectorielle des ressources). Il vérifie la conformité des projets de budget des ministères sectoriels aux choix stratégiques, leur cohérence interne et leur viabilité. Les ministères sectoriels sont en principe responsables de la préparation de leur projet de budget dans le respect des Directives notifiées par le Ministre des Finances ou par le Premier Ministre. Toutefois, la répartition des responsabilités entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels varie considérablement d'un pays à l'autre dans l'espace UEMOA, et selon les circonstances. La formulation de la politique budgétaire devrait en principe relever en grande partie de choix politiques. Les procédures de préparation du budget visent à faciliter la formulation et la prise de décisions par les décideurs politiques. À défaut, les choix politiques sont effectués par le biais de procédures informelles et non transparentes.

B- Les types de budget pouvant retracer les choix budgétaires

Plusieurs types de budget peuvent retracer les choix budgétaires dans l'optique de programmation pluriannuelle. Il peut s'agir soit du budget de structure, du budget de productivité, du budget par programme ou du budget à base zéro.

1- Les budgets de structure et de productivité

- Le budget de structure

Les classifications budgétaires traditionnelles sont fondées sur les structures organisationnelles et les catégories de dépenses. Elaboré à la fin du XIXe siècle, ce système de gestion a été largement utilisé jusqu'aux années 1970 et est encore utilisé aujourd'hui dans des organisations privées et publique de modeste dimension. C'est l'organigramme ou structure administrative qui devient la base selon laquelle sont présentées les données budgétaires. Ainsi, lorsqu'il y avait une nomenclature de ce type, les crédits du gouvernement du Québec par exemple étaient voté par le ministère et, à l'intérieur de chaque ministère, par direction générale et / ou direction régionale. Dans le cadre de ce système, les dépenses sont également classées en fonction de leur nature ; dépenses de fonctionnement (rémunération, transport, fournitures, loyers, équipement, etc.), dépenses de transfert, service de la dette et autres.

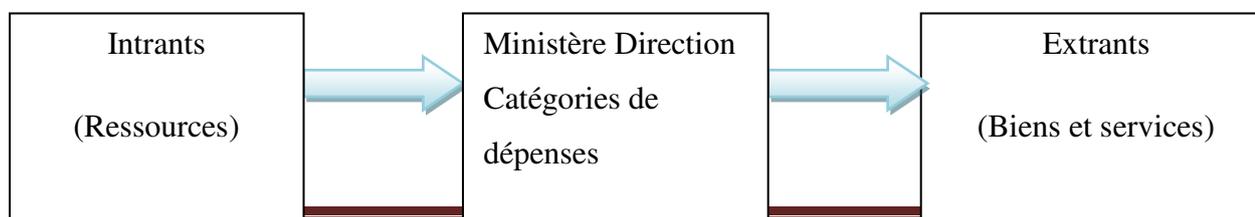
Tableau 4 : Présentation type d'un budget de structure

Ministère	Fonctionnement	Investissements	Transferts	Services de la dette	Total
Direction générale A					
Direction 1					
Direction 2					
Direction générale B					
Direction 1					
Direction 2					
Total					

Ce type de budget s'élabore au niveau de chaque unité administrative, chaque niveau hiérarchique supérieur procédant à la consolidation des données des unités administratives sous sa responsabilité et ainsi de suite jusqu'au niveau du ministère. Le processus est très décentralisé et met l'accent sur les moyens ou intrants, c'est -à-dire sur les ressources dont chaque unité a besoin pour continuer d'opérer.

Selon les disponibilités financières, le processus peut se décomposer de la façon suivante : dans un premier temps, le responsable du budget détermine le niveau de charges constaté durant l'exercice précédent et le reconduit pour la période considérée ; dans un deuxième temps, il corrige le chiffre obtenu en majorant d'un certain pourcentage afin de prendre en considération les augmentations de clientèle, de salaires ou de prix ; dans un troisième temps il ajoute au chiffre corrigé le coût des nouveaux projets ou programmes d'investissement. S'amorcent alors la consolidation au niveau supérieur et une série de va-et-vient entre les différents niveaux administratifs et politiques jusqu'à l'obtention du chiffre définitif.

Figure 1: Le budget de structure



Avec le temps, le budget de structure tend à se raffiner et incorpore des détails difficilement compréhensibles par les niveaux de décision supérieurs. S'en suit presque inexorablement, dans les grandes organisations, l'élaboration de normes par catégories de dépense qui vont diminuer le nombre d'arbitrages à effectuer et simplifier la prise de décision : échelles de rémunération, dépense admissibles lors de déplacements, etc. cette standardisation va contribuer également, dans une certaine mesure, à freiner la croissance des budgets mais son effet reste marginal. Au niveau gouvernemental, une instance de l'administration centrale (le ministère des finances dans la plupart des cas) se voit confier l'autorité de définir ces normes et d'en surveiller l'application. Avec la standardisation arrive donc aussi le contrôle, c'est-à-dire le mandat et le pouvoir de vérifier si les normes sont appliquées.

De tels systèmes possèdent plusieurs avantages. D'abord, ils sont simples ; les données budgétaires épousent la structure de l'organigramme et sont, de ce fait, très près des opérations et donc de la vie réelle de l'organisation. Il n'y a en effet très peu d'écart entre les données budgétaires et les données opérationnelles. Ensuite les données sont claires pour ceux qu'elles concernent ; établis par les gestionnaires eux-mêmes, les budgets sont le reflet de la structure réelle des dépenses de l'unité administrative considérées. En fin, elles sont faciles à comprendre pour quiconque est familier avec les opérations concernées et elles sont mobilisatrices parce qu'élaborées à partir des niveaux inférieurs de l'organisation.

Leurs inconvénients (morcellement, compétition, croissance et centration sur les intrants), on s'en est rendu compte progressivement, surpassent cependant les avantages. Ainsi, chaque gestionnaire est centré sur son unité, son budget, et son appréciation de ses besoins et le résultat d'une vision limitée de l'organisation. De plus, l'importance du budget d'une unité et sa croissance sont à la mesure de l'importance du gestionnaire dans l'organisation et, les données étant connues, une concurrence budgétaire s'installe, chacun cherchant à obtenir l'augmentation de budget qui manquera l'amélioration de son statut dans l'organisation. Ce système conduit par ailleurs à une croissance automatique des dépenses par sa dynamique interne et son manque de questionnement par rapport aux niveaux de dépenses déjà atteints. Sa préoccupation principale est de nature comptable (combien cela va-t-il coûter ?) et centrée sur les moyens.

On comprend que, dans ce système, l'accent est mis sur le niveau et la régularité de la dépense, qu'il entraîne une surenchère difficilement compatible avec des ressources limitées et un surdéveloppement des fonctions normatives centrales.

- Le budget de productivité

A la fin des années 1950 aux Etats-Unis, une commission d'enquête, la commission Hoover, a été chargée par le gouvernement américain de procéder à l'examen de l'appareil public et de proposer des mesures permettant d'améliorer le contrôle des dépenses et l'efficacité de l'administration. Elle a identifié la prolifération des mesures de standardisation et de contrôle comme expliquant une partie de la croissance des dépenses publiques, les gestionnaires se concentrant sur la conformité aux dépenses de l'innovation et de la gestion efficiente. Parmi ses recommandations, on note un accent sur la recherche de la productivité dans l'administration et l'adoption d'une nouvelle classification budgétaire destinée à faire porter la flexion sur les fonctions. Cette classification, s'ajoutant à la classification traditionnelle par unité administrative et catégorie de dépenses, met l'emphase sur les coûts unitaires et leur réduction. Ce rapport inspirera la commission Glassco mise sur pied par le gouvernement canadien en 1962. Les administrations américaines et canadiennes mèneront diverses expériences visant à intégrer au processus budgétaire des données sur la productivité.

Sans que ce soit obligatoire, les ministères et les gestionnaires seront incités à joindre à leur demandes budgétaires des études de productivité identifiant les moyens à mettre en œuvre pour diminuer ou mieux contrôler les coûts de revient des services publics. Certains moyens sont proposés par les organismes centraux comme le recours à du personnel temporaire, l'établissement de cibles et de quotas, les primes au rendement, ou l'utilisation d'équipements modernes. Plusieurs instances administratives se sont engagées dans cette démarche mais on n'assistera jamais à un mouvement généralisé à l'ensemble de l'appareil d'Etat. Il faut dire que les processus d'autorisation des crédits ne sont pas adaptés à ces préoccupations nouvelles et que les modèles de présentation des données budgétaires aux parlementaires n'en tiennent pas compte.

Le budget de productivité, aussi appelé budget fonctionnel, élargissait la perspective en s'éloignant de la seule préoccupation de la disponibilité de fonds suffisants pour s'interroger sur leur destination, leur fonction. A quoi les fonds serviront-ils ? Sont-ils

bien employés ? on commence à s'intéresser aux extrants. Le contexte s'y prête par ailleurs alors que l'augmentation des dépenses publiques devient préoccupante et qu'on cherche à faire face aux critiques de gaspillage par la démonstration que cherche du moindre coût est au cœur des préoccupations des administrateurs publics. Les comparaisons avec la productivité du secteur privé créent une stimulation chez certains gestionnaires qui souhaitent, en même temps, une diminution des contraintes administratives.

Cette méthode de gestion continuait d'utiliser une présentation des données fondée sur la structure et est largement demeurée à l'usage interne des organisations ; n'étaient pas obligatoire, la classification par fonction ne s'est pas rendue jusqu'aux parlementaires. La volonté politique menant à un emploi systématique à fait défaut. Là où elle a été utilisée, on s'est concentré sur les activités de nature exclusivement opérationnelles. Il convient de souligner en outre que les mesures associées aux budgets de productivité ont été décriées et combattues par les organisations syndicales parce que créant de nouvelles catégories de fonctionnaires à statut précaire (vacataire, intérimaires ou surnuméraires).

Dans l'administration publique québécoise par exemple, les initiatives canadiennes relatives à la budgétisation fonctionnelle ont fait l'objet d'un suivi attentif sans que des Directives ou mots d'ordres ne viennent soutenir sa mise en application, ne serait-ce qu'à titre expérimental.

2- Le budget par programme et le budget à base zéro

- Le budget par programme

Durant les années 1960, les administrations publiques seront confrontées à deux problèmes majeurs : la difficulté de concilier planification et budgétisation et la croissance rapide des dépenses publiques. D'une part, on constate que les fonctions administratives de planification et de budgétisation sont le fruit de démarches déconnectées, séparées, et que les gestionnaires responsables agissent sans souci évident de coordinations. Bien plus, des perspectives différentes semblent animer l'une et l'autre fonction, la planification étant tournée vers le développement des activités et la budgétisation vers le contrôle des dépenses sur la base des niveaux antérieurs. D'autre part, avec l'élargissement du rôle de l'Etat, on assiste à une augmentation alarmante des budgets publics. Ainsi, au Québec par exemple, en l'espace d'une dizaine d'années de 1960 à 1970, budget passe de 600 millions

de dollars à 4 milliards de dollars. Pendant la même période, les effectifs de la fonction publique atteignent 50 000 personnes, de 30 000 qu'ils étaient en début de période.

Une nouvelle méthode de gestion budgétaire, le système PPB (Planning-Programming-Budgeting System) ou Rationalisation des choix budgétaires comme on l'appelle dans le monde francophone, va en très peu de temps s'implanter, d'abord en Amérique puis en Europe, dans les milieux gouvernementaux aux prises avec les problèmes évoqués plus haut. Aux Etats-Unis, dès 1961, le ministère de la défense implante le PPBS dans sa gestion et, à Paris de 1965, sous l'impulsion du président Johnson, toutes les agences fédérales s'y emploient. Au Canada, en 1962, la Commission Glassco recommande l'utilisation des budgets par programme pour la répartition des crédits entre les ministères et, en 1969, on passe à l'implantation dans toute l'administration fédérale. Au Québec, les ministères de l'Education et des terres et Forêts font en 1967 une expérimentation du PPBS et, en 1972, le Conseil du trésor demande à chaque ministère d'élaborer ses prévisions budgétaires pour l'année 1973-1974 suivant la méthode du budget par programme. En Europe, presque tous les pays vont, sous des appellations diverses et selon des modalités variables, utiliser le PPBS au début de la décennie 1970.

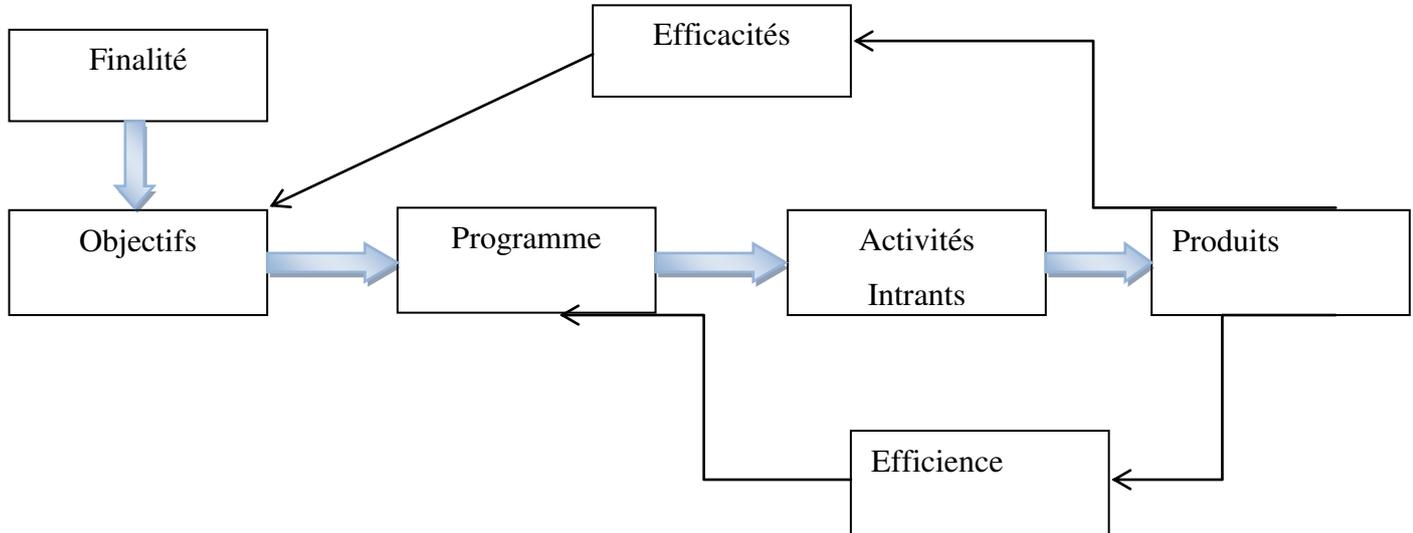
Ce système de gestion budgétaire essaie d'élargir la perspective dans laquelle se conçoivent les budgets en intégrant à leur préparation toutes les phases du processus administratif habituel :

- La planification qui effectue l'analyse des besoins et la définition des objectifs à atteindre ;
- La programmation qui détermine les moyens d'action pour atteindre ces objectifs ;
- La budgétisation qui voit à la transformation de ces moyens d'actions en budget annuel.

Le PPBS veut allouer les ressources en fonction des finalités et objectifs de l'action publique, ces finalités et objectifs étant compris à l'intérieur d'un programme qui est une structure budgétaire élaborée en vue d'y inscrire toutes les ressources (matérielles, humaines et financières nécessaires à l'atteinte d'une fin particulière. En somme, aux questions « Qui dépense ? » et « Combien cela coûte-t-il ? », on en ajoute une troisième, d'importance : « Que veut-on produire ? ». on met délibérément l'accent sur les extrants, les biens et services produits. C'est ce qui fait l'originalité et l'intérêt de ce système.

Pour faciliter la présentation et la compréhension des différentes dimensions du PPBS, nous nous servirons d'exemples tirés de l'application québécoise

Figure 2: Le budget par programme



Avec le PPBS, on entend regrouper les outputs ou extrants dans une structure budgétaire à trois paliers : la superstructure, et l'infrastructure.

La superstructure se compose à l'origine de trois niveaux, à savoir les missions, les domaines et les secteurs. La mission sociale du gouvernement du Québec, par exemple, comprend les domaines de la santé et des services sociaux, du soutien aux individus et aux familles et touche les secteurs ou ministères de la santé et des services sociaux, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, de la famille et de l'Enfance. Les secteurs forment la charnière entre le réseau des finalités de l'Etat et les actions administratives.

La structure comprend deux niveaux : programmes et éléments de programme. Par exemple, le secteur Emploi et Solidarité sociale regroupe les programmes Mesure d'aide à l'emploi, Mesures d'aide financière et Administration ; le programme mesures d'aide financière se décline dans les éléments suivants : Assistance-emploi, Action communautaire, Solidarité Jeunesse, Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris. Les programmes et éléments de programme constituent la véritable gamme de production technique gouvernementale. Le palier de convergence entre le législatif et l'exécutif, entre politique et administratif, c'est le programme. C'est sur cette base que les

dépenses sont présentées et votées.

Tableau 5 : Présentation type d'un budget par programme

Secteur (ministère)	Fonctionnement	Investissements	Transferts	Services de la dette	Total
Programme A					
Elément 1					
Elément 2					
Programme B					
Element1					
Elément 2					
Total					

L'infrastructure se compose de trois niveaux : les activités, les projets et les opérations. Ce palier fournissant une abondance de détails, il ne constitue pas une base commode pour l'allocation centrale des ressources et l'établissement des priorités, mais représente, pour chaque ministères, l'instrument de privilège d'opérationnalisation de ses programmes et le principal outil interne de gestion, d'organisation et de » contrôle

Une fois spécifiée la production, le budget programme identifie les agents de production, ceux qui doivent prendre des décisions, palier par palier. Il précise également les catégories de dépenses concernées.

A la superstructure des missions, domaines et secteurs correspondent les préoccupations globales des gouvernements en termes de finalité et d'équilibre. Les programmes et éléments de programme relèvent des responsabilités décisionnelles de l'assemblée nationale et de l'exécutif du gouvernement, particulièrement du Conseil du trésor, des Ministres en tant que chefs d'administration, et des sous-ministres. A l'infrastructure des activités, projets et service et autre gestionnaires.

Les catégories de dépenses sont les facteurs de production des extrants. Tout gouvernement a besoin d'une classification par « nature des dépenses » qui soit suffisamment détaillée pour assurer un contrôle comptable efficace. Pour cette raison, les

dépenses sont généralement présentées dans le budget par programme en trois niveaux. Le premier niveau, très agrégé, sert essentiellement à la prévision budgétaire et ne devrait pas comporter plus d'une vingtaine de poste. Le deuxième niveau, plus détaillé, peut servir à la fois pour certaines prévisions budgétaires plus fines et de premier niveau de tenue comptable de déboursés. Le troisième niveau, très détaillé, peut compter jusqu'à plusieurs centaines de postes et sert à un enregistrement précis de chaque déboursé et donc, à des fins comptables analytiques.

Un des soucis majeurs des gouvernements est la définition et la recherche de procédures adaptées à la meilleure utilisation possible des ressources publiques. Ces informations sont présentées dans un document particulier, le mémoire de programme. Pour arriver à les identifier, la technique la plus couramment utilisées dans la méthode du PPBS est l'analyse coût-bénéfice, laquelle procède en phase successives :

- L'identification des objectifs et leur quantification ;
- L'inventaire des moyens disponibles ;
- La détermination et l'évaluation des bénéfices (primaires, secondaires, et tertiaires) ;
- L'actualisation des bénéfices (base commune de comparaison) ;
- Les études de sensibilité (effets de la variation des paramètres) ;
- La sélection des critères de choix (approche largement qualitative)

Une fois les programmes approuvés et mise en vigueur, il faut développer des mécanismes de suivi basés sur des paramètres objectifs, des indicateurs de production, de performance et d'impact. Les indicateurs de production cherchent à identifier et quantifier de manière précise la production courante de chaque programme. On utilise pour ce faire des mesures de volume (nombre de malades traités, nombre d'accidents, vitesse d'exécution, etc.) et de qualité (temps d'attente, durée de séjour moyen, qualité de l'air, etc.) de la production. Les indicateurs de performances mesurent l'efficacité du programme, c'est-à-dire le rapport coût-efficacité, pour ensuite le situer par rapport à des coûts standards. Les indicateurs de d'impact mesurent l'effet d'un programme sur les variables de type macro tels les besoins d'une population, situation d'un groupe de type macro tels les besoins d'une population, la situation d'un groupe défavorisé ou l'état du milieu physique par exemple.

L'application de ce système de gestion présentait des avantages considérables du point

de vue de la gestion budgétaire ; avantages qui ont séduit les gouvernements alors qu'ils étaient assaillis par des programmes de contrôle et de justification des dépenses. Des difficultés ont surgie en cour de route, qui ont cependant permis de voir que tous les éléments nécessaire au fonctionnement adéquats du PPBS n'étaient pas réunis. Les espoirs créés ont été en parti déçus mais il n'empêche que PPBS a jeté les bases des systèmes de gestion budgétaire d'aujourd'hui.

Parmi les avantages du budget par programme figure certainement l'explicitation des finalités poursuivies par l'Etat. Il y a également l'utilisation d'une typologie Hiérarchique fondée sur les programmes qui permettent a rapproché la dépense de l'objectif visé et de la situer dans un cadre cohérent. L'interdépendance entre les programmes et entre les secteurs et domaines apparait plus clairement, entraînant une meilleure coordination des acteurs. En outre la préoccupation d'améliorer l'efficience des services publique et d'éviter le gaspillage est implantée au cœur du processus budgétaire, sans compter que les données sont présentées et votées dans un cadre compréhensible par toutes les parties intéressées.

De nombreuses critiques ont minés la crédibilité de PPBS certains ont contesté la possibilité d'établir une typologie hiérarchique des finalités de l'action de l'Etat et souligner que les biens et services produit pas par l'administration publique sont toujours différents de ceux produits par le privé et, par conséquent, se prêtent mal à une comparaison fondée sur l'efficience. Par ailleurs, l'état de la modélisation socio-économie ne permettait pas d'apprécier facilement l'impact des programmes publics alors que les systèmes d'information présentent de graves lacunes par rapport à certaine dimension de l'action publique. Enfin, la mise au point d'un système de rationalisation des choix budgétaire requiert, on s'en est rendu compte, un travail considérable de l'appareil administratif pour des résultats, en terme d'économie peu importants.

Si les gouvernements ont mis de côté après quelques tentatives infructueuses, l'application intégrale du PPBS, plusieurs et c'est le cas du Québec, ont quand même conservé la structure budgétaire axée sur les finalités de l'action publique. Le budget par programme constitue une percée réelle sur le plan de la classification budgétaire et sert de modèle aujourd'hui encore. Les énergies consacrées au développement d'une vision d'ensemble de l'action de l'Etat et à l'élaboration de politique sectorielle faisant le lien entre l'objectif et moyen ne furent pas inutile non plus qu'à elles ont continué d'inspirer les

gouvernements. Enfin, il est ressorti clairement de l'expérience du PPBS, de l'expérience québécoise notamment, que la rationalité Administrative et budgétaire ne fournissent qu'une partie des informations utilisées par la rationalité publique et que chercher à contraindre le processus politique par un système de gestion budgétaire trop rigide n'est pas souhaitable. Une logique trop managériale pour suppléer aux carences de l'instrument budgétaire n'aboutit qu'à un blocage lorsque le niveau politique n'y trouve pas son compte

- Le budget à base zéro

Si le PPBS a permis de faire avancer la réflexion et briser l'isolement de la fonction budgétaire dans l'ensemble de la gestion publique, ce système n'a pas empêché les dépenses de continuer de progresser à un rythme très rapide certains prétendent même que le PPBS, en mettant l'accent sur les besoins et leur justification portait en lui-même le germe de cette croissance. En réalité, il n'avait pas été conçu pour endiguer la montée de la dépense mais pour permettre de mieux choisir entre diverses alternatives de dépense.

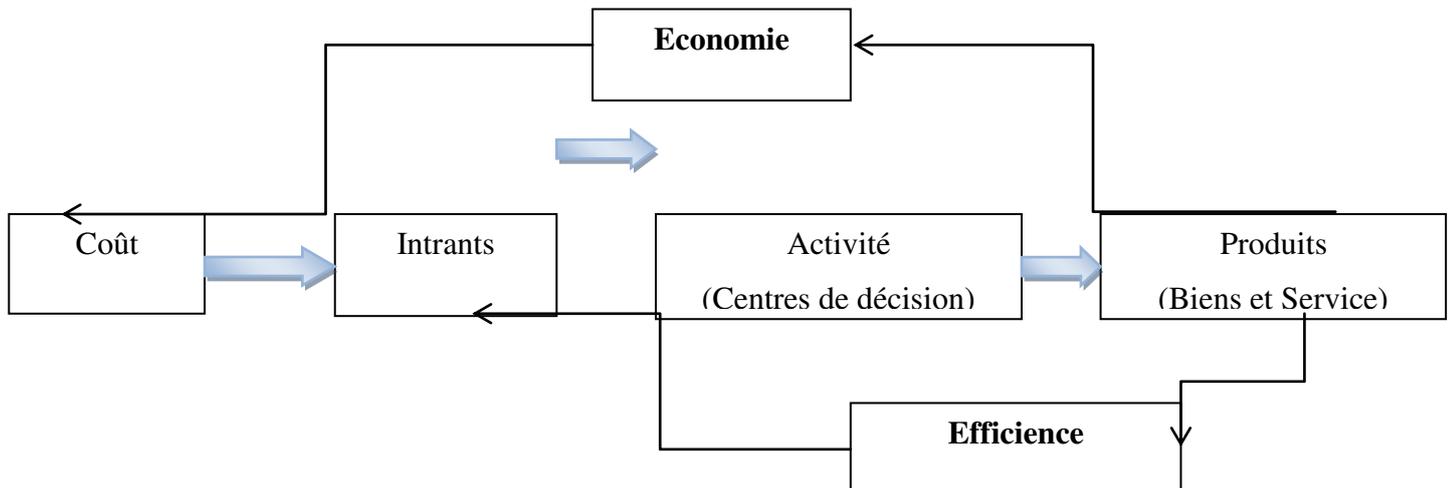
Le budget base zéro ou BBZ a été développé à peu près à la même époque que celui-ci. On était à la recherche de moyens concrets de contrôle budgétaire que de systèmes larges aux retombées incertaines.

Lancé en 1952 par Verne Lewis, le BBZ est mis en application à partir de 1962 au ministère américain de l'agriculture. Texas Instruments l'adopte en 1969 de même que l'Etat de George en 1971. Pendant une décennie, de 1975 à 1985, le BBZ connaîtra une vogue croissante auprès des Etats américains, des entreprises privées et des municipalités. Durant la même période, il est utilisé dans de grandes administrations privées et publiques du Québec : Westinghouse, Bell, Banque de Montréal, Radio-Canada, Communauté urbaine de Montréal, ville de Pointe-aux-Trembles, Centre hospitalier Robert-Giffard, Régie de l'assurance maladie, etc. En Europe de l'ouest, plusieurs pays s'y intéressent et en font des applications à différents niveaux.

Le budget base zéro recherche la rupture de l'enchaînement historique des budgets successifs. C'est une méthode qui oblige les dirigeants d'organisations publiques et privées à défendre chacun des postes du budget dont ils ont la responsabilité avant que les fonds soient alloués. Ils doivent disséquer chaque activité et chaque programme pour les classer par ordre d'importance les uns par rapport aux autres. Les activités existantes sont

examinées d'aussi près que les nouvelles activités alors que l'emphase est mise sur le choix de moyens alternatifs pour fournir un service et sur les niveaux alternatifs de service.

Figure 3: Le budget base zéro



Les étapes du BBZ sont habituellement les suivantes :

- Identification, pour chacun des centres de décision et l'organisation, d'un ou plusieurs ensembles de propositions budgétaires (devis décisionnels) comprenant une série de choix d'alternatives ;
- Evaluation et hiérarchisation des devis décisionnels sur la base d'une analyse coût-avantage ou en fonction de tout autre critère de jugement ;
- Attribution des ressources humaines et financières en fonction des résultats de l'évaluation et de la hiérarchisation des ensembles de propositions budgétaires.

On cherche d'abord à identifier les centres ou unités de fonctionnement placée sous l'autorité d'un seul individu, utilisant des intrants pour produire des extrants aisément repérables. En pratique, un centre de décision correspond, selon le cas, à un centre d'activité, à un centre de coûts ou à un centre de profit. Il faut donc scinder les composantes d'une organisation en unités de décision couvrant des fonctions ou opérations significatives et qui soient d'une taille raisonnable.

Le devis décisionnel est un document qui identifie et décrit chaque unité de décision de telle sorte que le management puisse l'évaluer et la ranger par rapport aux autres unités de

décision en concurrence pour obtenir des fonds, en décidant ou non de l'approuver. Le devis cherche à définir le niveau minimum de service et ce qui est requis pour chaque niveau additionnel. En général, on y trouve l'information suivante : la présentation des fonctionnements, finalités et objectifs de l'unité ; la description des actions, mesures d'activité et de productivité ; la définition des différentes alternatives possible par rapport au niveau de service de même que l'analyse coût-avantage de chaque alternative et le délai des charges supplémentaires associées à chacune ; les conséquences de ne pas approuver le devis. Dans la recherche des moyens alternatifs de réalisation des objectifs, on examine notamment les différentes technologies ou méthodes de travail, la réalisation en régie ou par contrat de service, voire la décentralisation. Une fois déterminé le meilleur moyen, il faut s'interroger sur le niveau de service à retenir et particulièrement chercher à établir le niveau minimum de service, c'est-à-dire celui à partir duquel seront évalués les autres, y compris le niveau actuel. Le niveau minimum correspond au niveau en deçà duquel une opération devrait être discontinuée parce qu'elle n'est pas viable ou efficace. Chaque cas est particulier et il appartient au gestionnaire de l'établir en prenant en considération les besoins de la clientèle et ses réactions, l'objectif de réduction des dépenses et le lien avec les autres activités de l'organisation.

L'étape de la hiérarchisation consiste à classer les ensembles de propositions budgétaires par ordre d'importance en fonction des objectifs du centre de décision. La procédure de classement amène le management à se concentrer sur deux questions : combien devrions-nous dépenser. Devrions-nous le dépenser ? les réponses sont obtenues à l'aide d'une liste de devis décisionnels rangés par ordre d'avantage financier décroissant pour l'organisation. Le classement ou rangement est le fruit d'une analyse à la marge en ce qu'il établit des priorités parmi les niveaux additionnels de service de chaque unité de décision en regard des coûts et bénéfices escomptés. Le premier classement est effectué par le gestionnaire responsable de la préparation des devis décisionnels tandis que la révision des classements et leur consolidation est faite par les niveaux supérieurs de l'organisation, généralement à l'aide de comités.

Une fois déterminés les projets prioritaires pour l'organisation, les propositions sont soumises au niveau politique ou au conseil d'administration pour approbation. Les ressources, tant humaines que matérielles et financières, seront allouées en fonction des décisions qui seront prises et cette allocation fera l'objet d'un suivi serré, par la suite, de façon à s'assurer que les avantages anticipés soient progressivement livrés. En général, une

marge de sécurité est établie, en termes de diminution des avantages prévus ou d'étalement dans le temps de ces avantages, de façon à éviter de trop forts déséquilibres en cas de non atteinte. Les gestionnaires ayant établi les devis et le classement seront tenus responsables des succès et des échecs.

Parmi les avantages associés au BBZ figure la mobilisation de l'organisation à partir du plus bas niveau via l'implication de la responsabilisation des gestionnaires. On constate en outre une amélioration de la qualité de l'information de gestion et de la prise de décision quant à la répartition des ressources de méthodes alternative de fonctionnement, fondées sur l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités, et facilite l'atteinte d'objectifs de réduction budgétaire par programme ou par centre de décision.

Cependant, le budget base zéro demeure un processus dont les effets ne se font sentir qu'à la marge et progressivement puisque, par exemple, il n'est pas possible de modifier radicalement les engagements de type contractuel d'une année à l'autre ou de faire l'impasse sur le service de la dette. Ce faisant, le rendement en termes d'économies ne justifie pas toujours l'effort qui est demandé à l'organisation. Par ailleurs, on a constaté la difficulté qu'il y a à gérer simultanément un grand nombre de devis et à en faire une analyse sérieuse alors qu'une information complète n'est pas toujours disponible. De même, les critères de rangement par ordre de priorité sont parfois difficiles à définir et à faire partager. Finalement, une utilisation annuelle récurrente finit par vider le processus de son sens, la répétition entraînant très peu d'idées nouvelles.

La méthode BBZ est encore utilisée sous différentes formes dans le contexte de la rationalisation des dépenses publiques. On fixe par exemple un objectif de compression et on demande aux administrations de faire les propositions qui permettront d'atteindre la cible en les classant par ordre de rendement et de difficulté. C'est un peu ce qui se fait au Québec à l'étape de la revue de programmes du processus budgétaire. De plus, le BBZ a démontré que la responsabilité des gestionnaires, plutôt que le recours à des experts internes ou externe, est une orientation mobilisatrice qui assure la participation des personnels concernés. Enfin, s'il n'apparaît plus nécessaire de reformer toute la structure budgétaire pour faire un lien entre les fonctions et le budget, l'existence préalable du budget par programme facilite l'opération BBZ parce qu'une vision globale de l'organisation en découle, les décisions relatives aux centres de responsabilité s'inscrivant dans une cohérence d'ensemble.

Paragraphe 2– L'élaboration des budgets programmes dans les Etats de l'UEMOA

Les approches pluriannuelles orientées vers la performance (ou axées sur les résultats) s'inscrivent dans le renforcement des systèmes budgétaires selon leurs objectifs spécifiques à savoir²³⁹ :

- *assurer la discipline budgétaire globale*, c'est-à-dire la conformité du budget et des programmes de dépense aux objectifs macroéconomiques ;
- *allouer les ressources de manière efficace*, en conformité avec les priorités stratégiques définies dans DSRP et les autres documents stratégiques.
- *assurer une prestation efficiente des services publics*, en fournissant des prestations de qualité au moindre coût.

Pour y arriver une construction pluriannuelle (A) se fait ou se fera à travers de nouveaux documents de programmation budgétaire (B).

A-La construction pluriannuelle

Les approches budgétaires pluriannuelles contribuent à la réalisation des objectifs spécifiques d'un système budgétaire selon les axes suivants :

- Elles contribuent à la discipline budgétaire globale, en permettant de s'assurer que l'impact budgétaire futur des politiques publiques est compatible avec les possibilités financières de l'État et en adéquation avec le cadre macroéconomique à moyen-terme.
- Elles permettent de programmer dans le temps les réallocations de ressources en fonction de nouvelles priorités. Dans le cadre du budget annuel, les inflexions pouvant être apportées aux politiques budgétaires sont marginales. Placer le budget dans une perspective pluriannuelle permet ainsi de définir le sentier de réalisation progressive des objectifs stratégiques définis dans le DSRP et les autres documents stratégiques.
- Elles peuvent procurer aux gestionnaires une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes et en fournissant un cadre pour le suivi de la performance, présenté ci-dessous. Toutefois, il n'est possible d'améliorer la prévisibilité que si les procédures sont

²³⁹ On trouvera une présentation de ces trois objectifs dans le « cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques » du secrétariat du PEFA (2005) ou dans le « Manuel de gestion des dépenses publiques » de la Banque mondiale (1998).

disciplinées, la programmation pluriannuelle des dépenses ne devant pas conduire à formuler des promesses inconsidérées.

Ces approches ne remettent pas en cause le principe de l'annualité du budget. Les programmes pluriannuels de dépense, tels que les CDMT sont indicatifs au-delà de l'année du budget.

L'amélioration de la performance dans la fourniture des services publics passe en général par une meilleure responsabilisation des gestionnaires, consistant à la fois à leur laisser un certain degré de liberté dans la gestion de leurs moyens et à leur demander de rendre compte et rendre des comptes sur leurs prestations et leurs résultats.

Cette plus grande responsabilisation des départements ministériels et des gestionnaires revêt une ampleur variable qui dépend du contexte de chaque pays. Dans le cadre de l'application des Directives de l'UEMOA de juin 2009, elle conduit, entre autres réformes, à l'institution de la fonction de responsable de programme et à confier l'ordonnancement aux ministères sectoriels, et, éventuellement au sein des ministères aux responsables de programme.

A terme, la recherche d'une meilleure responsabilisation des gestionnaires devrait conduire à réexaminer les procédures de contrôle interne. Par exemple, les règles de mouvements des crédits seraient, à terme, assouplies, dans le respect toutefois de l'autorisation parlementaire et du principe de spécialisation des crédits. Le contrôle financier exercé par le ministère chargé des Finances recentrerait ses contrôles a priori sur les opérations présentant les plus forts risques (ex. : les « gros » projets d'investissements). L'article 13 de la Directive 06/2009/CM/UEMOA²⁴⁰ et l'article 91 de la Directive 07/2009/CM/UEMOA²⁴¹ permettent cette évolution, sous certaines conditions de discipline budgétaire et de compte rendu.

Les assouplissements éventuels des règles de gestion des crédits doivent être accompagnés d'obligations en termes de compte rendu et nécessitent souvent le

²⁴⁰ Cet article précise notamment : « Les modalités de mise en oeuvre des contrôles budgétaires et comptables prévus par la présente Directive ainsi que par la Directive portant règlement général sur la comptabilité publique tiennent compte tant de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne que du contrôle de gestion pour chaque programme ».

²⁴¹ Cet article précise : « Par exception aux dispositions de l'article 87 de la présente Directive et conformément à l'article 13 de la Directive portant loi de finances, le contrôleur financier adapte dans les conditions définies par la réglementation nationale les modalités de mise en oeuvre de ses contrôles au regard de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne ainsi que du contrôle de gestion mis en oeuvre par l'ordonnateur »

renforcement des dispositifs de contrôle interne au sein des ministères et des services dépensiers. Une réforme des procédures de contrôle interne demanderait la réalisation d'un état des lieux et nécessiterait la conduite d'une étude spécifique avec les principales parties prenantes.

B- Les nouveaux documents de programmation

Les dispositions de la Directive 06/2009/CM/UEMOA précisent la préparation des documents de programmation pluriannuelle et de performance suivants :

- un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) cohérent avec les objectifs du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité conclu entre les États membres de l'UEMOA ;
- des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) par ministères, budgets annexes et comptes spéciaux, cohérents avec le DPBEP ;
- des projets annuels de performance par programme (PAP) comportant, entre autres éléments, la présentation des résultats *attendus pour les années à venir* et l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement
- des rapports annuels de performance (RAP) rendant compte des résultats obtenus.

1- Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP)

Selon l'article 52 de la Directive 06/2009/CM/UEMOA le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) couvre une période minimale d'au moins trois ans, donne les orientations pour la préparation de la loi de finances et *fixe des objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme conformes aux dispositions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité* (cf. encadré n°9).

Ce document sera soumis au Conseil des Ministres puis au Parlement avant la fin du deuxième trimestre (article 57 de la Directive) pour un débat d'orientation budgétaire (DOB). Le DOB devra être tenu dès 2012. Il est ensuite annexé au projet de lois de finances. Il comprend un TOFE prévisionnel, une évaluation de l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette des administrations publiques et une prévision de la situation financière des entreprises publiques (cf. encadré n°9). Le lien entre le DPBEP

et le CDMT global qui donne l'allocation interministérielle des ressources sur une période pluriannuelle est examiné section II.A.3.

Encadré n° 7: Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)

Article 52 de la Directive 06/2009 de l'UEMOA

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.

Sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue le niveau global des recettes attendues de l'État, décomposées par grande catégorie d'impôts et de taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses.

Ce document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public en détaillant en particulier les catégories d'organismes publics visées à l'article 55 de la présente Directive.

Il prévoit la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'État peut leur accorder. Il fixe enfin 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.

2- Le Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) les Projets Annuels de Performance (PAP)

Au niveau des ministères, la Directive 06/2009/CM/UEMOA propose la préparation d'un Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) *par ministère*, de Projets Annuels de Performance (PAP) et du Rapport Annuel de Performance (RAP) par programmes. L'encadré n°10 présente les extraits de la Directive 06/2009/CM/UEMOA qui définissent les DPPD, les PAP et les RAP.

Les DPPD sont annexés au projet de loi de finances (article 46 de la Directive de l'UEMOA). *Ces documents doivent être cohérents avec le DPBEP et donc avec les objectifs d'équilibre financier du Pacte de convergence.* Ils prévoient, pour une période minimale de trois ans, à *titre indicatif*, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis (article 53).

L'article 57 de la Directive indique qu'*éventuellement* les DPPD pourraient être joints au DPBEP soumis au Conseil des Ministres et présenté au Parlement avant fin juin. Cette

présentation *éventuelle* risquerait d'anticiper trop fortement les résultats des travaux de préparation du budget. Il n'est pas suggéré de l'envisager.

L'article 46 de la Directive UEMOA précise qu'un *projet annuel*²⁴² *de performance de chaque programme* (PAP) est annexé à la loi de finances. Ce document comprend des énoncés des objectifs et des indicateurs de performance montrant les résultats attendus. Il comprend aussi des éléments de programmation financière, notamment l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement.

PAP et DPPD sont complémentaires. Les PAP comprennent de l'information financière qui complète celle des DPPD, tandis que les DPPD doivent faire référence aux objectifs des programmes définis dans les PAP. Pour garantir une bonne cohérence des documents et éviter des duplications, le DPPD et les PAP d'un ministère devraient être consolidés dans un document unique, comme recommandé par le projet de guide didactique d'application de la Directive 06/2009/CM/UEMOA.

L'ensemble formé par le DPPD d'un ministère et les PAP des programmes de ce ministère correspond à un CDMT ministériel.

Le RAP présente les réalisations et les résultats du suivi de la performance. Il est annexé à la loi de règlement qui doit être présentée au Parlement au plus tard pour la session budgétaire suivant l'année sous revue.

²⁴²Le terme « annuel » signifie préparé annuellement. Les PAP peuvent couvrir une période pluriannuelle comme le montrent les expressions « des résultats obtenus et attendus pour les années à venir » et « l'échéancier des crédits de paiement » de l'article 46 de la Directive UEMOA.

Encadré n° 8: Document de programmation pluriannuelle de performance (DPPD), projet annuel de performance (PAP) et rapport annuel de performance (RAP)

Les programmes s'inscrivent dans des documents de programmation pluriannuelle des dépenses par ministères, budgets annexes et comptes spéciaux cohérents avec le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 52 de la présente Directive. Les documents de programmation pluriannuelle des dépenses prévoient, pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis.

Les PAP (extrait de l'article 46)

La loi de finances de l'année est accompagnée d'annexes explicatives:

1. développant pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par nature de dépense. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme qui précise :
 - a) 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 ;
 - b) la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure ;
 - c) l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
 - d) par catégorie d'emploi, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante.

Les RAP (extraits des articles 50 et 51)

Article 50. La loi de règlement est accompagnée : des rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats

Article 51. 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. Cet avis est accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables.

SECTION 2 : LA BUDGETISATION DES PROGRAMMES

la budgétisation des programmes consiste à chiffrer les actions, projets et activités retenus dans les programmes. Elle obéit à des stratégies de programmation pluriannuelle de dépense (Paragraphe 1) à une méthode à deux temps (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Stratégies de programmation pluriannuelle des dépenses.

Il sera présenté ici les **cadres de programmation financière (A)** et le **Programme d'investissement public (PIP)** et les **autorisations d'engagement (B)**.

A-Présentation des cadres de programmation financière

Selon le niveau auquel est opérée l'allocation des ressources, les cadres de programmation financière suivants peuvent être distingués:

- Le TOFE prévisionnel, qui donne les grands agrégats budgétaires et qui est une composante du cadre macro-économique à moyen terme. Le TOFE prévisionnel est présenté dans le DPBEP, comme précisé par la Directive 06/2009/CM/UEMOA ;
- le CDMT global, appelé aussi cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), qui traite de l'allocation intersectorielle/interministérielle des ressources et sert à cadrer la préparation du budget et des CDMT ministériels. Le CDMT global peut être une composante du DPBEP précisé par la Directive 06/2009/CM/UEMOA (cf. II.A.3 ci-dessous) ;
- les CDMT ministériels, qui répartissent par programme ou direction, et, éventuellement, par activité, les enveloppes définies dans le CDMT global pour un ministère donné. En pratique, le degré de détail de ces CDMT est très variable. Les CDMT ministériels correspondent à l'ensemble formé par le DPPD et les PAP d'un ministère, précisés par la Directive 06/2009/CM/UEMOA.

Ces cadres de programmation pluriannuelle ne se substituent pas aux plans et stratégies. Ils visent à améliorer le lien entre le budget et les plans et stratégies en définissant un sentier de réalisation des objectifs stratégiques respectant les contraintes financières à moyen-terme telles qu'identifiées lors de la préparation du budget. Le diagramme 1 illustre

l'articulation entre les stratégies, les documents de programmation pluriannuelle définis dans la Directive 06/2009/CM/UEMOA et le budget :

- ✓ les stratégies sont élaborées en amont des processus de budgétisation et de programmation financière. Le chiffrage de leur coût doit être réaliste, mais il ne prend pas nécessairement en compte les derniers développements de la conjoncture économique ;
- ✓ Le document de programmation budgétaire et économique, précisé dans la Directive 06/2009, comprend un TOFE qui définit l'enveloppe globale des ressources et les dépenses totales par grande nature économique (dépenses de personnel, biens et services, transfert, investissement et intérêts de la dette publique) en tenant compte des objectifs macroéconomiques et de l'évolution de la conjoncture économique ;
- ✓ l'allocation intersectorielle de l'enveloppe globale des ressources est effectuée par le CDMT global, en fonction des stratégies.
- ✓ Les CDMT ministériels (les DPPD précisés dans la Directive 06/2009/CM/UEMOA) allouent les enveloppes de ressources définies dans le CDMT global à des programmes selon la stratégie du secteur, le processus pouvant être itératif.

Idéalement, le TOFE qui appuie la gestion macroéconomique, doit couvrir l'ensemble des administrations publiques, pas seulement le budget de l'Etat. Ainsi l'article 9 de la Directive 10/2009/CM/UEMOA, portant tableau des opérations financières de l'Etat au sein de l'UEMOA, précise que le TOFE doit couvrir les sous-secteurs suivants :

- ✓ sous-secteur de l'administration centrale y compris ses institutions sans but lucratif ISBL et unités extrabudgétaires ;
- ✓ sous-secteur de l'administration locale y compris ses institutions sans but lucratif et unités extrabudgétaires ;
- ✓ sous-secteur de la sécurité sociale.
- ✓ Cette disposition de la Directive devra être appliquée d'ici 2017.
- ✓ Les prévisions de dépense des CDMT (ou du DPPD précisé dans la Directive 06/CM/UEMOA) ne sont pas des autorisations de dépense. Elles doivent être conformes au budget la première année de projection. Au-delà de cette première année, elles sont indicatives.
- ✓ Les CDMT présentent les caractéristiques générales suivantes, sauf quelques

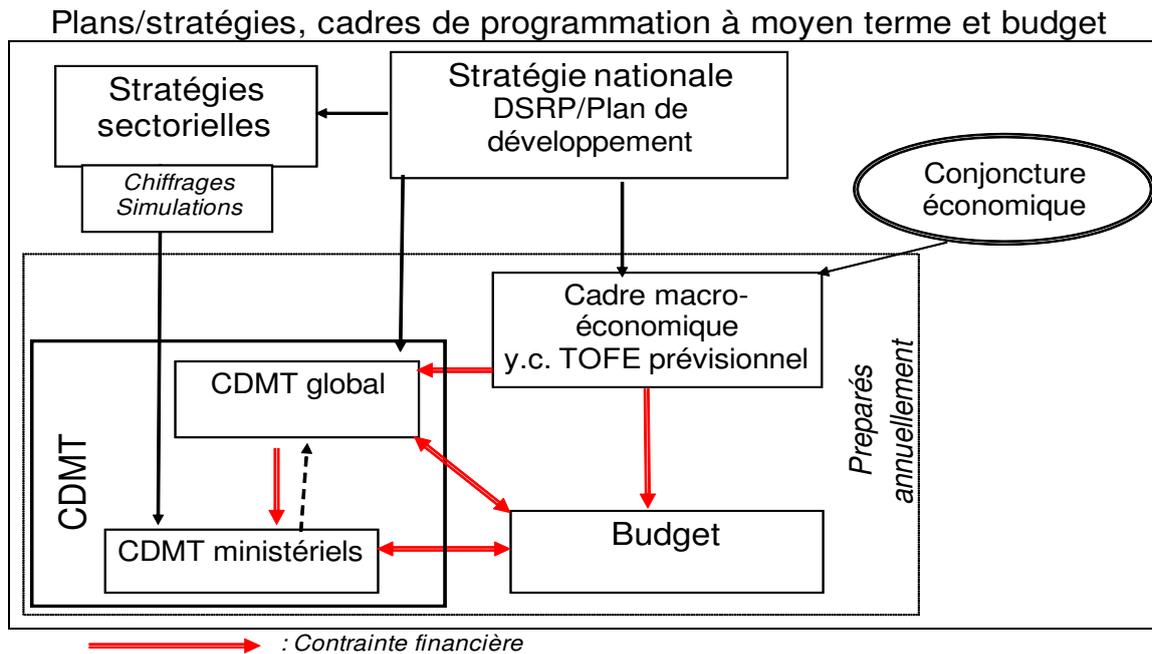
exceptions :

- ✓ Ils projettent les crédits de paiement en monnaie courante ;
- ✓ Ils sont préparés annuellement et couvrent une période de 3 à 4 ans, une période de 3 ans étant retenue dans ce guide ;
- ✓ Ils sont « glissants », chaque année les projections du CDMT sont mises à jour et l'horizon de la période de projection est repoussé d'une année (l'année t, le CDMT t+1 à t+3 est préparé ; l'année t+1, le CDMT t+2 à t+4 est préparé ; etc.).
- ✓ Idéalement, les données financières couvrent une période de 7 ans : (i) les réalisations pour 3 ans passés ; (ii) le budget pour l'année en cours ; (iii) la période de projection de 3 ans.
- ✓ La couverture d'un CDMT doit suivre la répartition des compétences en matière de dépenses.

Diagramme n° 1 : Cadres à moyen terme

CADRES A MOYEN TERME							
	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
	Réalizations			Budget	Projections		
Cadre macro-économique à moyen terme							
Secteur réel (équilibre emploi-ressources)							
Secteur monétaire							
Balance des paiements							
Secteur privé et public non administratif							
Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) prévisionnel							
Recettes et dons							
Dépenses totales							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et services</i>							
<i>Intérêts</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
<i>/ressources propres</i>							
<i>/prêts-dons-projets</i>							
CDMT global (ou cadre budgétaire à moyen terme -CBMT)							
Défense							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens, services et transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
<i>/ressources propres</i>							
<i>/prêts-dons-projets</i>							
Education							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens, services et transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
<i>/ressources propres</i>							
<i>/prêts-dons-projets</i>							
CDMT Ministère de l'Education	Administration						
	<i>Personnel</i>						
	<i>Biens, services et transferts</i>						
	<i>Investissement</i>						
	<i>/ressources propres</i>						
	<i>/prêts-dons-projets</i>						
	Enseignement primaire						
	<i>Personnel</i>						
	<i>Biens, services et transferts</i>						
	<i>Investissement</i>						
<i>/ressources propres</i>							
<i>/prêts-dons-projets</i>							
Enseignement secondaire							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens, services et transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
<i>/ressources propres</i>							
<i>/prêts-dons-projets</i>							
<i>Etc.</i>							
Tourisme							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens, services et transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
<i>/ressources propres</i>							
<i>/prêts-dons-projets</i>							
<i>Etc.</i>							
Déficit/surplus							
Financement							

Diagramme n° 2 : Plans/ Stratégies, Cadres de programmation à moyen terme et budget



Par l'expression « CDMT sectoriel », certains pays africains et certains donateurs désignent des instruments de nature différente. Cela crée, quelquefois, des confusions. (Ce qui, peut-être, explique que les Directives de l'UEMOA parlent de DPPD au lieu de CDMT).

On peut distinguer deux instruments de nature complémentaire, mais différente :

- Le CDMT, tel que défini dans ce guide, et des pays comme l'Afrique du Sud, ou le DPPD défini dans les Directives de l'UEMOA, qui est un instrument visant à encourager l'établissement des priorités sous contrainte financière.
- Les chiffrages de stratégie (*costing* en anglais) qui visent à déterminer les coûts de mise en œuvre des stratégies et, aussi, à appuyer le dialogue avec les donateurs sur les politiques sectorielles. Ces chiffrages sont souvent le résultat de modèle de simulation comme par exemple le modèle MBB (*Marginal Budgeting for Bottlenecks*) développé par l'UNICEF, la Banque mondiale et l'OMS dans le secteur de la Santé ; ou le modèle diffusé par le Pôle de Dakar de l'UNESCO dans le secteur de l'Éducation (dit modèle RESEN). Les résultats de ces modèles sont quelquefois appelés CDMT. Toutefois, ce ne sont pas des CDMT au sens de ce guide ou du DPPD défini dans les Directives de l'UEMOA.

Ces deux types d'instrument de programmation/planification pluriannuelle répondent à des objectifs de nature différente et ne présentent pas les mêmes

caractéristiques. Le tableau 1 compare certaines de leurs caractéristiques

Tableau 6: CDMT/DPPD et Chiffrage de stratégie

Comparaison de quelques caractéristiques

	CDMT/DPPD au sens de ce guide et des Directives UEMOA	Chiffrage de stratégie, résultat des modèles de simulation
Cadrage financier	Conforme au TOFE prévisionnel compris dans le DPBEP qui lui-même respecte les engagements pris dans le cadre de l'UEMOA.	Doit être réaliste, mais peut présenter des scénarios, des financements à rechercher (« gap de financement »)
Couverture	Ministérielle, afin de responsabiliser les ministères sectoriels.	Sectorielle Interministérielle, si besoin
Période couverte	3 à 4 ans, une programmation financière pour une période plus longue serait trop fortement aléatoire.	Peut-être de long terme, supérieur à 10 ans, à déterminer selon les secteurs.
Horizon et mise à jour	Horizon glissant, préparé annuellement	Is à jour régulièrement, mais l'horizon peut être fixe, et n'être modifié que tous les 3 ou 4 ans
Procédure de préparation	Préparé dans le cadre de la procédure de préparation du budget	A déterminer cas par cas
Outils utilisés	Comme pour le budget, résultat de négociations et arbitrages. Il n'existe pas d'outils mathématiques.	Il existe de nombreux modèles, selon les secteurs et au sein d'un secteur de l'approche qui est adoptée.

Le CDMT global joue deux rôles : (i) Il facilite l'analyse des grands choix en matière de politique budgétaire (est-ce que la part du secteur X est progressivement accrue dans le budget sur la période de projection?) ; (ii) il sert au cadrage du budget et des CDMT ministériels.

Cela suggère de le présenter selon deux formats :

- Pour servir au cadrage budgétaire et au cadrage des CDMT ministériels, le CDMT global doit être structuré en ministères et grandes catégories économiques de la dépense (personnel, biens et services, etc.).
- Pour appuyer l'analyse des grandes politiques budgétaires par le Parlement et les

citoyens, les prévisions du CDMT global peuvent être présentées par fonction (secteur bénéficiaire de la dépense)²⁴³. Ces fonctions peuvent correspondre aux dix divisions de la CFAP/*COFOG*²⁴⁴, ou être plus détaillée pour identifier des sous-fonctions correspondant à des priorités spécifiques (comme, par exemple, l'enseignement primaire), la CFAP ayant 3 niveaux de détail²⁴⁵. La classification sectorielle/fonctionnelle du budget ivoirien facilite la présentation des dépenses sous ce format.

La Directive 06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances précise qu'à partir de 2012, un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (le DPBEP) doit être soumis à un débat d'orientation budgétaire (DOB) avant fin juin, puis être annexé au projet de loi de finances. Le DPBEP sera donc préparé deux fois dans l'année. Lorsque tous les ministères auront préparé un CDMT, le DPBEP annexé au projet de loi de finances devrait comprendre un CDMT global résumant les CDMT ministériels, qui seront aussi annexés au projet de loi de finances. La Directive 06/2009/CM/UEMOA ne précise pas si le DPBEP soumis au DOB comprend un CDMT global. Toutefois, la présentation d'un CDMT global dans le DPBEP présenté au DOB de juin est recommandée par le projet de guide de didactique d'application de Directive 06/2009/CM/UEMOA, ce qui permettrait au Parlement de mieux analyser les orientations du budget en cours de préparation.

Le CDMT global compris dans le DPBEP soumis au DOB peut être soit par ministère, soit par fonction. Le DOB n'étant pas la session budgétaire, il peut être jugé prématuré de présenter au DOB un CDMT global par ministère. Toutefois, quelle que soit l'option retenue pour le DPBEP présenté au DOB, un CDMT global par ministère devra être préparé pour cadrer le budget et les CDMT ministériels.

Dans ces conditions la relation entre DPBEP, CDMT global et TOFE prévisionnel pourrait être celle donnée par le tableau 2 ci-dessous (*il ne s'agit que de suggestions à examiner, d'autres variantes sont possibles*).

²⁴³ En ce qui concerne le budget annuel, l'article 46 alinéa 7 de la Directive 06/2009/CM/UEMOA précise que la classification fonctionnelle doit être utilisée dans des tableaux résumés présentant les crédits.

²⁴⁴ CFAP : Classification des fonctions des administrations publiques ; en anglais COFOG : *Classification of functions of government*. Le FMI, les Nations Unies et l'OCDE ont adopté cette classification commune pour l'analyse fonctionnelle des dépenses des administrations publiques.

²⁴⁵ Les 10 divisions (premier niveau de détail) de la CFAP 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.

Tableau 7 : TOFE et CDMT global

	DPBEP soumis au DOB de juin	DPBEP annexé au projet de loi de finances
TOFE prévisionnel	TOFE compris dans le DPBEP dès 2012 (cf. Directive 06/2009/CM/UEMOA)	TOFE compris dans le DPBEP dès 2012 (cf. Directive 06/2009/CM/UEMOA)
CDMT global présenté par fonction	CDMT global par fonction compris dans le DPBEP dès 2012	CDMT global par fonction compris dans le DPBEP dès 2012
CDMT global présenté par ministère	CDMT global par ministère non compris dans le DPBEP. Toutefois, un CDMT global par ministère est préparé de manière interne à l'Exécutif pour cadrer le budget et les CDMT ministériels	CDMT global par ministère compris dans le DPBEP, lorsque tous les ministères auront préparé un CDMT

Source : Extrait réalisé à partir de la Directive relative aux lois de finances

Quelle que soit l'option retenue pour le débat sur l'orientation budgétaire de juin, le DPBEP annexé au projet de loi de finances devrait comprendre un CDMT global synthétisant les CDMT ministériels, qui seront aussi annexés au projet de loi de finances. Il est donc préférable de définir un plan de DPBEP comprenant un CDMT global, même si certaines sections de ce DPBEP ne sont pas présentées au DOB.

Encadré n° 9: Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) et le CDMT global t+1 à t+3 préparés l'année t

<p>Plan</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Introduction ➤ Chapitre I. Le contexte économique <i>Couvre le PIB, l'équilibre emplois-ressources, la balance des paiements, la situation monétaire, le TOFE (de manière sommaire, le TOFE étant détaillé chapitre II) et explique les politiques économiques.</i> <ul style="list-style-type: none"> • évolution économique récente (t-3 à t-1) : PIB et équilibre emplois-ressources, balance des paiements, situation monétaire et TOFE ; • perspectives pour l'année en cours • objectifs de politique et projections macro-économiques pour la période t+1 à t+3. ➤ Chapitre II. Les finances publiques <i>Traiter ici les rubriques du TOFE t-3 à t+3 : recettes par grande catégorie ; dépense par grande catégorie économique ; variation d'arriérés ; déficit ; financement.</i> <ul style="list-style-type: none"> • Evolution récente par grande catégorie de recettes et dépense ;

- encours de la dette publique au 31 décembre de l'année t-1 ; encours prévisionnel au 31 décembre de l'année t (en distinguant dette intérieure et extérieure ; dette directe et avalisée) ;
 - point sur l'exécution du budget de l'année t (année en cours) ;
 - évolution prévue pour les années t+1 à t+3 : mise en regard avec les objectifs du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA ; implications pour la politique fiscale et la politique de dépenses (notamment de dépenses de personnel) ;
 - les négociations de la dette publique, le point d'achèvement et la politique d'endettement au cours de la période t à t+3, l'évolution de l'encours et du service de la dette publique ;
 - les risques.
- **Chapitre III. La mise en œuvre des stratégies nationales et sectorielles**
- Rappel des priorités sectorielles ;
 - tendances récentes (t-3 à t) ; difficultés éventuelles dans la mise en œuvre des stratégies ; identification de mesures correctrices ;
 - orientations pour la période t+1 à t+3 ;
 - CDMT global t-3 à t+3 ;
 - les risques dans la mise en œuvre de la politique budgétaire et des stratégies.
- **Chapitre IV. Le secteur public**
- Les autres administrations publiques (collectivités territoriales ; établissements publics ; organismes de protection sociale [cf. article 55 de la Directive 06/2009.CM/UEMOA]). Pour chacune de ces trois catégories : (i) de t-3 à t+3 : recettes ; dépenses ; financement, dont transferts du budget de l'État ; (ii) évolution du service de la dette (garantie par l'État et non garantie) ;
 - les entreprises publiques: (i) de t-3 à t+3: équilibre financier et contributions éventuelles du budget de l'État; (ii) évolution du service de la dette (garantie par l'État et non garantie) ; risques et points d'attention.

L'Afrique du Sud présente au Parlement à la fin du septième mois de l'année budgétaire, un document intitulé *Medium Term Budget Policy Statements* (exposés de la politique budgétaire à moyen terme) qui a des aspects similaires au DPBEP. A ce document est joint un état d'exécution du budget pour les six premiers mois de l'année et un budget de l'année courante révisé.

Comme indiqué plus haut, un seul nouveau document devrait couvrir pour chaque ministère les besoins d'information couverts par les DPPD et PAP définis dans la Directive 06/2009/CM/UEMOA. Ce document formera un CDMT ministériel.

L'encadré 11 présente un plan de CDMT ministériel couvrant le DPPD et les PAP précisés dans la Directive 06/2009/CM/UEMOA. Ce document comprend une présentation générale, la programmation pluriannuelle des dépenses du ministère (qui correspond au DPPD de la Directive 06/2009/CM/UEMOA), les PAP des programmes du ministère, une section analysant les difficultés et défis et des annexes, en particulier une annexe sur les

projets d'investissement. L'annexe I détaille ce plan.

Les CDMT ministériels doivent respecter les contraintes macroéconomiques, mais, lorsque pertinent, les écarts entre les projections des CDMT ministériels et les résultats des modèles de chiffrage des stratégies peuvent être indiqués dans la section « problèmes et défis » du CDMT ministériel.

Couverture des CDMT ministériels

Les CDMT ministériels doivent couvrir toutes les dépenses du budget de l'État hors service de la dette. Afin de donner une vue plus exhaustive des dépenses de l'administration centrale (État et établissements publics), ils devraient aussi couvrir pour information les dépenses sur ressources propres des EPN.

L'incorporation dans les CDMT ministériels de dépenses des EPN nécessite de procéder à une consolidation des opérations financières de l'Etat et de ces entités, les transferts de l'Etat aux entités concernées n'étant pas pris en compte dans le total des dépenses, pour éviter les doubles comptes. Le tableau 3 donne un exemple de présentation des opérations.

Tableau 8 : Dépenses et ressources d'un ministère et des entités sous tutelle

Présentation consolidée

Unité	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
	Réalisation			Budget	Projection		
Opérations consolidées							
Dépenses							
Personnel							
Biens et services							
Transferts (1)							
Investissement							
Ressources							
Financement intérieur budgétaire							
Ress. propres des EPN							
Dons projets							
Prêts projets							
Budget de l'Etat							
Dépenses							
Personnel							
Biens et services							
Transferts							
<i>dont aux EPN</i>							
Investissement							
Ressources							
Financement intérieur budgétaire							
Dons projets							
Prêts projets							
EPN							
Dépenses des EPN							
Personnel							
Biens et services							
Investissement							
Ressources							
Transfert du budget de l'Etat							
Ress. propres des EPN							

(1) hors transferts aux EPN

Les prévisions de dépenses du CDMT ministériel et le budget d'un ministère seront

organisées en programmes, au plus tard en 2017. Les programmes peuvent être divisés en sous-programmes (appelés actions dans la Directive 06/2009/CM/UEMOA). L'alinéa 1 de l'article 46 de la Directive 06/2009/CM/UEMOA précise que le PAP doit présenter les coûts associés aux « actions » et projets du programme²⁴⁶. Une action (ou sous-programme) rassemble les crédits d'un programme visant un public particulier d'utilisateurs ou de bénéficiaires ou un mode particulier d'intervention de l'administration. Le mode de définition des actions/sous-programme est examiné avec plus de détail dans la partie III de ce guide.

Les prévisions de crédits de chaque programme sont décomposées, selon les catégories économiques définies dans l'article 12 de la Directive 06/2009/CM/UEMOA : (i) personnel ; (ii) biens et services ; (iii) transferts ; (iv) investissement.

B- Le PIP et les autorisations d'engagement

Les projets d'investissement représentent une composante essentielle des CDMT. Il est souhaitable que les projets d'investissement ou les groupes de petits projets soient présentés par programme dans une annexe « PIP » du CDMT ministériel.

Il conviendra d'établir une étroite coordination entre les travaux sur le PIP et la préparation des CDMT. Un calendrier coordonnant les activités du PIP et des CDMT ministériels devra être établi. Le rôle des services de la programmation du ministère du Plan sera appelé à évoluer progressivement d'une situation où ils sont totalement responsables de la confection du PIP à une situation où ils exerceront une fonction de supervision, conseil et expertise des projets, le PIP étant la composante investissement des CDMT. Les futurs responsables de programme (cf. section IV. A) seront responsables de la préparation du PIP de leur programme. Le PIP devra être conforme au TOFE prévisionnel et au CDMT global. Dans l'immédiat, des améliorations devraient être apportées au contenu du PIP et à la présentation des projets dans le document PIP. Par exemple, lors de la préparation d'un CDMT ministériel il est nécessaire de distinguer les projets en cours et les projets

²⁴⁶L'interprétation du projet de guide didactique d'application de la Directive 06/2009/CM/UEMOA est retenue dans cette section. Ce projet suggère d'interpréter cet alinéa comme signifiant que les PAP doivent présenter les projections de dépenses des actions (sous-programmes). Toutefois d'autres interprétations pourraient être possibles. En effet, seul l'article 46 de la Directive 06/2009/CM/UEMOA mentionne l'action. La Directive 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire ne mentionne pas l'action, mais son article 12 autorise des classifications additionnelles. Par ailleurs, le terme coût pourrait s'interpréter de différentes manières.

nouveaux (cf. section II.B). Actuellement, il n'est pas toujours aisé de séparer les projets nouveaux des projets en cours. Le critère adopté consiste à estimer comme étant en cours l'année t des projets qui avaient bénéficié de financement l'année t-1. Ce critère n'est pas toujours pertinent. Le financement de l'année t-1 peut concerner des études et non le projet lui-même ou le projet peut connaître une extension significative l'année t, extension assimilable à un nouveau projet. Une analyse projet par projet sera nécessaire afin de mieux distinguer dans le PIP les projets en cours et les projets nouveaux.

Une des principales difficultés dans la préparation des projections de dépense concerne les dépenses d'investissement financées par les dons et prêts liés à des projets. Les travaux en cours pour résoudre ce problème devront être poursuivis.

Une meilleure intégration de la gestion des aides extérieures dans le système national, selon les orientations de la déclaration de Paris est indispensable. Toutefois, cette intégration peut demander du temps, tandis que les besoins d'information pour la programmation des dépenses sont immédiats. En effet sans information exhaustive sur les financements existants on risque de sur-financer certains secteurs et de sous-financer d'autres secteurs.

La Directive 06/2009/CM/UEMOA précise que les crédits ouverts par les lois de finances comprennent des crédits de paiement (CP) et des autorisations d'engagement (AE). Les AE autorisent les engagements pluriannuels pour les projets d'investissement et les contrats de partenariats publics-privés, mais elles n'autorisent pas l'ordonnancement et le paiement.

L'article 18 de cette Directive stipule :

- « pour une opération d'investissement directement exécutée par l'État, l'autorisation d'engagement couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction » ;
- « pour les contrats de partenariats publics-privés, par lesquels l'État confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public, les autorisations d'engagement couvrent, dès l'année où les contrats sont conclus, la totalité de l'engagement juridique ».

Le budget ivoirien comprend des AE et des CP, mais les écarts entre AE et CP sont rares et quand ils existent-ils sont faibles, alors que pour le titre 3 ces écarts devraient être

significatifs pour les ministères gérant des projets d'investissement pluriannuels²⁴⁷. *La mise en application des dispositions de la Directive 06/2009 nécessitera d'améliorer la gestion des AE et de mettre en place, de manière opérationnelle, des procédures de gestion budgétaire des engagements pluriannuels, dès 2012.*

Le suivi des échéanciers des paiements futurs liés aux AE est demandé par l'article 46 de la Directive 06/2009/CM/UEMOA. Ce suivi facilitera l'analyse des contraintes liées aux engagements juridiques existants, lors de la préparation des CDMT. Toutefois, seul le budget annuel comporte des AE en sus des CP. Un CDMT comporte des prévisions de CP, mais il ne comporte pas de prévisions d'AE.

Le tableau 4 donne pour un projet donné, divisible en plusieurs tranches (dites ci-dessous opérations), un exemple de relation entre CDMT, prévisions de paiement et engagement. Selon cet exemple, les prévisions de paiement du CDMT correspondent à:

- des opérations engagées antérieurement à la période de projection du CDMT t+1 à t+3 (c'est à dire lancées l'année t ou avant l'année t). Ces opérations ne font pas l'objet d'AE dans le budget t+1, puisqu'elles sont déjà engagées.
- des opérations engagées la première année du CDMT t+1 à t+3 (c'est à dire l'année t+1). Ces opérations doivent faire l'objet d'une AE dans le budget de l'année t+1. Cette AE doit couvrir toutes les tranches prévisionnelles de paiement, y compris pour les années au-delà du CDMT. L'AE s'élève à 1600 dont 200 concerne des tranches de l'opération au-delà de la période du CDMT.
- des opérations engagées les deuxième et troisième années du CDMT t+1 à t+3. Sauf nécessité d'engager rapidement certaines opérations, à cause de leurs délais de mise en route, les AE correspondante ne seront inscrites que dans les budgets des années t+2 et t+3.

Tableau 9: Autorisations d'engagement pluriannuel du budget t+1 et CDMT t+1 à t+3

	AE t+1	Projections du CDMT			Au-delà du CDMT
		An t+1	An t+2	An t+3	
Opérations en cours		500	200		
Opérations nouvelles					
Lancées en t+1	1600	500	500	400	200
Lancées en t+2			400	300	300
Lancées en t+3				500	600

²⁴⁷ Commentaire basé sur l'examen du budget 2006.

Paragraphe 2 : La budgétisation à deux temps

Cette section examine quelques principes d'organisation de la procédure budgétaire dans un cadre pluriannuel, visant à renforcer la gestion budgétaire selon ses trois objectifs rappelés plus haut et à renforcer le rôle du Parlement. Les principes examinés ci-dessous comprennent :

- une procédure de budgétisation en deux temps visant à assurer le cadrage du budget et des CDMT ministériels ;
- une claire distinction entre l'existant (les activités en continuation), qui constitue une « projection de référence », et les changements par rapport à cette projection de référence, afin de mieux analyser les politiques budgétaires ;
- comme présenté ci-dessus, une procédure de programmation pluriannuelle glissante, afin de tenir compte de l'évolution de la conjoncture et des réalisations effectives, lors de la préparation du budget et des CDMT ministériels et de leur cadrage ;
- un rôle accru au Parlement dans l'examen des politiques budgétaires. En particulier, comme indiqué plus haut, la Directive 06/2009/CM/UEMOA préconise la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) avant fin juin.

Il est en général souhaitable de développer une approche de budgétisation/programmation en deux temps (dite aussi approche « stratégique » ou approche « descendante »). Cette approche vise à assurer la discipline budgétaire et macroéconomique et à mieux garantir la conformité des décisions d'allocation intersectorielle des ressources aux objectifs des stratégies, en évitant que la préparation du budget soit dominée par des marchandages sur des projets et activités pris individuellement. Elle vise aussi à responsabiliser les ministères sectoriels qui doivent être responsables de la programmation et de l'exécution des dépenses dans leur secteur dans le respect des contraintes financières définies par la politique macroéconomique et en conformité avec les stratégies.

A-Principes généraux

La procédure de budgétisation en deux temps comporte, schématiquement, deux phases principales :

- *Une phase de cadrage*, qualifiée souvent de « stratégique », au cours de laquelle sont déterminés les objectifs budgétaires globaux (TOFE prévisionnel) et l'allocation intersectorielle des ressources, comportant des plafonds de dépense par ministère (CDMT global par ministère).

Le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) assure la préparation technique du cadrage. Toutefois, ce cadrage doit tenir compte non seulement des contraintes financières, mais aussi des stratégies et de l'avancement des programmes sur le terrain.

A cette fin, les ministères sectoriels communiquent au MEF divers documents, dont : (i) la mise à jour des prévisions de dépense liées aux activités en cours (c'est-à-dire la « projection de référence » examinées plus loin) ; (ii) l'actualisation de leur stratégie ; (iii) leur propositions d'initiatives nouvelles ou de changement d'activités correspondant à la mise en œuvre de leur stratégie.

Les projets de TOFE prévisionnel et de CDMT global préparé par le MEF sont ensuite examinés et approuvés par le Conseil des Ministres.

Les plafonds de dépense sont ensuite communiqués aux ministères sectoriels par circulaire budgétaire.

- *Une phase de préparation détaillée des crédits et des programmes pluriannuels de dépense* par les départements ministériels dans le respect des plafonds ministériels de dépense arrêtés par le Conseil des Ministres lors de la phase stratégique. Les arbitrages intra-sectoriels doivent être effectués par les ministères eux-mêmes, dans le respect du CDMT global (on dit qu'ils « deviennent leur propre Ministre des Finances »). Cette phase comporte des discussions entre ministère des Finances et ministères sectoriels, notamment par la tenue de conférences budgétaires, et en cas de désaccords des arbitrages du Premier Ministre.

Les ministères sectoriels doivent disposer de suffisamment de temps pour effectuer leurs arbitrages internes. Le PEFA²⁴⁸ suggère qu'un délai de six semaines entre la notification des plafonds de dépense aux ministères sectoriels et la transmission de leurs projets de budget de ces ministères au MEF est souhaitable.

²⁴⁸ *Public Expenditure and Financial Accountability* (Dépenses publiques et responsabilité financière). Voir l'indicateur 11 de ce cadre de mesure de la performance des systèmes de gestion des finances publiques.

Au sein de ces phases principales, il existe aussi des mécanismes montants et descendants, des consultations et réconciliation entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels et, au sein des ministères sectoriels, entre les services centraux chargés de préparer le projet de budget du ministère et les directions techniques et régionales. Les futurs responsables de programme seront appelés à jouer un rôle central dans la préparation du budget et des CDMT (cf. partie IV.A).

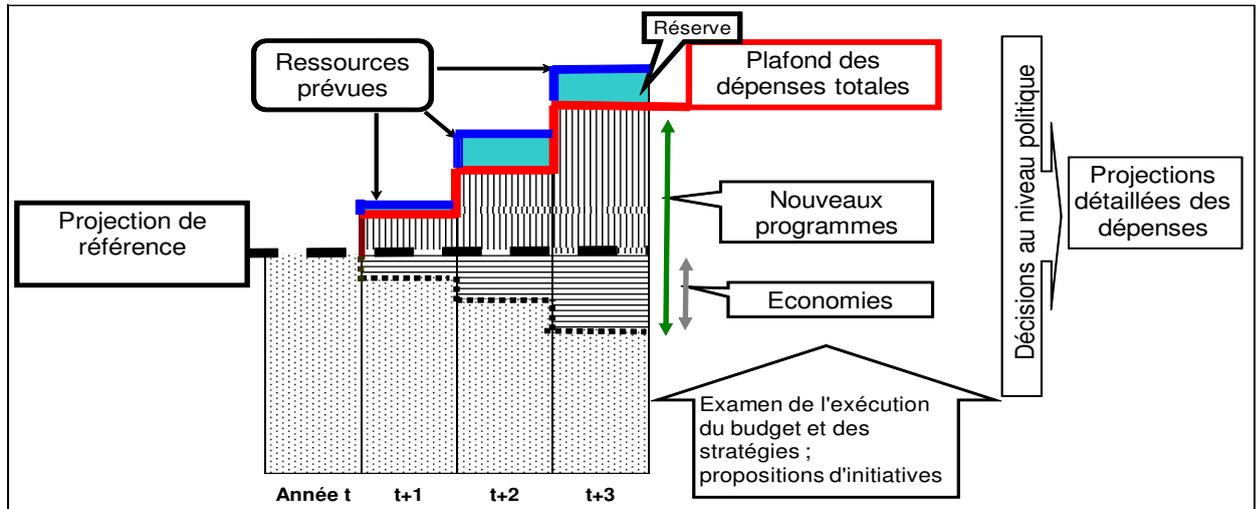
La préparation du CDMT global lors de la phase de cadrage

Les plafonds triennaux de dépense par ministère (c'est-à-dire un CDMT global par ministère) sont préparés sur un plan technique par le ministère des Finances, puis soumis au Conseil des Ministres.

Le diagramme 1 illustre la démarche pour préparer ces plafonds de dépense par ministère :

- Le TOFE donne une enveloppe globale des ressources.
- Une réserve pour imprévus et une réserve de programmation, pour les deuxièmes et troisièmes années de projection du CDMT, est déduite de l'enveloppe du TOFE pour donner le plafond global de dépense.
- Les travaux sectoriels ont permis d'estimer une projection (ou ligne) de référence par ministère correspondant au niveau actuel des activités courantes et aux projets d'investissement en cours ou dont les conventions de financement sont signées. La méthode d'estimation de cette projection de référence est examinée plus loin. Lorsque l'exercice sera bien rodé et discipliné la projection de référence correspondra au CDMT ministériel préparé l'année précédente. Le ministère des Finances procède à la consolidation de ces projections de référence.
- L'écart entre le plafond des dépenses et la projection de référence consolidée donne une marge de manœuvre.
- Des économies, sur des programmes/secteurs de relativement faible priorité, sont identifiées par rapport à la projection de référence, ce qui permet d'élargir la marge de manœuvre.
- Cette marge de manœuvre est répartie en activités, ou en accroissement du niveau d'activités, en fonction des priorités.
- Un CDMT global est ainsi établi.
- La phase stratégique initiale se conclut par un examen de la politique budgétaire par les décideurs politiques et des décisions sur les plafonds de dépense.

Diagramme n° 3: Préparation des plafonds de dépense



Adapté de R. Allen et D. Tommasi. Managing Public Expenditure. OCDE.2001.

Les plafonds de dépense sont établis sur la base des priorités stratégiques du Gouvernement. La qualité des initiatives nouvelles proposées par les ministères doit être prise en compte, mais les décisions sur les priorités intersectorielles doivent être en premier lieu basées sur les priorités stratégiques du Gouvernement.

B- La projection de référence

Ainsi que noté par le Manuel du FMI sur la transparence en matière des finances publiques : « *l'identification claire du coût des programmes publics en cours et la fixation rigoureuse du coût des nouvelles initiatives envisagées sont des éléments cruciaux de la discipline budgétaire. Les documents budgétaires nationaux doivent inclure un exposé des changements apportés à la politique fiscale et à la politique en matière de dépenses ainsi que de leurs effets attendus sur les finances publiques* ».

Ce principe prend encore plus de valeur dans le cadre d'une programmation pluriannuelle des dépenses, dont un des objectifs est de planifier et gérer les changements de politique publique et les réallocations de ressources entre secteurs et programmes. Un des points de départ dans la construction d'un programme pluriannuel de dépense consiste à disposer d'une projection (ou ligne) de référence (*baseline*) correspondant, en théorie, à la poursuite des programmes et politiques publiques en cours.

Il peut exister plusieurs méthodes pour définir la projection de référence. Par exemple :

- Lorsqu'une procédure disciplinée de préparation des CDMT ministériels sera solidement établie, la projection de référence du CDMT ministériel t+1 à t+3 préparé l'année t correspondra au CDMT ministériel t à t+2 préparé l'année précédente.
- Dans l'immédiat, une méthode relativement facile à définir consiste à définir la projection de référence comme correspondant aux activités en cours

La projection de référence correspondante aux activités existantes

Une projection de référence, pour le CDMT ministériel t+1 à t+3, correspondant aux activités existantes sera estimée, l'année t, comme suit :

- *Dépenses de personnel* : estimation de la base t corrigée de l'effet en année pleine des recrutements effectués l'année t et, par année de projection, ajout à cette base des éléments suivants:
 - estimations de l'effet cumulé des glissements catégoriels, les années t+1 à t+3 ;
 - estimations de l'effet des augmentations de salaires les années t+1 à t+3, à partir des hypothèses communiquées par le ministère des finances ;
 - prévisions de l'impact annuel sur les dépenses de personnel de la mise en service des projets d'investissement s'achevant les années t+1 à t+3.
- *Dépenses de biens et services* : ajout à la base de l'année t des éléments suivants:
 - estimation de l'effet cumulé de l'inflation les années t+1 à t+3 à partir des hypothèses communiquées par le ministère des finances ;
 - prévisions de l'impact annuel sur les dépenses de fonctionnement hors personnel de la mise en service des projets d'investissement s'achevant les années t+1 à t+3.
- *Transferts* : prévisions de l'évolution du coût des transferts *actuels*, en fonction de paramètres à définir type de transfert par type de transfert.
- *Investissement* : coûts des tranches annuelles les années t+1 à t+3 des projets en cours l'année t ou dont le financement est acquis (au sens strict du terme : convention financière signée).

Les paramètres permettant la préparation de cette projection de référence comprennent, entre autres, les prévisions suivantes : augmentations salariales ; inflation ; taux de change (pour les projets sur financement extérieur et les transferts internationaux).

Les politiques décidées et les cas particuliers

Certaines politiques sont d'ores et déjà fermement décidées. La distinction entre projection de référence et activités nouvelles peut permettre d'expliquer leur contenu, mais a moins d'utilité lors de la préparation du CDMT puisque les décisions sont prises.

Ainsi, les projections de dépenses de personnel sont effectuées par la Direction de la Solde en tenant compte des engagements pris par le gouvernement avec les institutions financières internationales. Pour ces dépenses, il peut être admis que les projections de la Direction de la Solde sont à la fois projection de référence et projection finale.

Par ailleurs certains postes de dépense « sensibles » nécessitent des analyses et des traitements en projection spécifiques. Elles doivent être examinées avec les autres dépenses, mais il peut être souhaitable d'établir des plafonds de dépense spécifiques, pour ces postes de dépense. Il peut s'agir de transferts (transferts au secteur cotonnier, à l'électricité) et des dépenses de sortie de crise.

Projection de référence et demandes budgétaires

La projection de référence sera estimée par les ministères sectoriels, pour les ministères préparant des CDMT, et par le MEF pour les ministères ne préparant pas de CDMT. La méthodologie de préparation de la projection de référence sera précisée chaque année par le MEF, compte tenu des cas particuliers éventuels. Les ministères sectoriels devront préciser leur méthode d'application de cette méthodologie pour des cas difficiles éventuels. Les ministères sectoriels communiqueront une estimation de cette projection de référence au MEF lors de la phase de cadrage.

Ensuite, les avant-projets de CDMT ministériel distingueront

- la projection de référence, estimée comme indiquée ci-dessus ;
- les propositions d'initiative nouvelles (ou d'économies). Les initiatives nouvelles doivent être conformes aux stratégies. Le CDMT ministériel ne vise pas à refaire les stratégies.

Le tableau 5 montre par année de projection les composantes des projections: (i) la projection de référence ; (ii) les changements par rapport à cette projection de référence (économies et initiatives nouvelles); et (iii) les projections du CDMT ministériel qui correspondent à la somme algébrique de la projection de référence et des changements.

Ce tableau sera construit en deux temps :

- Au cours des trois premiers mois de l'année, avant que les plafonds de dépense du CDMT global soient notifiés, les ministères pourront identifier des initiatives nouvelles, mais en restant réalistes et en respectant les recommandations formulées dans la circulaire du Premier Ministre. Ils construiront ainsi des CDMT ministériels "initiaux" qui seront transmis au MEF vers fin mars.
- Une fois les plafonds de dépense ministériels du CDMT global notifiés les

Chapitre 1 : La dynamique de la construction budgétaire des Etats de l'UEMOA

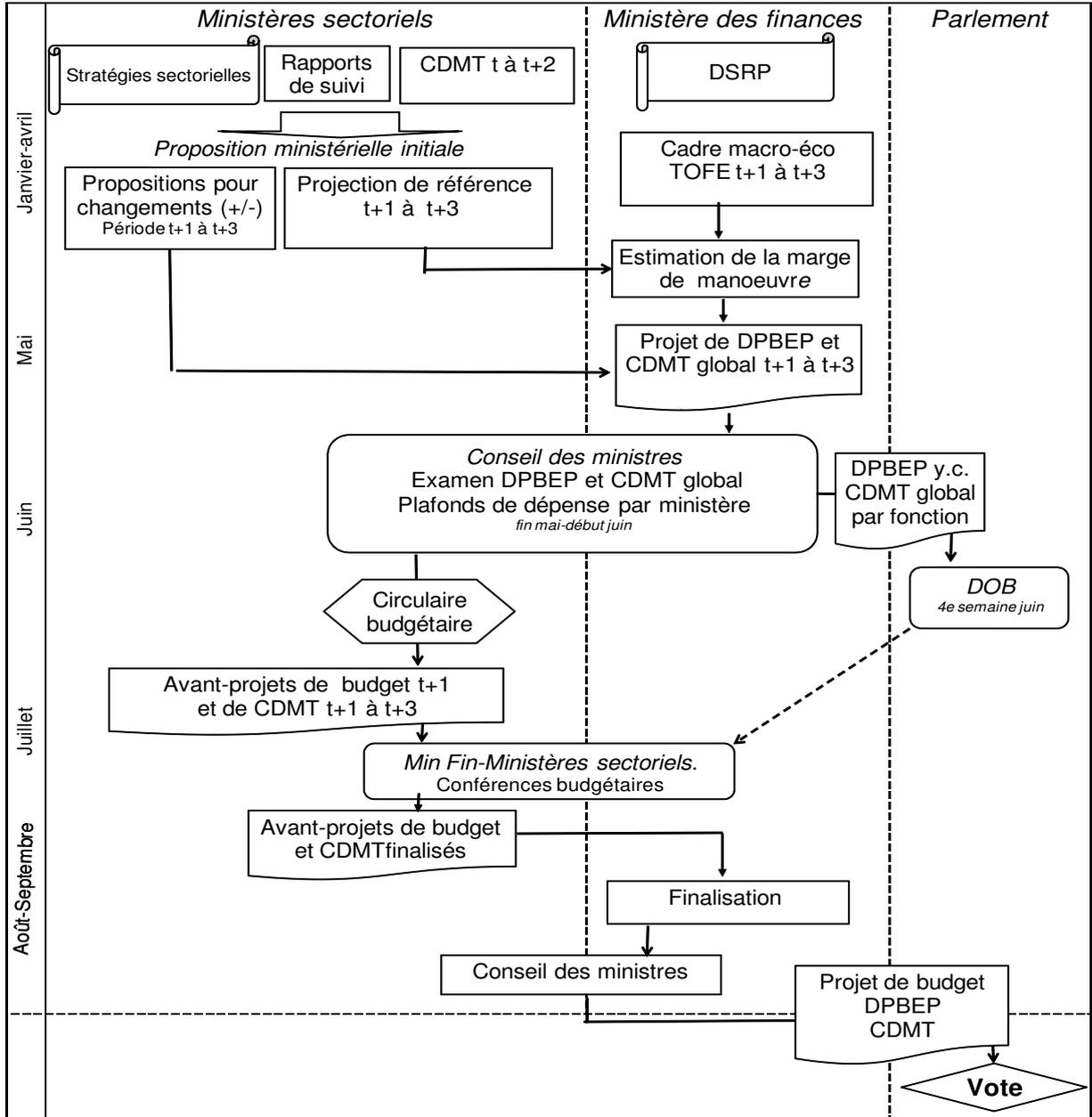
ministères sectoriels effectueront leur arbitrage interne, qui comprendra: (i) la ventilation des plafonds de dépense par programme; (ii) au sein de chaque programme, l'ajustement des initiatives nouvelles et/ou la recherche d'économies additionnelles, afin que les projections du CDMT ministériel respectent les plafonds du CDMT global.

Tableau 10: Tableau de construction des projections

Unité:	t-3	t-2	t-1	t	t+1			t+2			t+3			
	Réalizations			Budget	Proj. de référence	Changements		DPPD	Proj. de référence	Changements		Proj. de référence	Changements	
						(-)	(+)			(-)	(+)		(-)	(+)
Dépenses du budget														
Personnel														
Biens et services														
Transferts														
<i>dont aux EPN</i>														
Investissement														
sur ressources internes														
sur dons-projets														
sur prêts-projets														

Diagramme n° 4: Préparation du budget de l'année t+1 et du CDMT t+1 à t+3

Préparation du budget de l'année t+1 et du CDMT t+1 à t+3



**CHAPITRE 2 : LE PILOTAGE DES SYSTÈMES
FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA**

CHAPITRE 2 : LE PILOTAGE DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

La fonctionnement régulier des systèmes financiers publics nécessite un pilotage à la fois institutionnel et fonctionnel.

Les responsables doivent par exemple être à même d'orienter et de définir une feuille de route d'un programme et de la surveiller . Même si les audits et le contrôle parlementaire ainsi que le rôle de la société civile et des médias sont importants, la gestion du programme par un meilleur pilotage est indispensable à l'atteinte des résultats. La question du lien entre les difficultés rencontrées et les incitants doit être bien comprise et prise en compte. Renforcer les prérogatives de l'autorité chargée de l'audit, par exemple, aura peu d'impact si le problème principal est que malgré les recommandations, aucun outil de pilotage n'existe à la portée du gestionnaire.

Les systèmes financiers publics issus des nouvelles normes financière ne sauraient donc être efficace en l'absence d'un bon mécanisme de pilotage. La création par les normes de nouveaux centres de responsabilité nécessite une rigueur dans le pilotage à l'interne (Section1). Toutefois, l'implication de la Commission de l'UEMOA à travers la surveillance multilatérale soumet les systèmes financiers à un pilotage externe (Section 2).

SECTION 1 : LE PILOTAGE A L'INTERNE

La gestion axée sur les résultats, telle qu'elle découle des Directives de l'UEMOA, introduit des démarches et des approches nouvelles, et conduit à la définition de nouveaux rôles des gestionnaires publics et de leurs responsabilités. L'un des enjeux majeurs de la gestion par objectifs et par programme est de tempérer et contrebalancer la culture de moyens, naturellement forte dans l'administration, par le développement d'une culture de résultats. La capacité à atteindre les résultats attendus avec une économie de moyens soutenable, est ainsi au cœur du nouveau cadre budgétaire et de la logique de gestion publique qui l'accompagne.

En conséquence, la préparation et la discussion budgétaires ne doivent pas porter uniquement sur les crédits et leur justification, mais aussi sur les stratégies, les objectifs, les dynamiques de moyen terme des politiques publiques. Une nouvelle chaîne de responsabilités se met ainsi en place dans l'administration, avec des libertés plus larges pour les gestionnaires publics.

À chaque programme sont donc associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance quantifiés, lesquels doivent être conçus pour éclairer l'action publique plutôt que comme des références « dures ». Cet ensemble, qui constitue le volet « performance » du budget, figure dans le projet annuel de performance de chaque ministère annexé au projet de loi de finances. Sous l'autorité de son Ministre, le responsable du programme s'engage sur les éléments contenus dans le PAP. Il rendra compte des résultats obtenus dans son rapport annuel de performances. On se gardera bien toutefois d'établir un lien mécanique entre le niveau des crédits et le niveau des indicateurs de résultats.

C'est pourquoi, nous distinguerons dans cette section, le pilotage par l'homme à travers l'implémentation du savoir faire de gestion managériale (**Paragraphe 1**) et le pilotage par les outils de gestion que sont les indicateurs (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Le pilotage par les nouveaux responsables

Le responsable de programme est le maillon central de la nouvelle gestion publique, à la charnière entre responsabilité politique et responsabilité de gestion ; sa responsabilité, de nature managériale, coexiste avec la structure de responsabilité hiérarchique classique, qui ne disparaît pas. Placé sous l'autorité du Ministre, le responsable de programme participe à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme dont il a la charge et il est le garant de sa mise en œuvre opérationnelle.

La gestion des programmes est déléguée à des responsables opérationnels qui jouent également un rôle renouvelé de management, essentiel. Disposant d'un budget, ils s'engagent sur des objectifs opérationnels, programment leurs activités, répartissent leurs moyens entre les différentes unités sur le terrain, et rendent compte de leur performance au responsable de programme. Parmi cette chaîne de responsables, on prêtera une attention particulière au **premier niveau de mise en œuvre opérationnelle**.

La complexité de l'organisation de ces tâches nouvelles, et de leur cohabitation avec le fonctionnement traditionnel du ministère, le besoin de coordonner les différents intervenants, amènent à définir une responsabilité propre au nouveau système de gestion, qui est celle du **coordonnateur**.

A- Les nouveaux responsables et leurs rôles

A l'échelon du ministère, le Coordonnateur des programmes réunit régulièrement les responsables de programmes, et d'autres responsables pour harmoniser les méthodes et coordonner la préparation des documents d'ensemble (CDMT, projet de budget, RAP, etc.) Il est souhaitable que chaque ministère puisse codifier les modalités de son dialogue de gestion dans un document unique, la charte de gestion (voir ci-dessous). C'est le coordonnateur qui aura la responsabilité de l'élaboration et de l'harmonisation de ces chartes de gestion. C'est lui qui est le « chef d'orchestre » de la préparation du CDMT et du budget, de même que de l'élaboration du RAP. C'est lui qui intervient pour arrondir les angles, notamment dans le dialogue de gestion horizontal entre les responsables de programmes et les responsables des services d'administration générale. Un tel rôle suppose un niveau hiérarchique incontesté, ainsi qu'une parfaite compréhension et une expérience du rôle et du fonctionnement du ministère. Dans certains pays, ce rôle est

assuré par le Secrétaire Général, qui peut également être le responsable du programme support « pilotage et administration générale.

La mise en œuvre des programmes repose sur une personne-clé – le **responsable de programme**. Placé sous l'autorité du Ministre, il participe à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme dont il a la charge. Il est responsable de sa mise en œuvre opérationnelle et s'engage sur la réalisation des objectifs associés. C'est lui qui prépare le budget de son programme avec les acteurs qui participent à sa mise en œuvre.

Sur la base des contributions des autres acteurs concernés (directeurs d'administration centrale associés, responsables de sous-programmes, directions régionales, établissements publics), le responsable de programme prépare le budget du programme, arrête ses objectifs et cibles de performance – sur lesquels il s'engage –, organise l'emboîtement des cadres nationaux et locaux de pilotage de la performance, suit les aspects de mise en œuvre opérationnelle et rend compte des résultats annuels du programme. Plus précisément, le responsable de programme a trois grandes missions :

- L'élaboration de la stratégie et du budget du programme. Sur la base d'une large concertation qu'il lui appartient d'organiser, le responsable de programme formalise la stratégie de son programme, arrête les objectifs, les indicateurs de performance et les résultats attendus, assure la programmation des activités et procède à la répartition des crédits qui lui ont été alloués. Il s'engage sur les résultats de son programme : il oriente les choix d'activité et les choix budgétaires afin d'atteindre les résultats visés, en travaillant avec les gestionnaires des ressources du ministère (ex., Directeur des Ressources Humaines).
- Le pilotage du programme et l'organisation du dialogue de gestion. Le responsable de programme organise et anime le dialogue de gestion qui constitue le cadre de la préparation de son budget, de la déclinaison des termes de la performance auprès des entités opérationnelles et du suivi des réalisations.
- Le compte-rendu et l'analyse des résultats. Le responsable de programme assure et encourage la transparence, par le développement de l'information sur les ressources utilisées, les services produits et les résultats obtenus ; il contribue, avec l'aide des unités compétentes de l'administration centrale, à la construction d'un système d'information, ordonné et fiable, facilitant l'analyse de la gestion et de la performance. Le responsable de programme prépare également son rapport annuel de performance. Au-delà de son programme, il participe à la mise en place d'un

contrôle de gestion et de l'audit interne au sein du ministère.

Lui-même délègue la gestion de parties du programme aux responsables des niveaux de mise en œuvre opérationnelle du programme. Le responsable de programme s'engage sur les objectifs et indicateurs de son programme. Les responsables des niveaux de mise en œuvre opérationnelle du programme sont responsables vis-à-vis du responsable de programme pour la partie du programme dont ils ont la charge. Des objectifs et indicateurs correspondant à leur propre responsabilités doivent également être définis dans le cadre du *dialogue de gestion*.

Les responsables de programme sont des hauts fonctionnaires à qui le Ministre a confié la gestion du programme. Parfois une Direction Générale correspondra à un programme, et le Directeur Général sera le responsable de programme naturel. Souvent le secrétaire général du ministère pourra être le responsable de programme pour le programme support relatif au pilotage stratégique et gestion des moyens du ministère. Parfois il sera nécessaire de nommer un responsable ad hoc, quand par exemple un programme correspond au regroupement de plusieurs directions générales. Quelquefois on confiera cette tâche également au secrétaire général. Le découpage en programmes amènera dans certains cas à se pencher sur l'organisation du ministère et à mettre en chantier une refonte de cette nomenclature qui fasse mieux coller l'organigramme à la structure de programmes.

Selon l'articulation des programme choisie, le responsable du premier niveau de mise en œuvre opérationnelle du programme peut être un directeur d'administration centrale, responsable d'un sous-programme fonctionnel du programme ; il peut être un chef de service déconcentré, auquel cas il sera responsable de la mise en œuvre du programme (et d'autres programmes du ministère) dans le cadre géographique de ses attributions ; enfin ce peut être directement un chef d'établissement, responsable de la mise en œuvre du programme dans son établissement. Ses relations avec le responsable de programme vont concerner l'ensemble des attributions du responsable de programme répertoriées ci-dessus. Enfin, dans ses relations avec le niveau suivant de mise en œuvre opérationnelle (par exemple entre un responsable du sous-programme « universités » et chacune des universités, ses attributions seront comparables à celles du responsable de programme envers eux :

- Mobilisation et coordination des actions de divers acteurs contribuant conjointement à un programme et à des objectifs communs.

- Formalisation de la stratégie, des objectifs, des indicateurs de performance.
- Articulation des différents échelons territoriaux du cadre de performance du programme.
- Préparation et négociation du budget annuel.
- Organisation des flux d'information et du partage des ressources entre les acteurs concernés.
- Organisation des modalités de suivi et d'analyse des réalisations, des procédures de contrôle de gestion et d'audit interne.

B - Les outils de pilotage

L'outil de pilotage par excellence en matière de gestion budgétaire axée sur les résultats est le dialogue de gestion. Qu'il soit vertical ou horizontal, le dialogue de gestion utilise des outils spécifiques.

1- Le dialogue de gestion

Le dialogue de gestion est le processus d'échanges et de décision institué entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, concernant les volumes de moyens mis à disposition des entités subordonnées, les objectifs qui leur sont assignés, et plus généralement la notion de performance applicable aux politiques publiques considérées. On parle aussi « d'animation de gestion ».

De la délégation des responsabilités naît le dialogue de gestion, dont est gardien et animateur le responsable de programme. Au niveau central, le dialogue de gestion s'instaure :

- d'une part, selon un axe horizontal, entre le responsable de programme et les directeurs participant au programme ou chargés de services d'appui (affaires financières, ressources humaines, etc.) ainsi que l'autorité chargée du contrôle des dépenses ;
- d'autre part, selon un axe vertical, entre le responsable du programme et les responsables opérationnels chargés de sa mise en œuvre.

Au niveau territorial, le dialogue de gestion englobe les acteurs locaux tels que les chefs de service déconcentrés, les chefs d'établissements publics, le préfet et l'autorité localement chargée du contrôle des dépenses. Le dialogue de gestion a pour enjeu

l'optimisation de la gestion et des modes d'action de l'administration, le bon usage de l'ensemble des ressources publiques, la cohérence entre ces ressources, l'activité et les objectifs des services. L'identification des leviers d'action pertinents des gestionnaires en est un élément important. Le dialogue de gestion s'inscrit dans une dynamique d'amélioration graduelle de la gestion publique, à partir d'un état des lieux partagé.

Les conditions de réussite du dialogue de gestion impliquent notamment une chaîne de responsabilité resserrée, l'association des personnels, un dispositif (même simple) de contrôle de gestion, un exercice de comparaison des performances dans l'espace et dans le temps (à partir des indicateurs, dont l'exploitation effective est essentielle). L'enrichissement et l'équilibre du dialogue de gestion supposent également un effort particulier pour bien intégrer le contrôle de gestion et le pilotage de la performance dans les processus administratifs, à travers :

- un ensemble d'indicateurs en nombre limité mais pertinents au regard des leviers d'action réels des services et des possibilités de suivi annuel ou infra-annuel ;
- des cibles et des calendriers réalistes ;
- une exploitation effective des remontées d'information fournies par les échelons opérationnels ;

L'utilisation intense des résultats du système de suivi dans le cadre de la contractualisation interne est tout à fait essentielle à la réussite du dialogue de gestion. Il est indispensable de prévoir des réunions entre services déconcentrés et services d'administration centrale au cours desquelles les résultats de performance de ces services seront débattus, évalués et au cours desquelles des leçons seront tirées et des mesures correctives prises. Le point primordial est de ne pas donner à ces séances de « restitution » un aspect punitif mais de bien expliquer qu'elles ont pour seul but d'améliorer les pratiques aussi bien des uns que des autres.

Le dialogue de gestion vertical concerne les relations entre le responsable de programme et les responsables des premiers niveaux de mise en œuvre opérationnelle du programme, dans le cadre des attributions du responsable de programme répertoriées plus haut. Il se situe dans le cadre temporel de trois ans correspondant aux années de préparation d'exécution et de compte-rendu du budget :

- L'année N+1 en ce qui concerne la préparation du budget et du PAP :

- Budget et cadre de performance par programme
- Budget et cadre de performance des premiers niveaux de mise en œuvre opérationnelle du programme
- L'année N pour ce qui concerne la mise en œuvre du budget :
 - Mise à disposition des crédits entre RdPs et responsables opérationnels
 - Contrôle de gestion à l'intérieur des programmes et suivi intra-annuel
- L'année N-1 pour ce qui concerne la préparation ascendante des Rapports Annuels de Performance (RAP)

Le dialogue de gestion horizontal comprend toutes les procédures relatives aux rapports entre les responsables de programme et les différents responsables du ministère, telles qu'elles découlent des nouvelles modalités de la gestion budgétaire.

La prise de responsabilité des responsables de programmes (et de leurs collaborateurs – responsables de sous-programmes et responsables régionaux) doit se fonder sur une maîtrise accrue par leurs services des procédures de gestion :

- CDMT et programmation budgétaire ;
- préparation du budget sous forme intégrée (personnel-fonctionnement-investissement) ;
- exécution du budget (répartition des crédits, engagement, mandatement) ;
- passation des marchés publics ;
- gestion du personnel, y compris la gestion budgétaire ;
- suivi de l'exécution budgétaire, comptabilité administrative ;
- suivi de la performance.

Le rôle des directions d'administration générale, direction des investissements, direction des bâtiments, direction informatique, direction des systèmes statistiques, etc. doit évoluer vers un rôle d'appui aux responsables de programme. En effet, le RdP ne peut pas être spécialiste de tous les domaines. Il appartient donc aux directions d'administration générale de l'appuyer techniquement dans son rôle. Ces directions, qui composent dans chaque ministère le programme «support», vont donc devoir opérer une transition de leur rôle classique de gestionnaire vers un rôle de prestataire de services. C'est d'ailleurs sur ce

rôle que devraient être calibrés les objectifs et les indicateurs de performance du programme support.

Il sera nécessaire pour chacune de ces directions de définir la répartition des tâches entre la direction et le responsable de programmes. Ainsi le rôle du DAF est naturellement de piloter la préparation du budget pour le ministère, chaque RdP intervenant pour la partie du budget correspondant à son programme. C'est le RdP qui sera chef de file pour la préparation du budget, mais le DAF lui apportera un concours méthodologique et logistique. En outre, en consolidant les propositions de budget des RdP, il s'assurera que celles-ci sont cohérentes avec les enveloppes du ministère et avec les Directives de la circulaire budgétaire. Vis-à-vis des sous-programmes, le RdP aura de même à jouer un rôle de coordonnateur, avec l'appui technique du DAF.

Pour d'autres fonctions telles que la gestion du personnel ou la gestion immobilière, il faudra établir dans quels cas le rôle de gestion traditionnel de la DRH ou de la direction des bâtiments pourra être transféré au RdP (ce qui aurait du sens pour des infrastructures spécifiques au programme, telles que les bâtiments d'une université par exemple) quitte à ce que le RdP délègue à son tour l'exercice concret de cette compétence à la direction transversale concernée, pour des raisons de savoir-faire et d'efficacité.

En matière de suivi de la performance, la relation entre le RdP et le chef du service des systèmes d'information et des statistiques sera essentielle pour répondre aux enjeux de fiabilité, de délai et de pertinence des données. Les arrangements retenus entre les RdP et les directions de gestion des moyens peuvent être informels ou formalisés par écrit, sous forme de délégation de gestion par exemple. Cela peut concerner la plupart des fonctions de gestion, y compris les fonctions d'ordonnateur, la passation des marchés, etc.

2- Les outils du dialogue de gestion

Les outils du dialogue de gestion sont: les contrats de performance, le contrôle de gestion et les tableaux de bord et les chartes de gestion.

- Les contrats de performance

Le contrat de performance est la formalisation logique des droits et obligations qui découlent du dialogue de gestion vertical, par exemple entre un responsable de programme et une direction régionale du ministère. C'est « un acte écrit, non juridique, passé entre

deux (ou plusieurs) parties, fixant les objectifs et les obligations de chacune d'entre elles pour la période à venir ». Le contrat est signé par chacune des parties, effectivement ou bien tacitement, après qu'un accord explicite soit intervenu à son sujet. En général, le contrat de performance est annuel. Il détaille les objectifs généraux, traduit ces objectifs en objectifs opérationnels, et met en face les pouvoirs et les moyens fournis à la direction considérée pour atteindre la performance convenue. En retour, l'ensemble des contrats concernant toutes les directions déconcentrées du ministère alimente le PAP soumis au Parlement. Entre chaque direction déconcentrée et les services qui la constituent, la contractualisation fonctionne de manière analogue.

Le mode de relation contractuel diffère du mode traditionnel en vigueur anciennement dans les administrations. Il instaure une véritable parité entre les parties. Avec lui, l'attribution discrétionnaire de moyens n'est plus l'unique manière de répartir le budget. Avec lui, le service utilisateur de ces moyens n'est plus seulement considéré comme un service dépensier, il devient aussi un producteur de satisfaction du public. A ce dernier titre et de son côté, le service ne se considère plus seulement comme le détenteur de moyens, d'une fonction et de « pouvoirs », dont il use un peu à sa guise. Il a à rendre compte de son action. Il est naturellement chargé d'améliorer sa performance. Par ailleurs, le contrat ressort d'un dialogue et constitue un accord, une « entente ». Il fait en sorte que les parties concernées adoptent une attitude positive et ne restent pas figées sur leurs divergences ou leur opposition.

Le contrat de performance contribue à réduire la dissymétrie de l'information existant généralement entre le service actif et le service chargé de sa tutelle ou de son encadrement hiérarchique. Naturellement, le premier service dispose de la totalité et de la variété des renseignements de base, alors que celui de tutelle est largement dépendant du premier pour observer. Les experts du domaine administratifs parlent même parfois de la capture de la tutelle par le service actif, en ce sens que la tutelle ne fait qu'adhérer aux thèses et défendre les positions du service actif, faute de la possibilité ou de la volonté de rechercher sa propre voie. Par la transparence et par le partage qu'il instaure et par le rôle qu'il oblige chacun des acteurs à jouer, le contrat de performance fait évoluer les situations de ce genre. Pour autant, il ne s'agit pas de tomber dans l'excès inverse qui ferait remonter de la base des informations trop détaillées, trop nombreuses, privant le service actif de sa responsabilité de régulation interne. Le contrat de performance doit trouver un équilibre judicieux entre ces préoccupations et se concentrer sur les aspects importants.

Pour des raisons précisées dans la partie précédente, les contrats mis en place entre les directions régionales et les administrations centrales ont des formes définies au préalable. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les contrats susceptibles d'être conclus entre les directions régionales et les services placés sous leur responsabilité, ou directement entre le ministère et des EPNA. De nombreuses formes de contrats existent (par exemple avec les établissements scolaires, les universités, les offices, les hôpitaux, ...) et prennent la forme de : contrats de plan, contrats d'objectifs, conventions d'objectifs, etc. On peut même considérer que les organismes publics dotés d'un conseil d'administration passent contrat avec la tutelle, lorsqu'ils soumettent au conseil leurs perspectives stratégiques et rendent des comptes en termes physiques et financiers. Certains de ces contrats s'étendent sur un an, d'autres sur plusieurs années (souvent trois). Pour ces derniers, la révision se produit à la fin de la période, ou bien un ajustement et un décalage ont lieu chaque année (glissement).

En toute rigueur, le contrat souscrit par une unité administrative doit contenir des engagements financiers et relatifs au personnel strictement compatibles avec les autorisations des lois de finances. Les services budgétaires des ministères et la direction du budget doivent naturellement apporter leur validation.

- ***Le contrôle de gestion et les tableaux de bord***

Le contrôle de gestion, n'est pas du contrôle au sens usuel du terme dans la gestion budgétaire. Il s'agit d'un dispositif de maîtrise de la gestion, qui vise à alimenter et objectiver le dialogue de gestion entre les différents niveaux d'une administration, en apportant les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus. Les liens entre contrôle de gestion et dialogue de gestion sont donc très étroits.

D'une façon générale, le rôle du contrôle de gestion est d'aider les responsables d'administration centrale à piloter les programmes, ce qui inclut notamment :

- La participation à la définition de la stratégie de chaque programme.
- La préparation du cadre de performance du programme, dans le contexte du dialogue de gestion.
- La coordination de la formalisation et déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance au niveau des programmes et au niveau déconcentré.

- La contribution à la programmation des activités.
- La coordination de la rédaction du PAP et du RAP.
- L'élaboration, en lien avec les services producteurs de données (service statistique du ministère, direction des systèmes d'information, observatoire, autre prestataire...) des fiches méthodologiques des indicateurs de performance.
- La supervision de la mise en place du système de suivi des indicateurs et de rapports vers l'administration centrale, ainsi qu'un soutien méthodologique aux services opérationnels pour la conception d'outils de suivi de leur activité et de leur efficacité.
- L'agrégation des résultats des entités déconcentrées.
- La conception et l'alimentation du « tableau de bord » du programme / du Ministre.
- L'identification des leviers d'action mobilisables pour l'amélioration de la performance (formation, ressources humaines, processus opérationnels, ...).
- L'analyse de l'exécution budgétaire et des résultats du volet « performance », ce qui implique un exercice d'interprétation, de comparaison entre entités comparables et d'analyse des écarts entre les cibles fixées et les résultats constatés.
- La préconisation d'éventuelles mesures correctrices.
- L'organisation de la diffusion des bonnes pratiques de management de la performance.

Le contrôle de gestion se concrétise par des échanges de Directives, de tableaux de bord et de comptes rendus entre les différents niveaux de responsabilités, à partir des unités de terrain ou spécialisées, jusqu'à celles de commandement. L'outil principal du contrôle de gestion est le tableau de bord. Un tableau de bord est un ensemble d'indicateurs, financiers ou non, qui se rapportent à une institution et qui sont destinés au responsable de cette institution, ayant été également sélectionnés par lui. Outil de lecture synthétique, global et rapide, le tableau de bord est utilisé à des fins de mesure et de maîtrise de la performance et a vocation aider le responsable à prendre des décisions.

- ***Les chartes de gestion***

Les chartes de gestion constituent l'un des moyens d'explicitier et de formaliser les règles du jeu entre les responsables des programmes et les acteurs participant à leur mise en œuvre (services centraux en charge des affaires financières, des ressources humaines et

de l'équipement, services déconcentrés, établissements publics, contrôleurs des dépenses, opérateurs). D'autres supports peuvent avoir le même usage (circulaire de cadrage du dialogue de gestion /ou de la gestion des programmes, Directive nationale d'orientation pour la gestion de la performance) ; ils sont en général élaborés à l'échelle de chaque ministère.

Les chartes de gestion (ou autres documents équivalents) précisent ainsi :

- les espaces d'autonomie de chaque acteur (globalisation des crédits et modalités d'exercice de la fongibilité, cadre de gestion de la performance...) ;
- les espaces de responsabilité de chaque acteur (programmation des activités, engagements sur les objectifs ou sur certains délais de procédure, compte-rendu, mise à disposition des crédits...);
- les règles de circulation de l'information ;
- les supports, rendez-vous et échéances du dialogue de gestion.

Certaines chartes sont ministérielles : elles s'appliquent à l'ensemble du ministère, assurant ainsi une certaine cohérence entre ses programmes. D'autres sont des chartes de programme : elles formalisent le dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables opérationnels et précisent les modalités de gestion propres au programme. L'exercice est parfois mixte, une charte ministérielle pouvant être déclinée et complétée pour chaque programme. Les chartes de gestion possèdent les caractéristiques suivantes :

- Pluri-annualité : leur révision sur un cycle de 3 ans est souhaitable (révision durant le premier trimestre l'année N, lors du bilan de la gestion de [N-1], des procédures applicables en [N+1]).
- Pérennité : la stabilité de ce document permet de constituer progressivement une synthèse des règles de gestion utiles aux gestionnaires au quotidien, en capitalisant les meilleures pratiques
- Simplicité: Elaboration d'une charte par ministère (ce qui n'exclut pas des affinements par programme).
- Accessibilité et utilité pratique de l'information

Paragraphe 2 : Le pilotage par les indicateurs

Nous examinerons sous ce paragraphe successivement: comment piloter par les indicateurs (A), le choix des indicateurs (B) et le système d'information (C).

A- Comment piloter par les indicateurs?

La notion de performance dans la conduite des activités publiques est illustrée par le diagramme 5 qui présente le processus de production des services publics et les dimensions de la performance. Les activités publiques consistent à transformer les ressources (les moyens) en produits (les services rendus), qui induisent des résultats socio-économiques, c'est-à-dire une transformation de l'environnement économique et social. Les résultats socio-économiques comprennent : (i) les résultats socio-économiques intermédiaires imputables à un programme ou à une organisation donnée ; et (ii) les résultats socio-économiques finaux, ou impacts, auxquels contribuent plusieurs programmes ou organisations.

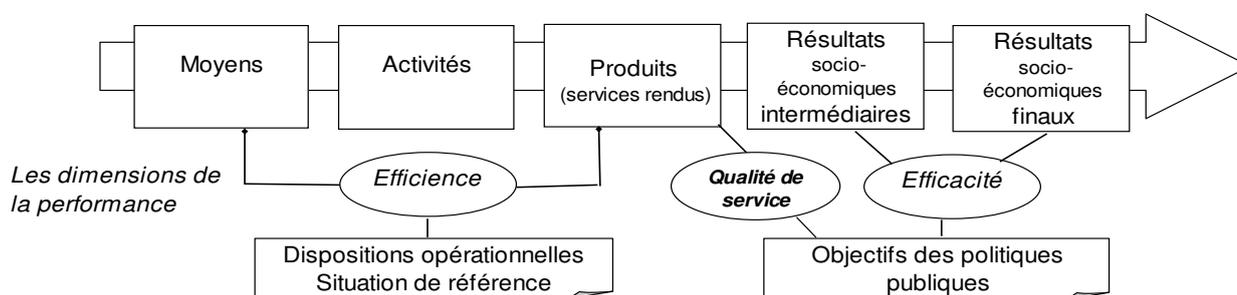
La performance dans la conduite des activités publiques a plusieurs dimensions :

- *l'efficience* de la gestion qui consiste pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens, par exemple à réduire les coûts unitaires de délivrance des passeports ;
- *la qualité* du service rendu, cette dimension vise à mieux spécifier la nature du produit, par exemple à réduire les délais de délivrance des passeports ;
- *l'efficacité* c'est-à-dire la capacité à atteindre des objectifs socio-économiques préalablement fixés, par exemple l'accès à l'enseignement fondamental.

Ces notions sont relatives. L'efficience s'apprécie en comparant les réalisations à une situation de référence, comme, par exemple, les dispositions organisationnelles initialement prévues ou les résultats passés. L'efficacité s'apprécie en comparant les résultats socio-économiques obtenus aux objectifs des politiques publiques. Certains auteurs font référence aux « 3 E » (économie, efficience et efficacité). L'économie, qui est la capacité à acheter des moyens au moindre coût est comprise dans la notion d'efficience. On ne peut pas être efficient si l'on n'est pas économe.

La démarche de performance s'inscrit dans le renforcement du système de gestion des finances publiques selon les trois objectifs budgétaires à savoir la discipline budgétaire globale, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficiente des services publics. En particulier, la recherche de la performance doit s'effectuer dans le respect des contraintes macroéconomiques et des objectifs budgétaires globaux, définis dans le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), précisé dans l'article 52 de la Directive 06/2009/CM/UEMOA.

Diagramme n° 5: Le processus de production des services publics et les dimensions de la performance



La stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performance. Elle décrit également comment les moyens seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes de l'organisme, des attentes exprimées et des moyens disponibles. La stratégie du programme est présentée de manière synthétique dans le PAP du programme en structurant, autour de quelques orientations, les objectifs qui la concrétisent. (Le PAP du programme est comme indiqué plus haut une section du CDMT ministériel).

La formulation de la stratégie, telle qu'elle figure pour chaque programme dans le PAP est un exercice indispensable pour identifier les priorités, situer et articuler les objectifs et exprimer les résultats attendus. Elle permet de confirmer la cohérence d'ensemble des objectifs du programme. Les sources de la présentation stratégique du programme sont à trouver dans les documents officiels (DSRP, déclaration de politique générale du gouvernement, stratégie sectorielle, textes définissant les attributions du

ministère, etc.). L'existence d'une stratégie sectorielle ou d'un document équivalent est donc le point de départ de la formulation d'une stratégie, mais il est important de reconnaître la nécessité d'un *travail de passage de la stratégie sectorielle à la stratégie d'activités et de dépenses du ministère, telle que symbolisée par le diagramme 5.*

La stratégie sectorielle va considérer toute l'économie du secteur, y compris les dispositions relatives au secteur privé, qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation ou de l'agriculture. Toutes les dispositions de la stratégie ne donnent pas lieu à des programmes dans la mesure où certaines dépendent essentiellement de décisions politiques se traduisant par des actes réglementaires peu consommateurs d'activité et/ou de dépenses budgétaires de la part du ministère. Enfin, les éléments de la stratégie vont être ventilés par programme pour permettre la composition de la *présentation stratégique du programme.*

La présentation stratégique du programme a essentiellement pour but d'expliquer la réflexion stratégique qui a présidé au choix des objectifs retenus pour le programme. Elle analyse la finalité de la politique publique concernée, l'environnement dans lequel elle est exercée, les attentes des citoyens, des usagers, des contribuables, des autres parties prenantes, les ressources disponibles, les marges de manœuvre existantes. On présente également les réformes et autres instruments à partir desquels on compte améliorer la performance du programme. La présentation stratégique articule les objectifs, identifie les priorités, et exprime les résultats obtenus. Elle met en avant la cohérence globale des objectifs.

B- Le choix des indicateurs

Un indicateur ne peut pas à lui seul capturer toutes les informations relatives à l'atteinte d'un objectif et à la contribution du programme à ce résultat. Un indicateur d'impact (diminution du nombre de morts sur les routes) correspond à l'objectif, mais ne renseigne pas directement sur la contribution du programme «résorption des points noirs » sur ce résultat. Il faut choisir l'indicateur ou les indicateurs les plus appropriés en acceptant que cela ne donne qu'une image partielle, une indication. Ainsi pour un programme « prévention » on peut trouver des indicateurs relatifs au tabagisme et à l'alcoolisme, mais on n'a pas fait figurer d'indicateurs relatifs à la prévention du diabète ou du cholestérol. On a sélectionné les indicateurs les plus importants, en acceptant de n'avoir qu'une image partielle des résultats du programme. On sélectionnera des indicateurs en fonction du type

d'indicateurs, de leurs qualités, et de leur spécification. L'existence des informations correspondantes, ou la possibilité d'acquérir ces informations sont de fait un facteur de choix important.

1- Choix du type d'indicateur

Les PAP n'ont pas vocation à comporter l'ensemble des indicateurs décrivant une politique ou un service public. Ils doivent privilégier les résultats, c'est-à-dire ce qui intéresse le public et non les moyens ou le processus pour les atteindre qui relèvent de la responsabilité des services de l'administration. On privilégiera le suivi des indicateurs de produits et de résultats intermédiaires qui permettent plus aisément d'identifier les mesures visant à améliorer la performance, plutôt que le suivi d'indicateurs d'impact, dont l'évolution dépend en partie de facteurs étrangers au programme. Un indicateur de résultat ou de produit n'est pas nécessairement relatif au volume de ce produit, mais peut décrire d'autres caractéristiques de ce produit ou résultat. Un indicateur intéressant est l'indicateur de qualité de services ; on rangera celui-ci dans la catégorie des résultats intermédiaires. L'encadré 10 donne des exemples d'indicateurs.

Encadré n° 10: Exemples d'indicateurs de performance

Exemples d'indicateurs de produits :

- Nombre de raccordements hydrauliques
- nombre de formations dispensées
- Longueur de routes mises au niveau
- nombre de personnes accueillies
- nombre de contrôles effectués
- enquêtes réalisées
- Surfaces reboisées

Exemples d'indicateurs de résultats intermédiaires :

- Taux d'utilisation de la ceinture de sécurité
- Qualité du service:
- Amélioration des connaissances des élèves
- Nombre de ménages vivant dans des logements décents

Indicateurs mesurant la qualité de service

- Délais de fourniture du service
- Accessibilité et qualités pratiques:
 - o Emplacement
 - o Horaires
 - o Disponibilité du personnel
- Courtoisie des prestataires
- Satisfaction des usagers

Exemples d'indicateurs de résultat final :

- Taux de prévalence d'une maladie
- Taux de criminalité
- Revenus net des ménages

Il est préférable de proscrire les indicateurs en valeur absolue, qui peuvent être biaisés dans un contexte évolutif : par exemple, le nombre absolu de diplômés peut augmenter simplement du fait de l'accroissement du nombre des candidats. Il ne permet pas d'apprécier l'efficacité de l'enseignement, contrairement au taux des diplômés (nombre de diplômés sur le nombre de candidats). Lorsqu'un indicateur est exprimé en valeur absolue, il doit être associé à une échelle de valeur.

A l'opposé, il est recommandé d'exprimer les indicateurs sous la forme d'un pourcentage, beaucoup plus parlant pour les décideurs et pour ceux qui ne sont pas directement impliqués dans la gestion du programme : pourcentage de la population cible (taux de scolarisation, taux d'accès à l'irrigation,), taux de réalisation (d'une route, d'un aménagement), taux de respect d'une norme (délai de réponse), etc.

Un cas particulier d'indicateurs spécifiés en pourcentage concerne les indicateurs de type efficacité : La combinaison des indicateurs de moyens et de produits permet d'apprécier l'*efficacité* dans la conduite des activités (est-ce que des prestations de qualité sont fournies au moindre coût ?). C'est une mesure de la « productivité » de l'activité administrative, autrement dit du rapport entre les ressources consommées et l'activité ou le

produit réalisé. La comparaison des indicateurs de résultats aux objectifs initiaux et aux résultats attendus permet d'apprécier *l'efficacité* de l'activité administrative. La comparaison des coûts d'obtention des moyens permet de construire un indicateur d'*économie*, caractérisant la performance de la fonction achat.

Il faut privilégier l'usage d'indicateurs simples et éviter les indicateurs complexes, tels que les indicateurs composites (obtenus en pondérant différentes variables) et proscrire ceux reposant sur des constructions sophistiquées, difficilement interprétables.

Le fait d'avoir présenté les différents types d'indicateurs (moyens, activités, produits, résultats intermédiaires, impact) ne signifie pas qu'il faut un indicateur de chaque sorte pour un objectif donné. Au contraire il faut être sélectif et choisir le meilleur indicateur possible. Le choix préférentiel est un indicateur de résultat (intermédiaire) qui exprime le mieux la dimension de performance. A défaut on se rabattra sur un indicateur de produit ou d'activité. Les indicateurs de moyens sont à éviter, car l'analyse de la performance met en rapport les moyens et les résultats. La place des indicateurs de moyens est dans le CDMT lors de la présentation détaillée du programme où l'on explique les leviers d'action qui vont conduire aux résultats escomptés.

2- Les qualités d'un indicateur

- *Un indicateur doit être pertinent :*
 - Un indicateur doit être *spécifique*, c'est à dire se rapporter à un objectif et seulement à cet objectif. Il doit permettre de mesurer les résultats réellement obtenus en relation avec l'objectif auquel il se réfère. Pour cela, il doit y avoir un lien logique entre l'indicateur et l'objectif qu'il est censé illustrer.
 - Un indicateur doit être *représentatif*, autrement dit, il doit rendre compte de manière substantielle du résultat attendu. Associé aux autres indicateurs, il doit parvenir à couvrir l'essentiel de l'objectif visé. Mais il faut garder à l'esprit le fait que les interventions de l'administration sont complexes, qu'elles reposent sur de nombreuses variables interactives qu'il n'est pas toujours aisé de représenter à travers un très petit nombre d'indicateurs quantitatifs. Il faut donc accepter le principe qu'un nombre limité d'indicateurs ne puisse pas parvenir à donner une image totalement exhaustive de la situation décrite.

- *Un indicateur doit être pratique.*

- Un indicateur doit être compris par tous, y compris par les non spécialistes, ce qui signifie qu'il doit être énoncé clairement, dans un langage *simple* et *compréhensible*. Il convient de choisir des indicateurs pour lesquels les données sont directement disponibles ou sinon faciles à obtenir.
- Un indicateur doit être disponible *annuellement*, de manière à assurer un pilotage en cohérence avec le principe de l'annualité budgétaire. Il doit également être produit à temps, c'est-à-dire que le temps requis pour recueillir les données doit être compatible avec le calendrier annuel de suivi de la performance. L'annualité est une véritable contrainte qui implique : un fonctionnement annuel du processus de mesure de l'indicateur et une *sensibilité* de l'indicateur telle que les principales évolutions de sa valeur d'une année sur l'autre puissent être considérées comme significatives.
- Un indicateur doit être produit à un *coût raisonnable*, c'est-à-dire compatible avec les bénéfices qu'on attend de son usage. Son élaboration doit tenir compte des moyens disponibles, et ne pas se faire au détriment de la qualité des prestations fournies par les services.

- *Un indicateur doit être quantifiable.*

De préférence, un indicateur doit être *chiffré, fiable* et *vérifiable*. Il peut parfois être souhaitable de définir des indicateurs permettant d'apprécier non seulement la quantité mais aussi la qualité des prestations fournies. Dans ce cas, l'indicateur peut être exprimé à travers une échelle de valeur.

La qualité des données doit garantir que les informations obtenues sur les performances sont significatives et valides, ce qui suppose qu'un indicateur doit toujours être vérifiable. Il doit être *précis*, avec une plage d'incertitude aussi réduite que possible. Il doit être *prévisible*, c'est-à-dire qu'il doit être possible d'estimer, même en ordre de grandeur, sa valeur au cours des prochaines années.

- *Un indicateur ne doit pas être manipulable.*

Pour cela, il doit être *bien défini*. Sa méthodologie de construction et de production doit être clairement énoncée, et connue de tous, de manière à pouvoir l'analyser et

l'interpréter en toute connaissance de cause. Chaque indicateur doit être soigneusement documenté, et faire l'objet d'une fiche signalétique explicitant ses conditions d'élaboration.

On tiendra compte dans le choix des indicateurs de sa pertinence au niveau déconcentré : l'indicateur est-il facilement déclinable région par région, ou sous-programme par sous-programme. Aussi est-il considéré comme pertinent par les services déconcentrés. Il doit y avoir une sorte de validation des projets d'indicateurs avec les responsables régionaux.

C- Le Système d'information

Les indicateurs de performance sont tributaires d'un système d'information. Par conséquent il doit faire l'objet d'une attention systématique afin de mesurer sa capacité à restituer une information fiable et de qualité.

Les systèmes de collecte d'informations sont abondants, diversifiés et peuvent constituer une source précieuse d'informations pour alimenter le suivi de la performance. Cependant, l'ambition du suivi de la performance est de faire évoluer ces systèmes d'un rôle de contrôle administratif et de gestion vers celui de l'atteinte des objectifs.

Il est alors suggéré aux ministères qui veulent s'engager dans le suivi de la performance d'examiner la question de l'information déjà disponible au regard de ces objectifs, avant de finaliser la liste de leurs indicateurs et d'adresser au dispositif statistique leurs demandes d'aménagement ou d'extension qui doivent être progressifs et les moins coûteux possible.

Les aménagements envisagés devront toutefois tenir compte d'un certain nombre de contraintes :

- le dispositif doit répondre aux questions que se posent les responsables à différents niveaux, les chefs des services sur le terrain, ceux des directions provinciales et des échelons régionaux, comme ceux de l'administration centrale ;
- le dispositif doit servir à informer les services opérationnels sur leurs propres performances et celles des autres services comparables.

Une fois choisis les indicateurs et les systèmes d'information qui fourniront leurs résultats, les ministères devront procéder à une documentation de leur système de suivi qui comprendra:

- Un répertoire des indicateurs qui contienne l'ensemble des indicateurs classés par programme et objectif
- Une cartographie du système d'information qui décrit l'ensemble des sources utilisées et établit les liens entre chaque indicateur et ses sources d'information
- Une traçabilité de l'information qui désigne les responsables de la collecte de l'information, de son traitement et de sa certification.

Une fiche par indicateur sera établie (un exemple est donné dans l'encadré n°11)

*Encadré n° 11: Exemple de fiches-Indicateurs***Québec****EXEMPLES DE FICHES-INDICATEURS****Ministère de la Santé et des Services sociaux**

Priorités ministérielles Services d'urgence	
Fiche n° 1.1.1	
Nom de l'indicateur POURCENTAGE DE SÉJOURS DE 24 HEURES OU PLUS À L'URGENCE	
DÉFINITION	Pourcentage de la clientèle reçue sur des civières au cours d'une période et dont le séjour est égal ou plus grand que 24 heures.
UTILISATION/ INTERPRÉTATION Mise en garde	Par rapport à un objectif de séjour de 8 à 12 heures sur des civières dans les salles d'urgence, le séjour de 24 heures représente un dépassement qu'il est nécessaire de surveiller. Cet indicateur s'applique à presque tous les services d'urgence des centres hospitaliers (CH) de la province. Quelques CH de moins de 100 lits ne sont pas inscrits dans le Registre de la salle d'urgence (J56).
MÉTHODE DE CALCUL	Séjours excessifs = $(N\ 24\ heures / N) * 100$ N = nombre total de personnes qui ont occupé une civière. N 24 heures = nombre de personnes qui ont occupé une civière à l'urgence pendant 24 heures ou plus.
VENTILATION(S)	Par période et par année financière. Par région de soins et par installation. D'autres ventilations sont également disponibles.
SOURCE D'INFORMATION	Registre de la salle d'urgence (J56)
PÉRIODICITÉ DE RECUEIL DES DONNÉES Données disponibles depuis	Indicateur produit par période (13 par année) et par année financière. Il est habituellement disponible environ six semaines après la fin de la période. Les établissements ont adhéré graduellement au Registre depuis mars 1987.
PÉRIODE COUVERTE	Année financière 1999-2000
ATTENTES SIGNIFIÉES	Le pourcentage de séjours de 24 heures ou plus de la clientèle reçue sur des civières ne devrait pas excéder 15 %.
RESPONSABLES Alimentation Production et analyse Indicateur (conception)	Établissements

1- Méthodes de projection des cibles

On a appelé cibles l'ensemble des valeurs projetées des indicateurs telles qu'elles figurent dans le PAP. On va souvent privilégier comme cible principale celle qui correspond à l'année du projet de budget. A l'inverse, on peut quelques fois prendre en compte une cible de long terme, comme dans le plan. La question principale est comment fixer ces valeurs cibles.

En premier lieu, la cible doit être réaliste, cohérente avec les possibilités de réalisation de l'administration. Il ne sert à rien d'afficher une cible, certes séduisante, mais impossible à atteindre. D'un autre côté, projeter simplement des tendances à l'aide d'un modèle de prévisions basé sur les résultats passés ne suffirait pas à capturer l'aspect d'exigence de performance de l'exercice.

La ou les cibles doivent donc être volontaristes, refléter une tension entre la continuation du passé et des efforts pour améliorer la performance. La cible résulte d'une négociation entre le responsable de programme et l'autorité budgétaire. C'est d'ailleurs la même démarche qui prévaudra dans les discussions entre le responsable de programme et les responsables du premier niveau de mise en œuvre opérationnelle du programme en ce qui concerne les cibles de leurs indicateurs déclinés. L'amélioration projetée de la performance doit prendre en compte les moyens ou les facilités supplémentaires demandées par le responsable de programme.

Il faut se garder de prendre une norme officielle comme cible de l'indicateur. Si la norme est atteinte, on peut éventuellement faire mieux. Si on est en dessous de la norme, il faut essayer de s'en rapprocher.

2- Les documents de performance

Le plan complet d'un CDMT ministériel a été présenté ci-dessus dans l'encadré 7, partie II. Il est détaillé dans l'annexe I. Le plan complet d'un RAP ministériel a été présenté ci-dessus dans l'encadré 8, partie II et est détaillé dans l'annexe II.

Cette section ne traite que des sections de ces deux documents concernant strictement la performance.

Un CDMT ministériel comprend entre autres éléments :

- un chapeau ministériel correspondant au DPPD précisé dans la Directive 06/2009/CM/UEMOA
- des PAP par programme

Le chapeau ministériel du CDMT va comprendre, entre autres, une présentation des orientations stratégiques du ministère, décrivant brièvement les politiques publiques dont le ministère a la charge. Pour chacune d'elles, une présentation de la stratégie du ministère, structurée autour des principales orientations retenues, peut être faite. Énoncée en termes clairs et concis, celle-ci doit être suffisamment argumentée, s'appuyer sur un diagnostic solide, rappelant les éléments de contexte, les marges de manœuvres disponibles, et les attentes qui en découlent pour les usagers. Cette présentation peut être accompagnée de quelques indicateurs de résultat significatifs au niveau du ministère ou du secteur. (Les autres éléments de cette section du CDMT ministériel sont détaillés dans l'annexe I)

Les PAP des programmes comportent en ce qui concerne directement la performance :

- Une brève description du programme ;
- une présentation de la stratégie et des objectifs ;
- une présentation détaillée des objectifs et indicateurs
- une description des actions et projets

La brève description du programme comprend :

- La définition du périmètre du programme et destination des crédits du programme (directions et établissements concernés, bénéficiaires des transferts et subventions, etc.) ;
- L'identification des responsabilités dans la gestion du programme ;
- Les principaux dispositifs d'intervention, le cadre législatif et réglementaire, et, lorsque pertinent, la politique fiscale liée au programme ;
- Une analyse des leviers d'action, ainsi que des moyens nécessaires pour les mettre en œuvre (éventuellement indicateurs de moyens).

La présentation des objectifs du programme, comprend un examen de leur cohérence avec le DSRSP et les autres documents stratégiques nationaux et sectoriels.

3- La présentation détaillée des objectifs et des indicateurs.

La présentation détaillée des objectifs et des indicateurs comporte un exposé accompagnant le tableau des indicateurs. Cet exposé présente en détail la logique de l'articulation des objectifs et des indicateurs retenus pour le programme.

La présentation des objectifs comportera pour chaque objectif des commentaires sur :

- les résultats passés ;

- le choix du ou des indicateurs associés à l'objectif et le choix de la cible de résultat retenue ;
- les moyens mis en œuvre pour atteindre l'objectif.

Pour chaque indicateur on fournira un tableau résumant les résultats passés et les projections retenues. On justifiera le niveau choisi pour la cible. On indiquera la source des données et, si nécessaire, des précisions méthodologiques.

Les indicateurs de performance d'un programme sont présentés groupés par objectif dans le tableau des indicateurs (cf. encadré 12). Pour chaque indicateur on présentera :

- les résultats passés (si possible au moins trois années, t-1, t-2, t-3)
- la valeur attendue l'année courante (année t)
- les valeurs attendues pour les trois années de projection

L'encadré 15 donne un exemple de présentation d'indicateur dans un PAP.

La présentation des actions et projets

La présentation détaillée du programme permet de comprendre comment fonctionne le programme, quels sont les moyens mis en œuvre, quelles sont les activités principales, comment se fait le lien entre les moyens, les activités, les produits et les résultats. Ces liens sont complexes et sont parfois difficilement modélisables. Il est souhaitable toutefois de clarifier le plus possible la question cruciale : pourquoi demande-t-on ces moyens là et comment montrer qu'ils sont nécessaires pour atteindre les résultats désirés. La description des sous-programmes (actions), projets ou groupes de projets et principales autres activités visera à expliquer leur contribution à la réalisation des objectifs du programme.

Tableau 11: Tableau d'indicateurs

Objectif n									
	Unité	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	Année à préciser (1)
		Réalisations			Est. PAP	Cibles			
Indicateur n.1									
<i>Moyens de vérification et précisions méthodologiques</i>									
Indicateur n.2									
<i>Moyens de vérification et précisions méthodologiques</i>									
Etc.									

(1) Lorsqu'une année cible postérieure à t+3 a été définie, préciser l'année cible.

Encadré n° 12: Exemple de présentation d'un indicateur (exemple du budget français, programme formation professionnelle)

INDICATEUR 4.1 : Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision actualisée	2010 Prévision	2011 Cible
Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage	%	55,7	61,3	59	59	60	62

Précisions méthodologiques

Le taux d'insertion dans l'emploi est mesuré 7 mois après la fin du contrat d'apprentissage. Il prend en compte les apprentis ayant obtenu ou non le diplôme préparé ou ayant rompu avant terme ou non leur contrat. Il est bien sûr beaucoup plus favorable pour ceux qui ont réussi leur diplôme. Par ailleurs, l'enquête ne touche que des sortants d'études initiales : elle ne prend en compte ni les apprentis qui poursuivent leurs études après l'acquisition d'un premier diplôme par la voie de l'apprentissage, ni les apprentis du secteur agricole. Les emplois retenus ici pour mesurer l'insertion dans l'emploi sont ceux en CDD, CDI et contrats en alternance. L'intérim et les autres emplois aidés sont donc exclus du périmètre de l'emploi considéré.

Sources des données : Données déclaratives issues de l'enquête insertion professionnelle des apprentis (ministère de l'Éducation Nationale -DEP) : enquête auprès de sortants de CFA.

SECTION 2 : LE PILOTAGE PAR LA COMMISSION DE L'UEMOA

Créer un ensemble économique performant requiert que des garanties efficaces soient données à chacun des Etats membres, partenaire de l'Union. Ainsi, comme son nom l'indique, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a préféré opter pour un mode « non-politique » de construction commune. Sans doute cette technique est-elle moins contraignante pour les souverainetés nationales que la voie de l'Union politique qui suppose des transferts plus importants de compétences, mais elle suppose néanmoins des contrôles plus organisés et rigoureux afin de maintenir la cohérence et la crédibilité interne mais aussi externe de l'Union.

Le système de la Surveillance Multilatérale est destiné à répondre à cette nécessité. Elle s'opère sur la base d'informations transmises régulièrement par les Etats membres à la Commission. La nature de ces informations est déterminée par décision de la Commission. Néanmoins, les informations généralement transmises sont celles relatives aux données statistiques et aux mesures de politiques économiques²⁴⁹.

Le pilotage des systèmes financiers publics à travers la Surveillance Multilatérale nous conduit à décrire d'abord, les acteurs qui interviennent dans sa mise en œuvre, autant au niveau national qu'au niveau communautaire (Paragraphe 1), avant de pouvoir mieux déterminer la procédure prévue à cet effet (Paragraphe 2).

²⁴⁹ Traité de l'UEMOA, article 70.

Paragraphe 1 : Les acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale

Le dispositif de Surveillance Multilatérale des politiques macro-économiques au sein de l'Union est mis en œuvre par les organes prévus à cet effet par le Traité instituant l'UEMOA, à savoir le Conseil des Ministres et la Commission de l'Union, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et les Comités nationaux de Politique économique²⁵⁰. Pour bien analyser les acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale, la logique voudrait que l'on distingue bien les Comités Nationaux de Politique Economique (CNPE) qui interviennent au niveau national (A), des autres organes qui sont le Conseil des Ministres, la Commission et la BCEAO intervenant eux au niveau communautaire (B).

A- Les Comités Nationaux de Politique Economique (CNPE)

Pour les besoins de la Surveillance Multilatérale, l'Union a recommandé à ses Etats membres, par la Directive 01/96/CM, de mettre en place, dans un délai de deux mois après l'adoption de la dite Directive, des Comités Nationaux de Politique Economique (CNPE), qui ont pour vocation principale d'assister, au niveau national, la Commission dans la collecte, le traitement et l'analyse des informations relatives à chacun des pays membres. Par ailleurs, les Etats s'obligent d'une part, à prendre toutes les dispositions permettant à ces Comités d'accéder aux statistiques de leur pays, et d'autre part, à garantir la bonne exécution de leur mission en les mettant sous la supervision d'une autorité de tutelle appropriée.

Les CNPE sont composés, comme le stipule l'article 7 de la Directive 01/96/CM, de responsables des services nationaux désignés es qualité et impliqués dans la formulation de la politique macro-économique²⁵¹ de chaque Etat. Ils sont présidés par un Haut fonctionnaire désigné par le Gouvernement. Leur secrétariat technique est assuré par les

²⁵⁰ Directive n°01/96/CM du 15 janvier 1996, relative à la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale des politiques macro-économiques au sein des Etats membres de l'UEMOA, article 11.

²⁵¹ Il s'agit des Directions du Trésor, des Impôts, des Douanes, du Budget, de la Dette, de la Prévision et du Plan, de la Caisse autonome d'amortissement, de l'Institut national de la statistique, de la Direction nationale de la BCEAO, de la Direction du Commerce extérieur et de la Direction de l'Economie.

Directeurs nationaux de la BCEAO²⁵².

Au niveau national, le CNPE est chargé entre autres de :

- la gestion d'une base de données statistiques : collecte et traitement des données nationales, confection d'un tableau de bord macro-économique et des indicateurs nationaux et enfin examen critique des données (cohérence et pertinence) ;
- la rédaction d'un rapport sur l'évolution de la situation économique de l'Etat auquel il appartient ; le suivi de la politique économique en recensant les décisions récentes et en évaluant leur impact sur le pays ;

Considérant qu'aux termes de l'article 70 du Traité, les informations faisant foi pour l'exercice de la Surveillance Multilatérale de l'Union sont celles retenues par la Commission et que les Etats membres s'obligent à les lui transmettre régulièrement, les CNPE transmettent par de conséquence, à la Commission mais aussi à la BCEAO, les données statistiques concernant notamment, les domaines identifiés par fiche²⁵³, ainsi qu'il suit :

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.

Les CNPE communiquent également aux autorités communautaires les mesures de politique économique portant notamment sur :

- les politiques structurelles ;
- les politiques sectorielles ;
- le cadre institutionnel.

Comme le prévoit la Décision n°01/97/COM/UEMOA portant détermination des informations dont la transmission incombe aux CNPE pour les besoins de la Surveillance

²⁵² Directive n°01/96/CM, article 8.

²⁵³ Décision n°01/97/COM/UEMOA, portant détermination des informations dont la transmission incombe aux CNPE pour les besoins de la Surveillance Multilatérale, article 1 er .

Multilatérale²⁵⁴, les Fiches 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 sont transmises par les CNPE à la Commission de l'UEMOA et à la BCEAO, à la fin de chaque trimestre ainsi qu'après chaque mise à jour.

S'agissant de la Fiche 8, les tableaux de bord des indicateurs nationaux, calculés par les CNPE, sont transmis aux mêmes autorités communautaires et selon la même périodicité, c'est-à-dire trimestriellement.

Ceci étant, dans le cadre exclusif de leur mandat, les membres des CNPE sont autorisés à communiquer en toute autonomie entre eux, avec les membres des autres Comités nationaux, et avec les équipes techniques de la Commission, même s'ils s'engagent à respecter la confidentialité de leurs travaux.

B- Les organes communautaires intervenant dans la Surveillance Multilatérale

Il faut tout d'abord souligner que dans l'ordre communautaire, l'autorité suprême qui supervise la Surveillance Multilatérale est bien le Conseil des Ministres. L'article 16 de la Directive n°01/96/CM prévoit expressément à ce sujet que : « Les Etats membres de l'Union coordonnent leurs politiques économiques au sein du Conseil, lequel exerce la surveillance multilatérale dans l'Union, sur la base des rapports semestriels, des propositions et recommandations formulées par la Commission après avis du Comité des Experts conformément à l'article 25 du Traité de l'UEMOA ». Néanmoins, dans le cadre de l'exercice de la surveillance Multilatérale au quotidien, la Commission, conformément aux dispositions des articles 70 et 72 de Traité, joue un rôle clé. En effet, même si la BCEAO coopère avec elle pour assurer la cohérence des politiques économiques nationales notamment des politiques budgétaires avec la politique monétaire commune, et même si les Etats membres sont obligés de l'associer avec la même BCEAO, à la définition des orientations de leur politique économique et à la négociation de leurs programmes d'ajustement structurel, force est de constater que dans toute la phase de la Surveillance Multilatérale, en amont comme en aval, on note une omniprésence de la Commission. Elle est ainsi chargée²⁵⁵:

- de gérer la base de données du dispositif de Surveillance en veillant notamment à la

²⁵⁴ 268 Articles 2 et 3.

²⁵⁵ Directive n°01/96/CM, article 11

cohérence, à la comparabilité des données, et enfin à leur disponibilité pour les CNPE ;

- d'établir un rapport trimestriel sur l'environnement international et le transmettre aux CNPE, à la BCEAO et à la BOAD ;
- et enfin d'élaborer et de soumettre au Conseil des Ministres les rapports semestriels d'exécution pour permettre de vérifier le respect des objectifs de la Surveillance Multilatérale tels que définis à l'article 64 270 du Traité de l'UEMOA.

Ceci dit, la Surveillance Multilatérale repose sur l'examen de rapports semestriel sur la situation économique des Etats membres. Ces rapports sont examinés en Avril et en Septembre de chaque année, par le Conseil des Ministres de l'UEMOA, sauf modification de la période de ces réunions par le Président dudit Conseil.

Si le rapport d'avril évalue les performances économiques et le respect des objectifs définis pour l'année précédente et, sur cette base, procède à une revue des objectifs pour l'année en cours, le rapport de septembre, par contre, fixe notamment les orientations à prendre en compte par chaque Etat pour l'élaboration des politiques macro-économiques relatives à l'année suivante, en particulier dans le domaine des politiques budgétaires et d'endettement, en cohérence avec les Directives de politique de la monnaie et du crédit.

Pour la préparation des travaux du Conseil des Ministres en matière de Surveillance Multilatérale, il est institué un Secrétariat composé de la Commission de l'UEMOA, de la BCEAO et de la BOAD. Ce Secrétariat assiste la Commission dans l'élaboration du dossier à soumettre au Conseil. Et les

Etats membres s'engagent à coopérer avec le Secrétariat pour la mise en œuvre des modalités nécessaires à l'exercice de la Surveillance Multilatérale. Comme on le remarque, petit à petit, l'UEMOA est parvenue à mettre en place tout un ensemble d'organes pour assurer la gestion au quotidien de la Surveillance Multilatérale. Pour compléter le dispositif, l'Union a mis en œuvre une procédure rigoureuse et originale.

Paragraphe 2 : La procédure de la Surveillance Multilatérale

La procédure de la SM se manifeste en amont par la saisine, par chaque Etat membre de l'Union, des autorités communautaires sur la validité de ses programmes semestriels de politiques économiques (A). En cas d'avis favorable quitus est donné à l'Etat respectant les recommandations de l'Union de poursuivre sa politique économique. Le cas échéant, il revient à la Commission d'assister l'Etat défaillant afin qu'il puisse

revenir au plus vite au « dogme communautaire » (B).

A- La saisine des autorités communautaires pour vérifier la validité des programmes économiques nationaux

La première mesure de contrôle effectif qui est exercée est illustrative du caractère graduel du mécanisme retenu ; il s'agit de l'établissement par la Commission d'un rapport semestriel²⁵⁶ relatif à la convergence des politiques et des performances économiques autant qu'à la compatibilité de celles-ci avec la politique monétaire. Ce rapport est destiné au Conseil, mais est rendu public²⁵⁷.

Si un Etat se trouve en défaut d'appliquer une disposition adoptée dans le cadre de l'Union en vue d'assurer la convergence des politiques économiques, la Commission propose au Conseil d'adopter à son égard des Directives comprenant des mesures rectificatives²⁵⁸. Cette proposition de la Commission est insérée dans une annexe qui n'est pas rendue publique. Cette non publicité a, outre son aspect psychologique, deux effets pratiques : d'une part une limitation des réactions de l'opinion publique, d'autre part ne pas rendre le Conseil prisonnier de la proposition qui lui est adressée. En effet, le Conseil dispose de la faculté d'amender cette proposition à la majorité des deux tiers²⁵⁹, à charge d'en informer le Comité Interparlementaire.

Mais, la crédibilité du processus se trouve une nouvelle fois garantie en ce que dans l'hypothèse où il apparaît impossible de réunir la majorité requise, la Commission est habilitée à rendre publique sa proposition²⁶⁰. Cette règle vaut dès l'issue du premier examen de la proposition de la Commission de sorte qu'il ne soit pas possible au Conseil de retarder indéfiniment la publication de la proposition de la Commission.

Si, au-delà, la règle dont il s'agit ne semble pas avoir d'effet juridique concret, son impact médiatique et politique aura sans doute pour effet qu'elle ne pourra demeurer longtemps inopérante. Sans doute s'agit-il là d'un avantage comparatif non négligeable dont les Etats

²⁵⁶ Sur ce point, le Traité de l'UEMOA est nettement plus précis que le Traité CE dont l'article 103.3 ne prévoit pas de périodicité des rapports de la Commission.

²⁵⁷ Traité de l'UEMOA, article 72.

²⁵⁸ Traité de l'UEMOA, article 72. 1, alinéa 2.

²⁵⁹ Traité de l'UEMOA, article 72. 2. Cette règle de majorité est dérogatoire par rapport à l'unanimité en principe requise par l'article 22 afin de ne pas rendre impossible la prise de décision.

²⁶⁰ Traité de l'UEMOA, article 72. 2, in fine.

membres de l'UEMOA sont parvenus à se doter. Dès qu'un Etat se trouve être destinataire d'une Directive dans le cadre de la procédure de l'article 72 du Traité, il devra élaborer dans un délai de 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 vigueur²⁶¹. On observe donc que l'effet de la Directive dépasse largement la « condamnation » politique : elle a un impact réel et immédiat. Pour autant, l'Etat n'est pas livré à lui-même puisque la Commission, symbole de l'Union en devenir, l'épaulera dans toute la démarche de redressement de ses finances publiques. Ceci démontre, si besoin en est, le rôle important de la Commission dans l'assistance accordée aux Etats moins vertueux dans l'application des textes relatifs à la Surveillance Multilatérale pour garantir une gestion saine et rigoureuse des budgets nationaux.

B- L'assistance de la Commission à l'Etat défaillant

Conformément aux dispositions des articles 70 et 72 du Traité, citées plus haut, la Commission est le centre opérationnel de la surveillance Multilatérale. A cet effet, elle est chargée :

- de gérer la base de données du dispositif de surveillance en veillant notamment à la cohérence, à la comparabilité des données, et enfin à leur disponibilité pour les Comités nationaux de politique économique ;
- d'établir un rapport trimestriel sur l'environnement international et le transmettre aux Comités nationaux de politique économique, à la BCEAO et à la BOAD ;
- d'élaborer et de soumettre au Conseil des Ministres, les rapports semestriels d'exécution pour permettre de vérifier le respect des objectifs de la Surveillance Multilatérale tels que définis à l'article 64 du Traité²⁶².

Ainsi, quand un Etat ne répond pas aux recommandations émises par les autorités communautaires pour faire face aux imperfections de la gestion de ses finances publiques, le Traité prévoit de soutenir celui qui témoigne en cette circonstance de sa bonne volonté et

²⁶¹ Traité de l'UEMOA, article 73

²⁶² L'article 64 du Traité stipule que « 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 ».

de stigmatiser l'attitude de celui qui se comporterait différemment²⁶³. La coopération des Etats avec la Commission est de ce fait doublement encouragée et témoigne, une fois encore, de la progressivité du mécanisme de Surveillance Multilatérale. Ainsi, l'Etat qui parvient à mettre en place un programme rectificatif auquel la Commission peut souscrire bénéficiera de la publication d'un communiqué de celle-ci, d'un soutien dans sa recherche de sources de financement et d'un accès prioritaire aux ressources disponibles de l'Union²⁶⁴.

A la demande de l'Etat éligible à ces mesures positives, 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 requises²⁶⁵.

A l'inverse, l'Etat qui n'aura pu –ou voulu– agir de la sorte se verra considéré de manière nettement moins positive. S'il arrive qu'il n'a pas pu élaborer un programme rectificatif dans un délai de 30 jours, conformément à l'article 73 du Traité précité, 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 possibilité de rendre son rapport public.

Comme le prévoit le Traité, l'examen des rapports et des propositions de sanctions émises par la Commission est inscrit de plein droit à l'ordre du jour d'une session du Conseil à la demande de la Commission.

Par dérogation à l'article 22 dudit Traité²⁶⁶, ces propositions de sanctions peuvent être amendées par le Conseil à la majorité des deux tiers de ses membres. Le Conseil devra, avant de prendre sa décision, en informer néanmoins le Parlement. Les sanctions explicites

²⁶³Les mesures prévues à cette fin peuvent être complétées, le cas échéant, par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement par des dispositions complémentaires jugées nécessaires au renforcement de l'efficacité de la Surveillance Multilatérale de L'Union.

²⁶⁴Traité de l'UEMOA, article 74. a.

²⁶⁵ Traité de l'UEMOA, article 75.

²⁶⁶ L'article 22 prévoit que « 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 ».

susceptibles d'être appliquées comprennent la gamme des mesures graduelles suivantes²⁶⁷:

- 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.

La transparence dans la gestion budgétaire des Etats membres de l'UEMOA, depuis la réforme budgétaire de juin 2009, va petit à petit s'installer dans l'espace communautaire et aider les autorités de l'Union à mieux contrôler les éventuels dérapages de gestion qui ont toujours miné les

Systèmes financiers publics nationaux. En effet, la volonté de généraliser les Cours des comptes dans chaque Etat, combinée de la nouvelle compétence du juge financier d'émettre un avis sur les nouveaux rapports de performance transmis par le Gouvernement, va certainement aider à une meilleure transparence de la gestion budgétaire.

Ceci est d'autant plus important, qu'en même temps on assiste, dans l'Union, au renouveau du contrôle politique du Parlement des finances publiques avec la réhabilitation des lois de règlement. Obligation est désormais donnée aux Etats membres de voter, tous les ans, avant le vote de la loi de finances de l'année, la loi de règlement de l'année précédente.

Néanmoins, on peut s'attendre à quelques problèmes liés aux difficultés rencontrées par les Etats de faire siennes les Directives communautaires. On a pu remarquer, par exemple, après une quinzaine d'années de mise en œuvre, que les Etats ont du mal à s'imprégner des critères de convergence, mais aussi que la Surveillance Multilatérale, considérée par les instances de l'Union comme la cheville ouvrière de la modernisation du cadre financier public des Etats membres, n'a pas donné tout l'espoir attendu, avec un bilan plus ou moins mitigé.

²⁶⁷ Traité de l'UEMOA, article 74. d.

PREMIERE PARTIE :
LES MUTATIONS DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DANS L'ESPACE UEMOA

Dans un contexte marqué par la rareté des ressources, de pauvreté et de corruption généralisée, la nécessité d'explorer de nouvelles pistes permettant d'améliorer les méthodes de gestion des finances, s'est imposé aux Etats de l'UEMOA pour l'amélioration du bien être de leurs populations. C'est fort de ces considérations que la Commission de l'UEMOA a préconisé, à travers de nouvelles Directives, un cadre harmonisé de gestion des finances publiques dans tout l'espace. L'adoption de nouvelles Directives en 2009 par le conseil des Ministres de l'UEMOA constitue, pour les Etats-membres, une étape décisive dans la modernisation des systèmes financiers publics. Elles concernent :

- 1- le code de transparence de gestion des finances publiques ;
- 2- les lois de finances
- 3- le règlement général sur la comptabilité publique ;
- 4- la nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- 5- le plan comptable de l'Etat ;
- 6- le tableau des opérations financières de l'Etat.

Les réformes introduites par ces Directives notamment celle relative aux lois de finances ont instauré de nouvelles règles dans l'élaboration, l'exécution et le suivi de l'exécution du budget de l'Etat avec comme objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique. A cet effet, on passe d'un budget de moyens à un budget de résultats. Elles visent également à renforcer l'efficacité et la transparence tout en donnant à l'UEMOA les moyens de s'adapter aux pratiques internationales.

Dès lors, on observe dans les Etats de l'Union, une révolution normative et institutionnelle des pratiques financières publiques. Mais au plan matériel et fonctionnel, la révolution théorique normative n'est pas encore totalement implémenté car l'entrée en vigueur en plein régime des nouvelles normes est fixée en 2017.

La présente partie de la thèse a alors esquissé un cadre technique robot possible dans lequel les nouvelles règles pourront être matériellement et fonctionnellement mises en œuvre. Il requiert une grande technicité et une grande rigueur aussi bien dans les choix budgétaires que dans la programmation, la budgétisation et le pilotage. Pour y parvenir, une forte mobilisation de l'Etat et des acteurs sociaux serait nécessaire. Mais la question qui reste posée est de savoir si la capacité actuelle des institutions des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA et les réalités sociologiques des peuples permettra un fonctionnement efficace des nouveaux systèmes financiers publics. N'assisterait-on pas à la continuité de développement de pratiques financières en marge des règles établies? En clair, la présente thèse ne saurait apporter les vraies réponses à ces interrogations dans la

PREMIERE PARTIE :
LES MUTATIONS DES SYSTEME FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DANS L'ESPACE UEMOA

mesure où l'entrée en plein régime des nouvelles normes n'est pas encore effective. Cependant, il y a lieu de consolider les systèmes financiers publics pour réussir le pari de 2017.

**DEUXIEME PARTIE :
LA CONSOLIDATION DES SYSTEMES
FINANCIERS PUBLICS DANS LES ETATS DE
L'UEMOA**

La réforme des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA a introduit bien des innovations et de changements qui doivent être rendus opérationnels.

La première partie de notre thèse révèle que les pays ont quasiment passé le cap de la transposition de la Directive maîtresse qu'est celle relative aux lois de finances. L'internalisation de cette Directive dans les Etats s'est transformée en défis pour la mise en œuvre de la réforme y découlant et dont la caractéristique essentielle est son aspect multidimensionnel.

Un important besoin d'appropriation et de conduite du changement aussi bien au niveau des ministères en charge des Finances qu'au sein de l'Etat en prenant en compte toutes les parties concernées notamment le gouvernement, le Parlement, les juridictions des comptes la société civile, s'est révélé capitale et même préjudiciel à la réussite de la réforme des systèmes financiers publics.

Sur le chemin de la mise en œuvre de ces changements se dressent des paramètres relatifs entre autres au poids de la dette des Etats, à la gouvernance des systèmes, à la capacité opérationnelle des administrations, au système d'information en place dans le domaine financier public au niveau de chaque Etat et aux réalités sociologiques propres à chaque Etat.

En effet, l'amélioration de la performance dans la fourniture des services publics passe en général par une meilleure responsabilisation des gestionnaires, consistant à la fois à leur laisser un certain degré de liberté dans la gestion de leurs moyens et à leur demander de rendre compte sur leurs prestations et leurs résultats.

Cette plus grande responsabilisation des départements ministériels et des gestionnaires revêt une ampleur variable qui dépend du contexte de chaque pays. Dans le cadre de l'application des Directives de l'UEMOA de juin 2009, elle conduit, entre autres réformes, à l'institution de la fonction de responsable de programme et à confier l'ordonnancement aux ministères sectoriels et, éventuellement au sein des ministères aux responsables de programme.

A terme, la recherche d'une meilleure responsabilisation des gestionnaires devrait conduire à implémenter les procédures de contrôle interne qui assouplissent les règles de mouvements des crédits dans le respect toutefois de l'autorisation parlementaire et du principe de spécialisation des crédits. Le contrôle financier exercé par le ministère chargé des Finances recentrerait ses contrôles a priori sur les opérations présentant les plus forts

risques (ex. : les « gros » projets d'investissements). L'article 13 de la Directive 06/2009/CM/UEMOA268 et l'article 91 de la Directive 07/2009/CM/UEMOA269 permettent cette évolution, sous certaines conditions de discipline budgétaire et de compte rendu.

Les assouplissements éventuels des règles de gestion des crédits doivent être accompagnés d'obligations en termes de compte rendu et nécessitent souvent le renforcement des dispositifs de contrôle interne au sein des ministères et des services dépensiers.

De même les rôles et responsabilités des acteurs classiques de l'exécution du budget que sont les comptables et les ordonnateurs doivent être précisés dans le contexte de la nouvelle gouvernance financière publique.

Face à ce tableau, il y a lieu, avant d'émettre n'importe quelle proposition pour la consolidation des systèmes financiers publics des Etats, d'identifier lesdits systèmes en partant, entre autres, des expériences des pays développés qui ont déjà réussi à introduire les principes de la nouvelle gouvernance financière publique dans le fonctionnement de leur système financier publics (Titre 1)

Une fois le diagnostic établi, une batterie de propositions en vue de la consolidation normative, institutionnelle, matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics est présentée dans l'ultime objectif de réussir le pari de la reconstruction des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA à l'horizon 2017 (Titre 2).

²⁶⁸ Cet article précise notamment : « Les modalités de mise en œuvre des contrôles budgétaires et comptables prévus par la présente Directive ainsi que par la Directive portant règlement général sur la comptabilité publique tiennent compte tant de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne que du contrôle de gestion pour chaque programme ».

²⁶⁹ Cet article précise : « Par exception aux dispositions de l'article 87 de la présente Directive et conformément à l'article 13 de la Directive portant loi de finances, 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 »

**TITRE I : LES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES
ETATS DE L'UEMOA DANS LE CONTEXTE DE LA
MONDIALISATION DES PRATIQUES FINANCIÈRES
PUBLIQUES**

TITRE 1 : LES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION DES PRATIQUES FINANCIÈRES PUBLIQUES

Avant que les pays de l'UEMOA n'entament le processus de modernisation de leurs systèmes financiers publics, la plupart des pays du globe s'était engagés dans la mise en place d'une nouvelle gouvernance financière. On pourrait avoir le sentiment, à travers le mouvement général de réforme des institutions financières, d'être en présence d'un processus sans précédent d'innovation en matière de finances publiques²⁷⁰. Le Professeur Bouvier précise qu'en réalité un tel processus existe depuis toujours même si le phénomène s'observe plus particulièrement depuis plus de deux siècles et qu'il apparaît que les sociétés, par bonds successifs, n'ont pas cessé d'innover et de créer de nouvelles institutions financières, l'Etat n'ayant pas cessé lui-même de se métamorphoser au fil de ces innovations.

Plusieurs pays ont donc modernisé leurs systèmes financiers publics. Partant des pays de l'Amérique du nord aux pays européens, des expériences de modernisation des systèmes financiers publics fondée sur l'intégration des principes de la nouvelle gouvernance financière publique existent. Même si elles ne sont pas reluisantes dans tous les pays et que les réalités sociologiques des pays de l'UEMOA sont différentes, elles peuvent servir de boussole.

En effet, la reconstruction des systèmes financiers publics doit prendre en compte que ceux-ci sont devenus "un fait mondial" comme nous l'avons évoqué au chapitre 1 du titre 1²⁷¹ et que par conséquent leur réforme ne peut pas procéder d'un simple angle vue national qui considérerait par exemple qu'il suffit d'organiser rationnellement la gestion publique pour que la santé financière soit rendue possible.

Il y a lieu de tenir compte de la pratique au niveau international et de ce qui a réussi dans les réformes financières publiques engagées dans d'autres pays.

²⁷⁰ BOUVIER (M), "Avant Propos des Actes de la 2ème Université de printemps de Finances publiques du GERFIP", LGDJ, E.J.A. 2006.

²⁷¹ Voir Section 1 du chapitre 1 du titre 1, page 36

TITRE I: LES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION DES PRATIQUES FINANCIÈRES PUBLIQUES

Les pays de l'UEMOA ont donc l'avantage de tirer, même si les contextes ne sont les mêmes, leçons des expériences de leurs aînés en matière de réformes des Finances publiques.

C'est pourquoi, dans le présent titre, nous avons identifié les grands traits des pratiques financières publiques dans les autres pays du monde (Chapitre 1) avant de procéder à l'analyse critique des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA (Chapitre 2).

**CHAPITRE 1 : GRANDS TRAITES DES PRATIQUES FINANCIERES
PUBLIQUES CONTEMPORAINES DANS LE MONDE**

CHAPITRE 1 : GRANDS TRAITES DES PRATIQUES FINANCIÈRES PUBLIQUES CONTEMPORAINES DANS LE MONDE

La société contemporaine est mieux informée et attend plus des organisations publiques comme des organisations privées. Les processus et institutions publics traditionnels répondent moins bien aux besoins des individus.

La mondialisation, l'utilisation généralisée des technologies de communication et d'information et l'émergence de la société du savoir, entre autres, sont en train de modifier rapidement l'ordre mondial. Cela a engendré de nouveaux défis pour les États-nations, les attentes des individus à l'égard des pouvoirs publics ayant augmenté, les demandeurs d'emploi étant plus exigeants quant au contenu des postes, et les sociétés préconisant davantage d'investissements dans l'enseignement, la santé et le collectif, mais étant peu désireuses de payer plus d'impôts (OCDE, 2005).

En effet, les pratiques traditionnelles de l'administration publique sont nées de contextes différents dans lesquelles les priorités étaient différentes. Désormais, les gouvernements jouent un nouveau rôle dans la société et assument de nouvelles responsabilités mais manquent généralement des outils nécessaires pour les gérer de façon constructive.

On attend des gestionnaires publics qu'ils améliorent leurs performances en mettant l'accent sur l'efficacité, l'efficacité et la bonne administration, qui ne figuraient pas parmi les priorités il y a 50 ans. De ce fait, pour être en mesure de s'adapter à un environnement en transition, le secteur public doit transformer ses structures, ses processus, ses procédures et surtout sa culture.

Mais comment s'essayent les pays occidentaux? Pour clarifier cette interrogation, nous examinerons successivement la structure de la gestion budgétaire de s pays occidentaux (Section 1) avant de procéder à l'analyse de la construction des budgets de quelques Etats occidentaux dans le contexte mondiale de la nouvelle gouvernance financière publique (Section 2).

SECTION 1 : LA STRUCTURE DE LA GESTION BUDGETAIRE DES PAYS OCCIDENTAUX

Selon Pierre CLICHE, « l'élaboration d'un budget gouvernemental est fortement influencée par la pensée politique des dirigeants, par l'état de l'économie, par la répartition des pouvoirs et par l'accent qui est mis sur l'utilisation de l'un ou de l'autre des grands leviers économiques. L'ensemble crée un contexte général dans lequel baignent les travaux préparatoires et qui conditionne les grandes décisions qui seront prises à l'égard du budget. Même si des contraintes pratiques existent qui limitent l'ampleur des variations annuelles des budgets, elles n'empêchent toutefois pas les gouvernements d'agir et d'imprimer progressivement leur marque par des orientations et un style budgétaire particuliers. Sans bouleversement majeur, des décisions différentes peuvent être prises et leur accumulation révélera une personnalité budgétaire propre à chaque gouvernement »²⁷².

L'auteur ajoute qu'il est un autre domaine où l'exercice budgétaire fait l'objet de limitations et c'est la procédure. En effet, tout au long du processus menant au dépôt, à l'adoption, au suivi et à la vérification du budget, les gouvernements doivent se plier à certaines règles. En fait, le processus est formalisé, précis et bien encadré juridiquement. Tant la démarche, dans son calendrier et ses principales étapes, que le rôle des différents acteurs participant au processus sont établis soigneusement de sorte que le budget apparaît comme une suite ordonnée d'opérations prévisibles. Rares sont les éléments qui laissent place à l'improvisation ou à l'arbitraire car il est primordial pour l'harmonie des rapports entre le législatif et l'exécutif que l'ensemble de la démarche soit en accord avec les règles démocratiques qu'une société s'est données.

Ainsi, les procédures budgétaires nationales sont marquées par des systèmes de droit différents et par des institutions démocratiques aux profils variables²⁷³ (**Paragraphe 1**). On y retrouve par conséquent des différences marquées sur l'un ou l'autre aspect de la procédure, des nuances innombrables dans la conception et l'application des règles. Chaque pays a développé sa propre façon de faire dans le respect de son histoire et de ses institutions (**Paragraphe 2**).

²⁷² CLICHE (P) , *Gestion budgétaire et dépenses publique* » Presses de l'Université du Québec, Presse de l'Université du Québec, 2009, p 188 s.

²⁷³ En un mot, par des systèmes financiers publics différents.

Paragraphe 1 : L'encadrement juridique

La procédure budgétaire, dont les conséquences ne sont pas négligeables, est gouvernée par un ensemble de règles qui définissent la portée du budget et des lois de finances qui lui donnent vie. Dans cette démarche juridiquement encadrée, une attention spéciale est portée à la reconnaissance du rôle des divers intervenants de même qu'à la définition des principes sur lesquels doit reposer l'élaboration d'un budget pour être acceptable par l'instance chargée de son adoption.

A- Le cadre légal et le rôle des acteurs

Les assises légales des systèmes budgétaires nationaux varient beaucoup. En fait, les caractéristiques de ces systèmes se reflètent directement dans leurs lois budgétaires et celles-ci ne peuvent se comprendre sans référence à leurs origines, aux traditions juridiques dont elles sont issues de même qu'aux événements qui ont marqué leur évolution. Certains pays, par exemple, donnent à leurs lois de finances un statut supérieur aux lois ordinaires ; d'autres ne se sont donné qu'un encadrement juridique minimal. On constate toutefois que les étapes prévues du processus budgétaire sont à peu près les mêmes. Ce qui change, c'est le rôle des acteurs aux différentes étapes. De même, si les principes qui soutiennent le cadre légal du budget ne sont pas identiques d'un pays à l'autre, plusieurs d'entre eux sont appliqués dans un grand nombre de pays. A la base de ces variations, convergences et divergences, se trouvent différentes catégories d'explications. Elles sont juridiques, politiques et économiques.

Parmi les éléments d'ordre juridique, il faut certainement souligner, l'importance de la famille de droit, de la tradition juridique à laquelle appartient un pays. S'agit-il d'un pays de droit codifié ou d'un pays de droit conventionnel ? Les pays de tradition juridique britannique ont tendance à éviter de tout consigner dans des lois et à s'appuyer sur le système judiciaire pour faire évoluer le droit. Quelle différence, en matière privée par exemple, entre les pays de droit civil et les pays de Common Law ! De même, toute l'importance donnée à la Constitution va influencer le droit budgétaire : Est-ce que la Constitution est écrite ou non ? A-t-elle une portée normative ou seulement informative ? Si des éléments touchent le budget, ils seront interprétés dans ce cadre particulier. Mais si la Constitution n'en parle pas, quelle est la portée des textes de loi qui le font ? La plupart des systèmes juridiques établissent une hiérarchie

et confèrent à certaines catégories de lois une valeur supérieure. Ainsi, après la Constitution, l'ordre de préséance juridique en quelque sorte pourrait être le suivant : lois organiques ou lois cadres, lois ordinaires, règlements, décrets, arrêtés ministériels, Directives.... Autant de façons utilisées de par le monde pour apprécier les divers aspects de la procédure budgétaire. Enfin le traitement par l'assemblée des élus fait lui aussi l'objet d'une formalisation assez poussée que ce soit pour l'introduction des lois de finances, la délibération ou la procédure de vote. Tous ces éléments pèsent directement sur le processus budgétaire.

On peut également y trouver quelques éléments d'inspiration économique. L'école du *public Choice* s'est particulièrement intéressée au budget et à son cadre légal²⁷⁴. Son influence s'est fait sentir dans certaines réformes nationales, notamment au chapitre de l'équilibre budgétaire, de l'amélioration de la performance et de la transparence. De même, le renforcement du contrôle parlementaire, dans plusieurs législations à portée budgétaire, peut être vu comme découlant en partie des thèses des économistes néolibéraux. Par ailleurs, on peut aussi reconnaître l'approche keynésienne parmi les interventions législatives récentes, particulièrement celles prévoyant des actions budgétaires ajustées aux différentes étapes du cycle économique et celles instaurant des fonds de réserve ou de stabilisation pour compenser des surcroûts temporaires de dépenses ou des déficits associés à une basse conjoncture. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit la plupart du temps d'une influence indirecte ou plutôt sans référence directe à la théorie économique mais la filiation n'en est pas moins évidente.

Le cadre politique permet aussi d'expliquer des variations importantes du cadre juridique. S'agit-il d'Etats fédérés ou d'Etats unitaires ? Quel degré d'autonomie est conféré à chaque niveau de gouvernement ? Est-on en présence d'un régime présidentiel, d'une monarchie, d'une République parlementaire ? Le type d'Etat ou le degré de séparation entre l'exécutif et le législatif ont un impact direct sur l'organisation et la formalisation de la procédure budgétaire. Ainsi en est-il également des particularités du système électoral. Selon que l'on ait affaire à un système de représentation proportionnelle ou à une opinion divisée qui élit de manière répétée des

²⁷⁴ Etant la résultante du jeu des acteurs politique et de la dynamique électorale, le cadre légal du budget devrait être renforcé pour mettre en terme à la croissance des dépenses et des prélèvements.

gouvernements minoritaires, on verra s'installer des habitudes de gouvernement de coalition, et des processus budgétaires adaptés à ces situations. Enfin, quelques systèmes juridiques prévoient la possibilité d'une révision judiciaire des décisions budgétaires, compliquant la tâche des intervenants politiques qui souhaiteraient sans doute une flexibilité plus grande.

La répartition des pouvoirs entre les instances exécutive, législative et judiciaire constitue un élément majeur du cadre légal entourant le budget. Suivant le régime politique et le système juridique, le rôle qu'exercent les dirigeants dans le processus varie beaucoup. Si le chef de l'Etat n'a qu'un rôle symbolique, son implication ne sera pas la même que celle du chef du gouvernement. Il en est ainsi également du premier Ministre ou du Ministre des finances dont les pouvoirs en matière budgétaire fluctuent beaucoup d'un pays à l'autre. En matière d'établissement des ministères et organismes publics, jusqu'où s'étend le pouvoir de l'exécutif ? Peut-il à sa guise définir la structure de l'Etat ? Ces éléments pèsent fortement sur la préparation et l'exécution du budget.

Le rôle des parlementaires dans le processus budgétaire se déploie et se modifie en fonction des dimensions suivantes. D'abord ; l'existence d'une ou de deux chambres d'assemblée. Sont-elles toutes deux constituées d'élus ? Ensuite y a-t-il prépondérance de l'une sur l'autre ou ont-elles des pouvoirs égaux ? Dans beaucoup de cas, les responsabilités budgétaires sont concentrées dans une chambre. Pour ce qui est de la définition des règles parlementaires (comité unique ou comités multiples) et de leurs mandats budgétaires (ex ante ou ex post), toutes sortes de variantes existent. Il en va de même de la disponibilité des ressources pour permettre à ces instances parlementaires de faire leur travail d'examen et d'approbation du budget.

Le système judiciaire peut aussi, selon les pays, intervenir dans le processus budgétaire. On recense deux niveaux d'intervention possible : la constitutionnalité et le respect de la loi. Dans le premier cas, il s'agit de vérifier la conformité de la loi de finances avec ce que prévoit la Constitution et l'intervention judiciaire peut se produire a priori, c'est -à-dire avant l'adoption et la promulgation de la loi, ou a posteriori donc après la promulgation. Dans le second cas, c'est l'application de la loi votée qui est en jeu et la question est de savoir si les mesures appliquées correspondent au texte de loi ; étant donné la flexibilité des lois budgétaires et le rôle des parlementaires, ce type

d'intervention est beaucoup plus rare et concerne davantage la fiscalité que les dépenses.

Certaines instances ont mandat de vérifier les comptes de l'Etat et, la plupart du temps, les fonctions principales de vérificateur externe sont définies par une loi. Plusieurs modèles peuvent cependant être identifiés : une entité indépendante relevant de la législature ; des vérificateurs parlementaires s'appuyant sur une entité externes ; des « cours » indépendantes, sans pouvoir juridique, relevant partiellement de l'exécutif ; une entité indépendante relevant de l'exécutif. Les pouvoirs des vérificateurs et leur rattachement ne font pas l'objet d'un consensus international. Il en va ainsi de leur juridiction, des types de vérification effectués, du contenu et de la fréquence de leurs rapports ou de leur caractère public.

On note aussi des particularités en ce qui concerne l'indépendance budgétaire des différents niveaux de gouvernement à l'intérieur d'un même pays. Il y a par exemple des fédérations avec des législatures sous-nationales adoptant des lois budgétaires applicables à leur juridiction. Certains pays unitaires ont aussi des instances régionales ayant la capacité d'adopter des lois budgétaires alors que d'autres n'ont pas confié ce pouvoir à leurs instance régionales. A ces modèles, il faut ajouter, dans quelques cas, l'existence de principes nationaux encadrant la budgétisation et la reddition de comptes des niveaux de gouvernement sous-nationaux.

Enfin, il convient de signaler que certains pays sont liés par des traités internationaux qui définissent les lignes directrices à suivre dans l'établissement des budgets nationaux et que leur conformité est scrutée par des instance supranationales spécialisées. En général, les traités internationaux en matières économique sont contraignants et amènent les pays signataires à ajuster leurs lois. C'est ainsi par exemple que l'Union Européenne qui exige, dans le cadre de l'intégration monétaire et économique, que la dette de ses membres n'excède pas 60% du produit national brut et que leur déficit annuel ne dépasse pas 3% du même PNB. Signalons en outre que certaines organisations internationales, notamment le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale, imposent des conditions de nature budgétaire à leur soutien financier. Ces arrangements de nature contractuelle n'ont force de loi que lorsqu'ils sont transposés dans le droit domestique mais cette transposition fait souvent partie des conditions de l'aide.

B- Le processus et les principes budgétaires

Le processus qui gouverne la préparation du budget, son adoption, son exécution et la reddition de comptes est juridiquement déterminé de sorte que son déroulement ne laisse place à aucune surprise, dans la plupart des cas, mais là encore des différences importantes peuvent être soulignées.

Pour la préparation du budget par l'exécutif, les principales dimensions ou contraintes touchent la couverture (Le budget doit-il couvrir la totalité des recettes et des dépenses ou une partie seulement ? Y a-t-il des fonds extrabudgétaires ?), les règles budgétaires (certaines cibles incontournables ont-elles été fixées au budget ? S'agit-il de cibles permanentes ou à dure limitée ?), le calendrier de soumission du budget peut-il s'appliquer avant d'avoir été voté ?) et les documents requis pour la soumission (Des prévisions pluriannuelles sont-elles obligatoires ? La gestion de la dette publique dont-elle y figurer ?. Tous ces éléments, on le voit, diminuent la latitude dont dispose l'exécutif dans la préparation du budget annuel.

Au niveau parlementaire, l'adoption du budget présente des ressemblances et des différences notables. Elles concernent particulièrement : le calendrier de discussion parlementaire et d'adoption, les budgets temporaires ou transitoires, la possibilité d'amender le budget, l'approbation d'une stratégie fiscale de moyen terme, l'approbation des recettes, la nature des crédits budgétaires, la présentation des crédits budgétaires, la durée des crédits votés, l'approbation des emprunts et les budgets supplémentaires. Tous ces sujets ont leur importance et déterminent la dynamique des relations budgétaires entre le législatif et l'exécutif.

Quant à l'exécution du budget, signalons que beaucoup de pays délèguent à l'exécutif l'autorité de procéder aux réallocations budgétaires et d'en assurer le suivi en cours d'année. Lorsque des différences existent, elles concernent certains pouvoirs particuliers comme l'annulation d'un crédit ou le retard de mise à disposition, les dépenses d'urgence et l'utilisation de fonds de contingence, les transferts et virements en cours d'année, les arrangements bancaires et la gestion de la trésorerie, le contrôle interne. Encore là, il s'agit de préciser jusqu'où l'exécutif a le pouvoir de modifier ce que les parlementaires ont voté.

La façon de présenter les comptes publics et les différents rapports de même que le déroulement formel de la reddition de comptes sont en général prévus dans le cadre juridique budgétaire et il semble qu'on y attache une importance de plus en plus grande. Le cadre et les méthodes comptables (s'agit-il d'une comptabilité de caisse ou d'exercice ?), les comptes publics et les rapports annuels (Qui est chargé de présenter les comptes publics ? Selon la même méthode comptable pour les recettes et les dépenses ?), et les autres rapports (Rapports sectoriels ou d'enquête) permettent aux parlementaires de faire le suivi des actions budgétaires du gouvernement et, selon les modalités qui y sont associées, leur tâche sera plus ou moins facile.

La procédure budgétaire est définie par un ensemble de règles qui doivent être observées et qui fixent non seulement le contexte juridique, les étapes à franchir et le rôle des acteurs à chacune d'entre elles, mais encore les principes à respecter dans l'élaboration du document budgétaire lui-même. A travers les siècles se sont en effet imposées certaines règles de base qui guident la préparation concrète du budget et on les retrouve au moins partiellement utilisées dans tous les pays. On distingue les principes classiques, d'application ancienne, des principes nouveaux, d'application récente. De manière générale, plus les principes sont anciens moins ils sont contestés, ayant donné lieu à divers accommodements.

Les principes classiques sont au nombre de quatre : annualité, universalité, unité et spécialité.

Le principe d'annualité signifie que le budget de l'Etat doit être voté chaque année. Il implique le rattachement de toutes les opérations budgétaires à un exercice annuel et il est destiné à faciliter le contrôle de l'exécutif par l'autorité budgétaire parlementaire. Les dépenses et les recettes font l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et l'exécution des dépenses est autorisée pour la durée d'un exercice budgétaire. Même si les budgets respectent généralement le principe d'annualité, ils peuvent avoir des dates d'application différentes. En Grande Bretagne, au Japon et au Canada par exemple, l'année budgétaire commence le 1^{er} avril pour se terminer le 31 mars suivant tandis qu'aux Etats Unis, l'année budgétaire va du 1^{er} octobre au 30 septembre suivant et qu'en France, en Allemagne et dans les pays de l'UEMOA, elle couvre une année normale de calendrier soit du 1^{er} janvier au 31 décembre. Selon le pays, des aménagements ont été apportés au principe d'annualité et permettent soit d'en réduire

la durée (gel ou annulation de crédits couvrant une partie de l'année) ou de l'allonger (avances et reports de crédits).

Le principe d'universalité signifie que l'ensemble des recettes du budget couvre l'ensemble des dépenses. Il se décompose en deux règles : la non compensation et la non affectation. En vertu de la première, chaque recette et chaque dépense doivent être inscrites dans le budget et soumises à l'approbation pour leur montant brut. Il n'est donc pas possible de soustraire certaines dépenses de certaines recettes et de soustraire certaines recettes de certaines dépenses pour ne présenter que le solde net. En vertu de la seconde, l'affectation d'une recette à une dépense spécifique est interdite parce que toutes les recettes ont vocation à financer indistinctement toutes les dépenses. Le principe d'universalité du budget a lui aussi connu quelques exceptions tels que les comptes spéciaux, les comptes à fin déterminée et les crédits compensés. Dans l'un ou l'autre cas, on accepte soit que certaines recettes soient dédiées à certaines dépenses ou qu'elles apparaissent comme un solde net.

Troisième principe classique : l'unité budgétaire. Suivant ce principe, toutes les dépenses et les recettes sont rassemblées dans un document unique et soumises aux mêmes règles. Il s'agit d'éviter le fractionnement des dépenses et des recettes, ce qui rendrait plus difficile le contrôle du Parlement, et d'éviter la multiplication des budgets et des comptes particuliers, ce qui rendrait impossible d'avoir une vue d'ensemble sur les recettes et les dépenses. Unité et exhaustivité vont de pair. Parmi les aménagements qui y ont été apportés, notons des règles de consolidation budgétaire spécifiques pour les entreprises d'Etat, pour les caisses de sécurité sociale ou pour les fonds fiduciaires.

Le dernier des principes classiques est le principe de spécialité. En vertu de ce principe, chaque crédit doit avoir une destination déterminée et être affecté à un but spécifique de sorte que l'autorisation de dépenses délivrée chaque année n'est pas globale, elle est spécialisée. Son corollaire est que la nomenclature budgétaire doit être suffisamment détaillée pour permettre le rattachement des crédits à des fins particulières, par programme par exemple ou par grandes catégories de dépenses. L'objectif poursuivi est d'assurer une information précise supportant l'exercice d'un contrôle adéquat de l'exécution du budget. Moins la nomenclature budgétaire est détaillée, moins le principe de spécialité est contraignant.

Au cours des quarante ou cinquante dernières années, se sont progressivement ajoutées aux principes classiques des règles nouvelles qui viennent les compléter. Ce sont particulièrement les principes d'équilibre, d'imputabilité, de transparence, de stabilité et de performance. Leur application n'est toutefois pas aussi répandue.

Le principe d'équilibre implique que le budget comporte le même montant en recettes et en dépenses. Il doit s'interpréter cependant en tenant compte des cycles économiques et se vérifier sur une période de quelques années. Dans certains cas, l'emprunt peut s'ajouter explicitement aux recettes pour compenser les dépenses excédentaires alors que dans d'autres, on peut puiser dans les surplus accumulés pour éviter un déficit. Au total de la période, l'équilibre doit être réalisé. On doit aussi tenir compte du fait que le budget étant un acte de prévision, il doit être délibérément sous-estimé et les recettes surévaluées aux seules fins de montrer un équilibre de façade, destiné à en faciliter l'adoption.

Le principe d'imputabilité vise la reddition de comptes systématique. L'exécutif est imputable de l'exercice de ses responsabilités devant le législatif et l'imputabilité des gestionnaires de haut niveau est elle aussi clairement établie. Une entité indépendante de vérification fait rapport annuellement aux parlementaires et exécute des mandats de vérification à la demande des parlementaires, de l'exécutif ou des deux.

Au principe de transparence est non seulement rattachée la spécification du rôle de chaque instance mais en outre l'obligation pour le gouvernement de fournir toute l'information, financière et non financière, qui est requise pour un contrôle parlementaire adéquat et pour la participation et la compréhension du public. Cette information de qualité doit en plus être disponible au moment approprié.

La stabilité ou viabilité apparaît en outre au nombre des principes nouveaux. Par ce principe, les objectifs budgétaires sont inscrits dans un cadre de moyen terme mis à jour régulièrement. Un équilibre global des comptes est visé en moyenne et longue période de même qu'une stabilisation de la dette publique. Les documents budgétaires déposés adoptent conséquemment une perspective pluriannuelle et doivent permettre d'apprécier au fur et à mesure la trajectoire suivie par rapport à l'objectif.

Un principe de performance s'est récemment ajouté à la liste des principes. Aux programmes budgétaires sont dorénavant accolés, dans plusieurs pays, des objectifs de

performance, en termes d'économie, d'efficacité et d'efficience. Des cibles annuelles sont établies et des indicateurs permettent de suivre la progression des ministères et organismes publics dans l'atteinte des cibles. Une reddition de comptes de l'utilisation des crédits afférents s'ensuit.

Il apparaît en somme que l'encadrement juridique de la procédure budgétaire relève d'un dispositif complexe qui, malgré les variations nationales, contraint fortement l'opération budgétaire dans toutes ses composantes. On est loin de l'exercice par le pouvoir exécutif d'une régulation complète, d'une primauté sans conteste sur le processus budgétaire. Au contraire, il s'agit d'une opération accomplie sous surveillance et les manquements aux règles établies ne peuvent que mettre en péril l'équilibre des pouvoirs en matière budgétaire.

Paragraphe 2 : Examen de la procédure budgétaire dans quelques pays développés

Nous passerons sous ce paragraphe de la vision d'ensemble, forcément réductrice, à l'examen des systèmes financiers publics dans quelques pays occidentaux. Chacun a mis au point, avec le temps, sa propre interprétation de la procédure budgétaire. Celle-ci est le reflet d'une dynamique historico-politique particulière et de ses impacts sur le budget.

A- Les systèmes financiers publics au Royaume-Uni, en France et en Allemagne

Nous examinerons successivement les systèmes financiers publics au Royaume-Uni, en France et en Allemagne.

1- Les systèmes financiers publics au Royaume-Uni

La procédure budgétaire britannique est gouvernée par une combinaison de lois primaires et secondaires, de conventions et de lignes directrices. La suprématie du Parlement est reconnue en matière budgétaire. Cependant, même si celui-ci adopte les lois de finances, un pouvoir considérable appartient à l'exécutif, agissant pour la « couronne ». Les principales lois relatives au budget sont : les Exchequer and Audit

Department Acts, les National Audit Act, Devolution ACTS. La Finance Act, la Government Resources and Accounts Act.

En ce qui concerne les principes budgétaires, on y retrouve des principes constitutionnels implicites ou conventionnels tels que le « contrôle parlementaire de la bourse », l'autorisation statutaire des revenus et des dépenses, « la propriété et la régularité » (approbation par le Parlement des activités de l'administration) et le « H.M. Treasury » (pouvoir d'initiative budgétaire de l'exécutif découlant de la prérogative royale). Certains principes sont incorporés dans les lois budgétaires mentionnées ci-haut : l'annualité, l'universalité et la spécialité mais aussi la transparence, la stabilité, l'imputabilité, l'équité et l'efficience.

Le pouvoir exécutif est incarné par la Reine, qui est le chef de l'Etat. Cependant, la monarchie a des pouvoirs très limités et, par convention, la Reine « suit l'avis des Ministres ». Le premier Ministre est le chef du gouvernement et, à ce titre, exerce le pouvoir exécutif, entre autres via la nomination des Ministres et des hauts fonctionnaires. Le Ministre des Finances (Chancelier de l'Echiquier) prépare et coordonne le processus budgétaire. La création ou l'abolition des ministères et organismes relève du gouvernement. Au niveau sous-national, les administrations d'Ecosse et de Galles se sont vu confier des responsabilités budgétaires au cours des dernières décennies.

Le pouvoir législatif est exercé par deux chambres, la Chambre des communes et la Chambre des lords. De même, ce sont deux processus séparés qui permettent l'adoption des revenus et des dépenses par les parlementaires : les mesures fiscales peuvent être amendées par un vote majoritaire de la Chambre des communes alors que les prévisions de dépenses ne peuvent être modifiées (donnant lieu à un vote de confiance, elles sont acceptées ou refusées en bloc). La Chambre des lords ne joue qu'un rôle symbolique dans le processus budgétaire et sa procédure est expéditive. Une loi de crédits provisoires, équivalant à 45% du total, permet la mise en œuvre du budget de dépenses avant son adoption complète. Quant aux mesures fiscales, elles peuvent entrer en vigueur avant l'adoption de la Loi de finances.

Dans l'année qui précède le discours sur le budget, le Chancelier de l'Echiquier prépare un projet de budget qui incorpore les besoins budgétaires des ministères et les prévisions de revenus du gouvernement. Le projet est envoyé au Cabinet pour examen

par des Comités ministériels et approbation. Sous la supervision du premier Ministre, les arbitrages sont faits et une version finale est préparée. Il convient de noter qu'un rapport pré budgétaire doit être déposé au Parlement trois mois avant le discours sur le budget. Le calendrier de l'ensemble de l'opération est à la discrétion du premier Ministre et du Ministre des Finances, la date ultime d'approbation du budget par la Chambre des communes étant le 05 août. En pratique, la Cabinet approuve le budget peu avant le discours sur le budget par le Chancelier, lequel a normalement lieu en mars ou avril.

Une fois le discours sur le budget prononcé, une loi de finances est déposée à la Chambre des communes et elle sera analysée en comités avant d'être adoptée. La loi est ensuite envoyée à la Chambre des lords pour y être débattue mais elle ne donne pas lieu à un vote. Les prévisions de dépenses de chaque ministère sont examinées par le comité parlementaire concerné, sans pourtant que cela soit obligatoire. Le comité de liaison de la Chambre des communes décide quels rapports des comités seront ensuite discutés en session plénière. A la fin du débat budgétaire, la Chambre adopte une résolution approuvant les prévisions de dépenses du gouvernement et la Loi de crédits est formellement adoptée. A noter que les crédits sont votés par programme et que les programmes sont peu nombreux. Quatre ou cinq mois avant la fin de l'année financière, la Chambre vote des crédits provisoires pour l'année suivante. Dans les semaines qui suivent, le rapport pré budgétaire soumis par le gouvernement fait l'objet d'un débat en comité parlementaire.

Pour ce qui est de l'exécution du budget, précisons que le vote des crédits n'entraîne pas immédiatement la dépense car une autorisation de l'exécutif est encore nécessaire. Les autorisations données aux ministères sont plus détaillées et plus contraignantes que celles données par les parlementaires. L'exécutif a le pouvoir de diminuer en cours d'exercice les crédits qui seront utilisés par un ministère ou un organisme. Par ailleurs, le ministère des Finances peut autoriser les transferts ou virements entre programmes en cours d'année. En pratique toutefois, si le virement indique un écart important par rapport aux crédits votés, une autorisation du Parlement est recherchée. En ce qui concerne le contrôle interne du montant et de la conformité des dépenses, il s'agit par tradition d'une fonction qui est du ressort ministériel.

La reddition de comptes budgétaires complète le processus. C'est le ministère des Finances qui décide du cadre comptable et des méthodes comptables publiques et, ce

faisant, de la forme selon laquelle le gouvernement rendra compte de sa gestion. Les comptes publics doivent être déposés dans les douze mois qui suivent la fin de l'exercice. Des états financiers mensuels sont également produits et rendus publics. La certification des comptes du gouvernement et des ministères et organismes est faite par le contrôleur et vérificateur général. Celui-ci est financièrement indépendant et relève du Parlement. Des vérifications de divers types sont effectuées ; elles sont assorties de recommandations qui ne sont pas contraignantes mais qui sont rendues publiques.

2- Les systèmes financiers publics en France

La constitution française donne au gouvernement des pouvoirs très importants, situe ceux de l'Assemblée Nationale et crée une instance judiciaire spécialisée, le Conseil institutionnel. En matière de dépenses, le rôle du Parlement est limité à des modifications mineures. Les modalités touchant le contenu, la préparation, l'adoption et la reddition de comptes sont définies dans deux lois « organiques ». Le cadre juridique premier du budget est défini par l'ensemble formé de la Constitution de 1958, de la loi organique relative aux lois de finances, de la loi organique relative au financement de la sécurité sociale et du Code général des collectivités territoriales.

Un premier principe budgétaire est fourni par la Constitution, celui de la suprématie parlementaire. Il faut obligatoirement l'approbation des parlementaires et l'adoption d'une loi pour que le budget préparé par le gouvernement puisse s'appliquer. Ensuite, nous retrouvons des principes définis par des lois qui sont l'annualité, l'universalité, l'unité, la spécialité, l'équilibre, la sincérité et la séparation des ordonnateurs et des comptables. Ce principe particulier distingue deux phases distinctes dans la dépense, la décision (par la personne en autorité ou ordonnateur) et l'autorisation (par le comptable qui s'assure de la conformité).

Le pouvoir exécutif comprend le président de la république, le premier Ministre, les Ministres et l'ensemble des instances de l'administration de l'Etat. Le premier Ministre dirige le travail et l'action du gouvernement. Le Ministre des Finances est responsable de l'économie, des finances publiques (revenus, dépenses, emprunts et gestion de la dette) et de l'industrie. Les ministères sont créés, modifiés, fusionnés ou abolis par décision du gouvernement mais la Constitution définit certaines catégories d'établissements publics qui doivent être créés par la loi.

Chapitre 1 : Grands traits des pratiques financières publiques contemporaines dans le monde

La Constitution ne permet pas au Parlement de créer de nouvelles dépenses, d'augmenter le total des dépenses de l'Etat ni de le diminuer. La durée des débats budgétaires à l'Assemblée Nationale et au Sénat est prévue par la Constitution et le vote de l'Assemblée est prédominant. Le gouvernement peut, en vertu de la Constitution, forcer l'adoption de son budget mais il s'expose à une motion de censure qui pourrait entraîner sa démission. Si le budget n'est pas adopté avant le début de la nouvelle année financière, la Constitution permet au gouvernement d'adopter un budget temporaire (le douzième provisoire) qui devra plus tard être ratifié par le Parlement.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) stipule que le Ministre des Finances prépare le budget sous l'autorité du premier Ministre. Elle prévoit également que le projet de budget doit être discuté au Conseil des Ministres. Les derniers arbitrages sont faits par le président. Les principales étapes de la préparation du budget se déclinent comme suit : en décembre, une mise à jour du cadre budgétaire pluriannuel est faite ; en avril-mai, il y a dépôt à l'Assemblée Nationale d'un rapport pré budgétaire ; en octobre les documents budgétaires pour l'exercice suivant sont soumis à l'Assemblée Nationale.

L'ensemble de la procédure parlementaire relative au budget est sous la surveillance du Conseil constitutionnel. Les étapes les plus importantes se succèdent ainsi : en avril-mai, un débat d'orientation budgétaire se fait à partir du rapport pré budgétaire ; en octobre, avec le dépôt des projets de lois de finances, s'amorcent 70 jours de débats, au total des deux chambres ; en décembre intervient le vote sur les lois de finances (le budget est voté en deux parties avec les recettes et les plafonds de dépenses dans un premier temps et les crédits, par mission, programme et catégories de dépenses, dans un deuxième temps) ; à la fin de décembre, les lois de finances sont promulguées par le Président de la république.

En matière d'exécution, les affectations budgétaires détaillées aux Ministres sont faites par décret. Sur rapport du Ministre des finances, le gouvernement peut décréter l'annulation de certains crédits budgétaires jusqu'à concurrence de 1.5% du total des dépenses, mais les comités parlementaires concernés doivent en être avisés avant la publication du décret. Les virements entre programmes d'un ministère sont permis jusqu'à un maximum de 2% des dépenses autorisées par décret. Les transferts entre ministères pour des programmes servant aux mêmes fins sont également permis, aux mêmes conditions. C'est le ministère des finances qui assure la fonction de contrôle interne des ministères.

Le cadre comptable du gouvernement et celui de la sécurité sociale ne sont pas les mêmes. Le gouvernement inscrit ses revenus et dépenses dans le cadre d'une comptabilité d'exercice tandis que la sécurité sociale pratique une comptabilité de caisse. Les états financiers annuels font l'objet d'une approbation législative par une loi de règlement. Des rapports de performance doivent accompagner ces états financiers annuels. A noter que des états financiers mensuels sont également produits et publiés. Procédant à la vérification gouvernementale, la Cour des comptes publie trois rapports principaux par année : le premier sur les activités de la Cour est adressé au Président de la république ; le second, qui porte sur les états financiers annuels, est soumis à l'Assemblée nationale ; le troisième est aussi envoyé à l'Assemblée nationale et traite des comptes de la sécurité sociale. La Cour des comptes jouit d'une autonomie financière et de gestion et possède des pouvoirs d'enquête étendus. Ses membres sont nommés par le gouvernement.

3- Les systèmes financiers publics en Allemagne

Le cadre légal allemand est complet et détaillé. La Constitution définit le rôle des acteurs clés dans la budgétisation et, souvent, la procédure à suivre aux différentes étapes. Un ensemble de loi cadres et de lois ordinaires viennent ensuite compléter le dispositif juridique. Les landes, provinces allemandes, ont aussi des responsabilités budgétaires mais ils doivent inscrire leur action dans le prolongement des objectifs définis au niveau fédéral. Les principales lois à portée budgétaire sont : la Loi fondamentale de 1949 (la Constitution), la Loi pour promouvoir la stabilité économique et la croissance, la Loi sur les principes budgétaires, le Code budgétaire fédéral et la Loi sur la Cour fédérale de vérification.

C'est dans la Constitution allemande que sont définis plusieurs principes budgétaires ; on y retrouve notamment les principes d'annualité, d'universalité, d'unité, d'équilibre économique global, d'équilibre budgétaire et de limitation du contenu. Les principes de spécialité, d'économie et d'efficience sont présentés dans la Loi sur les principes budgétaires. D'autres principes moins explicitement formulés, la clarté et la fiabilité, sont mentionnés dans d'autres textes de loi.

Le Chancelier fédéral est le chef du gouvernement et leader politique du pays. Le président, qui est le Chef de l'Etat, a des pouvoirs limités. Le Chancelier choisit les Ministres et établit les orientations du gouvernement alors que le Ministre des Finances est responsable de la préparation du budget et de la gestion des finances publiques. Les

ministères sont créés, modifiés ou abolis par décret du Cabinet. Par ailleurs, la Constitution prévoit que le budget fédéral et celui des landers doivent tenir compte de l'équilibre macroéconomique. A cette fin, le Conseil de planification financière (formé du Ministre des finances, des Ministres des finances des landers et de représentants de la chambre haute, le Bundesrat) établit les orientations et les priorités. La formation de gouvernements de coalition a également un impact sur les politiques budgétaires parce que celles-ci deviennent un objet de négociations entre les partis politiques formant la coalition et sont généralement consignées dans un pacte de gouvernement.

Pour ce qui est du rôle législatif, soulignons la particularité allemande à l'effet que, pour que l'approbation parlementaire du budget puisse s'appliquer, la Constitution stipule que celle-ci doit être donnée avant le début de l'année financière. Cependant, la même Constitution restreint grandement les pouvoirs d'amendement du Parlement. En effet, pour que les lois de crédits puissent modifier, augmenter ou diminuer le budget de dépenses proposé par le gouvernement, il faut le consentement de celui-ci. Il en va de même pour les revenus. Le budget est déposé en même temps aux deux chambres pour examen, mais le rôle de la chambre basse (le Bundestag) est déterminant.

La préparation du budget commence en décembre de chaque année avec l'envoi de lignes directrices aux ministères par le Ministre des Finances. Les ministères ont jusqu'à la fin de février pour préparer leurs demandes budgétaires. Le dépôt de ces demandes se fait au début de mars et jusqu'à la fin d'avril, elles sont analysées au ministère des Finances, lequel prépare un projet de budget consolidé ; ce projet est envoyé au Cabinet en mai et les arbitrages s'y font en juin sous la supervision du Ministre des Finances. Une version finale du budget est approuvée en juillet par le Cabinet et les lois de crédits sont ensuite préparées pour être déposées au Parlement en septembre.

La phase d'approbation s'étend elle aussi sur toute l'année. Elle débute en janvier avec le dépôt du rapport économique annuel au Parlement par le Ministre des Finances fédéral et les Ministres des Finances des Landers, lequel fait l'objet d'un examen et d'un débat parlementaire en février et mars. L'activité budgétaire du Parlement reprend en septembre avec le dépôt du budget. Un examen simultané par les deux chambres a lieu en septembre et octobre, impliquant les divers comités parlementaires concernés. Novembre sert à la nécessaire médiation entre les deux chambres et avec le gouvernement et décembre voit l'adoption des lois budgétaires et leur ratification.

L'exécution du budget peut commencer lorsque le Ministre des finances confirme leur enveloppe aux ministères et organismes ainsi que les règles administratives qui les encadrent. Le Ministre des finances a le pouvoir de bloquer, de « geler » certaines dépenses. De même, les transferts de budgets entre ministères sont possibles sur autorisation du Ministre des finances. Les virements sont possibles à l'intérieur des limites préétablies. En ce qui concerne le contrôle interne il est réalisé sur une base décentralisée dans tous les ministères.

La Constitution allemande prévoit le cadre comptable des fonds publics : il s'agit d'une comptabilité de caisse. Les comptes publics sont préparés par le Ministre des finances et doivent être approuvés par le Parlement. Des rapports mensuels sont publiés par le ministère des finances. C'est la Cour fédérale de vérification qui est chargée de la vérification externe ; Ses présidents et vices présidents sont nommés par le Parlement sur proposition du gouvernement fédéral pour un mandat de 12 ans. La Cour est indépendante et possède un mandat très large et de grands pouvoirs d'enquête. Elle participe aux négociations budgétaires entre le ministère des finances et les autres ministères et assiste les comités parlementaires pendant leurs délibérations.

B- Les systèmes financiers publics aux Etats-Unis et au Canada

Nous examinerons successivement les systèmes financiers publics aux Etats-Unis et au Canada.

1- Les systèmes financiers publics aux Etats-Unis

La constitution des Etats-Unis a confié au Congrès des pouvoirs déterminants dans le processus d'autorisation budgétaire par rapport à ceux du Président. L'établissement du budget est encadré et codifié dans un système complexe de règles de procédure, de lois et de règlements administratifs. Le système juridique est élaboré autour des pièces majeures suivantes : la Constitution de 1789, la Budget and Accounting Act, le Congressional Budget and Impoundment Act, Le Inspector Général Act et le Federal Manager's Financial Integrity Act. Les dépenses publiques sont déterminées par deux genres de lois : les lois positives ou d'autorisation pour les dépenses obligatoires ou permanentes et les lois de crédits pour les dépenses discrétionnaires.

Le principe de l'autorisation parlementaire relève de la Constitution de 1789. Les autres principes législatifs qui encadrent la présentation du budget sont : l'unité, l'universalité, la

spécialité, l'équilibre, la stabilité et la transparence. Par ailleurs, les principes d'efficience et d'efficacité relèvent des règles administratives.

Aux Etats-Unis, l'exécutif comprend le président, un cabinet composé de 13 Ministres (appelés secrétaires d'Etat) nommés et non élus et l'ensemble des ministères et organismes, même si seul le président est formellement investi des pouvoirs de l'exécutif. Le Cabinet est une structure informelle sans base légale explicite qui joue le rôle très limité dans la préparation du budget. C'est l'Office of Management and Budget (OMB) qui est le principal responsable de la formulation de la politique de dépenses du gouvernement. En matière fiscale, la compétence est partagée entre le « Département » du Trésor, le Conseil des conseillers économiques et le Conseil économique national. La présentation du budget se fait en deux temps : le budget du président et le budget des ministères et agences. Le Président doit signer les lois de crédits votées par le Congrès sans modification ou y apposer son veto, lequel peut être renversé par une majorité des deux-tiers dans chaque chambre.

Le Congrès américain est une assemblée bicamérale composée de la Chambre des représentants et du Sénat. Chaque chambre compte trois comités principaux en matière budgétaire : un comité du budget, un comité de l'affectation des crédits budgétaires (et 13 sous-comités) et un comité de rédaction des politiques fiscales. Les budgets soumis par l'administration ne sont que des recommandations et servent uniquement de référence pour les décisions que le Congrès prendra par la suite et les lois qu'il adoptera. Pour s'acquitter de son mandat, le Congrès dispose de ressources techniques considérables regroupées principalement dans le Congressional Budget Office (CBO), sans compter qu'il peut demander directement à l'exécutif toutes les données et les rapports qu'il estime nécessaires. Les lois de crédits peuvent également dicter les décisions à prendre relativement à la gestion et, par conséquent, toucher directement le management de l'appareil public.

La préparation du budget commence en avril avec l'envoi de Directives générales aux ministères par l'OMB. Suivent en juin-juillet les Directives détaillées ou spring survey. De juillet à septembre, les ministères préparent leurs demandes budgétaires et les soumettent à l'OMB. En octobre et novembre, c'est le fall survey et l'envoi des décisions de l'OMB sur les budgets totaux. Des processus d'appel permettent ensuite, de la fin novembre à la fin décembre, de faire les derniers arbitrages et les décisions finales sont rendues par le

Chapitre 1 : Grands traits des pratiques financières publiques contemporaines dans le monde

président. En janvier, l'OMB et les Ministres mettent la dernière main aux documents budgétaires et le budget du président (qui est la recommandation budgétaire de l'exécutif) est transmis au Congrès avant le premier mardi de février.

Pour l'adoption du budget, un certain nombre d'étape doivent être franchies. En février, mars et au début d'avril, les comités du budget du Congrès tiennent des audiences et élaborent la résolution budgétaire du Congrès ; les comités permanents présentent les opinions et les prévisions budgétaires. Le 15 avril, le Congrès adopte une résolution budgétaire concurrente et s'amorcent des discussions avec l'exécutif de sorte que l'été sert au besoin à la préparation d'une loi de conciliation et de treize lois de crédits, une par ministère. Comme l'exercice budgétaire commence le 1^{er} octobre, tous les projets de loi de crédits doivent être adoptés à la fin de septembre. Il peut arriver dans certains cas que la démarche ne soit complétée qu'au début d'octobre.

Une fois les crédits votés, les fonds ne deviennent disponibles aux ministères et organismes publics que lorsque le Treasury Department a procédé à leur répartition. Le Président est tenu d'informer le Congrès lorsque l'exécutif entend différer certaines dépenses ou lorsque des fonds ne seront pas dépensés en entier ; il ne peut cependant utiliser ce pouvoir de différer pour changer les politiques budgétaires. L'exécutif a un pouvoir très limité en matière de virement car le Congrès en fixe généralement les limites dans les lois de crédits. La gestion courante de la dette et des liquidités est assumée par le Treasury Department, lequel doit faire rapport au Congrès en juin de chaque année. La phase d'exécution est marquée par des contrôles internes très présents et les responsables doivent non seulement faire rapport à leur direction mais aussi au Congrès.

C'est le Contrôleur général qui établit les principes, normes et exigences comptables que les ministères et organismes doivent respecter. Les états financiers consolidés sont généralement publiés moins de trois mois après la fin de l'année financière. Le mandat de vérification externe est accompli par le General Accounting Office (GAO) ; son mandat est très large et son indépendance financière et de gestion est totale. Il est dirigé par le Contrôleur général qui est nommé pour quinze ans par le président et le Congrès et qui fait rapport aux deux instances. Quand un rapport du GAO fait des recommandations à la direction d'un ministère ou d'une agence, celle-ci doit indiquer rapidement par écrit quelles actions seront prises pour y donner suite et le Congrès en est saisi.

2- Les systèmes financiers publics au Canada

Le Canada ayant un gouvernement de type britannique, c'est par une combinaison de Lois, de Règlements et de Conventions que la procédure budgétaire est encadrée. Même si la suprématie du Parlement est reconnue par la constitution canadienne, en pratique le gouvernement a des pouvoirs considérables en ce qui concerne les politiques et montants inclus dans le budget. Les principales lois relatives au budget sont : les lois constitutionnelles de 1867 et 1982, la Loi sur l'Administration Financière, la Loi sur la gestion des Finances publiques, la Loi sur le Vérificateur Général, la Loi sur les arrangements fiscaux fédéraux provinciaux.

Pour ce qui est des principes budgétaires, certains sont établis par la Constitution ; il en va ainsi pour l'approbation par loi, des dépenses et de toutes nouvelles taxes, le pouvoir d'initiative exclusif du gouvernement, la responsabilité du gouvernement devant les parlementaires et l'universalité (mise en commun des ressources dans le « fonds consolidé du revenu »). D'autres relèvent des lois particulières. On trouve enfin des principes nouveaux fortement affirmés dans des documents publics et dans des discours budgétaires : ce sont l'équilibre et la transparence.

Le pouvoir exécutif comprend le premier Ministre, le Cabinet et l'ensemble de l'administration publique. Le rôle et les responsabilités du premier Ministre sont considérables : nommer les Ministres, les sénateurs, juges et hauts fonctionnaires, décider de l'organisation et des priorités gouvernementales. La fonction budgétaire centrale est divisée en deux organisations, le ministère des Finances et le Conseil du trésor. Le Ministre des finances est responsable des affaires économiques générales et de la politique fiscale incluant la préparation budget, la législation fiscale et la gestion des emprunts sur les marchés financiers. Le Conseil du Trésor s'occupe de la gestion des affaires administratives, financière et humaine de l'appareil d'Etat. Responsable de la gestion des dépenses, il est chargé de préparer le budget des dépenses du gouvernement. En matière budgétaire, le Parlement ne peut qu'approuver les dépenses proposées par le gouvernement dans leur intégralité, assorti son approbation d'une réduction du niveau des dépenses ou les rejeter. Il ne peut proposer de nouveaux programmes de dépenses ni majorer les fonds. Le principe de la question de confiance limite lui aussi le rôle du Parlement : tout vote portant sur un projet de lois de finances est réputé être une question de confiance envers le gouvernement. Aucune modification des propositions n'est autorisée. En général, le gouvernement s'assure que les mesures budgétaires qu'il propose sont appuyées par le

Chapitre 1 : Grands traits des pratiques financières publiques contemporaines dans le monde

Parlement avant de les présenter. Le rôle du Sénat est très limité. Le budget principal de dépenses est mis en œuvre avant son adoption définitive via une loi de crédits transitoire.

Au Canada, la présentation du budget commence en mars avec la préparation et la revue des plans budgétaires. Cette phase se poursuit jusqu'au début de juin et est suivie le même mois, par un examen des priorités budgétaires par le Cabinet. En septembre et octobre, le Cabinet décide des cibles de consultation budgétaire et en décembre et janvier, il reçoit la stratégie budgétaire. Les décisions finales sont prises en janvier et février et le discours sur le budget est présenté entre la mi-février et la mi-mars. L'exercice financier débute en avril. L'approbation du budget se déroule en deux phases, la phase consultative et la phase législative. La phase consultative s'étend de la fin de septembre à la mi-décembre. Le Comité permanent des Finances de la Chambre des communes entame à la fin de septembre les audiences publiques sur la politique budgétaire. À la mi-octobre, le Ministre des finances expose les grands termes du budget au Comité et publie la mise à jour économique et financière. Les audiences tenues par le Comité sur le budget se terminent à la fin de novembre et le Comité présente son rapport sur les consultations pré budgétaires au début de décembre. La politique budgétaire du gouvernement fait alors l'objet d'un débat à la Chambre des communes mais il n'y a pas de vote. La phase législative, quant à elle, va de la fin février à la fin juin. Après le dépôt du budget par le Ministre des finances, les Comités permanents commencent l'examen du budget de dépenses. Fin mars, le rapport sur les plans et priorités de chaque ministère et organisme est présenté et le Parlement vote la Loi accordant des crédits provisoires pour les trois premiers mois de l'année. Jusqu'à la fin de mai, les comités permanents examinent les crédits proposés et font rapport à la Chambre. Le vote de la loi approuvant le budget intervient avant la fin du mois de juin.

L'exécution budgétaire commence avec l'approbation par le Conseil du trésor d'une ventilation détaillée des crédits de chaque ministère et organisme. Par la suite, les virements entre programmes ne sont possibles que sur approbation du Conseil du trésor. Celui-ci ne peut annuler un crédit voté par le Parlement, mais il peut « geler » des parties. Le fonds de contingence créé par le budget ne peut servir à financer de nouvelles initiatives. Chaque ministère est tenu d'avoir un système de contrôle et de vérification adéquat, supervisé par le contrôleur des finances.

C'est le Conseil du Trésor qui décide du cadre comptable du gouvernement, en l'occurrence une comptabilité d'exercice modifiée. Les comptes publics doivent être

Chapitre 1 : Grands traits des pratiques financières publiques contemporaines dans le monde

déposés à la Chambre des communes avant le 31 décembre de chaque année pour l'année financière se terminant au 31 mars précédent. Même si la loi ne le prévoit pas, des états financiers mensuels sont publiés en cours d'année. C'est le Vérificateur général qui procède à l'examen des états financiers du gouvernement ; il fait par ailleurs des vérifications de divers types couvrant l'ensemble des activités gouvernementales. Ses pouvoirs d'enquête sont considérables et il est nommé pour 10 ans sur proposition du premier Ministre. Il jouit d'une grande indépendance et ses rapports sont examinés par la Chambre des communes.

SECTION 2 : ANALYSE DE LA CONSTRUCTION DES BUDGETS DE QUELQUES ETATS OCCIDENTAUX DANS LE CONTEXTE MONDIALE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

Mettre l'accent sur les résultats de l'Administration publique tout en laissant plus de flexibilité aux gestionnaires, résume sommairement la nouvelle gouvernance financière publique. Elle implique évidemment que les résultats soient mesurés, intégrés dans le processus décisionnel et utilisés pour améliorer concrètement les choses.

Il existe une grande variété de situations nationales de sorte que l'application de la gestion axée sur les résultats connaît diverses adaptations et que son intégration aux cycles de gestion varie elle aussi. Malgré tout, certains traits communs apparaissent : la planification stratégique, la planification opérationnelle, la réalisation des plans et des programmes, la mesure des résultats, la reddition de compte, l'analyse et l'interprétation des résultats. C'est au niveau des rapports entre la nouvelle gouvernance financière publique et les autres systèmes de gestion que les différences sont les plus marquée et la budgétisation n'est pas le système où l'intégration est la plus avancée. Il faut comprendre que les ressources publiques (humaines, financière matérielles) font souvent l'objet d'une gestion compartimentée, chaque catégorie étant soumise à des exigences et des attentes particulières. Une certaine intégration existe, bien sûr, mais elle relève souvent davantage de la nécessité d'une coordination minimale que d'une vision commune et d'une participation bien comprise à la réalisation des objectifs de l'organisation. En ce sens la nouvelle gouvernance financière publique est un système de gestion qui doit composer avec d'autres systèmes comme le montre schéma ci-dessous et articuler une convergence entre elle, même si cela semble nécessaire, elle n'est pas simple.

C'est peut-être avec le système budgétaire que l'intégration s'avère la plus difficile. L'allocation de ressource en fonction des résultats ne pouvant se faire automatique. Si les gouvernements cherchent à améliorer la performance des programmes publiques et à intégrer les résultats à la prise de décision budgétaire ne doivent pas accepter de confiner à la prise en compte de la performance dans les décisions qu'ils ont à prendre. Ils doivent garder la possibilité de s'adapter aux circonstances et d'être sensibles à d'autres facteurs. Là-dessus, un consensus existe.

Une autre convergence s'exprime au niveau de la mise en œuvre. Chaque administration veut partir des conditions qui lui sont propres et procéder à un déploiement de la GAR dans l'axe budgétaire qui soit compatible avec son contexte. Conséquemment, s'il n'y a pas de modèle unique en matière de GAR, pour ce qui est de la budgétisation axée sur les résultats, il n'y en a pas non plus. La plupart des pays qui la pratiquent développent des modalités d'application différentes. Afin de pouvoir apprécier à juste titre le modèle adopté par les États de l'UEMOA, nous passerons en revue d'une part de quelle manière les États-Unis, le Canada et le Québec d'une part (paragraphe 1) et la France, l'Australie et le Royaume-Uni (paragraphe 2) ont implémenté la nouvelle gouvernance financière publique.

Paragraphe 1 : Analyse de l'implémentation de la nouvelle gouvernance financière publique dans les systèmes financiers publics des États-Unis, du Canada et du Québec

Nous analyserons successivement l'implémentation de la nouvelle gouvernance financière publique dans les systèmes financiers publics des États-Unis, du Canada et du Québec.

A- Le cas des États-Unis

Le gouvernement américain est fortement engagé sur la voie de la GAR. Un cadre de gestion a été défini et des instruments ont été développés pour s'assurer que toutes les instances de l'appareil administratif prennent le virage de la performance. Les initiatives du pouvoir exécutif n'ont cependant pas été l'objet d'un soutien constant de la part du Congrès de sorte que les liens avec la budgétisation restent encore, pour certains, insuffisants.

Deux lois définissent l'encadrement législatif de la GAR : le Government Performance and Results Acts, de 1993 et le Managerial Flexibility Acts de 2001. En vertu de la première, les ministères et agences du gouvernement fédéral doivent établir des plans stratégiques, définir des objectifs de performance et effectuer une reddition de comptes annuels. La

deuxième donne de nouveaux outils aux gestionnaires pour mieux intégrer la gestion de la performance au sein de leur administration et notamment pour négocier des attentes individuelles de performance. A ce cadre législatif s'ajoute un encadrement administratif important. Ainsi en 2001 a été lancé le Président Management Agenda qui définit cinq priorités de gestion :

- Assurer la compétitivité des activités fédérales ;
- Développer et généraliser l'usage des technologies de l'information,
- Mettre en place une gestion stratégique du capital humain
- Améliorer la qualité de l'information financière ;
- Lier performance et budget.

Ce dernier élément, « l'initiative d'intégration du budget et de la performance », vise deux objectifs :

- L'amélioration du rendement des programmes par des évaluations de performance, la définition d'objectifs, de résultats et l'élaboration de plans d'actions ;
- L'augmentation des dotations aux programmes fructueux par la prise en compte du rendement dans les décisions concernant l'allocation des crédits aux programmes.

Globalement, on peut dire que l'initiative a obtenu davantage de succès par rapport au premier objectif que par rapport au second, même si des progrès sont également apparents dans les deux cas. Dans les années qui ont suivies l'adoption de la loi de 1993 (GPRA), l'Office of Management and Budget a élaboré un outil d'évaluation de la performance, le PART « Programm Assessment Rating Tool ». Il s'agit d'un questionnaire de 25 questions fondamentales et des questions complémentaires adaptées au type de programme (sept types) portant sur la finalité, la conception, la planification, la gestion, les résultats et la transparence d'un programme de manière à déterminer son efficacité globale. Les questions sont regroupées en quatre sections qui concourent à la note globale de manière variable : la section « objet et conception du programme correspond à 20% du total ; la section « planification » à 10%, la section « gestion du programme » à 20% et la section « résultat et responsabilisation » à 50%.

L'interprétation des résultats se fait en les regroupant par intervalle ou fourchette et à chaque fourchette est attribuée une appréciation qualitative allant d'efficace à inefficace.

Commencé en 2002, l'opération d'implantation du PART a couvert en 4 ans près de 800 programmes fédéraux soit environ 80%²⁷⁵ de tous les programmes et les résultats en terme d'amélioration de la performance sont significatives. En effet,

- un programme sur 7 a progressé sur l'échelle d'évaluation du PART ;
- la moitié des programmes ayant reçu l'appréciation « résultats non démontrés » ont amélioré leur performance ;
- 80% des programmes ont établi des mesures acceptables du rendement axé sur les résultats.

Pour ce qui est des liens avec la budgétisation, signalons que la plupart des ministères et agences fédérales ne réussissent pas facilement à aligner les ressources budgétaires et les objectifs de performance. L'effet marginal d'un changement dans les ressources sur la performance étant mal maîtrisé. Par ailleurs tous les comptes budgétaires ne sont pas encore structurés par programme et toutes les agences n'ont pas obtenu la marge de manœuvre qui va normalement avec un système de gestion axé sur la performance. En effet, la budgétisation en fonction des résultats que les gestionnaires jouissent d'une plus grande liberté d'action, et, dans la dynamique budgétaire américaine, tout mouvement de l'exécutif visant à renforcer les pouvoirs de l'Administration apparaît aux membres du Congrès comme limitant les leurs et, de ce fait, est questionnable. Il n'empêche qu'au cours des dernières années, les propositions budgétaires de l'exécutif ont cherché à refléter les évaluations de performance.

Dans le budget de 2006, par exemple, un lien significatif bien que non mécanique ou directe semble exister entre la performance des programmes et le niveau de financement proposé sur la base d'un échantillon de 154 des programmes ayant fait l'objet d'une évaluation.

Parmi les éléments de l'expérience américaine de la GAR, plusieurs choses valent d'être soulignées. D'abord les outils développés dont particulièrement le PART ont permis de rendre plus cohérent un processus de gestion largement décentralisé.

²⁷⁵ Aujourd'hui 100% des programmes ont passé l'évaluation du PART

Comment apprécier la performance de chaque composante de l'Administration dans la définition d'une base commune d'appréciation appliquée par une instance externe aux organisations concernées ? De même, une utilisation progressive et prudente des données de performance à des fins de budgétisation a permis de consolider le processus. L'outil PART n'est pas parfait et n'est pas exempt de critiques, notamment que l'appréciation des résultats prend le pas sur les autres aspects de la gestion. Mais une voie intéressante est ouverte. Son impact va dépendre en grande partie des acteurs constitutionnels alors que le congrès, bien que favorable en principe à cette orientation est réticent à tout ce qui peut contrecarrer son pouvoir budgétaire et que la présidence entend garder son autorité sur les gestionnaires.

B- Le cas du Canada

L'administration fédérale canadienne ne pratique pas à proprement parler de budgétisation axée sur la performance. Elle fait plutôt appel aux données sur la performance dans l'ensemble du cycle annuel de gestion des ressources publiques de sorte qu'il serait plus approprié de parler d'une gestion budgétaire « informée sur les performances ».

Comme dans d'autres régimes parlementaires de type Westminster, il n'y a pas de texte législatif qui définisse directement de quelle façon la GAR devrait s'appliquer au Canada mais, à la place, on trouve un encadrement administratif s'appuyant sur un ensemble de rapports, de politiques, de Directives et de guides élaborés au fil des ans. Au niveau de la législation, mentionnons quand même la loi fédérale sur l'imputabilité, entrée en vigueur en 2006, qui crée un bureau parlementaire du budget, augmente les pouvoirs du Vérificateur général et met en place une évaluation systématique des programmes publics de subventions et de contributions. Au niveau politico administratif, plusieurs documents sont venus structurer la démarche fédérale dont : « Pour une fonction d'examen plus efficace », en 1995, qui présente les nouveaux rapports au Parlement (rapport sur les plans et priorités et rapport ministériel sur le rendement) ; « le système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada », de 1995 aussi, qui précise que les liens entre programmes budgétaires et objectifs de résultats se feront via les Plans d'activités ; « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes » qui, en 2000, annonce que la gestion axée sur les résultats sera au cœur de l'action fédérale ; et « Structure de gestion des ressources et des

résultats », en 2005 qui met l'accent sur la présentation intégrée des objectifs et des moyens.

En ce qui concerne les acteurs, le Conseil des Ministres et les secrétariats du Conseil privé et du Conseil du Trésor jouent un rôle de premier plan en initiant et soutenant la réflexion sur le développement de la gestion de la performance et en impliquant l'ensemble de l'appareil gouvernemental. D'autres acteurs, les parlementaires et le Vérificateur général, sont également interpellés.

Jusqu'en 2005, le système de gestion budgétaire et celui de l'appréciation de la performance avaient certaines interconnexions mais on ne pouvait pas parler d'une démarche intégrée. Ainsi, toutes les dépenses de subventions et de contributions (environ 750 éléments) étaient examinés par le Conseil du trésor sur une base quinquennale afin d'établir si les résultats obtenus étaient suffisants ou si des modifications devraient y être apportées. De même, tous les nouveaux programmes approuvés par le Cabinet faisaient l'objet d'une soumission ou mémoire d'exécution au Conseil du trésor, décrivant en détail l'agencement du futur programme, exposant les raisons ayant présidé au choix de la méthode de livraison, les résultats et produits attendus, et les méthodes d'évaluation de son efficacité. Hormis ces cas particuliers, les rapports ministériels sur le rendement présentant chaque année les résultats enregistrés en regard des engagements pris ou le rapport d'ensemble soumis par le président du Conseil du Trésor, intitulé « Le rendement du Canada », n'établissaient pas de lien entre les ressources allouées et les résultats obtenus. Ils constituaient certes une somme d'informations sur les programmes qui ne pouvait manquer de susciter à l'occasion certains questionnements budgétaires mais ils n'avaient pas pour but de guider les décisions d'affectation et de réaffectation des dépenses.

Avec la « politique sur la structure de gestion des ressources et des résultats » de 2005, on passe de systèmes d'information concomitants, qui évoluent en parallèle, à la définition d'une approche commune. Cette politique vise à :

- Cerner et définir les objectifs stratégiques liés au mandat et aux fonctions essentielles d'un ministère ;
- Présenter l'organisation ou l'architecture logique des programmes et activités à l'appui des objectifs stratégiques du ministère ;
- Mettre en évidence la façon dont les ministères sont gérés pour obtenir des résultats grâce aux ressources qui leur sont confiées année après année ;

- Illustrer les divers mécanismes décisionnels et responsabilités établis par les ministères pour administrer leurs programmes et activités en vue d'obtenir des résultats ;
- Associer chaque niveau et élément de l'architecture des activités de programmes aux données planifiées et réelles sur les ressources et les résultats ;
- Fournir en temps voulu des informations utiles sur la performance à l'appui de la fonction de supervision des dépenses du Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que des exercices d'élaboration du budget et de planification stratégique du Cabinet.

Il s'agit en quelque sorte d'une refonte du système de gestion des dépenses de l'administration fédérale qui cherche à s'assurer que les programmes publics privilégient les résultats et la rentabilité, concordent avec les responsabilités du gouvernement fédéral et qu'on puisse identifier les programmes qui ne servent plus l'objectif pour lequel ils ont été créés. En conséquence, le gouvernement a annoncé dans son budget 2006-2007 que tous les ministères seront tenus de gérer leurs programmes au regard de résultats spécifiques, prédéfinis, d'évaluer rigoureusement leur rendement et de redéfinir des priorités permanentes. Parallèlement, le Conseil du trésor est chargé de conduire un examen des dépenses de chaque ministère. Ces examens, qui ont débuté en 2007, s'inscrivent dans un cycle de quatre ans et détermineront si les programmes obtiennent les résultats visés, s'ils sont gérés avec efficience et s'ils sont conformes aux priorités gouvernementales.

Ces examens intégreront les informations dérivées du « Cadre de responsabilisation et de gestion » (CDRG) utilisé depuis quelques années par le Conseil du trésor. Suivant ce cadre, les ministères sont évalués à l'aune d'un ensemble d'indicateurs qui mesurent, entre autres, la qualité des structures de gestion, de ressources et de résultats, la capacité de réaliser des évaluations de programmes et de les utiliser, de même que la qualité globale des rapports soumis au Parlement. En gros, il s'agit d'un instrument qui se rapproche du PART américain et des Capability Review britanniques.

C- Le cas du Québec

La loi sur l'administration publique (LAP) adoptée en 2000 instaure un cadre de gestion axé sur les résultats. A l'origine de la LAP, il y a une prise de conscience des lacunes de la gestion publique traditionnelle. D'abord, une faible connaissance du niveau de satisfaction des usagers des services publics et l'absence de vérification systématique du degré d'atteinte des objectifs publics ne peuvent permettre de situer la performance de l'administration. Ensuite, l'absence de sentiment de responsabilité de la part des acteurs concernés et leur ignorance des coûts détaillés et des coûts de revient mène à une reddition des comptes plutôt prudente et parfois confuse qui rend plus difficile le mandat de surveillance des parlementaires.

La LAP établit les principes de gestion devant guider l'administration, elle rend obligatoire la préparation et la publication de certain nombre de documents et confère un rôle accru aux parlementaires. C'est à l'article 2 de la LAP que sont présentés les principes qui forment l'assise de la réforme entreprise. Ce sont les suivants :

- La prise en considération dans les choix de gestion des attentes exprimées par les citoyens, en fonction des ressources disponibles ;
- L'atteinte des résultats en fonction d'objectifs préétablis rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs ;
- Une plus grande flexibilité de gestion des ministères et organismes qui se manifeste par l'adaptation et l'assouplissement des règles administratives ;
- La reconnaissance du rôle de sous-Ministres et dirigeants d'organisme dans l'exercice des contrôles ;
- Une reddition de compte portant sur la performance dans l'atteinte des résultats ;
- L'utilisation optimale des ressources gouvernementales ;
- Le renforcement de la transparence des activités gouvernementales par le dépôt à l'Assemblée Nationale des rapports annuels de gestion des ministères et organismes.
- De même la liste des documents à rendre public comprend :

- ✓ une « déclaration de service aux citoyens » décrivant les objectifs poursuivis par les ministères et organismes quant au niveau et à la qualité des services offerts ;
- ✓ un « plan stratégique pluri annuel » qui oriente l'action des ministères et favorise la gestion optimale des ressources qui leur sont attribuées ;
- ✓ un « plan annuel de gestion de dépenses » qui permet de rendre compte des résultats atteints ;
- ✓ un rapport annuel à l'Assemblée Nationale du Président du Conseil du Trésor sur l'application de la LAP;
- ✓ un rapport du gouvernement après 5 ans d'application de la LAP sur la mise œuvre de celle-ci et sur l'opportunité de la modifier ;

La publication et le dépôt à l'Assemblée Nationale de ces différents plans et rapports de même que l'audition des dirigeants des ministères et organismes par les parlementaires permet d'assurer une meilleure transparence du processus de gestion publique. Celle-ci est également renforcée par une reddition de comptes internes, à tous les niveaux de l'organisation. Quant aux rôles accrus des parlementaires, il s'appuie sur l'audition des sous-Ministres et dirigeants pour discuter de leurs gestions administratives, des résultats obtenus ou de tout autre matière administrative qui est signalé à leur égard dans un rapport du Vérificateur Général ou du Protecteur du citoyen. Les sous Ministres et dirigeants rendent également compte des résultats obtenus en regard du plan stratégique, du plan annuel de gestion des dépenses et des engagements rendus publics et de la déclaration de services aux citoyens. Les fonctionnaires des autres niveaux hiérarchiques et leurs employés répondent à leur Ministres, sous-Ministres et leur dirigeant de leur contribution à l'atteinte des résultats découlant des activités qu'ils coordonnent ou réalisent.

En ce qui concerne l'encadrement administratif, le secrétariat du ministère du conseil exécutif (ministère du 1^{er} Ministre) et le secrétariat du Conseil du trésor animent un réseau de répondants ministériel chargé de la mise en œuvre de la GAR et ont soutenu leurs efforts par la production d'un ensemble de guides spécifiques : sur la planification stratégique, sur la gestion axée sur les résultats, sur la déclaration de services aux citoyens,

sur le rapport annuel de gestion, sur la convention de performance et d'imputabilité, sur les ententes de gestion, sur les indicateurs.

Le rôle des acteurs dans la mise en œuvre de la GAR est présenté de façon schématique à la figure 5. Le Ministre reste politiquement responsable de tous les gestes posés dans son ministère, mais la responsabilité administrative est partagée avec les gestionnaires. Son rôle est central : c'est avec lui que seront conclus les contrats de performance et d'imputabilité, c'est lui qui avec le Conseil du trésor l'entente de gestion qui s'y rattache et c'est lui qui approuve les plans stratégique et le plan de gestion annuel. Le sous Ministre conseille le Ministre et dirige l'Administration du ministère. Il est principalement interpellé par l'ajustement des plans stratégiques du portefeuille, la détermination des budgets et des plans annuels de gestion de dépenses, le contrôle de la performance et la reddition de compte. Il en est de même du dirigeant d'organisme responsable de la GAR et des ajustements sur les éléments communs à d'autres entités du portefeuille. Enfin, les gestionnaires et fonctionnaires sont imputables des résultats qui les concernent directement.

La LAP introduit des assouplissements budgétaires afin de laisser une plus grande latitude aux gestionnaires et de permettre une gestion axée sur les résultats : le crédit portant sur une période de plus d'un an, le report de crédit, le transfert de crédit entre programme, le crédit net, l'utilisation du produit de l'aliénation d'un bien et l'échange de service entre ministères et organismes budgétaire. Elle prévoit en outre que l'on peut pousser plus loin la transformation du cadre de gestion et la latitude confiée aux gestionnaires via les « contrats de performance et d'imputabilité (CPI) » et les « ententes de gestion ». le CPI vise l'amélioration de la performance en regard de la qualité des services et de l'imputabilité et l'instauration des mesures des résultats comme principal moyen de surveillance et de contrôle de la gestion en remplacement des contrôles centraux sur les processus et les facteurs de production. Un CPI est un contrat entre le dirigeant d'une unité administrative et le Ministre responsable en vertu duquel en échange d'engagement d'amélioration de service, le Ministre fournit des marges de manœuvres adaptées à sa situation particulière. L'entente de gestion est une entente entre le Ministre et le conseil du trésor, qui à partir de délégations additionnelles consenties par ce dernier, vient compléter le dispositif de gestion allégée d'une unité administrative.

Chapitre 1 : Grands traits des pratiques financières publiques contemporaines dans le monde

En 2004, le nouveau gouvernement s'est donné un plan de modernisation de l'administration publique, « moderniser l'Etat pour des services de qualité aux citoyens ». ce plan triennal s'articule autour de l'amélioration de façon de faire(par la mise en place d'un guichet unique, l'intégration des services administratifs, le développement du gouvernement en ligne , l'introduction du partenariat public-privé), de l'allègement des structures(par un exercice de révision systématique des organismes, le regroupement de certaines structures et la créations d'agences autonomes), de la réévaluation des programme(par la simplification et le recentrage des programme, la lutte au cloisonnement et une révision des programmes de subvention) et d'une meilleur planification des ressources humaines par la réduction des effectifs, le redéploiement des personnels et la gestion de la relève.

Les deux approches, celle définie par la LAP et celle du plan de modernisation vise des objectifs similaires, soit l'amélioration des façons de faire et de la performance de l'appareil d'Etat. Leur intégration peut à l'occasion poser certains problèmes car elles ne semblent pas toujours en continuité l'une de l'autre. Ainsi en est –il par exemple des CPI et des ententes de gestion qui sont handicapés par les contraintes générales affectant les ressources financières et humaines mises en place depuis 2004. Il semble que l'amélioration de la productivité soit désormais autant recherchée par l'utilisation de moyens applicables à l'ensemble de l'administration publique(par exemple le non remplacement d'un départ à la retraite sur 2 ou le développement de services partagés par plusieurs ministères ou organisme) que par la réalisation d'objectifs spécifiques à chaque organisation auxquelles sont associées certaines mesures d'allègement administratif.

En vertu de la LAP, l'octroi de moyens additionnels de gestion est lié à un engagement d'amélioration dans l'ordre des résultats. On ne remet pas en question ce qui existe déjà : on se demande certes si on pourrait faire plus avec les mêmes ressources ou la même chose avec moins de ressources mais l'accent porte principalement sur la réalisation d'objectifs nouveaux, l'atteinte de résultats qui auparavant n'étaient pas définis. Du moins en est –il ainsi dans l'axe de la gestion centrée sur les résultats. Dans l'axe budgétaire, les décisions sont prises en fonction du respect du cadre financier et des priorités du gouvernement. En contraignant l'augmentation des budgets de la plupart des ministères et en diminuant progressivement les effectifs de la fonction publique ; une pression soutenue s'exerce sur l'ensemble de l'appareil publique québécois. Cette pression toutefois, étant dissociée de la démarche GARS, ne peut garantir que les gain se feront suivant

l'architecture objectif-cible-indicateur défini dans la planification stratégique. L'atteinte des objectifs budgétaires à court semble prendre le pas sur le respect des engagements de moyen et long terme.

En pratique, il semble difficile de traduire les choix budgétaires, établis par le programme, dans une répartition des ressources présentées en fonction des orientations stratégiques de performance. Les rapports annuels de gestion cherchent à faire le pont entre les deux, à situer les choix budgétaires dans le cadre des orientations stratégiques retenues. Il ne permet pas cependant d'apprécier l'amélioration qui en découlera dans l'atteinte des objectifs et des cibles. La GARS met à la disposition des décideurs et des parlementaires une information de qualité permettant de situer les décisions budgétaires dans un ensemble plus vaste. Mais elle ne guide pas directement l'allocation des ressources.

Paragraphe 2 : Analyse de l'implémentation de la nouvelle gouvernance financière publique dans les systèmes financiers publics de la France, du Royaume-Uni et de l'Australie

Nous analyserons successivement l'implémentation de la nouvelle gouvernance financière publique dans les systèmes financiers publics de la France, du Royaume-Uni et de l'Australie.

A- Le cas de la France

En France, la GAR a été introduite en même temps qu'une réforme budgétaire de grande ampleur et cette simultanéité a permis que les deux opérations se fécondent mutuellement. Du côté budgétaire, la LOLF voté en 2001 a changé la structure du budget français en mettant l'accent sur la gestion des programmes. En effet, les crédits y sont présentés maintenant par missions, programmes et actions. Du côté de la GAR, on utilise le même véhicule : à chaque programme sont associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance. Le rapport annuel de performance assure la reddition de comptes et permet de suivre le cheminement de l'Administration. L'encadrement administratif de la réforme a été assumé par une équipe de chargés de mission, sous l'autorité du Ministre responsable de la réforme. L'implantation de la LOLF s'est faite progressivement sur un horizon de 4 ans de sorte que le 1^{er} budget par programmes est celui de 2006. Au cours de cette période, des documents d'informations sont venus préciser

certaines aspects de la réforme et des guides ont été élaborés qui ont facilité la mise en œuvre.

Le gouvernement français porte la réforme au plus haut niveau (premier Ministre et conseil des Ministres) ajuste le calendrier de préparation du budget pour que la performance y trouve sa place et voir à ce que tous les ministères y donnent suite. Le Parlement reçoit le document budgétaire et fait l'analyse des crédits budgétaires en utilisant les informations annexées par programme (stratégie-objectifs-indicateurs-cibles). Les ministères prennent les engagements concrets par rapport à la performance et rendent compte des résultats. Le « forum des responsables de programmes » qui réunit l'ensemble des gestionnaires de programme permet des échanges permanents sur les meilleurs façons de résoudre les difficultés rencontrées. la Cour des comptes mène des audits de modernisation qui permettent de valider l'information contenues dans les documents de performance. L'opération de reprogrammation budgétaire (missions, programmes, actions) a conduit à décomposer la structure administrative en une unité de gestion opérationnelle, ce qui facilite la déclinaison pyramidale des objectifs et des cibles et responsabilise les gestionnaires. D'un autre côté, les responsables de programme ont obtenu une latitude de gestion plus grande et peuvent désormais gérer leurs budgets avec plus d'autonomie : répartition des moyens entre les différentes unités opérationnelles, réaffectations des crédits entre les différents postes budgétaires, possibilité de virement entre programmes et de report. En outre, les organisations peuvent recourir aux contrats de gestion et avoir une liberté de manœuvre plus grande encore en contrepartie d'engagements accrus.

La mesure de la performance doit permettre d'orienter la gestion vers les résultats afin d'améliorer l'efficacité de la dépense publique une fois le montant de celle-ci déterminé. L'intérêt de la performance se situe donc essentiellement dans la phase de gestion des crédits, une fois ces derniers votés. La performance n'a pas pour but de définir le niveau des moyens en fonction des objectifs ou résultats attendus ou visés mais, pour un niveau donné d'optimiser les résultats. La mesure de la performance peut ponctuellement contribuer à fonder des décisions stratégiques en matière de politiques publiques comportant des incidences budgétaires en amont du processus de budgétisation mais elle n'a pas pour but de faire une budgétisation par objectif.

Une procédure de construction du budget de l'Etat à partir des sommes nécessaires à la réalisation des objectifs pré définis, bref un lien métallique entre performance et budget a été écarté pour des raisons suivantes publiquement formulées :

- Le budget de l'Etat se construit sous contrainte d'enveloppe globale et , ce faisant, la répartition des enveloppes de programme se fait à partir d'un montant global pré déterminé qui est le reflet de la situation des finances et de contexte macro-économique ;
- Le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas direct car des moyens constants ne sont pas la garantie du niveau de la performance ni des moyens accru la garantie d'une amélioration.

L'expérience française, même si elle est récente par rapport aux autres, est intéressante à plus d'un point de vue. La simultanéité de la réforme budgétaire et de l'introduction de la GAR a permis de faire en sorte que les liens explicites soient établis entre les deux, renforçant l'une et l'autre. Une mobilisation générale de l'ensemble de l'appareil public a été nécessaire pendant la mise en place progressif sur quatre ans et elle a pu bénéficier d'expériences pilotes qui ont servi à mieux asseoir ses différentes dimensions. Son impact réel dès lors que les parlementaires ne se la sont pas encore clairement appropriés, reste à établir. Il reste clair à ce stade-ci, toutefois, que les résultats serviront à informer la démarche budgétaire plus qu'à la déterminer.

B- Le cas du Royaume-Uni

Le gouvernement britannique s'est engagé dès le milieu des années 1980 dans une démarche visant à améliorer la performance de l'Administration publique. Aucune loi de portée générale n'est cependant venue définir un cadre légal à cette opération. On a plutôt choisir de procéder de manière ad 'hoc au fur et à mesure que certaines interventions législatives apparaissent nécessaires. C'est ainsi par exemple que fut adopté le *Civil Service Act* en 1992 qui précise la délégation de pouvoir relative aux conditions de travail et notamment les salaires, le *Ressources and Accounts Act de 2000* qui oblige les ministères à se doter d'une structure interne de vérification et le *Public Service Code* de 2006 qui définit les valeurs fondamentales que les ministères et organismes doivent respecter dans leur gestion des personnels.

C'est par le biais de documents d'orientation ou de politique que s'est progressivement développée la gestion axée sur la performance au Royaume Uni. Que ce soit Next Steps, The Civil Service White Papers ou Modernisation Gouvernement, divers documents jalonnent le parcours du gouvernement britannique et font progresser la démarche publique. Ils sont la plupart du temps, l'œuvre du Cabinet Office du HMT (Her Majesty Treasury) ou du Civil Service Département qui sont les instances administratives les plus impliquées dans l'implantation de la GAR. C'est dire que les plus hautes autorités politiques de l'Etat non seulement suivent les mouvements de près, mais donne les instructions qui gouverne sa mise en œuvre tout en confiant à leurs fonctionnaires directes, le soin d'y donner suite.

Dans la démarche britannique, il convient de souligner le rôle très actif joué par le ministère des finances ou HMT. Celui-ci intervient sur deux plans : le budget et les objectifs de performance. En effet, on a confié aux responsables du budget des ministères et organismes, le soin de s'assurer que les objectifs budgétaires attribués à chaque instance administrative soit articulés avec les objectifs de résultats poursuivis et que les enveloppes budgétaires en tiennent compte. La conséquence directe de cette décision fut évidemment qu'une en phase particulière fut place sur l'amélioration du rendement, donc sur les produits et les résultats immédiats des programmes publics.

Depuis 1997, deux exercices administratifs menés par le HMT structurent la démarche comme il paraît à la figure 7.7 (page 191). Le premier, les *Spending Review* (SR), effectués aux deux ans fixent le cadre triennal de dépenses de chaque ministère et organisme. Les objectifs des SR sont de redéployer l'argent public vers les priorités principales du gouvernement, de modifier les politiques afin que les fonds soient dépenses en bonessient, de renforcer la coordination entre les ministères pour améliorer le service public et de mettre fin aux dépenses superflus et au gaspillage. Ils sont donc inspirés par la rigueur budgétaire et la volonté du gouvernement de se dégager progressivement des marges de manœuvres. A ce premier exercice, en est accolé un second, les Publics Services Agréments (PSA) qui fixent les résultats à atteindre pour chacun des ministères et organisme. RS et PSA sont donc liés au même titre qu'intrants produits et résultats sont interdépendants.

Ayant défini le cadre triennal des dépenses de chacun, le HMT négocie ou supervise avec les autorités des ministères et organismes la préparation des ententes de services

publics, les objectifs et les cibles autant que la façon de mesurer la performance. Les PSA reposent sur quatre principes de performance établis dans le livre blanc de 2002 sur les SR :

- La définition par le gouvernement d'orientations nationales centrées sur des résultats ;
- La délégation des responsabilités aux gestionnaires des services publics en leur donnant un maximum de souplesse ;
- Des mécanismes indépendants et efficaces d'audit et d'inspection pour renforcer la responsabilisation ;
- La transparence des résultats obtenus avec une meilleure information sur les performances locales et internationales.
- Dans chaque PSA, on retrouve un certain nombre d'éléments : une orientation globale liée à la mission fondamentale du ministère ou de l'organisme, des objectifs à réaliser et parfois des objectifs minima, des cibles de performance et l'identification des personnes responsables de l'atteinte des objectifs. Les PSA sont accompagnées de notes techniques qui indiquent de quelle façon sont mesurées les cibles et ils doivent également donner lieu à la préparation de plans de mise en œuvre ou de livraison, comme on peut le voir dans la figure

En 2005, on a complété le dispositif en y ajoutant les Compability Review (CR) qui font, pour la première fois, un examen en profondeur des ministères afin de déterminer s'ils sont en mesure de rencontrer leurs objectifs actuels et de se préparer aux défis à venir. Des équipes spéciales, les Compability Review Team (CRT) formées de fonctionnaires du Cabinet Office, du HMT et d'experts externes, procèdent à l'évaluation de la performance des ministères, à partir d'un questionnaire inspiré du PART américain, attribuent une note et font des recommandations sur les aspects de la gestion qui méritent d'être améliorés.

En somme, on relève d'un cran la pression à la performance en y ajoutant des appréciations basées sur des analyses portant sur l'ensemble de la gestion et débordant du cadre formel des PSA.

Comme les PSA sont conçus en concertation avec HMT, celui-ci les fait évoluer en tenant compte de ses propres préoccupations, d'ordre budgétaire. Ainsi en 2004, le SR a

assigné à chaque ministère un objectif d'efficacité consistant à effectuer ses activités principales à un coût moindre, le gouvernement souhaitant dégager plus de 20 milliard de livres de gain annuel d'efficacité à l'horizon 2007-2008. L'exercice suivant, qui couvre la période allant jusqu'en 2010 est différent des précédents dans la mesure où des objectifs de plus longs termes sont recherchés. Il est fondé sur une remise à plat (budget base 0) des dépenses existantes afin de vérifier la capacité des ministères de réaliser de manière durable les objectifs gouvernementaux. Il ne s'agit plus seulement de dégager des sommes aux d'un redéploiement des dépenses. C'est à partir de ces réexamens partant de 0 que la base de crédit reconductible de chaque ministère sera déterminée.

Si les informations sur la performance sont évoquées directement lors des négociations pour l'établissement des SR et, ce faisant, ont une influence non négligeable sur l'établissement du cadre budgétaire, on ne peut pas dire pour autant qu'un lien pré déterminé et mécanique existe entre les performances passées et la répartition des ressources futures. Elles permettent une planification certainement plus efficace et des dépenses plus efficaces. Les budgets triennaux avec reports de crédits d'une année à l'autre sont un autre élément important du dispositif renforçant les rapports entre planification et budgétisation. Mentionnons aussi l'introduction en 2002 de la « rémunération à la performance » dont l'objectif est de faire la promotion de l'amélioration continue en récompensant les meilleurs employés qui contribuent à la bonne performance de l'organisation. Ainsi, ceux qui n'atteignent pas un seuil acceptable de performance ne reçoivent pas d'augmentations salariales et ne peuvent obtenir de prime ; les autres reçoivent des augmentations dont le pourcentage varie selon une échelle de performance qui inclut trois niveaux.

L'expérience du Royaume-Uni est à plusieurs égards intéressante du point de vue de la gestion et de la budgétisation axée sur les résultats. On y dénote une forte implication de plus hautes autorités politiques et administratives de l'Etat par le biais d'exercices récurrents à forte contrainte budgétaire. Un cadre pluriannuel de performance et de budgétisation donne une certaine stabilité d'opérations aux ministères et organismes publics. L'introduction d'une rémunération à la performance a en plus permis d'associer concrètement tous les fonctionnaires à l'atteinte des objectifs de leur organisation. Il convient cependant de signaler certaines disparités, certains ministères n'ayant pas suivi avec la même attention toutes les agences qui leur sont rattachées. Notons enfin que le gouvernement britannique, au cours des dernières années, a diminué sensiblement le

nombre d'objectifs à poursuivre de manière à permettre une meilleure focalisation de l'appareil administratif.

C- Le cas de l'Australie

L'Australie s'est engagée tôt dans la gestion axée sur la performance, en fait depuis le programme d'amélioration de la gestion financière qu'elle a lancé en 1983. Elle a poursuivi par la suite une application progressive fondée sur la décentralisation et respectueuse du partage des juridictions au niveau national. C'est entre 1996 et 1999 que le cadre que le cadre administratif de gestion qui, jusque-là, avait présidé à l'instauration de la GAR fut complété par un dispositif législatif. Ainsi, en 1997, le *Financial Management and Accountability Act* a défini les responsabilités et pouvoirs financiers des ministères et organismes de même que les mécanismes de gestion de la performance. En 1999, la loi sur le Vérificateur général fut modifiée pour lui donner une habilitation en matière de performance et *le Australian Public Authority Act* fut adoptée pour permettre la création d'agences exécutives tournées vers la recherche de résultats améliorés. Une charte de sincérité budgétaire fut également adoptée, qui établit un cadre pour l'exécution plus transparente de la politique budgétaire et met de l'avant, entre autre, l'obligation pour les administrations publiques de divulguer leur stratégie budgétaire et d'en rendre compte.

Le schéma ci-dessous présente le processus global suivi par l'administration australienne dans l'établissement de la GAR. Il s'agit d'une démarche itérative qui commence par la définition par le gouvernement des secteurs d'activité névralgiques pour lesquels il souhaite qu'une gestion par résultats soit implantée. Chaque ministère et organisme concerné doit ensuite définir les objectifs et indicateurs permettant de comparer les performances et développer les systèmes d'information appropriés. Sur la base des résultats obtenus, des changements seront introduits dans la gestion et une révision des paramètres de comparaison sera effectuée.

Dans ce processus, divers acteurs interviennent. D'abord, le premier Ministre et le conseil des Ministres y jouent un rôle central en fixant les priorités et en dictant les lignes directrices sur le contenu et la préparation des rapports. Administrativement, le ministère des Finances et de l'Administration est l'acteur clé puisqu'il est chargé d'orienter les politiques de gestion de la performance pour l'ensemble de l'appareil public ; il donne par conséquent des Directives sur les informations à présenter et précise concrètement avec les

ministères et agences la façon particulière dont ils s'en acquitteront. L' « *Australian Public Service Commission* » complète le dispositif administratif en proposant des ajustements aux politiques et en diffusant les meilleures pratiques. Ensuite, parlement intervient et procède par l'entremise de comités parlementaires spécialisés à un examen des objectifs et des résultats. Ainsi, le « *Joint committee of Public Accounts and Audit* » scrute la performance de toutes les agences en regard des fonds qui leur ont été alloués, s'appuyant à l'occasion sur les vérifications de performance exécutées par l' « *Australian National Audit Office* ».

Le gouvernement ayant spécifié les domaines prioritaires pour lesquels il veut que l'action publique ait des impacts positifs (défense et sécurité national, vie professionnelle et familiale, démographie science et innovation, environnement durable, etc.) et le parlement ayant voté les crédits permettant de manière à maximiser la performance. Il convient de noter que l'administration australienne opère en mode largement décentralisé et qu'il est du ressort de ses diverses instances, à partir des orientations définies centralement, d'articuler leur propres mises en œuvre. On met certes à leur disposition des outils pour les aider à s'inscrire dans le mouvement d'ensemble mais elles s'en servent chacune à leur façon. C'est donc a posteriori, par la reddition de comptes, que l'on mesure le chemin parcouru et non à posteriori par la définition de normes d'application standardisées.

La structure générale de la démarche suivie commence par une réflexion stratégique qui établit le cadre pluriannuel des objectifs visés, laquelle est complétée par une planification opérationnelle et des plans annuels d'activité. C'est à ce niveau que la liaison avec le financement se fait et que sont précisées les cibles concrètes en matière de production des biens et services pour chaque organisation et chacun de ses centres de décision. Ultimement, les objectifs vis-à-vis des différents niveaux de la structure se répercutent sur les attentes formelles des individus qui la composent, chacun portant sa part de responsabilité dans l'atteinte des résultats souhaités. Cette approche cherche à mobiliser toute l'organisation en définissant ce qui est attendu de chaque composante et ultimement, de chaque employé, en vue de la réalisation des objectifs de performance.

De façon spécifique, par rapport à la budgétisation, la gestion axée sur les résultats pratiquée en Australie se préoccupe davantage d'éclairer la prise de décision budgétaire que de la déterminer. Elle cherche principalement à faciliter la réaffectation des ressources

vers les utilisations plus productives et à améliorer l'efficacité dans la gestion des programmes, la recherche d'économies directes étant marginale. Les changements introduits dans la procédure budgétaire visent à donner une plus grande autonomie de gestion assortie d'une obligation de gérer dans les limites des ressources allouées et à rendre davantage compte des performances réalisées. Par ailleurs, les accords passés entre le ministère des finances et de l'Administration et les agences exécutives offrent une certaine marge de manœuvre au-delà de ce qui est habituellement possible via la procédure budgétaire (produits de redevances, cession d'actifs, virement entre postes budgétaires, report de crédit, cadre pluriannuel).

Des exercices périodiques d'examen des dépenses et des programmes publics constituent l'élément central dans la procédure budgétaire australienne et permettent particulièrement d'utiliser les informations et performances pour éclairer les décisions budgétaires. Ce processus a été renforcé depuis 2006, le ministère des Finances ayant la responsabilité de mener un nombre plus restreint d'examen stratégiques annuels mais de plus grande portée en ce qui concerne la liaison budget-résultat.

Les avantages de l'approche australienne dans la mise en œuvre de la GAR sont de deux ordres. En premier lieu, il convient de signaler la flexibilité dans l'application. Le cadre législatif n'est pas très contraignant et c'est surtout par le biais du cadre administratif que s'opérationnalise progressivement la GAR. Autre élément important : la hiérarchisation des priorités du gouvernementales et ministérielles qui se répercute sur la structure intégrée d'objectifs, de cibles et d'indicateurs. Si, d'un autre côté, certaines faiblesses méritent d'être soulignées, mentionnons l'absence de lien effectif entre gestion et budgétisation, entre résultats obtenus et ressources allouées, encore que les initiatives prises en 2006 cherchent à concrétiser ce lien. Ajoutons que l'approche fortement décentralisée dans la définition des programmes et reddition de comptes (où les organismes centraux jouent un rôle d'animateurs et d'accompagnateurs explique sans doute qu'il y ait une certaine disparité, constatée et admise par les autorités, dans l'application de la GAR, ce qui rend l'information plus difficile à comparer.

**CHAPITRE 2 : ANALYSE CRITIQUE DES SYSTEMES FINANCIERS
PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA**

CHAPITRE 2 : ANALYSE CRITIQUE DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

L'implémentation de la nouvelle gouvernance financière publique dans les systèmes financiers publics des Etats développés que nous venons d'examiner à la section 2 du chapitre précédent²⁷⁶(*cf supra*) démontre que l'intégration de la gestion axée sur les résultats à la gestion financière et au processus budgétaire ne va pas de soi. L'objectif de départ de la budgétisation axée sur les performances qui est d'allouer les ressources vers les programmes montre de bons résultats. La budgétisation axée sur la performance établit donc un lien explicite entre l'information sur les résultats et la prise de décision et cherche en théorie à récompenser les plus performants et à sanctionner les moins performants.

Pour y arriver, les pays examinés ont tous mis en place un processus partant de la normalisation à l'application et aux aménagements. Ils se sont basés, entre autres, sur des paramètres internes tels que le système de gouvernance, les ressources matérielles et les systèmes d'information. A notre avis ces paramètres ont été déterminants dans les résultats obtenus par ces pays qui ne sont pas encore ceux escomptés. En effet, la finalité pour l'instant dans ces pays semble avoir consisté à éclairer la prise de décision que de réaliser une allocation de ressources conformes à la performance.

La question qui se pose est alors de savoir si les réalités actuelles des Etats de l'UEMOA leur permettront tout au moins de tendre vers les résultats obtenus dans les Etats occidentaux *supra* examinés?

Nous allons tenter de répondre à cette question à travers ce chapitre qui analysera les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA sous les angles de la gouvernance, de la capacité opérationnelle des administrations financières et du système d'information. Mais avant d'aborder ces axes d'analyses (**Section 2**), et compte tenu de l'influence des bailleurs de fonds dans les finances publiques des pays de l'UEMOA, nous analyserons d'abord l'influence des aides publiques au développement (APD) sur lesdits systèmes (**Section1**).

²⁷⁶ Cf. *supra*, page 239 s

SECTION 1 : DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS SOUMIS FORTEMENT AUX INFLUENCES EXTERNES

Les pays de l'UEMOA entretiennent depuis les indépendances des années 1960 des relations de coopération avec de multiples bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux qui apportent leur assistance financière dans le cadre de l'APD. Les partenaires bilatéraux regroupent essentiellement les grands pays industrialisés comme les Etats-Unis, la France, l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, les Pays-Bas, la Suisse, la Suède, etc. Parmi les partenaires multilatéraux, on retrouve principalement les institutions financières internationales à savoir le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, mais aussi les organismes internationaux et régionaux de coopération économique comme l'OCDE, l'Union européenne, la Banque africaine de développement (BAD), l'Association internationale pour le Développement (AID), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et certains organismes spécialisés de l'Organisation des Nations Unies (PNUD, OMS, PAM, OIT, UNESCO...).

L'influence des financements extérieurs sur la gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires de l'aide a connu une évolution dans le temps. Si à l'origine, l'intervention des bailleurs était principalement financière, elle s'est transformée depuis les PAS des années 1980, et surtout 90, et a entraîné un changement du modèle de gestion budgétaire et financière.

Nous examinerons dans cette section le contexte initiale de réforme des systèmes financiers (Paragraphe 1) avant d'aborder les contraintes de l'Aide Publique au Développement (APD) sur lesdits systèmes.

Paragraphe 1 : Des systèmes réformés sous pression extérieure

Après les indépendances, les Etats anciennement colonies françaises ont reconduit certains mécanismes financiers qui existaient pendant la période coloniale. Les textes financiers adoptés après les indépendances ont été aussi largement inspirés du système financier français de la Vème République²⁷⁷. Les principes budgétaires et comptables sont analogues, sinon identiques à ceux institués par l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959

²⁷⁷ Ibidem ; BOULEY D., FOURNEL 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, p. 61 et s.

relative aux lois de finances et du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique²⁷⁸. Les traits de spécificité par rapport au système français concernaient d'une part, l'importance accordée au budget d'investissement, encore appelé budget de développement ; et d'autre part, la centralisation du processus d'exécution avec un Ministre des finances ordonnateur principal unique du budget de l'Etat.

A cette époque, et ce jusqu'au début des années 80, l'intervention des bailleurs extérieurs n'avait pas réellement d'incidences sur les cadres normatifs de gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires de l'aide au développement. L'action des partenaires extérieurs était seulement financière et consistait dans le financement de projets d'investissement pour la mise en place d'infrastructures de bases ; puis de programmes d'industrialisation. L'objectif était la promotion du développement économique et social qui justifiait l'existence du budget spécifique (budget d'investissement) à côté du budget ordinaire ou de fonctionnement. Les ressources finançant les budgets d'investissement provenaient donc essentiellement de l'APD. Mais les bailleurs extérieurs n'intervenaient pas sur les systèmes de gestion des finances publiques. Leur rôle se limitait à l'aide à la décision politique et à la rationalisation des choix dans les projets d'investissement²⁷⁹. Ils s'intéressaient ainsi au développement des capacités d'évaluation des investissements prioritaires, compte tenu des financements disponibles.

A- Les programmes d'Ajustement structurels: contraintes de fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

Dans les années 1980, les crises des finances publiques dans les pays en développement et les mesures de stabilisation conduites sous les auspices des Institutions Financières Internationales (IFI) vont ouvrir une nouvelle étape dans la stratégie de

²⁷⁸ Au Burkina Faso et au Mali par exemple, ce sont des ordonnances qui ont d'abord reproduit, dans le fond et la forme, l'ordonnance française du 2 janvier 1959 : respectivement Ordonnance n° 69-47/PRES/MFC du 18 septembre 1969 portant loi organique relative aux lois de finances Ordonnance n° 46 bis/PGP du 16 novembre 1960 portant règlement financier en République du Mali, avant d'être remplacées par des lois relatives aux lois de finances.

²⁷⁹ LAURENT Martial, « Les réformes budgétaires vues par les institutions internationales », in Réformes des finances publiques : la conduite du changement (Actes de la IIIe Université de printemps de Finances publiques du GERFIP), LGDJ, 2007, p. 114.

coopération des bailleurs de fonds avec les pays bénéficiaires de l'aide internationale. Le deuxième choc pétrolier et les déficits publics ont entraîné des déséquilibres macro-économiques et l'endettement de nombreux pays africains.

Des programmes d'ajustement structurels ont été identifiés et conduits par les organismes multilatéraux, notamment le FMI et la Banque mondiale, comme solutions pour y remédier²⁸⁰.

Les mesures préconisées impliquaient la libéralisation de l'économie avec un désengagement progressif de l'Etat au profit de l'initiative privée. Elles visaient, sous l'égide du FMI, à stabiliser les agrégats macro-économiques et à lutter contre les déficits publics. Mais elles touchaient aux politiques budgétaires des pays concernés par les programmes d'ajustement, d'autant plus qu'elles étaient menées en complémentarité avec des réformes structurelles et institutionnelles de long terme soutenues par la Banque mondiale. C'est l'ensemble des finances publiques qui était concerné par les mesures de stabilisation et d'ajustement structurel. Les incidences de ces mesures sur les systèmes budgétaires et financiers apparaissent de manière visible : réduction du nombre des fonctionnaires, des salaires, des subventions de l'Etat et réorientation des dépenses vers des secteurs sociaux jugés prioritaires²⁸¹. L'ampleur des mesures d'ajustement²⁸¹ a varié selon les pays. La plupart des Etats membres de l'actuelle UEMOA, comme le Sénégal, la Côte d'Ivoire, ont été sous ajustement structurel depuis les années 80 ; tandis que d'autres, comme le Burkina Faso n'ont connu les PAS que depuis la décennie 90.

L'on voit donc que le contexte de crise des finances publiques et de dérèglement économique des années 80 a changé la stratégie de coopération des fournisseurs de l'aide internationale avec les pays bénéficiaires. Les bailleurs extérieurs, sous la conduite des IFI, ont changé leur stratégie d'aide à des projets de développement en intégrant dans leurs

²⁸⁰ Ibidem, p. 115. Pour plus de développements sur les PAS et leurs conséquences sur les pays africains, voir DIOUBATE Badara, La Banque mondiale et les pays en développement : de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance, L'Harmattan, 2009.

²⁸¹ Les réformes préconisées dans le cadre des PAS résultaient en réalité du consensus de Washington qui posait dix principes de réformes en vue de la stabilisation de l'économie et des finances publiques en crise : 1. Discipline budgétaire, 2. Redéfinition des priorités en matière de finances publiques, 3. Réforme fiscale, 4. Libéralisation des taux d'intérêt, 5. Taux de change compétitifs, 6. Libéralisation du commerce, 7. Libéralisation des investissements directs étrangers, 8. Privatisation, 9. Déréglementations, 10. Droit de propriété ; DIOUBATE Badara, La Banque mondiale et les pays en développement : de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance, L'Harmattan, 2009, p. 89 et s.).

conditionnalités des mesures de réformes touchant aux questions institutionnelles et de conduite des politiques budgétaires. Parallèlement aux PAS, les mécanismes d'analyse et de diagnostic ont été renforcés et étendus à l'ensemble des dépenses publiques. Les revues des investissements ont été transformées en Revues de dépenses publiques (RDP). L'objectif des RDP était d'évaluer les faiblesses du système de gestion des différentes catégories de dépenses (dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement, salaires, dépenses de biens et services) et de formuler des mesures pour améliorer leur efficacité et leur efficience²⁸².

Les PAS ont aussi inauguré une réorientation de la stratégie de coopération des partenaires financiers internationaux avec les pays de zone africaine étudiés. Les pays et organismes d'aide ne vont plus se satisfaire du modèle de gestion des finances publiques des candidats à leurs concours financiers.

Le triomphe du libéralisme politique et économique au début des années 90, consécutif à l'effondrement du bloc de l'est, ouvre une nouvelle ère dans les relations de coopération financière internationale. La prise de conscience de l'échec des PAS et du « consensus de Washington »²⁸³ n'a pas sonné le glas de la conditionnalité. Les Etats et organismes d'aide vont simplement la réorienter vers la recherche de qualité dans la gestion budgétaire. Cela s'est traduit d'une part, par l'élaboration de standards de bonne gestion budgétaire et financière; et d'autre part, par une conditionnalité imposant l'efficacité et la performance de gestion, qui a conduit, pour les pays concernés, au changement de leur système financiers publics.

B- La diffusion de standards de bonne gestion budgétaire et financière

A partir de la décennie 90 et comme nous l'avons souligné plus haut²⁸⁴ les Institutions de Breton-Wood (IBW) et la communauté des bailleurs de fonds dans son ensemble, vont progressivement placer les questions institutionnelles, de bonne gouvernance, et ensuite la

²⁸² LAURENT Martial, « Les réformes budgétaires vues par les institutions internationales », in Réformes des finances publiques : la conduite du changement, op. cit., p. 115.

²⁸³ CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François, « Tout changer pour que tout reste pareil ? », in CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François, Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, éd. Economica, 2ème éd., 2003, p. 3 et s.

²⁸⁴ Cf paragraphe 2 de la section 1 du chapitre 1 de la première partie

lutte contre la pauvreté au cœur de leurs politiques de conditionnalités²⁸⁵. Ce changement de perspective implique de nouvelles exigences en termes de bonne gouvernance budgétaire et de gestion des dépenses publiques : renforcement des capacités institutionnelles, élaboration de nouveaux standards de gestion budgétaire et d'instruments d'évaluation des finances publiques²⁸⁶.

L'attachement des organismes d'aide à la qualité de la gestion financière se manifeste tout d'abord par l'élaboration et la diffusion de standards de bonne gestion des finances publiques et la mise en place de mécanismes d'évaluation. Il s'agit de principes et bonnes pratiques de gouvernance budgétaire et financière dont les IFI, mais pas exclusivement, sont les principaux promoteurs depuis les années 90²⁸⁷. La Banque mondiale a ainsi publié en 1998 un Manuel de gestion des dépenses publiques²⁸⁸, qui est un document de référence contenant des principes et des bonnes pratiques en vue d'améliorer la gestion budgétaire et financière des Etats. De nouveaux instruments de diagnostic et d'analyse ont été aussi mis en place pour évaluer la gestion des finances publiques²⁸⁹, celle des dépenses publiques²⁹⁰ ou certains aspects spécifiques comme les procédures de passation des marchés publics²⁹¹.

²⁸⁵ LAURENT Martial, *ibidem*, p. 116.

²⁸⁶ Comme le souligne Martial LAURENT, « À partir de la fin des années 90, la dimension institutionnelle et la gouvernance ont pris une importance croissante. Les travaux de D. North ont contribué à donner une place plus importante aux aspects institutionnels pendant cette période. Les réformes en général, et celles relatives aux dépenses publiques, ont progressivement accordé une plus grande attention au renforcement des capacités institutionnelles [...], on assiste à une multiplication de nouveaux instruments de diagnostic et d'analyse des systèmes de gestion des dépenses publiques incluant la dimension institutionnelle et une approche globale », LAURENT Martial, « Les réformes budgétaires vues par les institutions internationales », *op. cit.*, p. 116.

²⁸⁷ CHEVAUCHEZ Benoît, « Gouvernance budgétaire et gestion des dépenses publiques : un domaine d'activité croissant des organisations internationales », *Gestion et finances publiques*, n° 7 -juillet 2010, pp. 551-554.

²⁸⁸ *Public Expenditure Management Handbook*, The World Bank, 1998 ; version française disponible depuis 2000.

²⁸⁹ Examen de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur public (Country Financial Accountability Assessment (CFAA)) initié en 1997 et couvrant l'ensemble du processus budgétaire.

²⁹⁰ *Public Expenditure Reviews (PER)*.

²⁹¹ *Country Procurement Assessment Review (CPAR)* initié en 1998.

La Banque accorde aussi une importance aux questions institutionnelles et de gouvernance, notamment à la qualité de la gestion publique²⁹². Mais c'est le FMI qui semble avoir produit plus de normes en matière de gestion des finances publiques. En 1986 déjà, il a publié la première version de son Manuel de statistiques des finances publiques dont les principes de classification économiques des charges et fonctionnelle des dépenses furent largement adoptés par les Etats²⁹³. La bonne gouvernance financière, et particulièrement la question de la transparence²⁹⁴, constitue son principal domaine d'action. Il a ainsi adopté en 1998 un Code de bonnes pratiques en matière de transparence de finances publiques²⁹⁵ qui synthétise les principes de bonne gouvernance financière ; puis en 2001, un Manuel sur la transparence des finances publiques qui explique les principes du code et analyse les bonnes pratiques²⁹⁶. Un questionnaire y est intégré et permet une auto-évaluation de la transparence des finances publiques de chaque pays. La transparence des finances publiques y est définie comme « l'information sans réserve du citoyen sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les objectifs de la politique des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires.

Cette transparence permet que le débat public ait lieu sur la base d'informations fiables. Elle renforce en outre la responsabilisation et la crédibilité des pouvoirs publics. Les deux documents ont été révisés en 2007 pour améliorer et approfondir les principes de

²⁹² Elle a ainsi introduit des Revues institutionnelles et de gouvernance. Des indicateurs d'examen institutionnel et de performance ont été définis (Country Performance and Institutional Assessment (CPIA)). L'objectif de ces indicateurs est de mesurer la qualité de certains aspects de la gestion publique comme la transparence, la lutte contre la corruption, la fonction publique, la gestion financière, etc. ; LAURENT Catherine, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Banque Mondiale », in La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde (actes de la IVe Université de printemps de Finances publiques organisée par FONDAFIP), LGDJ, 2009, p. 27.

²⁹³ Le Manuel fut adapté en 2001.

²⁹⁴ CHEVAUCHEZ Benoît, « Le Fonds Monétaire International et la transparence budgétaire », RFFP, n° 67- septembre 1999, pp. 231-240.

²⁹⁵ Ce code a été adopté par le Comité intérimaire du Conseil des gouverneurs du FMI le 16 avril 1998. Il synthétise les principes de bonne gouvernance financière internationale dans douze domaines ayant trait à la gestion des finances publiques ; BOULEY Dominique, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le Fonds Monétaire International », in La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde (actes de la IVe Université de printemps de Finances publiques organisée par FONDAFIP), LGDJ, 2009, pp. 16-18.

²⁹⁶ Ibidem, p. 18 et s.

transparence et de bonne qu'ils consacrent. D'autres instruments relatifs à des branches spécifiques de gestion des finances publiques (Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles par exemple) complètent le dispositif²⁹⁷. Sans être formellement contraignants, ces instruments juridiques ne sont pas dépourvus de tout effet sur les systèmes budgétaires des pays sollicitant l'aide des IBW²⁹⁸. Le code et le Manuel du FMI constituent des instruments de référence pour les autorités nationales et les organismes de la société civile qui peuvent y trouver des exemples de bonnes pratiques en vue d'améliorer la transparence des systèmes financiers. Ainsi, la classification économique des dépenses publiques, recommandées par le Manuel de statistiques du FMI de 1986, a été reprise par les textes nationaux et les premières Directives de l'UEMOA relatives au cadre harmonisé de gestion des finances publiques²⁹⁹. En outre, les normes et principes qui y sont définis servent de référence aux systèmes d'évaluation par les institutions internationales. C'est ainsi le cas du Rapport sur l'observation des normes et des codes (RONC) concernant la transparence des finances publiques, élaboré sur la base du questionnaire associé au Manuel³⁰⁰.

Mieux encore que la diffusion de standards de bonne gestion, l'action des pays et organismes d'aide véhicule à l'égard des pays bénéficiaires un nouveau paradigme de gestion budgétaire et financière, fondé sur l'efficacité et la performance des dépenses publiques.

²⁹⁷ Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles, FMI, juin 2005 ; *ibidem*, p. 21.

²⁹⁸ BOULEY Dominique, *ibidem*, p. 18.

²⁹⁹ SANON Jean Gustave, « L'objectif de performance dans la politique d'harmonisation des finances publiques dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) », *op. cit.*, p. 65.

³⁰⁰ Les pays de toutes les régions du monde et de tous les niveaux économiques acceptent soumettre leurs systèmes de finances publiques aux principes du RONC. Ce rapport permet d'obtenir des informations sur le système de gestion des finances publiques d'un pays et d'évaluer son niveau de transparence. Cela est utile à une comparaison dans le temps et l'espace, et pour apporter des améliorations nécessaires ; BOULEY Dominique, *ibidem*, p. 21 et s.

C- Le développement d'une conditionnalité de performance et son influence sur les systèmes financiers publics

L'échec des PAS et les critiques des conditionnalités d'instruments ont ravivé l'intérêt pour la question de la lutte contre la pauvreté. Elle apparaît ainsi dans les préoccupations des organismes d'aide qui vont, depuis l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (Initiative PPTE), établir un lien entre l'efficacité de l'aide au développement dans la lutte contre la pauvreté et la réorientation de la gestion budgétaire vers la recherche de la performance, déjà appliquée dans certains pays industrialisés. L'Initiative PPTE est née au sommet du G 7 de Lyon de juin 1996, renforcée à Cologne en 1999. Elle a été suivie de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) lancée en 2005 au sommet du G8 de Gleneagles³⁰¹. La nouvelle approche de la conditionnalité (conditionnalité de performance) implique pour les pays bénéficiaires de nouvelles exigences de gestion orientée vers la performance de la dépense publique. Ce qui entraîne une rupture avec le modèle de gestion budgétaire hérité depuis la colonisation, basé sur la logique des budgets de moyens. Concrètement, le changement d'approche implique que désormais, tout pays à bas revenu désirant bénéficier de l'aide financière, ou de l'allègement de sa dette dans le cadre de l'IPPTE, devrait au préalable préparer et soumettre à l'approbation du Conseil d'administration du FMI et de la Banque mondiale, un document programme dénommé Document Stratégique de Réduction (ou Lutte contre) de la Pauvreté (DSRP). La nouvelle conditionnalité impose donc aux pays candidats à l'aide ou éligibles à l'IPPTE, en contrepartie des financements ou des annulations de dette, de définir dans ce document leurs programmes, objectifs et actions de lutte contre la pauvreté et d'améliorer leurs systèmes de gestion budgétaire. Les bailleurs impliqués dans l'IPPTE s'engagent dès lors à annuler partiellement leur dette en contrepartie de la réallocation des marges de crédits dégagées vers les dépenses prioritaires réductrices de la pauvreté³⁰². L'IADM visait quant elle à annuler la dette multilatérale due par ces Etats aux créanciers les plus importants. Parmi les premiers pays éligibles à l'IPPTE figurent de nombreux pays africains de la zone

³⁰¹ Voir le n° 223-224 de la Revue Afrique contemporaine consacrée au thème de l'aide au développement et de Réformes des finances publiques africaines, 2007/3-4, De Boeck & Larquier, 465 p.

³⁰² NOUPOYO Gabriel, « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », op. cit. p. 81 et 82 ; DE LUCCA Florence et RAFFINOT Marc, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », Afrique contemporaine, 2007/3-4, n° 223, p. 193.

franc ouest africaine (Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal) qui ont ainsi rédigé leur DSRP pour bénéficier de l'allègement de la dette³⁰³. Les politiques contenues dans le DSRP devaient être définies avec la participation de la société civile.

L'exigence des bailleurs, notamment le FMI et la Banque mondiale, a été également à l'origine de deux autres types de documents budgétaires dans les pays africains considérés. Il s'agit des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et des budgets-programmes élaborés Burkina Faso, au Mali, au Bénin ; puis au Sénégal dès le début des années 2000. Ces instruments se sont développés presque simultanément avec les CSLP dont ils devaient accompagner la mise en œuvre budgétaire. Les CDMT devaient assurer l'allocation pluriannuelle et sectorielle des dépenses publiques dans une perspective de gestion axée sur la performance comme l'exigent les bailleurs de fonds. Ils répondent ainsi au problème de la programmation pluriannuelle des politiques et des ressources de mise en œuvre des DSRP, déjà préconisée par les bailleurs de fonds sous forme de budgets pluriannuels (Medium Term Expenditure Framework)³⁰⁴. Les budgets-programmes concrétisaient l'orientation de la gestion vers l'atteinte de résultats, mesurables par rapport à des objectifs préalablement fixés.

L'introduction de ces nouveaux documents orientant le système de gestion vers la performance ne procède pas d'un choix volontariste, librement décidé et mis en œuvre par les autorités budgétaires de ces pays. Ils ne sont en réalité qu'une « traduction concrète de la budgétisation par objectifs préconisée par les bailleurs de fonds multilatéraux [qui], jusqu'alors insatisfaits de la conduite des approches sectorielles initiées au cours des années 90, se montrent désormais plus précis dans leurs recommandations notamment

³⁰³ Au Burkina Faso le premier Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) a été rédigé en 2000 et révisé à deux reprises en 2003 et en 2006. Il a été appliqué jusqu'en 2010 avant d'être remplacé par la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD). Le Mali a d'abord adopté un CSLP intérimaire en 2000 avant d'élaborer le CSLP I en 2002 puis du CSLP II en décembre 2006 ; MESPLE-SOMPS Sandrine et RAFFINOT Marc, « Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina Faso et Mali », op. cit., p. 7 ; BERGAMASCHI Isaline, DIABATE Alassane et PAUL Elisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, 2007/3-4, n° 223, p. 224 et s.

³⁰⁴ CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François, « Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs », in CLING Jean-Pierre et al., *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, éd. Economica, 2ème éd., 2003, p. 194.

lorsqu'ils établissent de manière claire leur préférence en faveur d'une classification des dépenses par catégories de « programmes », « de sous-programmes et « d'activités » »³⁰⁵.

La modernisation des systèmes budgétaires des pays bénéficiaires de l'aide vers la recherche de performance est devenue une exigence de la quasi-totalité des bailleurs multilatéraux et bilatéraux. Les pratiques de conditionnalité de performance comportent cependant des conséquences négatives sur les systèmes financiers des pays concernés.

Paragraphe 2: Les contraintes de l'APD sur les systèmes de gestion des finances publiques

Les contraintes que l'aide internationale exerce sur les pays bénéficiaires sont plus connues sous l'image négative de l'effet de dépendance des Etats bénéficiaires et des conséquences sociales des réformes économiques et structurelles imposées par les mesures d'ajustement structurel. Sur le plan strictement budgétaire deux séries de contraintes sur les systèmes financiers publics peuvent être imputées à l'APD. La première est d'ordre financier et la seconde est d'ordre juridique, car elle met en cause le cadre juridique de gestion des finances publiques.

On peut parler de contraintes financières en raison du poids difficilement supportable de l'APD qui menace ainsi la soutenabilité à long terme des finances publiques et la bonne discipline financière des Etats qui en bénéficient. L'accumulation des prêts à intérêts non remboursés engage les Etats dans le cycle de l'endettement (A) ; tandis que les multiples pratiques de conditionnalités des organismes d'aide placent les Etats dépendants de ressources extérieures dans une situation d'insécurité financière en raison de l'imprévisibilité du décaissement des montants prévus (B).

A- Le poids de la dette extérieure sur les finances publiques

C'est la première conséquence négative de l'APD. L'endettement contribue, avec les effets sociaux désastreux des PAS, à alimenter l'image négative et les critiques adressées à

³⁰⁵ NOUPOYO Gabriel, « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », op. cit. p. 89 et 90.

l'aide internationale. La gestion de la dette est une préoccupation majeure de tous les pays bénéficiaires de l'APD. La dette publique extérieure représente ainsi un poids important pour les finances publiques des Etats de l'UEMOA. Le tableau ci-dessous présente l'importance de la dette dans les recettes budgétaires des pays de l'UEMOA de 2010 à 2013.

Tableau n12: Evolution du stock de la dette publique des Etats de l'UEMOA de 2010 à 2013 *En millions de F CFA*

	2010	2011	2012	2013
Côte D'Ivoire	5611,13	6264,16	3884,97	4045,41
Bénin	592,66	613,62	638,97	756,47
Burkina	1118,07	1172,26	1287,06	1295,96
Mali	1181,63	1227,76	1380,34	1444,98
Niger	479,81	492,5	550,27	644,92
Sénégal	1508,48	1751,77	2048,6	2165,68
Guinée Bissau	147,58	157,88	168,94	161,08
Togo	260,3	241,94	278,8	343,66

Source : BCEAO

Le poids de la dette dans les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA est le produit de l'accumulation des prêts accordés par les bailleurs de fonds internationaux depuis les années 1960. La question de l'endettement s'est surtout posée avec acuité après les PAS et l'arrivée à échéance des prêts massifs accordés pendant les années 80-90³⁰⁶. Les Etats qui ont bénéficié des concours des bailleurs de fonds devaient ainsi rembourser les capitaux accordés en plus des intérêts des prêts. Il est arrivé ainsi que le remboursement de l'aide en plus des intérêts par des Etats à échéance opèrent des transferts nets négatifs vers les pays et organismes d'aide. On entre ainsi dans un cercle vicieux : les nouveaux emprunts servent au remboursement du principal et des intérêts. Ce phénomène auto-entretenu depuis les débuts de l'aide internationale aboutit à la crise de l'endettement, souvent dénoncée comme le signe d'un nouvel impérialisme économique qui compromet la soutenabilité à long terme des finances publiques nationales.

Ce phénomène est bien connu des pays africains considérés en raison de leur forte dépendance des flux de financements extérieurs. Longtemps affectés aux projets

³⁰⁶ JACQUEMOT Pierre, « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective » (IIèmePartie), Afrique contemporaine, n° 239-2011, p. 29.

d'investissement, l'aide internationale sert parfois de source de financement des déficits publics³⁰⁷. Le service de la dette constitue ainsi un poste important de leur budget. Or l'endettement est un phénomène néfaste pour les finances publiques de ces Etats, déjà fragilisés par la baisse de leurs produits d'exportation, essentiellement constitués de matières premières et des balances commerciales structurellement déficitaires.

C'est le constat de leur endettement excessif des pays en développement qui a conduit aux engagements d'annulation de la dette bilatérale et multilatérale avec les initiatives PPTE et IADM.

La maîtrise de la dette publique extérieure est même devenue une préoccupation des autorités communautaires ouest-africaines. La discipline budgétaire imposée aux Etats membres de l'UEMOA par le pacte de Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (PCSCS) l'a ainsi intégrée parmi les critères de convergence en limitant le taux d'endettement des Etats membres. Il s'agit du plafonnement du ratio de l'encours de la dette publique intérieure et extérieure à 70 % du PIB nominal et la non-cumulation des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs, qui figurent parmi les critères de premier rang du PCSCS.

En outre, le ratio du déficit extérieur courant (hors dons) par rapport au PIB nominal ne devrait pas excéder 5%. La stratégie d'endettement des Etats a fait l'objet d'une réglementation spécifique. Un Règlement³⁰⁸ portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA a été adopté en 2007 avec pour but d'organiser et de renforcer le système de gestion de la dette au sein des Etats. L'observation de ces textes est périodiquement rappelée aux Etats par les instances communautaires. Celles-ci ont relevé dans le projet de rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de juin 2012 que depuis 2006, les dépenses relatives au paiement des intérêts de la dette publique tendaient à progresser. Ce qui risque d'engager les Etats membres dans un processus de ré-endettement, et d'annihiler la perspective favorable actuelle découlant des mécanismes d'allègement et d'annulation de la dette extérieure suite aux initiatives PPTE et IADM³⁰⁹.

³⁰⁷ FALL (M.), « La problématique de l'aide budgétaire au Sénégal », Afrilex, n° 4-2004, p. 307

³⁰⁸ N°09/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007.

³⁰⁹ Voir projet de rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, Commission de l'UEMOA, juin 2012, p. 100.

B - L'imprévisibilité des financements par les mesures d'évaluation des systèmes de gestion budgétaire

La multiplicité des bailleurs et des modalités de conditionnalités affecte directement la mobilisation des ressources extérieures. Les conditionnalités discordantes relatives les unes aux politiques à mettre en œuvre et les autres aux performances et résultats obtenus accentuent l'imprévisibilité de l'aide internationale. Certes, toute l'aide internationale n'est pas soumise à des conditionnalités de résultats. Mais en subordonnant le décaissement d'une partie à l'atteinte de certains résultats, par nature aléatoires, ou à des conditionnalités de moyens dont les critères d'appréciation demeurent souvent incertains, les pratiques des bailleurs placent les budgets des pays considérés dans une insécurité financière. Le risque à craindre, comme ce fut le cas au Burkina Faso lors du test de la réforme de la conditionnalité de l'UE, est l'instabilité de la situation financière du fait de l'imprévisibilité des flux d'aide extérieure. 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. Or, dans le contexte de ces pays, la prévisibilité des ressources extérieures semble indispensable à une gestion budgétaire efficace et à l'atteinte de résultats : « la volatilité des flux d'aide compromet fortement l'aptitude des pays africains à planifier leurs dépenses et donc à engager les compléments d'investissement indispensables pour satisfaire aux objectifs de développement de long terme »³¹⁰.

L'imprévisibilité des flux de financements extérieurs est accentuée avec la crise des finances publiques et des dettes souveraines dans les pays bailleurs ; crises qui se répercutent indirectement sur le respect des promesses d'aide au développement³¹¹. La crise de la dette publique et les déficits publics diminuent les financements de l'APD par les bailleurs bilatéraux.

L'imprévisibilité des ressources suite aux pratiques divergentes des organismes d'aide s'est manifestée lors des expériences pilotes de la conditionnalité de performance menée à

³¹⁰ NOUPOYO (G), « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », op. cit. p. 98.

³¹¹ VAILLANT (L-J), « Crises, finances publiques et aide au développement », RFFP, n° 108-octobre 2009, pp. 61-68.

partir de 1997³¹² dans deux pays de l'UEMOA : le Burkina Faso et le Mali. Le Mali a été choisi par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE en 1997 comme pays test pour la revue de l'aide et la réforme de la conditionnalité. Dans le cas du Burkina Faso, c'est l'Union européenne qui y a engagé l'initiative de sa réforme de la conditionnalité, mise en œuvre entre 1997 et 2000 par le groupe Réforme économique dans le contexte de la libération politique³¹³. Cette expérience pilote s'inscrivait dans la volonté de l'UE de réformer la conditionnalité de son aide aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), affirmée par la Commission européenne en 1999³¹⁴. La nouvelle conditionnalité consistait à rajouter des indicateurs de résultats aux indicateurs classiques d'instruments et de conditionner le décaissement d'une tranche des financements à la réalisation par le pays des nouveaux critères de performance définis. Des indicateurs « sociaux » concernant la santé et l'éducation ; et un système de notation³¹⁵ ont été rajoutés aux critères traditionnels de performances budgétaires³¹⁶ pour évaluer les résultats atteints.

Mais des désaccords ont existé entre les IBW et l'UE sur la mise en œuvre des deux formes de conditionnalités. Ils concernent d'abord la prise en compte des indicateurs de résultats dans le suivi et le décaissement de l'aide. Le FMI continuait la conditionnalité

³¹² MESPLE-SOMPS Sandrine et RAFFINOT Marc, « Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina Faso et Mali », op. cit., p. 7.

³¹³ Les nouvelles modalités de l'aide budgétaire européenne poursuivaient trois objectifs exprimés par la Commission dans son bilan de test sur la réforme de la conditionnalité de 2000. Il s'agissait : - d'améliorer l'appropriation par les responsables nationaux de l'action publique ; - de renforcer la coordination de l'action des donateurs par des évaluations conjointes ; - et d'accroître la régularité et la prévisibilité des flux d'aide, en évitant la politique du « tout ou rien » ; GUILLAUMONT Patrick et GUILLAUMONT-JEANNENEY Sylviane, « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso », Afrique contemporaine, op. cit. p. 201. Deux programmes comportant chacune une tranche variable de décaissement ont été définis : le Programme d'appui à l'ajustement structurel (PAAS) en 1999/2000 et l'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté (ABRP) en 2001.

³¹⁴ CLING (j-p), RAZAFINDRAKOTO (M) et ROUBAUD (F), « Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs », in CLING Jean-Pierre et al. Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, éd. Economica, 2ème éd., 2003, p. 184.

³¹⁵ Voir des exemples d'indicateurs et de grille de notation in GUILLAUMONT Patrick et GUILLAUMONT JEANNENEY Sylviane, ibidem, p. 203-204.

³¹⁶ Taux d'exécution de la dépense publique ; délai moyen entre la liquidation et le paiement de la dépense, etc.

d'instruments au motif qu'il accorde des prêts et non des dons, ce qui exige de l'emprunteur qu'il s'engage à des actions et non à atteindre des résultats; tandis que l'UE subordonnait déjà le décaissement d'une tranche au niveau de réalisation des indicateurs convenu avec les autorités locales. Ce qui a conduit à une discontinuité de l'aide effectivement décaissée en raison de la logique du « tout ou rien » pour le décaissement de la tranche indexée sur la performance³¹⁷. Cette pratique de l'UE s'apparente à un dispositif de sanction et non de suivi d'amélioration de l'efficacité de l'aide d'autant plus que les faibles capacités des administrations ne facilitent pas la collecte et le traitement d'informations pertinentes sur l'impact des politiques.

Les positions et les pratiques des bailleurs bilatéraux sont aussi discordantes, voire parfois ambiguës. Certains ne se situaient pas clairement par rapport à la politique des IBW ou de l'UE ; ou continuent d'accorder l'aide-projet malgré l'engagement pour une aide budgétaire conjointe.

Ensuite, les IBW et l'UE n'accordaient pas le même statut aux CSLP, qui se veulent des documents fédérateurs des interventions de partenaires extérieurs autour des politiques et actions qui y sont décrites par les responsables nationaux³¹⁸. L'UE, suivie par certains bailleurs bilatéraux, s'est montrée favorable au suivi des résultats par rapport aux politiques définies dans le CSLP et le FMI au respect des conditionnalités d'instruments non contenus dans ces documents. Ces démarches différentes rendent le statut du CSLP ambiguë et entre en contradiction avec les principes de la nouvelle politique de conditionnalité.

Les réformes de la conditionnalité depuis l'IPPTE ont ouvert une nouvelle approche des modalités de l'aide. En rupture avec les mécanismes passés, l'aide de « seconde génération »³¹⁹ repose sur la coordination des bailleurs, la globalisation des flux et

³¹⁷ GUILLAUMONT Patrick et GUILLAUMONT-JEANNENEY Sylviane, *ibidem*, p. 203-204, Encadrés 2 et 3.

³¹⁸ MESPLE-SOMPS (S) et RAFFINOT (M), « Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina Faso et Mali », *op. cit.*, p. 11.

³¹⁹ Par opposition aux aides-projets et aides-programmes qui peuvent être qualifiés d'aide de « première génération » ; DE LUCCA Florence et RAFFINOT Marc, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, 2007/3-4, n° 223, p. 196.

l'orientation de la gestion budgétaire vers plus de transparence et de résultats³²⁰. Cette approche a été déjà préfigurée lors du test de la nouvelle conditionnalité dans les deux pays tests précités³²¹. Mais c'est avec la Déclaration de Paris³²² sur l'efficacité de l'aide du 2 mars 2005 et le programme d'action d'Accra du 4 septembre 2008³²³ que l'engagement multilatéral des bailleurs en faveur de la nouvelle modalité de l'aide a été formalisé. La nouvelle approche a recentré la finalité de l'aide sur les problématiques de lutte contre la pauvreté³²⁴. Elle parachève ainsi un processus de réflexion entamé depuis les années 1997, suivi de plusieurs engagements internationaux.

Après l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2000, d'autres sommets ont manifesté l'engagement international en faveur de la coordination des bailleurs et de l'efficacité de l'aide. Les étapes importantes furent la Conférence de Monterrey de mars 2002 sur le financement du développement, la Déclaration de Rome de 2003 sur l'harmonisation³²⁵ et la Table ronde de Marrakech en février 2004 sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement.

³²⁰ BERGAMASCHI (I), DIABATE (A) et PAUL (E), « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l' « appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 223- 224, 2007/3-4, p. 231.

³²¹ 52Ibidem, p. 197 ;

³²² Selon la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE, la Déclaration de Paris est « un accord international auquel une centaine de Ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats de l'aide, moyennant des actions se prêtant à un suivi et le recours à un ensemble d'indicateurs » ; Direction de la coopération pour le développement (DCD-CAD)/OCDE, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, voir site de l'OCDE ci-dessus.

³²³ Ces deux documents sont disponibles sur le site de l'OCDE : http://www.oecd.org/document/55/0,3343,fr_2649_3236398_37192119_1_1_1_1,00.html (site consulté le 03 décembre 2013). A ce jour plus de 130 pays développés et sous-développés, près de 30 organisations internationales et sous régionales et 15 Organisations non gouvernementales (ONG) ont souscrit à cette déclaration.

³²⁴ AZOULAY (G), « Les nouvelles formes de l'aide publique au développement et l'éventuel « retour de l'Etat » dans les pays d'Afrique subsaharienne », *Mondes en développement*, 2011/1 –n° 153, p. 60.

³²⁵ Cette déclaration a été adoptée lors du Forum de haut niveau sur l'harmonisation de l'aide qui s'est tenu à Rome en février 2003.

La plupart des pays africains à faible revenu, dont ceux membres de l'UEMOA, ainsi que les bailleurs de fonds y intervenant ont adhéré à la Déclaration³²⁶. Les rapports entre bailleurs et pays bénéficiaires s'organisent désormais autour de cinq (5) principes structurant une « pyramide de l'efficacité »³²⁷ de l'aide : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle quant aux résultats obtenus en matière de développement³²⁸.

Des instruments communs de suivi et d'évaluation des résultats obtenus dans le cadre de la nouvelle conditionnalité ont été mis en place. La réforme de la stratégie de coopération financière ne se limite plus à l'augmentation des financements mais impose la surveillance de l'utilisation de ces fonds et de la qualité de la gestion. Les conditionnalités de moyens et de réformes ne disparaissent pas pour autant des instruments d'évaluation.

Outre la fragilisation des circuits de gestion des finances publiques, les pratiques des

³²⁶ Parmi ceux-ci on peut citer : la Banque mondiale, la Commission européenne, Fonds monétaire international, Banque africaine de développement, le Fonds international de développement agricole (FIDA), la Commission économique pour l'Afrique, l'Organisation de coopération et de développement économique, le Groupe des Nations unies pour le développement, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, l'Organisation internationale de la francophonie. La quasi-totalité des bailleurs de fonds bilatéraux ont aussi adhéré à cette déclaration : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, France, Japon, Pays-Bas, Suède, Suisse ; voir la liste complète sur le site officiel de l'OCDE : www.oecd.org.

³²⁷ JACQUEMOT (P), « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 164.

³²⁸ Les principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation traduisent la volonté de responsabiliser les autorités nationales dans la conduite de leurs politiques nationales, notamment budgétaires. L'appropriation signifie que « les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ». Elle suppose donc une limitation de l'influence des partenaires extérieurs dans la sphère de décision budgétaire et d'allocations des crédits. Le principe d'alignement oblige les donateurs à respecter les stratégies nationales de développement, les institutions et procédures des pays partenaires dans l'octroi et la gestion des flux d'aide. Ce principe devrait mettre un terme aux circuits et mécanismes dérogatoires auxquels font traditionnellement recours les partenaires financiers dans la gestion de l'aide. Le principe d'harmonisation suppose que les bailleurs mettent en commun des dispositifs et procédures communs de planification, de financement, de versement, de suivi et d'évaluation de l'aide en vue de mettre fin à la fragmentation, source d'inefficace de l'aide. L'harmonisation n'exclut toutefois pas le partage des tâches entre bailleurs dans un souci de complémentarité

baillleurs extérieurs réorientent la gestion vers un nouveau paradigme budgétaire, source de contrainte pour les finances publiques des Etats concernés. D'où la rénovation en profondeur des systèmes financiers publics.

En clair, la réforme des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA est imposé de toute pièce aux Etats. Ces derniers n'ont pas été libres de conduire suivant leur besoin réel et compte tenu des réalités sociologiques comme ce fut le cas dans les pays occidentaux examinés plus haut.

SECTION 2 : ANALYSE FONCTIONNELLE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

A travers les développements du chapitre précédent sur le fonctionnement des systèmes financiers publics de quelques pays de l'OCDE, il est clair que le fonctionnement efficace des systèmes financiers publics repose entre autres, sur des principes de base qui tiennent compte de la capacité fonctionnelle des Etats eux même. Cette capacité fonctionnelle à trait à la gouvernance, la capacité opérationnelle des administrations publiques et le système d'information en place.

C'est pourquoi, nous examinerons dans cette section, la gouvernance des systèmes financiers publics (**Paragraphe 1**) et la capacité opérationnelle des nouvelles institutions de même que les systèmes d'information en place dans les Etats pour assurer la gestion financière publique (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

La gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA présentent des forces et opportunités (A) et ont des insuffisances qui se révèlent en termes de faiblesse et de menaces (B).

A- Les forces et opportunités liées à la gouvernance des SFP

Notre étude a identifié quelques forces et opportunités des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA. Elles portent sur l'existence d'un cadre institutionnel du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA et à l'adoption par les Etats de plans de réforme des finances publiques.

1- L'existence d'un cadre institutionnel adéquat dans la quasi-totalité des pays de l'UEMOA

"Les hommes sont impuissants pour assurer l'avenir. Les institutions seules fixent les

destinées des peuples"³²⁹ disait Napoléon 1^{er}. Même, si les institutions ne valent que ce que valent les hommes qui les animent, une chose est qu'elles existent d'abord. En effet, le pilotage des systèmes financiers publics est assuré par :

- le pouvoir exécutif à travers le gouvernement (conseil des Ministres) la primature, le ministère en charge des finances et ses directions techniques et le ministère en charge de la planification.
- le pouvoir législatif à travers notamment l'Assemblée Nationale
- le pouvoir judiciaire à travers la Cour des comptes.

L'examen de la situation au niveau de chaque pays de l'UEMOA démontre que les institutions devant assurer le fonctionnement des systèmes financiers publics existent dans les pays.

Au Bénin, par exemple, le ministère des finances, de l'économie et des programmes de dénationalisation est chargé de conduire la politique financière de l'Etat³³⁰. Le Parlement est constitué par une assemblée unique dite Assemblée nationale, dont les membres portent le titre de député. Il exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du Gouvernement³³¹. L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique de finances. Elle est, à cet effet, assistée de la Chambre des Comptes de la Cour suprême, qu'elle charge de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ou à la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises à son contrôle³³². La Cour suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat³³³.

Au Togo, le ministère de l'économie et des finances est chargé de conduire la politique financière de l'Etat. Le Parlement est constitué de deux Chambre, l'Assemblée Nationale et le Sénat. La Cour des comptes est chargée est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.

³²⁹ Cf Napoléon 1^{er} , séance impériale du 7 juin 1885, cité par la Banque mondiale (1997), rapport sur le développement dans le monde, Washington D.C.

³³⁰

³³¹ Article 79 de la loi N° 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin

³³² Article 112 de la loi N° 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin

³³³ Article 131 de la loi N° 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin

2- L'existence du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA

L'existence du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA constitue une véritable opportunité pour à la mise en place de systèmes financiers publics modernisés dans les Etats membres. Comme le dit le Professeur Nicaise MEDE, « En tout état de cause, le cadre harmonisé a le mérite d'exister. Il catalyse les énergies et les ambitions des Etats membres. Sa force c'est de réaliser un basculement putatif dans la modernisation de la gestion publique. En saisissant le bout financier, les Etats membres aspirent à réaliser une modernisation et une rationalisation de la gouvernance publique »³³⁴.

En effet, partant du postulat que « *l'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie* »³³⁵, l'UEMOA entend donner une suite et un prolongement financier aux grandes questions de gouvernance politique qui ont constitué la trame de la vie des Etats au cours de la décennie 1990 : renouveau démocratique, transition démocratique, nouveau constitutionnalisme, pluralisme politique, libéralisme politique, etc.³³⁶ Les Directives dites de la deuxième génération de l'UEMOA s'incarnent dans le souci de performance budgétaire en vue de rendre possible l'optimum de bien-être partagé que le discours dominant nomme improprement « développement » et dont les liens de causalité avec la démocratie politique sont plus qu'incertains.³³⁷ Dans un contexte dominé par les impératifs de réduction de la pauvreté (Stratégie de réduction de la pauvreté) et les Objectifs du

³³⁴ Nicaise MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA » revue électronique afrilex, 2^{ème} numéro spécial finances publiques, juin 2012, précité, p.5..

³³⁵ Préambule, Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA

³³⁶ Organisation Internationale de la Francophonie, Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique, Paris, Pedone, 2001.

³³⁷ Ambivalence du lien de causalité que souligne Pierre Boutros Boutros-Ghali (P. B. Boutros-Ghali *L'interaction démocratie et développement*, Paris, UNESCO, 2002) et qu'exprime aussi le prix Nobel d'économie (1998) Amartya Sen. "Un pays ne doit pas être déclaré mûr pour la démocratie mais il doit plutôt parvenir à la maturité par la démocratie. " (Amartya Sen, *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*. Paris, Payot, 2005). La maturité par la démocratie, ou la maturité par d'autres voies, l'option semble ouverte.

Millénaire pour le Développement (OMD)³³⁸, la question de la qualité de la gouvernance publique, plus exactement de la gouvernance financière publique, devient le point axial des préoccupations des politiques et des gestionnaires.

"De ce point de vue, le nouveau cadre harmonisé des finances publiques devient la matrice de la renaissance des systèmes financiers publics des Etats de l'Union au service de leur promotion économique et financière"³³⁹.

3- Adoption de plans de réformes des finances publiques

Tous les pays de l'UEMOA ont quasiment mis en place à partir de l'année 2009, des plans de réformes des finances publiques pilotés par des structures indépendantes rattachées au ministère en charge des finances.

C'est le cas au Bénin de l'Unité de gestion des réformes qui, créée en 2009, est chargée de suivre, piloter, et veiller à la mise en œuvre efficace de toutes les actions de réforme des finances publiques. Elle est une structure directement rattachée au Ministre de l'Economie et des Finances, au regard des dispositions de l'article 10 du décret n°2012-248 du 26 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement (AOF) du Ministère de l'Economie et des Finances.

Elle est régie en particulier par l'arrêté n°921/MEF/DC/SGM du 19 septembre 2011 portant AOF de l'UGR.

Il en est de même au Togo où le plan de réforme est piloté par un Secrétaire d'Etat qui a rend de Ministre délégué.

B- Faiblesses et menaces liées à la gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

La gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA souffre de plusieurs maux. Ces maux qui constituent des obstacles réels à l'implémentation de la nouvelle gouvernance financière publique sont entre autres: la corruption, la mauvaise

³³⁸ Toutes choses qui démontrent l'externalisation de la réflexion stratégique dans les pays membres de l'UEMOA.

³³⁹ Nicaise MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA » revue électronique afrilex, 2^{ème} numéro spécial finances publiques, juin 2012, précité, p.5.

gestion, la faible appropriation des réformes, l'absence de reddition de compte, la surveillance et la vérification externe de l'exécution budgétaire insatisfaisante, la défaillance dans le système des marchés publics.

1- Des administrations corrompues et caractérisées par la mauvaise gestion

L'un des principaux maux qui minent le fonctionnement régulier des systèmes financiers publics dans les pays de l'UEMOA est la corruption et la mauvaise gestion³⁴⁰ (cf *infra*).

Le constat est que, les administrations publiques des Etats de l'UEMOA sont toutes touchées par la corruption et la mauvaise gestion. Il n'est point besoin de faire l'état des lieux de la corruption dans les pays de l'UEMOA. Le phénomène est présent et ne recule pas. Tous les Etats de l'UEMOA se retrouvent en profondeur du classement de Transparency International (Voir tableau n10).

Tableau n°10: Classement indice de perception de la corruption dans les pays de l'UEMOA

Pays	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Bénin	94ème	94ème	100ème	110ème	106ème	96ème
Burkina-Faso	83ème	83ème	100ème	98ème	79ème	80ème
Côte d'Ivoire	136ème	130ème	154ème	164ème	154ème	
Guinée Bissau	163ème	150ème	154ème	154ème	162ème	158ème
Mali	127ème	105ème	118ème	116ème	111ème	96ème
Niger	106ème	113ème	134ème	123ème	106ème	115ème
Sénégal	77ème	94ème	112ème	105ème	99ème	85ème
Togo	123ème	128ème	143ème	134ème	111ème	121ème
Nombre de pays classés	177	174	182	178	180	180

Source : Rapports IPC/TI

Selon Maxime Bruno AKAKPO, les actes attentatoires aux ressources publiques peuvent être regroupés en deux catégories : ceux résultant de la corruption et ceux imputables à la mauvaise gestion³⁴¹.

³⁴⁰ cf *infra* page 350

³⁴¹ AKAKPO (M), Démocratie financière en Afrique occidentale francophone. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, 2015, p.92.

En droit pénal, la corruption est « un comportement pénalement incriminé par lequel sont sollicités, agréés ou reçus des offres, promesses, dons ou présents, à des fins d'accomplissement ou d'abstention d'un acte, d'obtention de faveurs ou d'avantages particuliers ». ³⁴²

Le petit Robert définit la corruption comme étant « l'emploi de moyens condamnables pour faire agir quelqu'un contre son devoir, sa conscience ». Mais c'est dans le Larousse qu'il faut rechercher les fondements de la corruption. Ce mot vient du latin corruption et signifie dans son sens ancien pourrissement. La corruption se situe ainsi dans la sphère de la morale ; l'acte que l'on qualifie de corruption est un acte d'avilissement, de perversion, de souillure et de vie.

La mauvaise gestion est une gestion effectuée en marge des normes établies, des principes porteurs de protection du patrimoine. Une bonne gestion repose avant tout sur le respect des textes et la recherche de l'efficacité, de l'efficience dans les actes quotidiens. Le bon gestionnaire développera les pratiques lui permettant d'atteindre les objectifs de l'organisation en utilisant seulement les ressources nécessaires et acquises aux prix avantageux. La mauvaise gestion peut relever d'une insuffisance de connaissances ou purement d'une incompétence. C'est justement cette réalité qui faisait évoquer au Professeur Bouvier, dans une étude sur la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique Francophone subsaharienne que : « bien que les dispositifs institués par les textes budgétaires soient très proches voire identiques à ceux qui figurent dans l'ordonnance du 2 janvier 1959, ils demeurent soit lettre morte en tout ou en partie, soit font l'objet d'applications biaisées par les habitudes, carences en formation ou en informations, détournements des procédures ou autres expédients ».

Mais si le défaut d'intention de nuire peut être évoqué dans la mauvaise gestion, il n'en demeure pas moins que celle-ci peut provoquer des effets aussi dramatiques que la corruption.

Par son incompétence, un cadre qui ferait perdre des millions de francs à la collectivité publique du fait d'une mauvaise décision est aussi dangereux qu'un autre qui rechercherait des failles dans le système mis en place pour se procurer ou procurer à autrui des avantages injustifiés sur les ressources de la collectivité.

³⁴² Lexique des termes juridiques, Dalloz, 10^{ème} édition, 1995, p.166

Au total ni la corruption, ni la mauvaise gestion ne peut permettre le fonctionnement correcte des systèmes financiers publics. Elles constituent des faiblesses qui annihilent l'efficacité des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA.

2- La faible appropriation des réformes par les acteurs

Selon **Stefan Leiderer et Peter Wolff**, le principal défi que la politique de développement se doit de relever pour renforcer durablement les systèmes nationaux de gestion des Finances publiques consiste moins à identifier simplement les grandes lacunes de ces systèmes qu'à formuler des réformes réalistes et efficaces, puis à les appliquer avec le soutien approprié des donateurs. Or, tous les acteurs ont encore beaucoup à apprendre dans ce domaine. Même l'*approche renforcée à l'appui de la réforme des systèmes de gestion des finances publiques* du PEFA ne fournit pas encore de solutions pratiques, qui sortent complètement du cadre théorique, afin de formuler des stratégies et des programmes de réforme réalistes et adaptés aux évaluations des systèmes de gestion des finances publiques. Des stratégies de réforme menées avec succès permettent néanmoins aux milieux internationaux de recenser quelques *bonnes pratiques* ou *leçons tirées*.³⁴³.

En effet, le problème d'appropriation de la réforme des systèmes financiers publics dans les Etats de l'UEMOA se pose avec acuité. Nos enquêtes effectuées sur le terrain, tant au Bénin, au Burkina-Faso qu'en Côte d'Ivoire et au Sénégal, nous ont permis de nous rendre à l'évidence que les acteurs ne s'appro , »prie par bien les réformes. Dans tous ces pays, des moyens importants sont mis à la disposition des unités chargées d'accompagner le réforme, mais les acteurs concernés se plaignent de la mauvaise gestion des fonds et de ce qu'étant des acteurs non négligeables, ils n'ont bénéficié d'aucun accompagnement.

Un large consensus s'est ainsi établi autour du fait que la réforme du système de gestion des finances publiques est un processus à long terme et extrêmement politisé, qui bouleverse les structures du pouvoir et la répartition des ressources dans un pays. Au sein de la communauté des donateurs, on admet par ailleurs de plus en plus que le succès des stratégies de réforme des systèmes financiers publics ne dépend pas uniquement du contenu des réformes, mais avant tout de leurs modalités. Voilà pourquoi il s'avère

³⁴³ **STEFAN (L) et WOLF (P)**, « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], Vol. 26, n°2 | 2007, mis en ligne le 22 juin 2009, Consulté le 17 novembre 2015. URL : <http://aspd.revues.org/142>

impossible de piloter efficacement les réformes des systèmes financiers publics de l'extérieur. En effet, ces réformes doivent résulter d'un processus endogène, défini par les instances politiques et institutionnelles, dont l'initiative, l'application et le suivi incombent en premier lieu aux acteurs eux même. L'appropriation et le leadership de ces acteurs revêtent dès lors une importance décisive pour le succès de ces réformes.

D'ailleurs, pour l'OCDE, le premier principe directeur pour renforcer les capacités en matière de gestion des finances publiques est de favoriser la conduite des opérations et l'appropriation par les acteurs eux-mêmes³⁴⁴.

3-L'absence de l'obligation de reddition de comptes

D'après la Corporation des Officiers Municipaux Agréés au Québec, la reddition des comptes consiste principalement à déposer un rapport au citoyen pour rendre compte de la réalisation des engagements initiaux. Au niveau du gouvernement, elle se fait au moyen d'un rapport annuel de gestion. La reddition des comptes est une étape essentielle de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR)³⁴⁵.

Sidi Sossoh DIARRA (2008), Vérificateur Général du Mali, voit en la reddition des comptes l'occasion donnée aux citoyens d'apprécier la façon dont les fonds publics sont collectés et dépensés et ainsi, de se faire une idée sur l'efficacité du gouvernement, un des indicateurs bien connus de la gouvernance. Pour lui, la reddition des comptes est donc un moyen de renforcer la gestion publique, d'améliorer la qualité des services offerts aux populations et de lutter contre le gaspillage des ressources.

Or, la mise en œuvre de la démocratie financière³⁴⁶ dans les Etats de l'UEMOA révèle les constats ci-après :

³⁴⁴ CAD, *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, vol. 2 : *Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Paris, OCDE, 2003

³⁴⁵ Guide sur la reddition de comptes des indicateurs de gestion municipaux auprès des citoyens, QUEBEC, juin 2005.

³⁴⁶ La démocratie financière, selon Maxime Bruno AKAKPO est bâtie autour de trois postulats : 1- aucune recette publique ou dépense publique ne peut être exécutée sans l'autorisation du Parlement ; 2- aucune recette publique ou dépense publique ne doit s'exécuter en dehors des procédures établies ; 3- aucune recette publique ou dépense publique ne doit être soustraite au contrôle du juge des comptes, « Démocratie financière en Afrique occidentale francophone » p.26

- Chaque année, l'autorisation de la perception des recettes et de l'exécution des dépenses est donnée par les assemblées nationales à travers le vote des lois de finances ;
- Chaque année, l'exécutif utilise des ressources publiques pour le fonctionnement du service public et la réalisation d'infrastructures sociocommunautaires et d'actions de développement ;
- Chaque année, le contrôle de l'utilisation des ressources publiques, par le juge des comptes, n'est pas effectué, de façon à apprécier l'exécution, sanctionner les déviances enregistrées dans la gestion des fonds et fournir, au citoyen, l'information sur la gestion du patrimoine commun.

En effet, aucun pays de l'UEMOA n'a, régulièrement et dans les délais voté ses lois de règlement et procédé à l'apurement de ses comptes de gestion.

Le Sénégal, seul pays à disposer de lois de règlement depuis l'accession à l'indépendance, n'a promulgué la loi portant règlement du compte définitif du budget exercice 1960 que le 20 janvier 1965 sous le n°65-03. Celle relative à la gestion 2009 a été votée par l'Assemblée nationale en décembre 2012.

Malgré le temps anormalement long entre la gestion concernée et l'année de vote de la loi de règlement y relative, il s'agit pour ce pays d'une véritable prouesse car dans les autres pays de l'Union, on s'interroge encore sur le sort à réserver à des dizaines de gestions dont les comptes n'ont pas été soumis au juge des comptes et qui n'ont donc pas fait l'objet d'un vote par la représentation nationale.

Il en est ainsi, par exemple du Bénin dont la première loi de règlement (relative à la gestion 1998) n'a été promulguée qu'en juillet 2002. La Représentation nationale a voté la loi de règlement gestion 2008 en 2013.

En définitive, le système de gestion financière publique est comparable à un foyer traditionnel africain : le foyer à trois pierres³⁴⁷. L'autorisation d'utiliser les fonds publics est donnée par le Parlement à l'occasion du vote de la loi de finances de l'année, l'utilisation qui en est faite par le Gouvernement est encadrée par des procédures de gestion rigoureuses, dont le contrôle du respect, effectué a posteriori par une juridiction

³⁴⁷ Le foyer traditionnel africain est un assemblage de trois pierres de même taille disposées en triangle de façon à maintenir en équilibre la marmite de cuisson du repas.

financière, est sanctionné par un rapport qui doit satisfaire les besoins d'information du citoyen et contribuer à la correction des errements constatés. On comprend, dès lors, la nécessité de l'équilibre entre les institutions ayant en charge les questions relatives à l'autorisation, à l'utilisation et au contrôle des finances publiques pour assurer la pérennité du système démocratique.

Dans les pays de l'UEMOA, le système de gestion financière publique fonctionne pratiquement avec deux pierres : l'autorisation est donnée chaque année ; de même, l'exécution se fait chaque année ; en revanche, le contrôle relevant de la juridiction financière est embryonnaire, voire absent. Les piliers législatifs et exécutifs sont présents mais le pilier contrôle juridictionnel, qui devrait rassurer la bonne marche du dispositif, est atrophié à cause entre autres, de l'absence de reddition de comptes.

Il est facile de comprendre dès lors les causes profondes de l'installation et du développement généralisés de la corruption et de la mauvaise gestion dans ces Etats. Lorsque, investi d'un mandat public, la contrainte de reddition des comptes ne pèse pas sur vous, vous gaspillez, vous volez, vous pillez, Aussi, ne doit-on pas chercher plus loin la cause de l'échec d'un décollage réel des pays de l'UEMOA quel que soit le domaine concerné, une gestion sans reddition des comptes est une gestion porteuse des gênes de la corruption.

Au nombre des obstacles à la reddition des comptes, on ne peut occulter le refus du jeu démocratique par les responsables exécutifs et législatifs (les mandataires). Il y a une insuffisance de démocratie marquée par un pouvoir exécutif fort, un Parlement trop porté sur des questions politiques et une juridiction financière squelettique car privée de moyens institutionnels, matériels et humains suffisants pour l'exercice de la mission de contrôle. Quand on y ajoute l'apathie des citoyens (les mandants), il est difficile de ne pas envisager prononcer le requiem de la démocratie des années 90, si les pratiques qu'en font les acteurs ne changent point.

Au total, la reddition de comptes rime avec la démocratie et consacre la relation citoyen-gestionnaire public.

***4- La surveillance et la vérification externe de l'exécution budgétaire
insatisfaisante***

D'un point de vue général, la situation du contrôle de l'exécution du budget apparaît comme extrêmement préoccupante dans la mesure où, pour la plupart des pays de l'UEMOA, de graves défaillances peuvent être constatées dans le domaine, et ce tant en ce qui concerne le contrôle interne que le contrôle externe.

Les déficiences du contrôle interne s'observent tant en ce qui concerne le contrôle a priori que le contrôle a posteriori. Elles sont toutefois d'une ampleur et d'une incidence particulièrement forte dans le domaine du contrôle a priori.

Une grande partie des carences du contrôle a priori tient à un éclatement considérable, avec une multiplicité des circuits d'exécution et des acteurs, ainsi que l'ampleur prise par les procédures dérogatoires.

On observe ainsi que les contrôles administratifs et comptables du suivi de la dépense n'ont qu'un champ d'application limité en raison de l'absence d'unité budgétaire, notamment dans la mesure où les recettes internes de plusieurs ministères empruntent des circuits spécifiques et se trouvent exécutées en dehors des procédures de droit commun. C'est le cas au Bénin où 18 ministères et institutions disposent de recettes extra budgétaires³⁴⁸. Mais indépendamment de cette question, le contrôle administratif et comptable des opérations sur ressources budgétisées connaît également des limites importantes qui tiennent au caractère confus et obscur du système de gestion de la dépense publique qui n'est pas sous-tendu par une rationalité suffisante.

Ces faiblesses structurelles sont par ailleurs aggravées par l'insuffisance des moyens (en effectifs, en matériel) que l'on constate particulièrement pour le réseau comptable et qui explique, au moins en partie, les défaillances que l'on observe dans nombre de pays à l'égard de la production des comptes (comptes de gestion non produits, ou produits sans être accompagnés des pièces justificatives). Doit être soulevée également dans ce cadre l'insuffisance des méthodes.

En ce qui concerne le contrôle à posteriori, la plupart des pays se caractérisent par l'existence d'un ensemble complexe de structures de contrôle ou d'audit, les uns ayant

³⁴⁸ Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances gestion 2011 du Bénin.

vocation générale à contrôler l'ensemble de l'administration publique, les autres étant spécialisées dans le contrôle de la gestion budgétaire, d'autres encore étant constituées par les inspections des services du ministère de l'économie et des finances. Dans plusieurs pays de l'UEMOA, cet ensemble bâti sur le fond d'un manque de cohérence lié à différents éléments : faible articulation entre les différents organes ; absence d'identification claire des attributions ou également une identification non toujours pertinente ; centralisation souvent excessive, certains organes étant rattachés directement à la Présidence de la République, ce qui, entre autres, nourrit une confidentialité tout aussi excessive, les rapports étant destinés seulement au chef de l'Etat³⁴⁹.

Concernant le contrôle externe, ce terrain connaît une situation de défaillance générale déjà évoquée supra³⁵⁰. Il n'existe pas ou peu d'organe indépendant de contrôle de la gestion et des comptes. Par ailleurs, le contrôle parlementaire est pratiquement inexistant et le contrôle juridictionnel inefficace.

5- Des défaillances dans le système des marchés publics

L'un des écueils fondamentaux des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA est le mauvais fonctionnement du système des marchés publics. La commande publique occupe un poids prépondérant dans la gestion des finances publiques. En effet, dans les Etats membres l'UEMOA, la commande publique représente la moitié des dépenses publiques qui représentent 20% du PIB des Etats membres³⁵¹. Malgré les réformes impulsées par l'UEMOA depuis 2005 avec la Directive n°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services de services publics dans l'UEMOA, le diagnostic fait sur la passation des marchés publics dans l'espace UEMOA fait état d'une situation préoccupante non pas en matière de définitions de procédures rationnelles et modernes, mais en terme de

³⁴⁹ C'est le cas du Bureau de l'Auditeur Général du Bénin, de l' Inspection Générale d'Etat (IGE) du Togo et du Vérificateur général du Mali.

³⁵⁰ Cf section 2 du chapitre 2 du titre 1 de la première partie

³⁵¹ Fonds Africain pour le Développement « rapport d'évaluation du projet d'appui à la réforme des systèmes des marchés publics dans l'espace UEMOA »

non-respect de ces procédures.

Les réformes des systèmes de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics étaient justifiées par :

- le niveau élevé de proportion des marchés publics passés de gré à gré (soit 20% des acquisitions nationales) qui ne permettait pas aux pays de dégager des économies ;
- Le fait que les systèmes de passation des marchés publics conduisaient à un niveau de coûts de marchés acquis à travers les systèmes nationaux de passation de marchés publics plus élevés;
- un niveau élevé de plaintes et l'absence dans la plupart des pays d'organes de recours indépendants dont la saisine est de nature à suspendre le processus de passation pour connaître des violations potentielles des règles à ce stade de la procédure;
- des longs délais de passation de marchés caractérisés par un recours excessif et peu encadrés d'avenants ;
- l'absence d'intégration entre la gestion budgétaire et l'initiative de lancement de la procédure d'appel d'offres était une cause majeure de retard d'exécution des dépenses publiques.

Par ailleurs, les administrations publiques chargées du contrôle de l'exécution des marchés publics étaient faiblement dotées en ressources humaines et en équipements informatiques. Les procédures d'acquisition et les dispositifs institutionnels variaient d'un Etat à un autre.

Cette situation qui ne favorisait l'exploitation d'économies d'échelle offerte par l'espace UEMOA était considérée comme dissuasive pour attirer des investisseurs.

Toutes ces raisons ont été clairement identifiées avant la réforme du système des marchés publics consistant à harmoniser lesdits systèmes dans l'espace UEMOA et de se conformer aux normes internationales. Cependant, le diagnostic fait lors de nos recherches permet d'affirmer que malgré la réforme amorcée dans tous les pays de l'UEMOA le système de passation des marchés publics des pays de l'UEMOA a encore des effets pervers sur les dépenses publics dans les Etats membres. En effet, à côté des procédures définies qui devraient permettre de résoudre certaines insuffisances ci-dessus évoquées, se sont développées des pratiques de contournement de procédures laissant les systèmes dans leur état ancien. Si non parfois dans des situations encore pire que celles qui caractérisaient

avant les réformes. Au Bénin par exemple, les réformes ont permis de monter le seuil de passation des marchés par appel d'offres³⁵² et d'encadrer la passation de commande en dessous du seuil par des demandes de cotation. Mais le décret devant organiser la procédure de demande de cotation n'est pas pris depuis trois ans. La conséquence est que environ 60% des commandes publics annuelles se passent sans aucun encadrement. Il s'agit là d'une nouvelle forme de gré à gré qui comporte plus de risque pour les systèmes financiers publics.

Même si des progrès ont été notés dans les systèmes des marchés publics, notamment en terme de définition théorique de procédures s'arrimant aux normes internationales, force est de constater que la corruption à grande échelle dans les marchés publics dans les Etats de l'UEMOA constitue un véritable problème pour les systèmes financiers publics.

L'Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC)³⁵³, dans son livre blanc (2008), estime qu'en raison des flux financiers qu'ils génèrent, les marchés publics sont l'une des activités les plus exposées à la corruption, à la fraude et au gaspillage.

En effet, la corruption dans les marchés publics est un phénomène si structurel que le terme

« Marchés publics » paraît être synonyme de « corruption » et de « magouilles » dans les Etats de l'UEMOA.

³⁵² 10.000.000 F CFA à 20.000.000 FCFA pour les marchés de fourniture et de 20.000.000 FCFA à 60.000 000 F CFA pour les marchés de travaux

³⁵³ Il a été mis en place au Bénin l'observatoire de lutte contre la corruption (OLC) après le constat que beaucoup d'actions éparées, dont le manque de suivi a été préjudiciable à l'efficacité de la lutte contre la corruption. L'OLC prend en charge l'élaboration et la coordination des programmes anti-corruption. L'OLC est une structure indépendante de toutes les institutions et a été officiellement installé le 16 septembre 2004 par les Ministres des finances et de la justice. Siégré à Cotonou l'observatoire est un organisme autonome et indépendant de toutes les institutions de l'Etat. L'OLC a des attributions suivantes :

- Rechercher et analyser les faits de corruption et les infractions connexes à quelques niveaux que ce soit
- Se saisir des dossiers de corruption ou de fraude et de faire mener des investigations sur ces dossiers
- Collecter les données sur la corruption, suivre les dossiers de corruption ;
- Faire prendre des mesures nécessaires à la protection des témoins
- Produire un rapport et en faire copie à toutes les institutions au Bénin

Selon des propos d'entrepreneurs³⁵⁴ : « La corruption dans notre métier est inévitable. Elle prend toutes les formes. On ne peut pas la combattre. Ce qu'il faut rechercher c'est la diminuer » ;

« L'entrepreneur qui s'oppose à la corruption ferme ses portes. » ; « À un chef nommé fraîchement, il faut lui préparer un colis. Au moment venu, il se rappellera de toi. C'est mieux que d'aller voir le Bokonon (féticheur) pour gagner le marché » ; « Il faut qu'un mouton bêle derrière le capot ou qu'un coq chante, quand l'entrepreneur a une commission qui vient pour contrôler l'évolution des travaux. » ; et enfin à propos du fonctionnaire corrompu, un autre entrepreneur rapporte : « Il vient à la maison pour te réclamer les 10 % comme une dette ».

Ces différents propos expriment les différentes formes de corruption auxquelles sont confrontés au quotidien les acteurs des marchés publics et dont la connaissance est un critère de compétence dans ce secteur.

La corruption dans le système des marchés publics dans les Etats de l'UEMOA fonctionne comme une sorte de pressoir dont l'étau se resserre au fur et à mesure qu'on avance dans le circuit. Il existe de nombreux sites de corruption qui jonchent le circuit des marchés publics depuis l'appel d'offre jusqu'au remboursement de la retenue de garantie.

La maîtrise de l'étape de l'appel d'offres détermine les autres étapes du circuit des marchés publics. Ce qui est important à ce niveau, c'est la maîtrise de l'information et l'entrée en négociation directe avec les commanditaires du marché. Ici, la forme de corruption la plus fréquente est la promesse de rétributions ultérieures, assortie de quelques libéralités. L'entrepreneur est encore dans l'incertitude mais il accepte de prendre des engagements de paiement corruptif s'il obtient le marché.

À partir du moment où le bénéficiaire du marché est connu, commence pour lui une véritable course contre la montre pour rassurer tous ceux qui montent la garde sur le circuit.

Six grandes étapes doivent être franchies, dans le cas des marchés du programme d'investissement public (PIP27) que nous avons investigué : a) les contrôles de conformité ; b) l'établissement des attachements ; c) l'obtention de la signature du directeur

³⁵⁴ Propos recueillis par le Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local

départemental de l'environnement et de l'habitat ; d) l'établissement des mandats de paiement par les services financiers; e) les paiements des mandats au Trésor ; f) enfin, à ces étapes fréquemment parcourues, il faut ajouter la récupération de la caution de garantie, en général six mois après l'achèvement du chantier dans le cadre des marchés du PIP.

À chaque étape correspond son mécanisme particulier de corruption, et des techniques particulières que développent les agents publics pour faire pression sur l'entrepreneur.

Les commissions de contrôle sont les plus redoutées par les entrepreneurs. Dans les marchés publics nationaux, le coût officiel du contrôle, de l'ordre de 3 % du montant global du marché, est prévu dans le coût total du marché. Mais avec les marchés publics départementaux du PIP, ces frais ne sont pas prévus. Cette faille des textes sur les marchés publics se répercute sur l'entrepreneur. C'est à lui de prendre en charge les frais de déplacement, d'hébergement et de restauration des membres des commissions de contrôle, sans compter les « cadeaux ». En fonction de la générosité de l'entrepreneur, le rapport de contrôle peut être ou non favorable. Ces contrôles permettent de préciser l'état d'avancement du chantier et de recommander sur la base des attachements les différents décaissements attendus par l'entrepreneur. Sur un chantier normal, le nombre de contrôles n'est pas connu a priori. La loi autorise le commanditaire et les membres des commissions des marchés publics à effectuer des contrôles ponctuels en dehors des contrôles réglementaires des techniciens.

L'entrepreneur, aussitôt après le contrôle, doit tout mettre en œuvre pour avoir la signature de validation du rapport de contrôle par le directeur départemental de l'environnement et de l'habitat. Cette signature est presque toujours payante, reconnaissent les entrepreneurs. Elle conditionne aussi l'envoi du dossier aux services financiers qui élaborent les mandats de paiement. Là, l'entrepreneur doit « intéresser » du planton jusqu'au chef du service financier, pour obtenir enfin le mandat, qui doit alors être introduit auprès du Trésor public pour décaissement. Au Trésor, l'entrepreneur est soumis à trois niveaux de ponction : le contrôleur qui s'assure que l'entrepreneur est en règle (ce qui est rarement le cas, d'où versement...), le receveur du trésor, qui liquide le dossier, et enfin le caissier, qui paie. À chaque étape, l'instrument de pression aux mains des agents publics est le jeu avec et sur le temps de l'entrepreneur. Cette pression est d'autant plus forte au Trésor que les entrepreneurs craignent souvent, vers la fin de l'année, le « principe de l'exercice clos », qui les renvoie à des difficultés administratives et à l'année prochaine

avant d'avoir leur argent. Or, l'entrepreneur, comme l'homme d'affaires en douane ou le conducteur de taxi, ou encore le malade en attente de soins, cherche un service accéléré. Il est pressé par les délais de ses cahiers de charges, par ses besoins de trésorerie. Pour éviter des retards, il est obligé de mettre la main à la poche.

En général, le premier décaissement, appelé « avance de démarrage de chantier », sert à payer les 10 % de frais quasi statutaires de corruption pour le commanditaire du marché. Il sert à payer aussi le premier tour des divers frais de corruption de faible montant pour les autres acteurs du circuit, avec l'engagement tacite de mieux faire aux prochains décaissements.

C'est pourquoi un entrepreneur nous a indiqué que le taux de 10 % n'était qu'une valeur plancher dans le coût de la corruption. Dans certains marchés, le coût de la corruption peut atteindre jusqu'à 30 à 40 % du coût total du marché.

La réception définitive des marchés est une autre étape importante dans le circuit de corruption, surtout lorsque des Ministres effectuent le déplacement. Cela suppose, pour l'entrepreneur, la prise en charge à la fois des techniciens, de tous les acteurs de la chaîne de corruption, mais aussi de la délégation ministérielle, y compris les per-diem. En clair, la corruption dans les marchés publics constitue un phénomène qui handicape sérieusement les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA.

Paragraphe 2 : la capacité opérationnelle et le système d'information

la capacité opérationnelle des nouvelles institutions financières et le système d'information financière dans les Etats présentent aussi bien des forces et opportunités (A) que des faiblesses et menaces (B).

A- Les forces et opportunités liées à la capacité opérationnelle et au système d'information des SFP

Les forces et opportunités liées à la capacité opérationnelle et au système d'information des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA sont relatives à l'existence d'instruments de prévision des recettes et des dépenses et à un effort d'informatisation.

1- Existence d'instruments de prévision des recettes et des dépenses

Les pays de l'UEMOA se sont tous dotés avec l'appui des bailleurs de fonds, d'instruments de prévision des recettes et des dépenses qui constituent des forces des systèmes financiers publics. A titre d'exemple, nous présenterons ici, l'outil de cadrage macroéconomique et budgétaire du Niger « AYOLOU » et celui de prévision des recettes douanière de la Côte d'Ivoire.

En effet, au Niger, le modèle de cadrage macroéconomique et budgétaire est appelé AYOROU en référence au nom de la ville où il a été élaboré. Le modèle AYOROU existe depuis plus de 10 ans. C'est un modèle quasi comptable, développé sur un tableur Excel, qui met en relation les quatre (04) comptes macroéconomiques et garantit la cohérence d'ensemble entre ces secteurs. Sa gestion est ainsi passée du Ministère des Finances au Ministère du Plan en 2012

Conformément à son attribution de pilotage et de suivi de l'économie. Il a subi plusieurs modifications au cours des années. Au mois de mars 2012 une révision substantielle a été entreprise sans pour autant changer la « philosophie de modèle ». Cette révision est intervenue dans un contexte marqué par:

- le changement de programme politique, et économique (PDES au lieu de DRSP) et la réhabilitation de la planification avec la création d'un ministère en charge de la

planification;

- le changement structurel de l'économie avec l'exploitation et la production du pétrole.

Cette révision a été réalisée grâce à deux types d'assistance technique

L'outil AYOLOU permet une meilleure prévision des recettes de l'Etat nigérien en provenance des ressources naturelles;

En Côte d'Ivoire, plusieurs outils sont utilisés dans le cadre de la prévision des recettes et des dépenses. Il s'agit des modèles ARIMA, SARIMA, FARMA, TAR, STAR... L'expérience passée en matière de prévision des recettes douanières a permis à l'Etat ivoirien d'évoluer d'un modèle basé sur une prévision qui se faisait par grandes masses de recettes douanières (IMPORT-EXPORT³⁵⁵) à un modèle plus affiné basé sur une projection des recettes par groupe de produits (63 groupes) qui se fait sur la base d'une modélisation économétrique des quantités et de la prise en compte du cadrage macroéconomique. Il intègre la possibilité de faire des simulations et des projections du coût des exonérations³⁵⁶. Conscient de ce que piloter une économie nationale relève plutôt de la navigation que de la

³⁵⁵ Recettes sur les produits pétroliers (Gasol, Super, Pétrole) Recettes sur les produits non pétroliers (March. Gles) Recettes à l'exportation (Café, Cacao, Cajou, Bois, Colas). La structure des importations par régime douanier et mode de taxation est prise en compte. Ainsi les projections se font en utilisant les formules suivantes : Droits et taxes sur produits pétroliers • Projection des volumes par un taux de croissance exogène $V_{t+1} = (1+a)*V_t$ • Application de la taxation (suivant l'arrêté ministériel et ordonnance) $R_{t+1} = V_{t+1}*Tax_{t+1}$ Droits à l'Exportation • Projection des volumes par le Conseil Café-Cacao • Prix CAF tiré du WEO (World Economic Outlook) • Application du taux du DUS 14,6% Prix CAF pour le Cacao-5% Prix CAF Café. Droits et taxes sur les marchandises générales • Projection du Commerce Extérieur à l'import en valeur par un taux de croissance exogène $M_{t+1} = (1+a)*M_t$ • Projection des mises en consommation en droit commun $M_{dct+1} = b*M_{t+1}$ • Application du taux moyen d'imposition $R_{t+1} = M_{dct+1}*T_{miit+1}$ • Projection des autres droits (régimes suspensifs+exonérations)

³⁵⁶ La méthodologie générale est la suivante:

Projection de l'assiette et application de la taxation

$R_{it} = Q_{it}*P_{it}*T_{it}$ avec Q_{it} = Quantité du bien i P_{it} = Prix CAF du bien i T_{it} = Taux moyen d'imposition du bien i

Pour les produits pétroliers la modélisation économétrique des volumes se fait sur base suivante: $\text{Log}(Q_{it}) = \alpha_0 + \alpha_1 t + \beta \text{Log}(Y_t) + \epsilon_{it}$. Projection des volume $Q_{it} = (1+k) Q_{it-1}$. Projection des droits et taxes. $R_{it} = Q_{it} * T_{miit}$

Pour les marchandises générales 5 blocs sont utilisés. Bloc volume $\text{Log}(Q_{it}) = \alpha_0 + \alpha_1 t + \beta \text{Log}(Y_t) + \gamma \text{log}(P_{it}) + \delta T_{miit} + \epsilon_{it}$: Bloc Prix : $P_{it+1} = (1+c)* P_{it}$, c exogene; Bloc valeur : $M_{it+1} = Q_{it+1} * P_{it+1}$; Bloc taxation : $T_{miit+1} = T_{miit} + \phi$, ϕ exogene; Bloc recettes: $R_{it+1} = Q_{it+1} * P_{it+1} * T_{miit+1}$

conduite automobile³⁵⁷, des efforts de mise en place d'outils de prévision sont faits au quotidien dans la quasi-totalité des pays de l'UEMOA.

2- Un effort d'informatisation

Dans tous les pays de l'UEMOA, un effort d'informatisation est fait. Des outils informatiques de gestion des systèmes financiers publics sont mis en place. En Côte d'Ivoire par exemple, les outils ci-après existent :

- Le modèle SYNAPSE : Le SYNAPSE (Système National de Programmation et de Suivi-Evaluation) est un outil de gestion pour le suivi et l'évaluation des projets et programmes développés par les ministères.
- L'interface SIGFIP, ASTER, SIGFAE : Le SIGFIP permet de gérer la phase d'engagement du budget de l'Etat, ASTER gère la phase de paiement et SIGFAE est le progiciel de gestion des agents et fonctionnaires de l'Etat (cette masse salariale absorbe une part importante du budget de l'Etat). La connexion entre les trois systèmes permettra de gérer en temps réel, les informations relatives au processus d'engagement et paiement du budget.
- Le progiciel ASTER : C'est une application informatique qui permet au trésor public de faire un meilleur suivi des paiements effectués par l'Etat.
- Le SIGFAE : Le SIGFAE est le Système Intégré de Gestion des Fonctionnaires et Agents de l'Etat (SIGFAE). C'est un progiciel mis en place par le gouvernement ivoirien pour la gestion des agents et fonctionnaires de Côte d'Ivoire à travers un Fichier Unique de Référence (FUR) composé d'éléments fonctionnels liés aux procédures à la fois de la fonction publique et du ministère des finances (solde). Cet instrument de gestion permettra de :
 - ✓ Moderniser la Gestion Financière du personnel de l'Etat ;
 - ✓ améliorer le contrôle des fichiers administratifs relatifs aux fonctionnaires ;

³⁵⁷ Au volant d'une voiture, le conducteur peut presque instantanément changer de direction ou de vitesse et éviter un obstacle assez proche. Le pilote d'un navire n'a pas cette chance. Il doit anticiper au loin l'obstacle pour être en mesure de l'éviter en manipulant plus tôt son gouvernail. Et de plus, le navire continue longtemps son virage après que le gouvernail soit revenu en position initiale.

✓ Améliorer la gestion des carrières et des positions ;

- Le SIGFiP (Système Intégré de Gestion des Finances publiques)

Mis en place par le décret n° 98-716 du 16 décembre 1998, le SIGFiP est un applicatif informatique qui relie les principaux acteurs traitant des finances publiques et vise essentiellement à améliorer et faciliter la préparation et l'exécution du budget en retraçant toutes les opérations de recettes et de dépenses du Budget Général de l'Etat et des Comptes Spéciaux du Trésor. Au regard des résultats positifs enregistrés, suite à la mise en œuvre du SIGFiP au plan central, une opération de déconcentration du SIGFiP a été initiée en 2002 dans les circonscriptions administratives.

Il est à faire observer que le SIGFiP est fonctionnel quasiment dans tous les Etats de l'UEMOA.

B- Les faiblesses et menaces liées à la capacité opérationnelle et au système d'information des SFP

Les faiblesses et menaces liées à la capacité opérationnelle et au système d'information des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA s'appréciera au regard de la situation des ressources humaines, matérielles et énergétiques.

1- La situation des ressources humaines et matérielles : véritables freins au développement des systèmes financiers publics dans les pays de l'UEMOA

La situation de pauvreté des Etats de l'UEMOA est un facteur véritablement handicapant pour l'implémentation effective des nouveaux mécanismes financiers publics. En effet, le manque de ressources humaines qualifiées est préoccupant dans toutes les institutions financières publiques. Partant des directions techniques devant accompagner le Ministre des finances dans son nouveau rôle de programmation, de budgétisation pluriannuel et d'évaluation de la dépense publique, passant par l'Assemblée nationale dans son nouveau rôle d'analyse de la cohérence entre les politiques publiques et la budgétisation et d'évaluation à la juridiction des comptes dans son nouveau rôle d'évaluation et de certification, le problème de ressources humaines qualifiées et de manque

de moyens matériels se pose avec acuité³⁵⁸.

L'analyse sur l'insuffisance des ressources humaines pourrait se faire également sur un autre plan. En effet, hormis l'Assemblée nationale et dans une certaine mesure la juridiction des comptes, les administrations financières des Etats de l'UEMOA souffriraient plus de la qualité de leurs agents que de leurs effectifs si on s'en tient à l'absentéisme et à la corruption au sein de l'administration³⁵⁹, d'une part, et à l'exercice parallèle de toute sorte d'activités par les agents publics pendant les heures de service³⁶⁰, d'autre part.

Mais les administrations financières ne peuvent véritablement gagner de la productivité que si sont aussi améliorées les conditions de vie des agents. En effet les conditions de rémunération dans le secteur public des Etats de l'UEMOA n'est pas du tout reluisante, le SMIG dans les pays varie de 31600 F CFA (soit 49 euros) à 62.000 (95 euros). Ce qui fait que les cadres les plus performants partent pour des organismes les rémunérant à leur mesure³⁶¹.

En effet, la place de l'agent public dans les réformes en cours est très importante. Plusieurs études³⁶² ayant indexé la situation des agents des administrations financières comme l'une des causes de la mauvaise exécution des recettes et des dépenses dans les Etats de l'UEMOA, il aurait fallu les mettre au cœur des réformes.

Mais le constat est que la dimension sociologique des réformes n'est particulièrement prise en compte dans aucun Etat. Cet aspect, très peu évoqué dans les réformes, détermine pourtant leur ancrage.

³⁵⁸ Les résultats de nos enquêtes sur le terrain mettent le problème d'insuffisance de ressources humaines et matérielles en premier plan des réserves que portent les personnes questionnées à la réussite de la réforme des systèmes financiers publics.

³⁵⁹ PAGNOU (D.), Les récentes évolutions de la gestion publique financière au Togo.

³⁶⁰ PAGNOU (D), La gestion des Finances publiques au Togo : Un système à rénover, EUE, 2011, p.137, 206 et 362

³⁶¹ BOUVIER (M), (sous la direction de) La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique précitée.

³⁶² Michel BOUVIER évoque une carence notable des agents administratifs pour l'ensemble des pays de l'Afrique francophone subsaharienne. Il évoque aussi la faible productivité de ces agents (Voir La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, étude précitée, pp. 41 et 108 précitée). Les mêmes carences sont relevées par la revue des dépenses publiques et de la gestion financière de l'Etat (précitée, p. 30 et suivantes.)

Cette dimension sociologique soulève en effet la question simple, mais for essentielle, de la capacité individuelle et collective des agents de s'adapter aux changements et même d'en être les acteurs. Sans cette adaptation, les agents publics deviendront des obstacles au changement. Pour ce faire, il est nécessaire de créer un cadre de collaboration efficace et des conditions permettant aux subordonnés d'être motivés. Or, l'analyse des différentes actions menées dans les Etats révèle une réforme élitiste intéressant seulement les bailleurs de fonds et les hauts cadres de l'administration, comme en témoignent les castings des nombreux séminaires sur la réforme des finances publiques. Cette situation peut conduire les agents à rejeter les réformes. Certains hauts fonctionnaires des administrations peuvent aussi les rejeter. Cette seconde éventualité est la plus plausible dans la mesure où les anciennes pratiques, qu'on veut abandonner, déterminent le train de vie de ces personnes. Il est alors illusoire de s'attendre à ce que ces mêmes personnes privilégient du jour au lendemain les intérêts de la nation aux leurs. Il se pose là, la question de la finalité des réformes.

On peut s'aventurer à affirmer l'existence de plusieurs finalités en fonction des intérêts des acteurs. Pour les institutions internationales, il s'agit évidemment d'éviter que l'aide publique emprunte des circuits souterrains comme c'était le cas par le passé. Pour les dirigeants, ce peut être l'engagement du pays sur la voie du développement. Mais on pourrait aussi voir dans le comportement des dirigeants une simple technique d'enrichissement personnel. Dans ce cas, les mesures prises dans le cadre des réformes ne seraient que des subterfuges pour détourner l'attention des institutions financières internationales³⁶³. Enfin, les agents publics peuvent ne voir dans les réformes en cours qu'un nouveau moyen utilisé par les hauts cadres de l'Administration pour asseoir davantage leur autorité. Il était donc important, pour la définition de la stratégie des réformes, de faire appel à la théorie des jeux³⁶⁴ pour analyser le comportement de

³⁶³ La passation des marchés publics et la gestion des entreprises publiques attestent de la vigueur des vieilles pratiques malgré les réformes annoncées. Au Bénin par exemple, malgré l'adoption depuis 2013 d'un nouveau code des marchés publics et délégation de services publics, le gouvernement évite de prendre certains décrets d'application qui doivent permettre l'opérationnalisation réelle des règles affichées dans le code comme la pratique des demandes de cotation par exemple.

³⁶⁴ Voir Von Neumann et Morgenstern, *The Theory of Games and Economics Behavior*, 1944.

l'ensemble des acteurs, notamment des autorités publiques et des agents publics. Cette analyse a manqué.

Le besoin d'assimilation des réformes ou de leur adaptation s'inscrit dans la logique selon laquelle « on ne change pas une société par décret »³⁶⁵ et qu' « une accumulation de techniques ne fait pas une réforme »³⁶⁶. Selon donc cette logique, les mesures prises par les Gouvernements paraissent insuffisantes pour « la construction d'un espace financier durable ». La réalisation d'une telle entreprise nécessite la prise en compte d'autres facteurs»³⁶⁷ facilitant la pérennité des nouvelles mesures.

Selon une sagesse populaire, personne « ne met du vin nouveau dans des outres vieilles ; autrement, le vin nouveau fera éclater les outres, et il se rependra et les outres seront perdues. Mais du vin nouveau, il faut le mettre dans des outres neuves »³⁶⁸. Les réformes en cours sont comparables à ce vin nouveau qui peut faire éclater les vieilles outres pour se répandre. Ces réformes, si elles ne sont pas accompagnées d'une modernisation des administrations, peuvent donc devenir vaines.

Selon le Professeur Bouvier, « l'on peut élaborer le cadre juridique et comptable le plus perfectionné, bénéficier par ailleurs, ce qui n'est hélas pas forcément le cas, d'un contexte économique amélioré, mais si les moyens matériels et humains, si la qualité des instruments de gestion n'évoluent pas, tout effort de transformation du système ne peut être que parfaitement illusoire, étant bien entendu que ces améliorations doivent s'effectuer en parallèle : que servirait ainsi de perfectionner l'outil informatique sans la formation adéquate de ses utilisateurs³⁶⁹ ? »

Mais le constat fait au niveau des pays de l'UEMOA est que malgré les efforts effectués ces dernières années avec l'appui des bailleurs de fonds tels que la BAD (avec le

³⁶⁵ CROZIER (M), *On ne change pas la société par décret*, Editions Grasset et Fasquelle, Paris, 1979, 298

³⁶⁶ BOUVIER (M), *Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en voie de développement*, RFFP, n°98, juin 2007, p. 137.

³⁶⁷ Ibidem.

³⁶⁸ Evangile selon Saint Luc 5, 36-37

³⁶⁹ BOUVIER (M), (sous la direction de) «La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne », étude précitée, pp. 187.

PAIC³⁷⁰, au Bénin et le PARCI³⁷¹ I et II au Togo), le problème d'insuffisance de moyens (laquelle peut paradoxalement se manifester aussi par des effectifs pléthoriques dans certains secteurs) se pose avec acuité:

- personnel insuffisamment formé, du moins à la fonction qui lui est attribuée ;
- déséquilibre quantitatifs marqués. Ainsi, au Sénégal, alors que des services sont bien pourvus en quantité et qualité (prévision, planification, études économiques et financières) d'autres paraissent mal lotis, y compris par comparaison avec d'autres pays de l'U.E.M.O.A.

2- L'instabilité et l'inexistence de l'énergie électrique

L'électricité constitue un handicap majeur au développement des systèmes d'information des SFP dans les pays de l'UEMOA. En effet, plusieurs localités des pays sont sans l'énergie électrique. Dans les localités (les centres urbains notamment) où l'énergie électrique existe, le délestage fréquent ne permet pas de garantir un traitement et une remontée facile de l'information.

La moyenne des taux d'accès à l'électricité dans les pays de l'UEMOA est estimée à 22.3% en milieu urbain et à 6.2% en milieu rural³⁷².

L'électricité est considérée comme une contrainte majeure au développement de l'informatisation des systèmes financiers publics surtout dans les régions de l'intérieur des pays de l'UEMOA. Selon Guy Amédée ADJANOHOUN, dans l'espace UEMOA, la situation économique des Etats est marquée par une faible productivité et une pauvreté endémique, qui est due, en grande partie, à un important déficit de l'offre énergétique³⁷³.

³⁷⁰ Projet d'Appui aux Institutions de Contrôle (PAIC) a permis d'assurer plusieurs formations au profit des contrôleurs internes et externes et d'équiper les corps de contrôle en équipement informatique au Bénin.

³⁷¹ Projet d'Appui au Renforcement des Capacités Institutionnelles a permis d'équiper en matériels et mobilier plusieurs administrations financières au Togo, de réaliser des outils de gestion au profit de ces administrations et d'assurer la formation du personnel.

³⁷² Selon le rapport d'évaluation de la production énergétique dans les pays de l'UEMOA

³⁷³ Guy Amédée ADJANOHOUN, Commissaire chargé du Département du Développement de l'Entreprise, de l'Energie, des Télécommunications et du Tourisme à la Commission de l'UEMOA. Entretien dans « le Bénin dans tous ses états, tome 2 : 2013-2014.

En clair, les pays de l'UEMOA ont un réel besoin d'énergie électrique.

A titre d'exemple, le Bénin est à l'épreuve des besoins de fourniture d'énergie électrique d'environ 1500 MW aux heures de pointe face auxquels il ne dispose que de 200 MW.

Ceci, malgré un potentiel de plus de 600 MW d'énergie hydroélectrique et « d'énormes potentialités de développement d'autres formes d'énergie renouvelable ».

Le Bénin, qui s'est associé avec le Togo, à travers une Communauté électrique du Bénin (CEB), pour trouver des solutions concertées à leurs problèmes d'énergie est encore loin de résoudre le problème énergétique qui se pose à lui.

Au total, l'examen des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA révèle qu'ils sont caractérisés par :

- des administrations corrompues et la mauvaise gestion
- la faible appropriation des réformes par les acteurs ;
- la surveillance et la vérification externe de l'exécution budgétaire insatisfaisante
- des insuffisances dans le système des marchés publics
- l'absence de reddition de comptes
- des ressources humaines insuffisantes et parfois incapables.

Sur la base de cette identification et des résultats de nos enquêtes, et vu que la bonne mise en œuvre de la réforme des systèmes financiers des Etats de l'UEMOA déjà en cours permettra de lever en partie les obstacles identifiés, il y a lieu de mieux gérer le changement et de procéder à la consolidation normative, Institutionnelle, matérielles et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA pour espérer différer le pari de la reconstruction desdits système fixé initialement en 2017 tel que voulu par l'UEMOA.

**TITRE 2 : LE PARI DE LA RECONSTRUCTION DES
SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE
L'UEMOA**

TITRE 2 : LE PARI DE LA RECONSTRUCTION DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

Par l'adoption en 2009 du cadre harmonisé des finances publiques, l'UEMOA escompte une reconstruction des systèmes financiers des Etats qui rentrera en plein régime en 2017. Pour ce faire, des échéances intermédiaires ont été fixé à savoir:

- le 1er janvier 2012 pour la transposition de la Directive dans les législations nationales, l'élaboration du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle³⁷⁴, l'application des nouvelles règles en matière de gestion (mise en place des autorisations d'engagement) et de mouvements de crédits; l'exercice des nouvelles compétences du Ministre des finances, la transmission trimestrielle des données d'exécution au Parlement ;
- le 1er janvier 2017 pour la déconcentration de l'ordonnancement (déconcentration progressive possible du 1er janvier 2012 au 1er janvier 2017), l'élaboration des programmes et des dotations, la désignation des responsables de programme, la définition des objectifs et des indicateurs, l'élaboration des rapports annuels de performance, la mise en place des plafonds d'emplois, l'élaboration du document de programmation pluriannuelle des dépenses³⁷⁵; l'élaboration des tableaux matriciels présentés en annexe du projet de loi de finances et l'intégration de la comptabilité en droits constatés.

A moins d'un an de l'échéance du 1er janvier 2017, aucun pays de l'UEMOA ne semble véritablement être prêt pour l'application en plein régime des nouvelles normes. Même le Sénégal qui a transposé assez tôt la Directive peine dans son application. Cette réalité n'est guère surprenante compte tenu des nombreux problèmes évoqués par les analyses faites dans les chapitres précédents de la présente thèse. Mais à défaut de gagner le pari de reconstruction en 2017, tous les acteurs (l'UEMOA, les bailleurs de fonds et les Etats eux mêmes) doivent œuvrer à la consolidation normative, institutionnelle (Chapitre 1), matérielle et fonctionnelle (Chapitre 2) des systèmes financiers publics pour une reconstruction effective.

³⁷⁴ Article 53 de la DLF

³⁷⁵ Article 53 de la DLF

**CHAPITRE I : LA CONSOLIDATION NORMATIVE ET
INSTITUTIONNELLE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES
ETATS DE L'UEMOA**

CHAPITRE 1 : LA CONSOLIDATION NORMATIVE ET INSTITUTIONNELLE DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

Selon le Professeur Bouvier, d'une manière générale, dans tous les pays du monde, la question de gestion des finances publiques est considérée comme une question difficile. Le sujet est généralement appréhendé, y compris par les experts, comme ardu, austère, compliqué. Mais le terrain de la rationalisation de la gestion des finances publiques est encore plus parsemé d'obstacles lorsqu'il s'agit d'Etats qui se trouvent confronté à de multiples problèmes découlant dans un nombre de cas d'un état de pauvreté parfois extrême et d'un passé colonial qui forcément a une grande influence sur les comportements des gestionnaires.

La caractéristique principale de la gestion des systèmes financiers publics dans les pays de l'UEMOA est la non application des normes. Bien qu'elles soient établies, les normes ne sont pas appliquées et il se développe, des normes pratiques en marge des règles établies. Si les normes ne sont pas appliquées, les institutions ne peuvent pas bien fonctionner non plus³⁷⁶.

Les causes de cette réalité s'expliquent-elles par le type de gouvernance que les élites des Etats de l'UEMOA ont hérité du colonisateur ?

La réponse à cette interrogation passe par l'examen des modes de gouvernance des systèmes financiers publics de l'époque coloniale et à l'époque post coloniale afin de construire les balises pouvant permettre désormais de gouverner effectivement les systèmes financiers publics par les normes établies.

Dans ce sens, nous analyserons dans ce chapitre, l'histoire de la gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA (Section1) avant d'aborder des propositions pour une gouvernance normative et institutionnelle endogène des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA (Section 2).

³⁷⁶ L'existence et le fonctionnement des institutions sont basées sur les normes. La question de la consolidation institutionnelle revient en partie à celle de la consolidation normative.

SECTION 1 : LA GOUVERNANCE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA : UN PASSE POUVANT JUSTIFIER LES CHOIX DU PRESENT

Il est établi suivant une maxime populaire que le passé d'une personne physique ou morale justifie son comportement présent. C'est pourquoi, dans la recherche des solutions en vue de l'implémentation de la nouvelle gouvernance financière publique dans les Etats de l'UEMOA, il nous est paru nécessaire d'examiner les types de gouvernance des systèmes financiers publics qu'ont pratiqué ces pays pendant les deux grandes périodes récentes de leur histoire: la période coloniale (Paragraphe 1) et la période post coloniale (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA dans la période coloniale

Ce n'est pas ici le lieu de revenir en détail sur l'État colonial. Nous voudrions seulement insister sur deux dimensions majeures de la gouvernance des systèmes financiers publics coloniaux, que nous appellerons la gouvernance despotique des SFP (A) et la gouvernance chefferiale des SFP (B).

A-La gouvernance despotique des systèmes financiers publics

De nombreux travaux ont mis en évidence l'arbitraire institutionnalisé qui caractérisait le régime de l'indigénat, la toute-puissance des « commandants de cercle (qui cumulaient tous les pouvoirs), les ponctions permanentes en hommes et en produits (travail forcé, contributions obligatoires, impôt capitaire conscription, etc.), les brimades incessantes et les humiliations quotidiennes. Le terme de « despotique » a lui-même été déjà utilisé à ce propos³⁷⁷. Considérer l'État colonial comme un fournisseur de services à des usagers semble donc anachronique, voire surréaliste, tant l'« indigène » était loin d'être

³⁷⁷ Olivier de Sardan, 1984 . Mamdani, 1996, a de son côté développé une analyse de la colonisation à partir du despotisme

traité en « usager ». Mais pourtant l'État colonial, malgré tout, assurait aussi des prestations envers ses sujets (santé, éducation, routes, par exemple). C'est justement ce paradoxe qui définit la gouvernance despotique : des services sont délivrés, mais sur un mode autoritaire, répressif, arrogant, voire raciste. À cet égard, la gouvernance despotique coloniale n'est évidemment qu'une des multiples figures des modes despotiques de gouvernance à travers l'histoire. Mais la gouvernance coloniale constituait aussi une forme assez particulière de gestion des affaires publiques, qui mélangeait un ensemble de traits issus du modèle étatique européen (avec sa bureaucratie, ses procédures, ses organigrammes, ses rapports, ses institutions) et un autre ensemble de traits « inventés » par la situation coloniale et souvent en contradiction avec les précédents (puisqu'on commandait à des « indigènes », au lieu d'administrer des citoyens), dans une situation complètement dérogatoire par rapport à la métropole.

L'ampleur du fossé entre bureaucrates et usagers « indigènes » a introduit une très grande marge d'arbitraire et même de violence dans la rationalité procédurale de la bureaucratie classique métropolitaine officiellement importée « clé en main » dans les colonies. Au-delà du mépris souvent affiché de beaucoup de fonctionnaires européens pour leurs administrés, ce sont des générations d'auxiliaires et de « commis » africains qui ont appris auprès des colonisateurs à édifier une barrière entre eux-mêmes et les populations locales, à multiplier les signes affirmant leur statut de privilégiés, à construire leur supériorité par l'affirmation de l'infériorité des autres, à « mal traiter » leurs « administrés », à user de l'arbitraire... Alors qu'en Europe, la bureaucratie moderne s'est développée plus ou moins parallèlement avec l'émergence de la citoyenneté et de la démocratie, tout au long du XIXe siècle, elle a au contraire, en Afrique, rimé depuis ses débuts (et jusqu'à aujourd'hui) avec le mépris de l'usager, sans tradition civique ou citoyenne égalitaire. Une caractéristique collatérale doit être soulignée : alors qu'en Europe la bureaucratie s'est construite dans une relative autonomie par rapport au pouvoir exécutif, en Afrique, dès le pouvoir colonial (et jusqu'à aujourd'hui), elle a été indissociable de l'arbitraire du pouvoir.

La bureaucratie coloniale était caractérisée à la fois par une sous-administration chronique et par un décalage maximal entre les normes et usages locaux et les normes et règles officielles. Faute de ressources humaines, et faute de maîtrise des codes et usages locaux, les bureaucrates coloniaux ont non seulement toléré, mais aussi utilisé systématiquement diverses formes de sous-traitance, de clientélisme et d'informalité, là

encore loin des règles métropolitaines, faisant la part belle aux auxiliaires, supplétifs, courtiers et autres hommes de main ou de confiance. D'où une structure « schizophrénique » de l'administration, écartelée entre un formalisme procédural surtout rhétorique, scripturaire ou superficiel, et de multiples accommodements oraux négociés par des intermédiaires empressés et omniprésents. Cette importance de la négociation et de l'intermédiation, qui se traduisait par de multiples « arrangements », est sans doute à l'origine des premières formes de petite corruption quotidienne, qui sont apparues dès la période coloniale, au profit certes des auxiliaires, des commis et des supplétifs, mais aussi des fonctionnaires français en poste aux colonies. De même, le clientélisme bureaucratique, où un fonctionnaire avait ses « protégés », et accordait des faveurs à ceux qui lui rendaient des services, comme à ses parents ou à ses connaissances, s'est mis en place pendant la colonisation.

Parmi les auxiliaires, une place à part doit être accordée aux chefs, dans la mesure où leur rôle n'était ni informel ni inséré dans le dispositif bureaucratique proprement dit: il s'agissait en effet d'une institution originale, située à la périphérie de l'administration, mais jouant un rôle central dans le dispositif colonial.

B- La gouvernance chefferiale des systèmes financiers publics

La « chefferie administrative » a constitué une innovation coloniale majeure. L'administration coloniale nommait les chefs (de village et de canton, parfois de province), les rétribuait, définissait leurs attributions, les supervisait. Le despotisme colonial passait par eux : les chefs recrutaient les hommes pour le travail forcé ou la conscription, ils percevaient l'impôt pour le compte des commandants de cercle, ils avaient une fonction de justice de premier degré, ils servaient de relais en toute chose pour l'administration et constituaient l'interface entre l'appareil colonial et les populations. Ils étaient d'ailleurs censés à la fois représenter les populations face à l'administration coloniale et l'administration coloniale face aux populations. Sous la colonisation, le monde rural n'a connu ni municipalités, ni maires. Chefs de village et chefs de canton quadrillaient seuls le pays. La chefferie de canton, qui « coiffait » les chefs de villages, constituait en fait le principal centre de pouvoir officiel en milieu rural.

Certes, la chefferie administrative se réclamait des chefferies précoloniales, dont elle se voulait l'héritière. Mais les chefs précoloniaux relevaient en fait de formes de

pouvoirs multiples (rois, émirs, sultans, chefs de guerre, patriarches villageois, aînés lignagers, etc.), liés à de tout autres contextes (guerres, esclavage, sujétions politiques, confédérations, etc.) et à des modes de légitimation très différents (investitures magico-religieuses, droit de conquête, accords lignagers, alliances matrimoniales, etc.). La légitimité « précoloniale » de la chefferie administrative coloniale est largement une fiction coproduite par la colonisation et les chefs qu'elle a mis en place, étayée par diverses « inventions de tradition » (ou néotraditions), et le recyclage de certains éléments des rituels politiques précoloniaux. Une réalité sociologique permettait cet usage très idéologique de la « tradition »: les chefs administratifs étaient en effet souvent issus de l'aristocratie précoloniale (la plus grande partie a fini par collaborer, et la colonisation s'est largement appuyée sur cette couche sociale).

Quoi qu'il en soit, dans la réalité, les chefs administratifs tenaient avant tout leur pouvoir des commandants de cercles et des gouverneurs, et étaient des rouages essentiels de la gouvernance coloniale. Or, le mode chefferial de gouvernance locale était très particulier. Il a régi pendant plus de soixante ans l'ensemble des campagnes africaines sous domination coloniale française³⁷⁸, il a été le biais par lequel les populations sont entrées en contact avec l'administration moderne, et, comme nous le verrons, il a laissé de nombreuses traces dans la gouvernance postcoloniale. Nous en résumerons ci-dessous les principaux traits.

- **La confusion entre les ressources et les dépenses personnelles**

Il y a toujours eu (et ceci avec l'aval officiel du pouvoir colonial) confusion entre les ressources et dépenses personnelles du chef et ses ressources et dépenses de fonction. Il ne recevait de l'État colonial qu'un salaire (et une commission sur « l'impôt de capitation » qu'il percevait pour le compte de l'administration). Il ne bénéficiait d'aucune allocation ou subvention liée à ses fonctions. Privé de tout budget, il devait donc financer ses charges officielles sur ses revenus propres. Or il avait un «rang à tenir» et son rôle lui imposait de nombreuses dépenses. Aumônes et cadeaux, entretien des émissaires, voyages et tournées, réception des visiteurs, il lui fallait sans cesse rétribuer, donner, distribuer. Nous sommes face à un cas typique de « patrimonialisme », à l'image du sultanat classique pris comme

³⁷⁸ Son équivalent britannique, connu sous le nom d'« indirect rule », auquel on l'oppose souvent, a en fait des caractéristiques assez similaires en termes de gouvernance.

exemple par Max Weber ³⁷⁹. Le chef, bien que partie intégrante du système administratif colonial, devait financer « de sa poche » les activités liées à sa fonction, et il y avait complète confusion entre dépenses de fonction et dépenses personnelles. Le chef devait se « débrouiller » pour trouver les ressources qui lui étaient nécessaires, et celles-ci lui permettaient indissociablement et simultanément d'assurer les charges liées à sa fonction, de maintenir ou d'accroître son prestige, et d'augmenter son patrimoine personnel.

De fait, les chefs de canton avaient souvent d'importantes ressources propres, en raison de la constitution d'un patrimoine familial foncier important, en général accaparé par la chefferie au fil des années, avec la complicité des autorités coloniales.

- L'absence de séparation des pouvoirs

Dans son canton, le chef n'avait pas de contrepoids institutionnel, et, de fait, il cumulait en sa personne tous les pouvoirs, plus particulièrement les pouvoirs d'administration, de justice et de police. À l'échelle locale, il n'y avait ni division des pouvoirs, ni équilibre des pouvoirs, mais confusion des pouvoirs. Le chef représentait le commandant de cercle. Il pouvait faire arrêter tout, administré par ses « cavaliers », et le faire conduire au cercle. Il convoquait les villageois individuellement ou collectivement, au nom de l'administration coloniale. Il pouvait infliger des amendes. Il arbitrait les litiges fonciers, les querelles d'héritage, les affaires de divorce ou d'adultère, les bagarres entre individus, les larcins, les conflits entre éleveurs et agriculteurs, appliquant un droit coutumier souvent réorganisé à son avantage, aux frontières imprécises, avec une large marge d'évaluation personnelle.

- La prédation et la corruption

Le chef de canton a toujours bénéficié d'une large tolérance des autorités coloniales pour prélever des redevances dites « coutumières » et autres « contributions » de ses administrés³⁸⁰. Le chef bénéficiait ainsi de multiples prestations ou tributs plus ou moins

³⁷⁹ Cf. Weber, 1971

³⁸⁰ Sur ces redevances coutumières sous la colonisation (dans l'Ouest du Niger), qui étaient loin de refléter les « coutumes précoloniales », cf. Olivier de Sardan, 1984 (et plus généralement sur la chefferie administrative coloniale et sa différence avec la chefferie précoloniale).

"traditionnels" (souvent « néotraditionnels »). Certes la période coloniale n'est pas homogène et doit être périodisée : le mélange d'exactions massives et de répressions brutales, si caractéristique de la chefferie aux débuts de l'époque coloniale, s'est atténué progressivement, et l'ampleur des ponctions avait très nettement diminué à la veille de l'indépendance. La justice rendue par le chef est en tout cas restée une ressource centrale : outre un « droit de table » parfois exigé (cette somme forfaitaire versée par les deux parties en conflit est une production du droit colonial), divers autres prélèvements plus ou moins occultes alimentaient, grâce à la justice, la cassette du chef de canton ou de ses hommes de main: « droit de convocation », amendes infligées et perçues directement, commissions sur les dommages et intérêts, et, surtout, d'importantes sommes très souvent versées en sous-main pour se gagner la bienveillance du chef ou de ses conseillers avant un jugement, ou le remercier, après. La vénalité de la justice en Afrique prend sa source dans la chefferie administrative coloniale.

- Le favoritisme et le clientélisme

Inversement les chefs redistribuaient une partie importante de ces ressources « informelles » auprès de leurs dépendants, de leur cour, et de certains de leurs sujets. Le chef entretenait tout un réseau de clientèle. Mais la richesse en hommes comme la richesse en biens (et la conversion permanente de capital économique en capital social, et vice versa) étaient des conditions sine qua non de l'accès à la chefferie et de la réussite d'un « règne » ...

Par ailleurs le chef avait une « maison » à sa charge, qui lui tenait lieu de personnel de fonction. Il lui fallait en effet des gardes, des représentants auprès du cercle, voire de la capitale, des percepteurs pour prélever les taxes sur les marchés, des émissaires qu'il pouvait dépêcher auprès des villages, un assistant pour les tâches administratives et les écritures nécessaires, sans parler des inévitables griots attachés à sa personne et chantant ses louanges. Pour toutes ces diverses charges liées à la chefferie, le chef nommait et révoquait qui il voulait, comme il voulait, quand il voulait. Il choisissait systématiquement parmi ses parents ou ses dépendants. Ils étaient rétribués par lui, de façon informelle. Ils n'avaient de comptes à rendre qu'à lui.

- L'absence totale de reddition de compte

Le patrimonialisme inhérent à la chefferie impliquait l'absence de toute comptabilité. Pas de budget, pas de comptes. Mais, au-delà des comptes au sens strict, les chefs échappaient à toute «accountability ». Ils étaient en effet nommés à vie par l'administration coloniale, et n'étaient donc soumis à aucun contrôle de la part de leurs « sujets ». La seule menace qui planait sur eux était la révocation, s'ils déplaisaient trop au commandant de cercle ou au gouverneur, ce qui explique sans doute le fait que les chefs aient, dans leur très grande majorité, toujours penché du côté du régime colonial. Cette complaisance avait pour contrepartie le fait qu'on leur laissait les mains libres en matière de politique locale. Toute contestation du chef par ses sujets était susceptible de se retourner contre ceux-ci. Une mise en cause du chef par la population pouvait être assimilée à une insubordination. La période coloniale est fertile en cas de ce genre, où le commandant de cercle emprisonnait les malheureux paysans qui avaient osé porter plainte contre leur chef de canton. La chefferie relevait ainsi d'une culture de l'impunité.

- L'ostentation aristocratique

La chefferie de canton est restée jusqu'aux indépendances l'instance centrale de la notabilité locale (et reste encore le plus souvent un de ses pôles). Ce prestige de la chefferie était produit et reproduit au quotidien par des dispositifs ostentatoires particulièrement efficaces : le « palais » où le chef réside, les courtisans qui l'entourent, ses gardes, les griots qui clament ses louanges, les titres qu'il distribue, les audiences qu'il accorde, les solliciteurs qui se pressent, le cérémonial qui le met en scène, la déférence qu'on lui témoigne... Les chefs de canton ont généralisé sous la colonisation l'étiquette et les formes protocolaires réservées autrefois à certains rares royaumes ou sultanats précoloniaux, et ont érigé la mise en scène de leurs avantages et privilèges en règle de comportement politique.

- Les rivalités intestines

La visibilité et la centralité du chef de canton ont toujours eu leur revers de médaille: elles se payaient par d'innombrables conflits et intrigues, en particulier au sein du clan de l'aristocratie locale des « ayant-droit ». À la mort d'un chef, l'administration coloniale choisissait en effet son successeur parmi différents candidats au sein de sa famille. Les parents évincés, les cousins désavoués ne ménageaient pas aigreurs et

rumeurs. Il n'était guère de chefferie de canton sans coterie interne contre le chef en place, dressant une partie de la famille régnante contre une autre³⁸¹. Parmi les prétendants, chacun voulait obtenir à coups d'intrigue auprès du commandant de cercle, voire du gouverneur, ou de leurs conseillers, la disqualification de ses adversaires et sa propre qualification, en invoquant telle décision d'un administrateur colonial précédent, en se réclamant d'un canton colonial éphémère disparu entre temps, en brandissant un grand-père révoqué, ou un oncle injustement récusé, en mobilisant parfois des références précoloniales plus ou moins contestées ou des procédures « traditionnelles » plus ou moins réinterprétées... Depuis la colonisation et la création de la chefferie administrative, les nominations et dépositions de chefs, dans des branches rivales, se sont partout succédées, au gré de l'arbitraire et des préférences du pouvoir colonial, multipliant ainsi les contentieux et les revendications entre les divers héritiers de ces chefs successifs. De plus, les limites des cantons ont elles aussi varié, excluant ou incluant par là même telle ou telle fraction de l'aristocratie locale du groupe des prétendants. La concentration des signes du pouvoir local sur une seule personne, et le monopole de la fonction par les différentes branches d'une seule famille, ces deux éléments convergeaient pour rendre compte de la permanence et de l'acuité des « conflits de proximité » ou des « conflits de parenté » autour de la chefferie de canton.

Paragraphe 2 : La gouvernance postcoloniale des systèmes financiers publics

Nous avons insisté sur les deux principaux traits de la gouvernance coloniale parce que notre hypothèse est la suivante : les caractéristiques de la gouvernance postcoloniale sont largement influencées par l'héritage colonial, la gouvernance postcoloniale étant, entre autres, simultanément chefferiale et despotique. Ces deux formes se sont interpénétrées et fécondées mutuellement, même si la « bureaucratie de responsabilité » postcoloniale (la hiérarchie administrative) s'est plutôt inspirée de la gouvernance chefferiale, tandis que la « bureaucratie d'interface » postcoloniale (les fonctionnaires au

³⁸¹ Par exemple, au Niger l'expression "enfants d'un même père" (baabizey en zarma, yan uba en hausa) connote partout la jalousie, la rivalité, la compétition, les rapports agonistiques, en référence en particulier à ces conflits entre parents pour l'accès à la chefferie.

contact avec les usagers) reprenait préférentiellement le modèle de la gouvernance despotique.

En effet, il n'y a pas eu de rupture importante entre l'administration coloniale et l'administration postcoloniale, bien au contraire. Avec les indépendances, les nouveaux États se sont construits dans une logique de continuité et d'amplification du modèle colonial. Les innovations postcoloniales ont plutôt été dans le sens d'un élargissement ou d'un approfondissement du modèle colonial que de sa transformation ou de son abolition.

Le paradoxe est que, bien souvent, les formes spécifiques de la gouvernance africaine sont imputées (à tort) à des survivances précoloniales ou à une culture politique traditionnelle³⁸², alors qu'elles sont d'abord et surtout une production historique de la colonisation.

Il faut ici dissiper un malentendu éventuel. Nous ne voulons en aucun cas décharger les élites des Etats de l'UEMOA au pouvoir de leurs responsabilités quant aux formes de gouvernance actuelle, et inversement tout mettre « sur le dos » de la colonisation. Nous voulons simplement rappeler que le processus de construction des États africains modernes commence avec la colonisation (et non avec les indépendances), et que c'est celle-ci qui a bâti les fondations et les premiers étages des édifices de gouvernance qui ont pignon sur rue aujourd'hui. Mais il est clair que ce sont les élites africaines postcoloniales qui ont choisi de ne pas rompre avec le mode de gouvernance coloniale et au contraire de le prolonger, de l'élargir, et de l'approfondir.

A- La gouvernance néochefferiale postcoloniale

Certes, dans la plupart des pays de l'UEMOA, la chefferie n'est plus aujourd'hui une institution officielle (sauf au Niger). Cependant son influence en milieu rural reste partout forte. Les processus de décentralisation ont révélé que les chefs gardaient un capital symbolique non négligeable et essayaient de le faire fructifier à l'occasion d'élections locales. On a même pu parler d'un « retour des rois »³⁸³... Mais ce n'est pas à

³⁸² Cf. entre autres Chabal & Dalloz, 1999

³⁸³ Cf. par exemple Almeida-Topor & Perrot, 2001 ; Rouveroy van Nieuwaal & van Dijk, 1999.

ce niveau que l'héritage de la chefferie administrative semble le plus significatif en termes de gouvernance.

On peut en effet se demander la gouvernance chefferiale n'a pas essaimé, loin de la chefferie en tant qu'institution ou couche sociale, pour servir de modèle politique aux élites nationales. Même si la chefferie n'est plus la forme hégémonique ou dominante du pouvoir local, le mode chefferial de gouvernance semble s'être étendu bien au-delà de son fief de départ, pour s'infiltrer au sein même des administrations et de l'État, influencer de façon significative la gouvernance publique à tous les niveaux (pourtant régie officiellement par des normes « occidentales ») et imprégner durablement la culture politique des élites. Il sert plus ou moins de modèle latent au comportement de tous les détenteurs de pouvoir. Les comportements des chefs de service ou des chefs de partis politiques évoquent presque irrésistiblement ceux des chefs de canton, qui semblent exercer une véritable fascination sur les élites politiques nationales. Un Ministre gère pour une part son ministère comme s'il s'agissait d'un canton, et la gestion « chefferiale » caractérise les normes pratiques suivies par la plupart des responsables de l'État, du Président au sous-directeur d'une obscure administration locale.

On trouve ainsi un fort « air de famille » entre les diverses caractéristiques de la gouvernance chefferiale coloniale évoquées ci-dessus et les traits qui sont typiques du fonctionnement des services publics dans divers États de l'UEMOA³⁸⁴. La confusion entre bien public et bien privé, les abus de pouvoir, la prédation et la corruption, le népotisme et le clientélisme, la non accountability, l'ostentation, les rivalités intestines, tous ces traits de la gouvernance chefferiale sont clairement devenus des éléments constitutifs des systèmes financiers publics actuels des États de l'UEMOA.

On peut émettre l'hypothèse que lesdits systèmes financiers publics reposent sur une légitimité "officiuse" issue pour une part du mode chefferial de gouvernance, dont les procédés et l'idéologie latente s'étendent de façon masquée aux institutions modernes, y compris et surtout le sommet de l'État.

On pourrait donc parler d'une gouvernance « néochefferiale » des SFP typique de la « bureaucratie de responsabilité » moderne. Ce passage de la gouvernance chefferiale

³⁸⁴ Cf. Olivier de Sardan, 2004

des SFP (comme institution coloniale de pouvoir local) à la gouvernance néochefferiale des SFP (comme modèle de comportement des élites bureaucratiques) évoque irrésistiblement le « néopatrimonialisme » si bien décrit par Médard³⁸⁵. En fait, sous la colonisation, la chefferie administrative relevait directement du patrimonialisme lui-même (et non du néopatrimonialisme), dans la mesure où c'étaient les normes officielles elles-mêmes qui étaient patrimoniales : elles avaient été en effet édictées ou tolérées en tant que telles par l'administration coloniale. Par contre, la gouvernance néochefferiale contemporaine relève bien du néopatrimonialisme, car elle s'inspire de normes pratiques fortes éloignées des normes bureaucratiques officielles. Si le dispositif de gouvernance des SFP de l'État postcolonial suit théoriquement (sur le papier, dans les textes et les discours) des règles et des procédures qui sont aux antipodes du patrimonialisme (et de la gouvernance chefferiale coloniale), la gouvernance quotidienne « de fait » est tout autre, et semble puiser plutôt son inspiration dans la gouvernance chefferiale d'antan.

B- La gouvernance néodespotique postcoloniale

Quant au modèle despotique de gouvernance coloniale, il semble évident que, lors des indépendances, il a connu une seconde jeunesse, et a largement prospéré aux mains des nouvelles bureaucraties, qui, loin de rompre avec lui, se le sont appropriés : on peut donc parler d'une gouvernance néodespotique.

En effet, toute la bureaucratie d'interface est en contact avec les citoyens ordinaires, qui est caractérisée par une culture du mépris face à l'utilisateur, aux antipodes de toute notion de « service », qui pourtant figure dans l'expression « service public ». On peut en dire autant du privilégisme, du trucage électoral, du recours aux « arrangements informels », du clientélisme et de la corruption, qui étaient autant de traits inhérents à la gouvernance despotique coloniale des systèmes financiers publics et qu'on retrouve aujourd'hui au cœur du néodespotisme desdits systèmes postcoloniaux.

³⁸⁵ Cf. Médard, 1991; pour la différence entre normes officielle et normes pratiques, cf. Bailey, 1969 ; Olivier de Sardan, 2001.

Il est significatif que les trajectoires politiques variées des pays de l'UEMOA après l'indépendance, qui placèrent les uns et les autres dans des camps opposés durant la guerre froide, et qui les firent se conformer (au moins théoriquement) à des modèles politico-économiques fort différents (libéralisme, socialisme pur et dur, social-démocratie, dictature militaire, etc...) n'aient jamais en fait altéré ou menacé la gouvernance despotique elle-même, qui est restée commune à tous. Les États « pro-occidentaux » partisan du libéralisme économique n'ont pas hésité à promouvoir les partis uniques ou à laisser le pouvoir à l'armée. Les pays « prosocialistes » n'ont évidemment pas été en reste. Les « techniques d'encadrement de masse », d'inspiration militarisée, importées d'Israël pour les uns et des pays de l'Est pour les autres, ont partout accentué la dimension despotique héritée de la colonisation. Les élections peu équitables de la période coloniale sont devenues des farces électorales à la mode stalinienne, avant la démocratisation des années 90, et de vastes concours d'achats de voix, depuis. Le privilégisme s'est amplifié, à la fois par la « démocratisation » au milieu (toute fonction publique vaut d'abord par les privilèges qu'elle permet d'acquérir), et par la démesure au sommet (chefs d'État). La part de l'informel dans la gestion des affaires publiques n'a fait que croître.

C- Un même mode de gouvernance des SFP

La combinaison de gouvernance néodespotique des SFP et de gouvernance néochefferiale des SFP ne suffit pas à caractériser les formes actuelles de gouvernance des systèmes financiers publics. Il faut en particulier y ajouter pour les Etats de l'UEMOA, la gouvernance développementiste. La « rente du développement » est devenue, on le sait, un élément central des politiques publiques dans les pays de l'UEMOA. Les institutions de développement, omniprésentes dans ces pays, et pour l'essentiel pilotées depuis les pays du Nord, délivrent de fait des biens et services publics ou collectifs, ou interviennent de façon significative dans leur délivrance par les administrations ou le secteur associatif. Elles importent au niveau local, par le biais des « projets » une architecture institutionnelle particulière qui implique des formes nouvelles de gouvernance (responsables de programme, la déconcentration de la fonction d'ordonnateur). Elles tentent d'impulser (et parfois d'imposer) des conditionnalités de gouvernance au sein même de l'appareil d'État (par exemple par le biais de l'aide sectorielle et des SRP).

Elles soutiennent la création et le renforcement de la « société civile ». Il faut souligner que leurs modes d'intervention sont très proches d'un pays à l'autre. Autrement dit, la gouvernance développementiste des SFP contribue elle aussi, comme le fait d'une autre façon l'héritage colonial, à la constitution d'un mode de gouvernance commun aux Etats de l'UEMOA. Il ne faudrait pas en déduire un postulat d'uniformité ou d'homogénéité. Les formes de gouvernance néodespotiques et néochefferiales d'un côté, et les formes de gouvernance développementistes de l'autre sont assez dissemblables, et leur articulation crée de nombreux espaces de manœuvre. Par ailleurs, d'autres formes de gouvernance existent, parfois moins visibles ou moins connues (cf. mécénat, par exemple). Le mode néocolonial de gouvernance n'est pas une machine monolithique, c'est la résultante de forces diverses, parfois contradictoires, mais qui aboutissent à des lignes de forces analogues dans de nombreux pays africains et à un même équilibre général. Certes les différences sont nombreuses, mais elles distinguent pas un pays d'un autre (sauf en termes de nuances), elles sont plutôt internes à chaque pays, variables selon les secteurs, les domaines, les contextes locaux ou professionnels, à l'intérieur de ce cadre général commun que constitue le mode de gouvernance postcolonial.

Celui-ci n'est ni une « déviation » par rapport à un « modèle » européen qu'il conviendrait de respecter ou d'imposer, ni encore moins le prolongement d'une soi-disant culture politique précoloniale. C'est une formule originale, relevant de la modernité des pays de l'UEMOA et de leurs histoires récentes³⁸⁶.

Il se dégage de l'analyse des modes de gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA des périodes coloniales et post coloniales que la définition et l'application objective des normes n'est pas consacrée dans la mentalité des élites des Etats de l'UEMOA. Il nous semble donc nécessaire d'inventer « de l'intérieur » de nouvelles formes de gouvernance, ce qui implique selon nous de partir des normes pratiques, des

³⁸⁶ Nous faisons ici allusion à toute une série de réflexions stimulantes qui critiquent les visions de l'État en Afrique faisant de celui-ci une simple déformation de l'État occidental (cf. entre autres Hibou, 1999). Leur limite, toutefois, est de parler de l'État en général, dans un registre de la « caractérisation de l'entité étatique », et non de s'appuyer sur des données empiriques relatives au fonctionnement des administrations.

cultures professionnelles locales et des comportements réels, plutôt que des normes officielles et des organigrammes formels.

Selon un schéma linéaire encore souvent prévalent, les écarts constatés entre normes et comportements relèveraient d'une mauvaise « application » des normes, ou d'une insuffisante compréhension de celles-ci (le « message » est brouillé), et il convient alors soit de mieux surveiller l'application des normes (contrôle), soit de mieux en garantir la maîtrise par les acteurs (formation).

SECTION 2 : UNE GOUVERNANCE NORMATIVE ET INSTITUTIONNELLE ENDOGENE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

Sur la base du diagnostic établi au chapitre précédent, nous fonderons la gouvernance normative et institutionnelle endogène des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA sur la prise en compte des normes pratiques et des comportements réels (**Paragraphe 1**), de la tradition et des réalités sociologique dans le fonctionnement institutionnel des systèmes financiers publics (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La prise en compte des normes pratiques et des comportements réels

Nous préférons utiliser un schéma plus complexe, qui insère, entre les normes officielles et les comportements, un niveau de normes « pratiques ». Les comportements réels ne sont pas simplement des déviations par rapport aux normes officielles, ils relèvent en fait d'autres normes, non dites, que l'on appellera normes pratiques. Autrement dit, les comportements des agents de l'État, dont on constate qu'ils ne suivent pas les normes officielles, ne sont pas erratiques, non conformes, aléatoires, ils sont réglés par d'autres normes de fait, qu'il convient de « découvrir ». Cette découverte est d'autant moins simple que ces normes pratiques ne sont jamais explicitées, elles ne sont pas nécessairement conscientes, ni connues en tant que telles par les acteurs eux-mêmes.

A- Les normes pratiques

La compréhension des normes pratiques, qui règlent les comportements des agents de l'État et la façon dont les services publics sont délivrés, nous semble être un point de passage obligé de toute réforme. C'est en effet le seul moyen de pouvoir un jour répondre à cette question : quelles sont, parmi ces normes pratiques, celles qui sont modifiables, et dans quelles conditions ? Sinon, on continuera à ne s'appuyer que sur les normes officielles, pour tenter par tous les moyens de les inculquer encore et toujours aux agents des services publics, de haut en bas, à coup de conditionnalités, de projets, de stages, séminaires et autres formations. Le problème est que les conditionnalités, projets, stages,

séminaires et autres formations sont depuis longtemps « récupérés » et « détournés » par les normes pratiques existantes, en tant que ressources supplémentaires à capter, sans modifier réellement les comportements.

Les réformes impulsées par les bailleurs de fonds, assorties de l'injection de fonds massifs, ont largement montré leur inefficacité. Les institutions internationales et les partenaires au développement se trouvent paradoxalement dans la position de « réformateurs de l'extérieur », qui veulent susciter dans des pays souverains des réformes que les élites ne veulent pas vraiment. Les bailleurs de fonds sont extérieurs aux jeux politiques locaux et à la gouvernance quotidienne, comme ils sont extérieurs aux normes pratiques. Les réformateurs de l'extérieur ne peuvent avoir d'efficacité réelle sans les réformateurs de l'intérieur. Aucune réforme ne pourra aboutir si elle n'est pas d'abord et avant tout le produit d'une dynamique interne aux sociétés et aux États considérés. Mais comment aider une telle dynamique à naître et à se développer ? Qui sont les réformateurs qui sont en position de modifier au moins partiellement les normes pratiques ?

Il n'y a aucune réponse miracle, aucune recette toute faite, aucune solution magique. Un rayon d'espoir est pourtant issu de nos enquêtes. Partout, nous avons rencontré des « exceptions admirables », des agents de l'État compétents, intègres ou affables, qui résistent au moins en partie au mode de gouvernance actuel et tentent de respecter une certaine éthique du service public, du respect de l'utilisateur, et de l'intérêt général. Ils font leur travail de façon consciencieuse, sans cupidité, avec écoute, avec rigueur, le plus souvent dans la discrétion, selon des normes pratiques différentes, au moins pour une part. Ils mettent en œuvre d'autres formes de gouvernance, malgré le coût social élevé qu'ils payent de ce fait (désapprobation de leur entourage, hostilité de leurs collègues, pressions familiales, marginalisation économique et politique, etc.). Ignorés ou craints de la hiérarchie bureaucratique, isolés, souvent découragés, parfois amers, ce sont eux qu'il faudrait reconnaître, appuyer, valoriser, afin qu'ils puissent faire tâche d'huile et devenir enfin des modèles positifs pour leurs collègues. Comment aider ces « réformateurs de l'intérieur » à briser leur isolement, à se rencontrer, à se mettre en réseau, à agir de façon coordonnée ?

Un autre rayon d'espoir peut paradoxalement venir de l'écœurement général des fonctionnaires comme des usagers. Nous n'avons rencontré dans aucun des États de l'UEMOA dans nos enquêtes de fonctionnaire heureux, ni d'utilisateur heureux... Ce « ras-le-

bol » général ne pourrait-il devenir une force de changement ? Ne pourrait-il déboucher sur des sursauts internes à la fonction publique elle-même, pour que les fonctionnaires puissent enfin retrouver une certaine fierté (aujourd'hui disparue) de bien accomplir leur métier ? Ne pourrait-il déboucher sur des associations d'usagers luttant pour se faire respecter et ne plus être racketté, comme sur des pressions de la « société civile », de la « société politique » et du monde associatif sur les pouvoirs publics ou les médias ?

B- L'intégration de la culture financière dans les cultures propres à chaque pays de l'UEMOA

La bonne gouvernance d'un système complexe implique certes la mise en place d'organes de contrôle externe, mais elle suppose également, pour une bonne régulation, l'internalisation des valeurs du système par les acteurs.

Même si l'on considère trop souvent les finances publiques comme une discipline technique dont les dispositifs seraient transposables indifféremment des cultures sous réserve de quelques adaptations, on ne peut cependant ignorer la dimension culturelle. D'autant que la maîtrise de la dépense publique telle qu'elle est entendue aujourd'hui représente pour tous les Etats qui y sont confrontés une véritable révolution des manières de faire et de penser et que c'est une nouvelle culture financière qui est amenée à se confronter et s'intégrer à plus ou moins long terme au sein des cultures administratives et politiques des pays de l'UEMOA.

Or une telle transformation ne peut être réalisée sans que certaines précautions ne soient prises, ni sans que l'on se préoccupe de la nature des changements susceptibles d'intervenir. C'est la raison pour laquelle il convient de faire cas de ressorts qui ont affaire avec les mentalités, les traditions, les valeurs, mais aussi la mémoire des corps de fonctionnaires concernés. En d'autres termes, la mise des nouveaux systèmes financiers publics doit donc tenir compte de la culture ambiante et de la réalité administrative et politique interne aux Etats concernés. C'est seulement en partant de cette réalité et en prenant appui sur elle qu'il peut être envisageable de faire intégrer le changement, de faire accepter une culture systémique de la gestion publique.

Pour ce faire il serait pertinent de parvenir à définir une culture financière adaptée aux particularismes locaux en s'inspirant par exemple de la stratégie mise en œuvre par les

entreprises qui se sont implantées dans ces pays. La mise en place d'un modèle de gestion publique peut se traduire par des effets très différents selon les cultures auxquelles il est confronté. Cela, les entreprises qui développent des filiales ou des établissements à l'étranger le savent bien ; c'est pourquoi il serait utile de mettre en évidence les erreurs qui ont pu être commises et les leçons à en tirer. Il convient également de souligner que s'il n'est pas de gestion publique propre à chaque Etat, il n'est pas davantage possible d'appliquer un modèle universel sans qu'il ne soit accepté et par conséquent, intégré.

C'est pourquoi, les principes posés comme universels de la bonne gouvernance et de la maîtrise de la dépense publique ne parviennent pas toujours à s'inscrire dans la réalité institutionnelle, que l'on ait affaire à des pays développés ou non. On ne peut pas, quel que soit le pays qui rencontre des difficultés à gérer ses finances, transposer systématiquement les mêmes standards, c'est-à-dire les mêmes solutions en France, au Bénin en Côte d'Ivoire ou au Sénégal. Les standards doivent nécessairement être pensés en fonction du milieu auquel ils doivent s'appliquer.

Ces standards étaient hier les grands principes du droit budgétaire classique ainsi que les dispositifs des années 1950 ; ils relèvent aujourd'hui du management d'entreprise, ou plus généralement de la bonne gouvernance, à savoir la responsabilisation des gestionnaires, l'évaluation des résultats, le contrôle de gestion, la programmation, la définition d'objectifs, la diffusion des informations, etc. Ces principes qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé comme dans le secteur public, ne sont ni faux ni erronés ; toutefois, il convient préalablement, d'en étudier les possibilités d'application et de les avancer avec prudence après s'être inquiété de la façon de les rendre acceptables et par conséquent applicables.

On sait en effet que toute culture est particulière, qu'elle engendre un type d'interprétation des règles et des principes de gestion, qu'elle est déterminante quant à la stratégie des acteurs dans la mesure où les manières de gérer sont diverses selon l'histoire, les coutumes et les valeurs. On peut avancer à cet égard que les solutions les plus efficaces constatées dans tel ou tel Etat peuvent se révéler sans effet, voire désastreuses dans tel autre. On ne peut imposer un dispositif lorsque celui-ci est jugé, consciemment ou non, inacceptable par ceux qu'il concerne. Des transgressions, des détournements des procédures déformeront nécessairement le modèle proposé. Nul n'ignore ce phénomène qui amène au pire à taire les difficultés, au mieux à composer avec une réalité qui ne se

laisse pas intégrer dans un moule qui ne correspond pas à sa réalité. C'est ainsi que la mise en place d'une réforme des systèmes financiers publics ne peut qu'être lente ou très difficile, voire impossible, si les pratiques de gestion ne sont pas adaptées au contexte. On ajoutera que la mondialisation amène d'ailleurs aujourd'hui à se poser de manière plus aigüe qu'auparavant la question de l'adaptation des modèles de gestion publique à des pays différents et à prendre en considération le contexte. Le constat est fait que des solutions identiques ne sont pas applicables de la même manière dans tous les Etats même lorsque ces derniers appartiennent à un ensemble culturel qui, à première vue, semble fondé sur des valeurs communes.

On ne peut pas, par conséquent, appréhender la gestion publique uniquement comme relevant d'un simple ensemble de techniques financières dès lors qu'elle ressort également d'un fait culturel. C'est la raison pour laquelle il n'existe pas d'outil de gestion universel qui ne doive pas subir un certain nombre d'adaptations avant d'être mis en œuvre. Le phénomène est vrai en ce qui concerne les différences culturelles entre pays mais il est également en ce qui concerne les cultures administratives internes aux Etats. On sait que ces cultures sont fondamentales dans le fonctionnement de l'Etat, c'est la raison pour laquelle l'on ne peut pas les ignorer dans la perspective d'une modernisation de la gestion publique.

Il faut par conséquent admettre qu'il existe des systèmes relatifs de valeurs. Ce qui veut dire d'une part que les mêmes valeurs peuvent emprunter des formes différentes selon les cultures, d'autre part que ce n'est pas parce qu'on partage les mêmes valeurs que les mots ont le même sens et que l'on identifie des pratiques de la même manière. Ce qui est vrai au plan externe, entre Etats, l'est aussi au plan interne, au sein de l'Etat. Les entreprises connaissent depuis longtemps ce problème qui, il faut le souligner, ne se résout pas par de seuls cycles de formation. Il faut que les dispositifs de réforme s'inscrivent dans la logique de ceux qui doivent l'appliquer, ce qui veut dire qu'ils doivent, pour eux, avoir un sens. Or ce sens ne relève pas de la seule rationalité financière mais des valeurs de chacun, d'une culture partagée par tous ceux qui composent le milieu concerné par la réforme.

Compte tenu de manière à la fois synthétique et analytique des institutions, elle permet également d'appréhender la maîtrise du changement, voire de l'accompagner ou de l'impulser. Ces aspects en font un cadre d'interprétation et d'action qui devrait être

particulièrement recherché à la fois par les gestionnaires et par les décideurs convaincus de ce que les réformes des sociétés contemporaines nécessitent plus que des mesures disparates prises au coup par coup, une réflexion de fond faisant intervenir une multiplicité de facteurs et cela en l'absence de toute précipitation sur des solutions toutes faites.

C- Miser sur le capital humain

Un processus effectif de réforme budgétaire ne peut être mené à bien et rendu durable si l'on se borne à proposer des voies balisées par la mise en place d'instruments exclusivement techniques, tels que des batteries d'indicateurs, des budgets-programmes, des circuits informatisés de la dépense, etc. Il est bien entendu, indispensable de mettre en place de tels dispositifs qui sont par ailleurs structurants, mais il est à notre sens tout aussi essentiel de prendre en compte la réalité matérielle des hommes qui auront à les mettre en œuvre.

On constate notamment dans la réforme des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA que le potentiel humain n'occupe qu'une place réduite dans la réflexion et les actions tandis qu'à l'inverse les outils techniques y ont une place privilégiée. Or ce déséquilibre est à l'évidence dommageable du point de vue de la cohérence du processus de réforme. Une accumulation de technique ne fait pas une réforme on constate par ailleurs trop souvent que les dispositifs techniques de réforme proposées et mis en œuvre finissent par constituer une fin en soi, en étant appréhendés comme tels, alors qu'à l'origine ils avaient le caractère de simples « conditionnalités ». En conséquence, il apparaît que d'une manière générale, le processus de réforme en vient à se confondre avec une accumulation d'outils budgétaires, lesquels ne sont certes pas inutiles puisqu'ils participent de la modernisation du système financier public, mais d'une modernisation qui ne doit pas être confondue avec une stratégie véritable de conduite du changement.

Les techniques, en effet, ne peuvent tenir lieu à elles seules de réforme. La réforme budgétaire doit toujours avoir l'homme pour point de départ et d'arrivée. C'est donc leur responsabilité en la matière ainsi que leur adhésion au changement, qui faut prendre en compte et qu'il faut aussi, le cas échéant, se préoccuper d'organiser.

Cet aspect est particulièrement important dans les pays de l'UEMOA où les cultures traditionnelles sont encore très fortes et où il s'agit de développer dans le domaine

budgétaire une culture de gestion. Loin de s'exclure, ces deux aspects doivent être conjugués car ils constituent tous deux un élément fondamental de la réussite de la réforme. En l'Etat actuel où un certain nombre d'avances ont été réalisées en ce qui concerne les outils et les techniques, un tel enjeu suppose, que la priorité sur le court et moyen terme soit donné au potentiel humain et à l'objectif de responsabilisation des acteurs financiers publics (aussi bien aux décideurs politique qu'aux acteurs administratifs).

Il importe, que soit présent à l'esprit de tous que la modernisation du système financier public est sans aucun doute une condition nécessaire de changement, condition qui n'est toutefois jamais suffisante, aussi pertinents que soient les instruments mis en œuvre, pour déclencher ou conforter à eux seuls un processus global de réforme. Ces outils peuvent participer d'une stratégie d'encadrement et de rationalisation de la gestion publique, mais ils ne peuvent produire leur pleine effet qu'en étant intégrés au sein d'une stratégie plus large faisant la part belle au potentiel humain.

Par voie de conséquence, c'est à une clarification de la dimension exacte de la réforme ainsi que de ses différentes composantes à laquelle il faut procéder. De ce point de vue, il faut que les acteurs intéressés aient conscience d'une part, que limiter la réforme aux outils de pilotage et de gestion, c'est en rester à un changement de surface à court terme (ce qui revient en réalité à s'interdire de changer le système en profondeur), d'autre part, il est indispensable que pour réformer en profondeur et de manière durable le système financier public, il est indispensable que le processus de réforme soit produit et accepté par les personnes. Il faut, en d'autres termes, que la réforme fasse partie de la culture de ceux qui ont à la produire et à la mettre en œuvre.

Lorsqu'ils n'en sont pas ainsi et que le processus de réforme se réduit à l'instauration de nouvelles techniques, le risque est qu'il se produise un effet « effet boule de neige », à savoir une accumulation de mesures de réforme envisagées mais dont la mise en place est sans cesse retardée, ce qui accroît encore leur accumulation. Cet effet se produit lorsque certains dispositifs prévus sur une période n'ont pas été mis en place, ce qui donne lieu à une mesure de rattrapage initialement envisagée sur la période suivante. Or, à ce rattrapage s'ajoutent de nouvelles dispositions qui avaient été prévues pour la nouvelle période, ce qui par suite entraîne des difficultés supplémentaires et par voie de conséquence, un enchaînement de reports successifs.

Dans cette configuration, le processus de changement, même s'il intervient progressivement, ne peut donc être qu'éclaté et à court terme. C'est un processus de changement que l'on peut qualifier de partiel ou ponctuel, dans la mesure où il ne fait pas partie d'une dynamique globale et cohérente. Or des actions ponctuelles, même nombreuses, ne peuvent pas tenir lieu de stratégie et engendrer une dynamique durable. Plusieurs études ont montré que depuis des décennies des instruments et des règles budgétaires souvent très sophistiqués avaient été proposés et institués dans nombre de pays sans provoquer des réels effets au regard de la modernisation et de la maîtrise des finances publiques.

Outre qu'elle coûte cher, une telle manière de conduire le changement a souvent des effets illusoire. Elle n'a pas d'effet de levier pour une transformation sur le long terme. Elle ne permet pas d'enclencher un processus réel de changement, en raison notamment d'un ancrage insuffisant dans les mentalités. Plus négativement d'ailleurs, cette façon de conduire la réforme tend à accroître l'écart entre d'un côté, la culture du pays et de l'autre, la nouvelle gouvernance financière publique et administrative.

Par ailleurs, l'observation montre que les acteurs finissent par avoir tendance à s'installer dans cette illusion de réforme, notamment par des aménagements qui le plus souvent ne font que compliquer le système financier public et le rendent de moins en moins transparent, de plus en plus incompréhensible et difficilement maîtrisable. En est en réalité aux antipodes de la nouvelle gouvernance financière publique. L'appropriation par les acteurs est garante de la solidité et de la durée du développement de la réforme budgétaire sur le long terme. Le changement doit être internalisé par les acteurs directement concernés comme par ceux qui se situent à la périphérie des budgets publics. Pour cela, il convient de les responsabiliser en les intéressant à leur fonction. La réforme doit être le fait des acteurs eux-mêmes, elle doit être endogène.

En d'autres termes, la bonne gouvernance d'un système implique l'internalisation des valeurs du système par les acteurs et la formation d'une culture de gestion. Cet élément est d'autant plus important que la maîtrise de la dépense publique, telle qu'elle est entendue aujourd'hui, représente pour tous les Etats qui y sont confrontés une véritable révolution des manières de faire et de penser. Ainsi, c'est une nouvelle culture de la gestion financière qui est amenée à se confronter et s'intégrer à plus ou moins long terme au sein des cultures administratives et politique.

L' appropriation indispensable qui implique une mobilisation et une motivation des acteurs passe par une responsabilisation de chacun d'entre eux. Au lieu d'être conditionnée à la mise en place d'un certain nombre de techniques de gestion, il serait de loin préférable que la réforme soit, dans la mesure du possible, accompagnée par les bailleurs de fonds. Elle ne doit pas être imposée mais stimulée. Il serait judicieux de proposer des projets globaux à concrétiser sur plusieurs années par les moyens jugés les plus adéquats par les décideurs nationaux.

Il serait également plus responsabilisant que ces derniers proposent un certain nombre de mesures inscrites dans un plan de réforme et que les bailleurs de fonds leur laissent la liberté d'utiliser à leur gré, dans le cadre du projet, les sommes allouées globalement. Il faut cependant se garder de toute forme d'angélisme ou d'hypocrisie. Cette voie ne peut être empruntée que dans la mesure où les Etats offrent déjà un certain nombre de garanties quant à la bonne utilisation des fonds publics.

La globalisation de crédits est toujours un élément déclencheur de la responsabilisation des acteurs publics. C'est pourquoi le développement de la responsabilisation devrait passer par une mise à disposition de crédits globalisés aux gestionnaires des niveaux déconcentrés. Cela nécessite d'une part, que cette procédure soit généralisée à l'ensemble du budget, mais aussi, d'autre part, qu'un cadre d'ensemble soit préalablement fixé et que des responsables aux pouvoirs et fonctions bien définis soient désignés.

La logique qui est celle de la nouvelle gouvernance financière conduit à impliquer les parlementaires dans le processus budgétaire. Il est important de développer les actions d'information, de formation et de sensibilisation en direction des acteurs car la réussite de la réforme repose entièrement sur leur mobilisation, sur la qualité de leur savoir et sur leur capacité à échanger et constituer des réseaux. Mais le problème qui se pose aux Parlements des Etats de l'UEMOA est le celui du niveau intellectuel de leurs membres. Quelle formation budgétaire un député analphabète pourrait-il assimiler? Il y a notre avis nécessaire de définir et de mettre en place un système sélectif des députés. Certes ceci devrait être fait en préservant les principes de la démocratie.

La formation, l'information et la communication ayant pour objectif de faire connaître ce qui se pratique et ce qui se pense, elles permettent non seulement d'œuvrer pour que chacun soit en mesure d'agir et de comprendre son environnement, mais

également de faire en sorte qu'un langage commun, un partage du sens non pas comme de simples techniques d'appoint ou d'appui mais comme de véritables fonctions stratégiques dans la conduite de la réforme budgétaire. Cet élément est d'autant plus important que l'on est en présence d'un sujet (la gestion des finances publiques) considéré, à tort ou à raison, comme particulièrement difficile, voire aride et par suite, n'attirant pas immédiatement l'intérêt. Il est donc essentiel, qu'à la faveur d'une période de transition, les acteurs concernés s'approprient les nouveaux concepts et les nouvelles pratiques afin de les intégrer dans leur propre culture. Cet élément est d'autant plus indispensable que les réformes budgétaires en cours aboutissent à l'utilisation de termes dont le sens s'est considérablement modifié dans le nouveau contexte qui est le leur. On observe souvent en effet un phénomène de brouillage des concepts qui engendre une incompréhension, y compris entre les spécialistes eux-mêmes. De plus, non seulement le langage budgétaire s'est modifié dans les dernières années, notamment du fait du renouvellement des conceptions théoriques, mais désormais les termes utilisés par les divers acteurs comportent parfois des sens différents. En clair, des techniques budgétaires et financières nombreuses et parfois sophistiquées ont été instituées alors que les compétences n'existent pas pour les gérer faute de formation adéquate ou d'évaporation des personnels initialement compétents.

En tout état de cause, une politique de formation doit donc être mise en place pour les agents des administrations concernées ainsi que pour les élus. Celle-ci peut s'exercer à plusieurs niveaux. Cette formation peut très classiquement se faire par la préparation à des concours, étant bien entendu qu'il est souhaitable que ceux-ci soient organisés afin de pourvoir à des recrutements. Serait également envisageable l'organisation régulière de stages dans l'administration lesquels devraient s'intégrer dans le cycle de préparation (celui-ci pouvant relever soit de l'université, soit de l'administration, soit d'une association entre les deux).

Chaque pays en aurait naturellement la responsabilité pour ses propres agents. Il serait cependant préférable que l'UEMOA mette en place à l'échelon régional une organisation de façon surtout à ce que les pays de la zone disposant de faibles moyens ne soient pas pénalisés dans cette tâche essentielle. Différents cycles de formation pourraient être institués correspondant au niveau des agents bénéficiant de ladite formation. Pour les comptables, notamment locaux et autres agents d'exécution, la formation locale serait

privilégiée.

En revanche, s'agissant de plus hauts fonctionnaires et de magistrats financiers des cycles pourraient être institués associant d'autres hauts fonctionnaires, nationaux ou étrangers, de même que des universitaires (mêmes caractéristiques). Ce qui suppose évidemment un effort particulier, y compris financier. « Les pays de l'UEMOA sont tous confrontés, à des degrés divers, à la nécessité de ralentir la fuite des travailleurs hautement qualifiés, par exemple en offrant des incitations pour les retenir et utiliser leurs capacités » (plan d'action du groupe Banque Mondiale). Cette remarque qui concerne le secteur privé s'avère également exacte pour le secteur public. Or il est évident que l'administration ne peut fonctionner convenablement si les personnels, une fois spécialisés, ne restent pas en poste, comme on le constate très fréquemment. Cet état de fait a non seulement pour effet de paralyser le système, mais il empêche aussi le suivi du processus de réforme.

En outre, un des enjeux essentiels est de parvenir à réguler un jeu complexe de pouvoirs. Les choix de dépenses qui figurent ou qui ne figurent pas dans un budget constituent en effet l'expression et la résultante de la confrontation d'intérêts très divers. De multiples acteurs sont en présence, qui interviennent soit directement ou indirectement dans le processus financier public :

- directement c'est-à-dire dans le cadre de l'élaboration et de l'adoption de la loi de finances, gouvernement, parlementaires, experts, mais aussi tout au long de l'exécution, gestionnaires des différents ministères, ou qui sont chargés de la contrôler.
- mais les acteurs indirects ne sont pas moins nombreux ; il s'agit en arrière-plan des citoyens, des collectivités locales, des entreprises, des banques mais plus largement aussi de toutes les institutions nationales ou internationales, et notamment des Etats, dont les intérêts, les objectifs ou le développement, dépendent peu ou prou des décisions financières prises.

Un tel jeu d'acteurs rend particulièrement nécessaire une communication financière efficace à peine de se trouver dans l'incapacité de conférer une cohérence à un système de pouvoirs fondé aujourd'hui en grande partie sur l'accès aux informations. Parallèlement à la communication financière à usage externe, doit se mettre en place, à usage interne, pour les comptables et autres agents de l'administration, non seulement bien sûr, un accès

Chapitre 1 : La consolidation normative et institutionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

privilegié à l'information financière, mais surtout un guide pratique de la bonne gestion financière. Il devrait s'agir d'une sorte de vade-mecum ou répertoire des différentes interventions et actions que l'agent pourra être conduit à effectuer, lui fournissant les réponses aux questions susceptibles de se poser dans l'exercice de ses fonctions.

Par ailleurs, l'identification des fonctions respectives des agents et la mise en place de directions des ressources humaines s'avèrent indispensables, sachant que d'un autre côté, il n'existe pas de mesures, positives ou négatives, sanctionnant les résultats atteints. De plus, l'obligation de rendre compte n'est pas suffisamment affirmée. Il va sans dire également l'importance qui s'attacherait à ce que les fonctionnaires soient dotés des moyens nécessaires à la réalisation de leurs tâches, et ce du point de vue déjà de la motivation du travail. Nombre de travaux menés par les spécialistes en gestion des entreprises montrent que la qualité de l'environnement est un facteur très important en ce sens. Or, les administrations ne disposent pas toujours de bâtiments fonctionnels ou en bon état ; le mobilier de rangement ainsi que l'équipement concernant l'informatique et la bureautique (imprimantes, photocopieuses, scanner...) étant d'une manière générale insuffisants. Les institutions de contrôle, qui ont besoin de se déplacer pour effectuer leurs vérifications sur pièces et sur place, ne disposent ni des véhicules susceptibles de les amener dans des zones difficiles d'accès, ni de la quantité de carburant nécessaire pour s'y rendre.

Outre que cette carence en moyens logistiques est pour les fonctionnaires sources de découragement, d'un sentiment de dépréciation de leur travail et qu'ils la ressentent comme une absence d'estime pour la fonction publique de la part de l'Etat, une telle carence est en décalage, d'une part, avec une architecture juridique parfois sophistiquée et ambitieuse, d'autre part, avec des objectifs budgétaires d'ampleur qu'il est dans la pratique impossible de réaliser faute de moyens matériels et humains.

Paragraphe 2 : Vers une institutionnalisation des systèmes financiers publics basée sur la tradition et des réalités sociologiques dans les Etats de l'UEMOA

Intégrer la tradition et les réalités sociologiques dans le fonctionnement institutionnel des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA constituerait un début de l'adoption du "sur mesure". Cela suppose l'intégration de normes conçues spécialement pour les Etats de l'UEMOA. En effet, les modèles essayés dans les Etats jusque là sont ceux qui ont été

conçus compte tenu de réalités qui ne sont pas forcément les mêmes que celles des Etats de l'UEMOA. C'est pourquoi, notre étude nous conduit à proposer le passage de l'imitation à l'innovation (B). Mais avant, il est opportun d'examiner le fonctionnement institutionnel classique des systèmes (A).

A- Un fonctionnement institutionnel classique des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

Contrairement à l'Europe, le pouvoir institutionnel en Afrique est enraciné dans des significations imaginaires : Nous avons l'allégeance à la tradition et au sacré, le primat du groupe sur l'individu, la perpétuation de l'ordre établi...toutes ces significations sont enracinées dans un socle issu de processus historiques et sociaux³⁸⁷(*infra*). En effet, dans la tradition africaine, l'action de l'homme ne vise pas sa transformation mais sa pérennisation.

En effet, les sentiments de mérite viennent des efforts consentis pour se conformer aux préceptes de la tradition. Quant à la loi, elle est supposée donnée par des forces extérieures indépendantes de la volonté des hommes. Par conséquent dans les pays de l'UEMOA, la culture et le mode d'organisation sociale sont étroitement liées. Ce qui prédomine surtout est que la famille favorise la fusion de l'individu dans un groupe d'appartenance élargi, et ce dernier doit agir conformément à ses vues et opinions. Par conséquent, ses choix sont largement influencés par l'idée de groupe ethnique, de clan, de l'appartenance régionale, toutes choses qui confèrent une légitimité à tous les actes posés. Il s'agit d'être en conformité avec les vues et opinions de telles structures, avant de penser à toute politique d'intérêt général.

Il convient, pour le bon fonctionnement institutionnel des systèmes financiers publics, de mettre en évidence une réalité : celle d'une Afrique d'aujourd'hui, très influencée par les valeurs philosophiques et les techniques venues d'Europe et d'Amérique du nord. Toutes les institutions qui interviennent dans les systèmes financiers publics sont marquées du sceau des techniques financières des pays avancés et plus précisément de l'influence du pays colonisateur. Cependant, il convient de souligner que

³⁸⁷ Cf. *infra* page 350

les réalités contemporaines des pays de l'UEMOA montrent qu'ils ne peuvent être des fac-similés des pays européens, ni de leurs systèmes institutionnels même s'ils peuvent s'en inspirer. Dès lors, vouloir transposer directement les schémas européens ou américains conduit à commettre de graves erreurs d'appréciations.

En dépit d'un tel constat, l'on peut retenir que les pays Européens et Américains ont pu avoir une influence sur les pays de l'UEMOA bien que ceux-ci gardent leur particularité. Les systèmes institutionnels financiers des Etats de l'UEMOA sont formatés sur le modèle français, l'exécutif³⁸⁸, l'Assemblée nationale et la Cour des comptes. Certes dans les pays de l'UEMOA, il existe bien quelque chose qui ressemble à l'Etat, mais le mode de fonctionnement de ce quelque chose le vide de sa réalité étatique : l'Etat ne semble plus qu'une illusion. Le degré d'institutionnalisation s'il est toujours faible en comparaison aux Etats européens, est variable. Bien que certains indices existent, l'on ne peut parler d'Etat institutionnalisé, car, les modes de régulation sont le plus souvent de nature informelle, et l'impact du droit est faible. Nous avons pu constater que, si l'Etat dans la zone UEMOA est plus ou moins évanescent, le système personnel de pouvoir qui lui sert souvent de béquille et de mode d'être est, lui très repérable. En effet, nous avons dans les Etats, des systèmes de pouvoir personnel qui reposent sur un mode de régulation informel, mais effectif, du pouvoir. De façon concrète, « l'institutionnalisation du pouvoir s'appuie sur une personnalisation qui la nie et la met en question³⁸⁹ ». Inversement, cette personnalisation repose sur un certain niveau d'institutionnalisation qui est utilisée comme prétexte.

Dans ces conditions, nous pensons qu'il est nécessaire, de mettre en place des mécanismes qui tiennent compte de toutes les réalités évoquées ci-dessus sans chercher à rester forcément coller aux modèles occidentaux.

B- Passer de l'imitation à l'innovation institutionnelle des systèmes financiers publics

En dépit des réformes institutionnelles des systèmes financiers publics entreprises,

³⁸⁸ Avec en chef de file, le ministère en charge des finances

³⁸⁹ *Etats d'Afrique Noire* ; Jean François Médard, page 361

les pays de l'UEMOA marquent toujours un temps de retard par rapport aux autres nations plus développées. Ils n'arrivent pas à réaliser la même performance que les autres pays, notamment ceux du sud-est asiatique (Corée du Sud, Thaïlande, etc.) qui, malgré leur retard, ont réussi finalement à lancer leur développement économique. Si les pays de l'UEMOA ont plus ou moins admis la nécessité d'introduire les outils de gestion des entreprises dans les systèmes financiers publics, leur expérience montre clairement qu'il est insuffisant d'importer des institutions ayant fait leurs preuves ailleurs pour garantir le développement économique. La réussite de la transplantation des institutions des systèmes financiers publics dépend non seulement de l'« importation » d'autres institutions complémentaires (état de droit, lutte contre la corruption, respect des droits de l'homme, etc.), mais également de leur cohérence avec les institutions locales existantes. Le respect de la complémentarité et de la compatibilité entre les institutions « importées » et les institutions locales est incontournable.

Le prix Nobel en économie en 1993, Douglas North, définissait les institutions comme l'ensemble des règles formelles (lois, réglementations, codes, etc.) et informelles (normes sociale, coutume, etc.) qui encadrent les interactions des individus. Les défenseurs d'institutions standards mondiales (consensus de Washington) croient qu'il existe des formes particulières (pour la plupart anglo-américaines) d'institutions que tous les pays doivent adopter s'ils veulent survivre dans un monde qui continue à se globaliser. Le changement institutionnel, pour les pays « à développer » est réduit à l'imitation des institutions sans considération des institutions locales préexistantes (formelles et informelles).

Or, l'imitation institutionnelle suffit rarement à garantir la réussite d'un développement institutionnel, tout comme une imitation technologique suffit rarement à garantir le succès d'un développement technologique. Introduire l'institution officielle ne va pas produire les résultats souhaités s'il manque au pays « importateur » les institutions informelles complémentaires, nécessaires à son fonctionnement. D'où l'importance de la prise en considération de la complémentarité institutionnelle. Par exemple, il sera difficile d'introduire la TVA dans des pays où les gens n'ont pas l'habitude de demander ni d'établir des reçus. Et il sera impossible d'introduire un système de production à flux tendus dans des pays où l'on ne sait pas ce qu'est la ponctualité « industrielle ». En Algérie par exemple, le développement de la bancarisation et du système financier n'a pas eu de

réussite comme dans les pays parce que les algériens n'ont pas encore la culture de faire appel au système bancaire : en témoigne le fait que la moitié de la masse monétaire est constituée d'espèces.

Comme une technologie importée doit être adaptée aux conditions locales, il faut un certain degré d'adaptation pour qu'une institution importée fonctionne. Le cas de la privatisation du secteur énergétique russe est également éclairant à cet égard. En effet, la privatisation implique un changement dans la relation entre employeur et employé, qui devient régulée par la contrainte de rentabilité et de productivité. Or, l'héritage de l'économie planifiée en matière de gestion du rapport salarial impliquait une relation fondée sur le principe du plein emploi, d'où le conflit. Ainsi, en contrepartie du maintien de la force de travail, l'ajustement s'est fait par les bas salaires et les impayés sinon des paiements en nature (troc). Cela a empêché bien sûr la mise à niveau des entreprises qui ont gardé des effectifs pléthoriques et ont perpétué des pratiques productives inefficaces. Ainsi, les pays qui entreprennent des réformes sans tenir compte des institutions informelles subissent les effets pervers du conflit entre les institutions « importées » et les institutions locales préexistantes.

En revanche, les pays qui ont fait l'effort d'adapter les institutions « importées » aux institutions locales, ont réussi leur réforme institutionnelle. A ce titre, la Chine a adapté les institutions anglo-saxonnes aux réalités du terrain, c'est-à-dire en respectant la cohérence entre les institutions du « libre marché » et les institutions locales préexistantes. Ainsi, la création de TVEs (Township and Village Enterprises) a accordé des droits de propriété aux communautés locales (à mi-chemin entre propriété privée et publique) et a été le moteur de la croissance chinoise jusqu'au milieu des années 90. Le fédéralisme à la chinoise a laissé aux régions une autonomie importante et a créé de la compétition et donc une émulation entre régions. Enfin, l'introduction de financements bancaires anonymes a permis le développement du secteur financier, en restreignant la capacité de l'Etat à exproprier des dépositaires importants.

La leçon pour les pays de l'UEMOA est que les expériences de développement sont toutes très différentes et dépendent des conditions des pays. Il n'existe donc pas de solution « prêt-à-porter » applicable à tous les pays, permettant d'accéder au développement. Un équilibre est donc nécessaire entre les institutions importées indispensables au fonctionnement des systèmes financiers publics, et les institutions locales représentant les

spécificités des pays, ce qui nécessite de la part des réformateurs de l'UEMOA un esprit d'innovation afin de trouver le « montage » idéal.

Dans cette perspective, il est à notre avis opportun et compte tenu du diagnostic établi, de proposer, entre autre, les innovations institutionnelles des systèmes financiers publics ci-après pour les Etats de l'UEMOA :

- la bisannualité budgétaire,
- la définition des profils des députés,
- la création du comité ordonnateur dans les ministères,
- la responsabilisation solidaire du comptable pour non atteinte des objectifs

1- La bisannualité budgétaire

Sans chercher à faire l'apologie de la paresse ni de la lenteur, il est évident que les développements qui précèdent démontrent clairement l'insuffisance et parfois l'incapacité des ressources humaines disponibles dans les Etats de l'UEMOA à répondre aux exigences des nouveaux systèmes financiers publics aussi bien en terme de documents de programmation budgétaire qu'en terme de conduite et d'animation du débat conduisant au vote du budget.

En clair, les nouveaux systèmes financiers publics exigent beaucoup plus en termes de temps et d'organisation. C'est pourquoi, il serait opportun d'organiser dans les pays de l'UEMOA, le vote du budget chaque deux ans comme la procédure bisannuelle appliquée aux budgets économique en France. Ce qui ferait gagner les systèmes financiers publics en efficacité³⁹⁰. La budgétisation par programme, en tant que choix de gestion publique n'étant pas un concept nouveau, créé « ex nihilo » qui se déploie en marge de la légalité. Le budget de l'Etat constitue un enjeu hautement important dans la vie d'un Etat et mérite d'autant d'être inscrit dans une dynamique objective.

³⁹⁰ Prise dans son sens littéraire « Efficacité : caractère de ce qui est efficace », « efficace », ce qui produit l'effet qu'on attend., dictionnaire de langue française, Le Petit Robert, Paris 2002

2- La définition des profils des députés

Le rôle du Parlement dans les systèmes financiers publics n'est plus à démontrer. Au-delà de l'observance des règles démocratiques, la place du Parlement dans les systèmes financiers publics est davantage technique. Or, le taux d'analphabétisme et le phénomène d'achat fréquent des consciences lors des élections dans les pays de l'UEMOA ne permettent pas de doter les Parlements de députés capables d'assurer efficacement les fonctions techniques qu'exigent les systèmes financiers publics. Les Parlements des Etats de l'UEMOA regorgent plus de députés commerçants et d'hommes d'affaires que de cadres capables de mener valablement les débats parlementaires. Or, pour l'efficacité des systèmes financiers publics, il faut que les parlementaires des Etats de l'UEMOA soient capables de jouer les rôles attendus d'eux.

C'est pourquoi, à notre avis, il est opportun de procéder à la définition des profils des députés de façon à permettre l'entrée aux Parlements à des élites capables d'exercer efficacement le travail parlementaire dans les Etats de l'UEMOA.

Certes, il ne s'agira pas de professionnaliser la fonction de député, ni de le vider du sens de représentant du peuple. Afin de préserver l'équilibre, le profil peut être défini juste pour la moitié des députés. Ainsi, pour un Parlement comme celui du Bénin où siègent 83 députés, 42 députés peuvent être choisis sans profil déterminé. Pour les 41 restants, les profils peuvent être déterminés en tenant compte du nombre de commission permanente³⁹¹ de l'Assemblée. Au Bénin, il y a 5 commissions permanentes à savoir :

la Commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme ;

la Commission des Finances et des Echanges ;

la Commission du Plan, de l'Equipement et de Production;

la Commission de l'Education, de la Culture, de l'Emploi et des Affaires Sociales;

la Commission des Relations Extérieures, de la Coopération au Développement, de la Défense et de la Sécurité.

³⁹¹ Une Commission permanente est un organe à caractère purement technique créé au sein du parlement. Au Bénin les commissions sont au nombre de cinq (05).

Les profils des 41 autres députés peuvent être définis sur la base des 5 commissions permanentes à raison de 5 par commission. Cette définition des profils permettra au Parlement du Bénin d'être sûr d'avoir au moins cinq (05) spécialistes par domaine technique.

En effet, la définition des profils des parlementaires permettra la prise en main réelle par les Parlements des pays de l'UEMOA de la fonction budgétaire. L'une des entraves à la mise en œuvre d'un dispositif de pilotage des performances en finances publiques dans les Etats de l'UEMOA étant sans doute l'inertie des représentations nationales dans leur ensemble. Si l'agencement actuel des institutions parlementaires dans l'espace communautaire porte en elle les germes d'une philosophie constitutionnelle fondée sur la rationalisation parlementaire, on ne saurait limiter les marges en matière de finances publiques aux considérations organisationnelles. En effet, la fonction parlementaire financière dans les Etats de l'UEMOA n'est pas seulement victime de la nature des régimes politiques où prédomine l'exécutif, elle est aussi affaiblie par son environnement et ses composantes qui ne favorisent pas son efficacité.

3- La création du comité ordonnateur dans les ministères

La grande corruption et la mauvaise gestion dans les ministères des Etats de l'UEMOA s'observe beaucoup plus au niveau de l'ordonnateur qui a le pouvoir de décision de l'engagement. En effet, que ce soit les marchés publics ou la gestion des affaires publiques, c'est la personne investie de la signature d'ordonnateur qui est l'acteur premier de la mal gouvernance ou de la bonne gouvernance.

La conception de privilège que la colonisation a laissé enracinée dans la tête des dirigeants fait que dès lors qu'ils ont le pouvoir, ils commettent toutes les aberrations les plus inimaginables. C'est conscient de cette réalité que les Directives de l'UEMOA ont prévu la sanction par les institutions supérieures de contrôle des fautes de gestion³⁹².

³⁹² Article 77 de la DLF de l'UEMOA « *Sous réserve des dispositions de l'article 76, les ordonnateurs de l'Etat et des autres organismes publics encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour des comptes à raison de fautes de gestion dans les conditions définies par les articles 78 à 81 de la présente Directive* »

Mais il ne s'agit pas seulement de définir et de sanctionner les fautes de gestion. Etant donné que la culture de l'Africain de l'ouest ne facilite pas la complicité avec son frère, il est opportun de mettre en place des comités ordonnateurs composé de trois personnes à la tête de chaque structure administrative. Ces comités ordonnateurs auront tous les pouvoirs de l'ordonnateur classique. Tous les actes seront signés par les trois membres du comité et toutes les décisions seront prises par eux. Les membres du comité ordonnateurs seront également responsables des actes posés par le comité.

Mettre en place un tel mécanisme peut, à première réaction, faire penser à la lourdeur administrative. Mais l'utilisation des outils développés plus haut comme les contrats de performance (signé bien sûr avec les trois) et le système de rémunération basée sur l'atteinte des résultats permettraient d'éviter toute lourdeur. L'avantage de ce mécanisme est qu'il répond à la réalité sociologique hérité du colonisateur qui fait de l'ordonnateur dans le système actuel un "homme qui se sent au dessus des autres".

4- La responsabilisation solidaire du comptable pour non atteinte des objectifs et la responsabilisation solidaire et pécuniaire de l'ordonnateur pour paiements irréguliers

Le système de gestion des finances publiques des pays de l'UEMOA consacre, on l'avait rappelé, la séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable. L'ordonnateur responsable de la phase administrative de la dépenses a une responsabilité managériale et le comptable responsable de la phase du paiement a une responsabilité personnelle et pécuniaire.

Si le système français conçu sous cette forme marche bien, c'est certainement grâce à la culture des française qui s'y prête. Une culture dans laquelle, l'ordonnateur n'a pas forcément grande influence sur le comptable.

Dans les systèmes des Etats de l'UEMOA, ce système ne fonctionne pas. Du moins, il ne garantit pas l'orthodoxie financière. En réalité la séparation des fonctions est prévue pour permettre entre autres le contrôle réciproque entre l'ordonnateur et le comptable. Ce dernier étant gardien des deniers publics, ces deniers ne sortiront du patrimoine de l'Etat tant qu'il n'aurait pas ouvert sa caisse. Et en principe, il n'ouvre sa caisse que lorsque tous les contrôles sont concluants donc après effectivité du service fait.

Malheureusement, dans les Etats de l'UEMOA, les contrôles comptables tels que définis par les Règlement sur la comptabilité publique³⁹³ ne permettent pas toujours au comptable de s'assurer de l'effectivité du service fait. Toutes les attestations de services faits étant fournies par l'ordonnateur.

En réalité, il n'est pas rare que les ordonnateurs fournissent de fausses attestations sans qu'aucun service ne soit fait. Dans ces conditions, le comptable ayant trouvé les pièces requises procède au paiement. Dans d'autres cas, c'est l'ordonnateur qui exerce une grande influence sur le comptable au point où ce dernier n'arrive pas à s'affirmer dans ses contrôles. Dans tous les cas, il est fréquent de constater que sans service fait ou avec service mal fait, des paiements sont effectués.

Dans le sens inverse³⁹⁴, c'est le comptable qui bloque le paiement parce qu'il attend que le prestataire lui propose une enveloppe. Ce blocage peut dans le contexte des systèmes financiers publics actuel impacter négativement l'atteinte des objectifs assignés à l'ordonnateur.

C'est pour toutes ces raisons que nous proposons, la normalisation de la responsabilisation la responsabilisation solidaire managériale du comptable pour non atteinte des objectifs et de la responsabilisation solidaire pécuniaire de l'ordonnateur pour paiements irréguliers.

³⁹³ Lesquels règlements ont tous repris les dispositions du décret français.

³⁹⁴ Ceci dans de très rares cas.

**CHAPITRE 2 : LA CONSOLIDATION MATERIELLE ET
FONCTIONNELLE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES
ETATS DE L'UEMOA**

CHAPITRE 2 : LA CONSOLIDATION MATÉRIELLE ET FONCTIONNELLE DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

La rationalisation de la gestion des finances publiques, qui est déjà une question difficile, est encore plus parsemée d'obstacles lorsqu'il s'agit d'Etats qui se trouvent confrontés à de multiples problèmes comme ceux de l'UEMOA.

Que ce soit les mécanismes normatifs et institutionnels existants ou les propositions d'innovation faite au chapitre précédent, le fonctionnement matériel et fonctionnel des systèmes financiers publics de Etats de l'UEMOA nécessite une consolidation. Il s'agit notamment d'adopter une démarche ayant la préoccupation de tenir compte de la multiplicité des logiques qui se confrontent, d'identifier le jeu des différents acteurs, leurs rapports, leurs valeurs, leurs motivations.

C'est bien la complexité du milieu dans sa globalité qu'il est indispensable d'assumer si l'on souhaite parvenir à un processus de réforme durable, en mesure d'intégrer à la culture locale des éléments pertinents venus d'autres cultures permettant d'améliorer la gestion financière publique.

Pour y arriver, nous avons proposé dans ce chapitre, la prise en compte de la tradition et des réalités sociologiques dans le fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA (**section 1**). De même d'autres conditions de réussite de la mise en œuvre matérielle et fonctionnelle desdits systèmes financiers ont été suggérées (**Section 2**).

SECTION 1 : LA PRISE EN COMPTE DE LA TRADITION ET DES REALITES SOCIOLOGIQUES DANS LE FONCTIONNEMENT DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

L'amélioration de la performance dans la fourniture des services publics passe en général par une meilleure responsabilisation des gestionnaires, consistant à la fois à leur laisser un certain degré de liberté dans la gestion de leurs moyens et à leur demander de rendre compte sur leurs prestations et leurs résultats. Cette plus grande responsabilisation des départements ministériels et des gestionnaires revêt une ampleur variable qui dépend du contexte de chaque pays. Dans le cadre de l'application des Directives de l'UEMOA de juin 2009, elle conduit, entre autres réformes, à l'institution de la fonction de responsable de programme et à confier l'ordonnancement aux ministères sectoriels et, éventuellement au sein des ministères aux responsables de programme.

Mais avant l'application, il y a d'abord les conditions d'application qu'il y a lieu de créer. C'est justement ce à quoi se trouvent confronter les Etats de l'UEMOA compte tenu des moyens humains et matériels très limités et des réalités sociologiques particulières.

Il est désormais clair à que l'efficacité des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA suppose la réalisation d'un certain nombre de transformations qui tiennent comptes de la tradition et des réalités sociologiques propres aux Etats de l'UEMOA. C'est pourquoi, nous fondons notre approche de solution pour un bon fonctionnement des SFP sur la prise en compte des réalités sociologiques (Paragraphe 1) et faisons de la prise en compte de la dimension sociale une condition nécessaire pour un meilleur fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA (Paragraphe 2).

Paragraphe 1: Une approche de fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA fondée sur les traditions et les réalités sociologiques

Dans ce paragraphe, nous justifieront le bien fondé de l'approche de fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA basée sur les traditions et les réalités sociologiques (A) avant la formulation proprement dite de l'approche (B).

A- La justification de l'approche

Le développement de l'approche de fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA fondée sur la prise en compte de la tradition et des réalités sociologiques répond à trois nécessités.

Premièrement, le terrain invite à une interrogation sur le rapport entre l'administration et les écrits qui en délimitent l'action et en règlent le fonctionnement³⁹⁵. La tentation est forte d'assimiler l'administration à ses textes, comme si toute loi au sens général dès lors qu'elle est écrite disposait d'une force en soi indépendante de la construction sociale qui la valide. Ce serait oublier que l'administration existe avant tout comme un rapport de force entre individus, entre ceux qui détiennent un pouvoir et ceux qui acceptent ou non de le voir délégué.

Le texte juridique n'a pas partout force de loi et la force de la loi ne va nulle part de soi. En outre, là où la loi est édictée sans force, elle place une partie des gens dans une illégalité difficilement répréhensible.

Deuxièmement, certaines notions résistent aux modernisateurs. Celle d'appropriation par son existence même est une reconnaissance implicite que les «bénéficiaires» des mécanismes et outils ne les utiliseraient pas avec la même efficacité ou plus exactement de la même manière que ne l'auraient fait les États bailleurs qui les ont promus. Pour autant,

³⁹⁵ Thomas CANTENS, la réforme de la douane camerounaise à l'aide d'un logiciel des Nations unies ou l'appropriation d'un outil de finances publiques, De Boeck Supérieur | Afrique contemporaine 2007/3 - n° 223-224 pages 289 à 307

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

cette appropriation se mesure difficilement et ne relève pas de simples processus d'information et de formation.

La troisième raison pour développer l'approche tient à ce que, les bailleurs de fonds utilisent des catégories de nature sociologique et les administrations recourent déjà aux sciences sociales. Dans son rapport sur la gouvernance, la Banque mondiale³⁹⁶ se réfère à la notion de groupe, entre l'individu et la structure administrative: «on a besoin de groupes d'individus liés par un dessein commun, avec des objectifs clairs et avec les structures internes, les procédures, les systèmes, le personnel nécessaires pour les atteindre».

Cette utilisation soulève de nouvelles questions: le dessein commun suppose-t-il un accord? À partir de quels engagements considérer ce dessein comme raisonnablement accepté par tous? Seule une pleine mobilisation de ces catégories d'analyse évitera le risque d'un habillage sociologique des actions de modernisation.

Dans les Etats de l'UEMOA, l'anthropologie des administrations croise encore trop souvent celle du développement sur un nombre restreint de problématiques, santé, éducation, agriculture. Ce «biais rural» incite à l'exploration de nouveaux objets. En la matière, les systèmes financiers publics présentent bien des singularités. Habituellement, l'enquêteur accède aisément à l'information en vivant au sein des populations bénéficiaires. Plus hermétique, les procédures financières publiques sont avant tout une affaire de professionnels, dont l'accès et l'observation sont compliqués par la corruption et le fait qu'il est difficile à l'observateur de côtoyer le fonctionnaire hors de son univers administratif.

Fort donc de la pertinence et de la nécessité de fonder le bon fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA sur les réalités sociologiques et sur la base des analyses précédentes et du diagnostic qui en découle, nous proposons **la mise à contribution de la chefferie traditionnelle et des confessions religieuses pour la discipline financières publiques dans les Etats de l'UEMOA.**

³⁹⁶ Rapport d'activité de la Banque Mondiale pour l'année 2005, p.17

B- La formulation de l'approche de fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA fondée sur la prise en compte de la tradition et des réalités sociologiques

L'approche de fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA fondée sur la prise en compte de la tradition et des réalités sociologiques consiste à "associer la chefferie traditionnelle et les confessions religieuses à la discipline financière publique dans les Etats de l'UEMOA".

1- Associer la chefferie traditionnelle à la discipline financière dans les Etats de l'UEMOA

Le respect de l'intuition que constituent les chefferies traditionnelles dans les Etats de l'UEMOA est une évidence (cf supra)³⁹⁷.

Mais, depuis la période coloniale où prévalait une politique de manipulation de la règle traditionnelle africaine au profit des intérêts de l'Empire, il existe un dualisme au cœur des systèmes politiques africains. Les systèmes politiques traditionnels et modernes ont fonctionné côte à côte sans pourtant de transformation mutuelle profonde et durable. Les chefs ont été créés là ou ils n'existaient pas et l'ensemble des règles traditionnelles se sont réduites à devenir un agent de la règle coloniale. La souveraineté précoloniale avait alors disparue, et avec elle, une grande partie du respect, de la déférence et de la dignité dont elle bénéficiait. Le coût de cette disparition, en termes de gouvernance, est dramatique, c'est le point de départ des actes de corruption, de mauvaise gestion³⁹⁸ (cf supra) qui handicapent sérieusement aujourd'hui les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA.

La « redevabilité » des chefs envers les populations, pilier fondamental des systèmes politiques traditionnels, fut ainsi remplacée par une redevabilité des chefs vis-à-vis des gouvernements. Le mécontentement populaire prit la forme d'un détronement ou d'une destitution soudaine des chefs dans les années 40, au moment même de l'apparition des combats nationalistes pour l'indépendance politique. Le principe d'une autorité

³⁹⁷ Cf supra, page 336

³⁹⁸ Cf supra, page 284

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

traditionnelle africaine, alors mise au service du despotisme colonial, devint étranger à la gouvernance démocratique traditionnelle. Le destin des chefs dans l'Afrique postcoloniale n'a pas été, pour l'ensemble d'entre eux très positif. La perte de la souveraineté et la disparition de la redevabilité des chefs envers leurs sujets, fut combinée avec l'image de « collaborateurs » coloniaux pour rappeler l'attitude des gouvernements coloniaux envers les chefs. Dans certains pays de l'UEMOA, l'institution fut soit abolie, soit vidée de son autorité politique. Là où l'institution n'était pas directement abolie, son sort pouvait aller d'un semblant d'autonomie à un système au service du gouvernement central.

Selon un proverbe africain: "lorsqu' on ne retrouve pas le chemin de là où on va, on ne perd pas le chemin d'où on vient". En effet, si les institutions importées n'arrivent pas à bien fonctionner, n'y a t-il pas lieu d'envisager, à défaut du retour aux institutions traditionnelles une forme qui intègre les deux?

C'est ce à quoi nous optons en proposant d'associer la chefferie traditionnelle au mécanisme de gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA.

Un élément particulièrement déterminant du rôle de la norme traditionnelle et de ses valeurs dans la gouvernance est l'attitude de la population vis-à-vis de cette institution. La reconstruction des systèmes politiques démocratiques dans certains pays durant les années 60 a impliqué de rassembler les aspirations populaires sur toutes les questions nécessaires à la formulation d'une nouvelle Constitution. Il ressortait des volontés des peuples deux perspectives opposées vis-à-vis de la chefferie. La première soutenait que le chef devait retrouver la position qu'il occupait avant l'avènement de l'époque coloniale, lorsqu'il occupait des fonctions politiques, administratives, militaires, culturelles et spirituelles. Opposée à cette conception, la deuxième position soutient que la chefferie devrait être éliminée des systèmes politiques et administratifs. La plupart des recherches effectuées par la suite ont mis en lumière un soutien bien plus important pour la chefferie que ce qui apparaissait dans la deuxième position.

Les principaux indicateurs de ce soutien dans les recherches récentes ont été ainsi identifiés :

- importance reconnue du rôle des chefs ;
- respect pour les chefs ;

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

- estime personnelle des populations pour les chefs ;
- reconnaissance des chefs par les gouvernements ;
- contribution des chefs à l'unité nationale.

Etant donné le soutien considérable dont bénéficient les règles de la tradition dans les populations des pays de l'UEMOA, il est très étonnant qu'aucune initiative sérieuse de réforme n'ait vu le jour pour rendre ces règles plus compatibles avec les exigences d'une gouvernance moderne. Bien de réformes ont pourtant été faites dans les Etats depuis l'avènement du renouveau démocratique!

La question qui reste posée est le comment faire pour associer la chefferie traditionnelle à la gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA.

Afin d'établir la cohérence entre les institutions politiques traditionnelles et la gouvernance moderne, les valeurs traditionnelles de redevabilité, transparence et d'État de droit doivent être questionnées, revisitées et affinées. Des années de subordination aux gouvernements coloniaux et postcoloniaux, la perte de la souveraineté, de la redevabilité et de la dignité ont désorienté et même déformé les institutions démocratiques traditionnelles. La tâche est aujourd'hui de faire un retour dans l'histoire afin d'aller les rechercher et les affiner.

Ramener les institutions traditionnelles dans une forme de gouvernance moderne pourrait prendre plusieurs formes :

- Une forme institutionnelle qui consisterait à amener les autorités traditionnelles dans les institutions de gouvernance locales, en les constituant comme des éléments de conseil pour les administrations ou les gouvernements régionaux.
- Il est également possible de constituer ceux-ci en une seconde chambre du Parlement ou des Assemblées nationales. Il faudrait ensuite introduire dans les statuts modernes supplémentaires les conditions nécessaires permettant aux chefs de jouer des rôles nouveaux au sein des processus de gouvernance (par exemple, de nouvelles qualifications en matière d'éducation). La Côte d'Ivoire a d'ailleurs adopté en juin 2014, une loi sur la chefferie traditionnelle.

Dans l'une ou dans l'autre forme institutionnelle, il faudra réformer les normes et les formes de régulation concernant la succession et la destitution des chefs afin de donner une

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

voix plus importante aux populations. Enfin, la forme institutionnelle nécessiterait de mettre en place des procédures plus transparentes en codifiant les traditions et les lois coutumières.

Mais le chantier qu'ouvre ces deux possibilités paraît vaste car il nécessite d'abord une réforme normative, ce qui prend généralement assez de temps pour se concrétiser dans les Etats de l'UEMOA.

C'est pour cette raison que nous proposons une forme d'association de fait de la chefferie traditionnelle à la gouvernance financière publique. Si elle marche, les Etats pourront aller vers son institutionnalisation. En quoi consisterait-elle?

La forme d'association de fait de la chefferie traditionnelle à la gouvernance financière publique que nous proposons est fondé sur le modèle qu'utilisait l'ancien Président de la Côte d'Ivoire, Felix HOUPHOUET BOIGNY. En effet, lorsqu'un fonctionnaire ivoirien était mêlée dans les affaires de corruption, indépendamment des poursuites pénales, le Président Félix HOUPHOUET BOIGNY, le traduisait devant le conseil des rois de la région dont il est originaire. Les mesures de corrections infligées à ce dernier allaient de simples réprimandes morales à la bastonnade du cadre et même à la demande de son remplacement par un autre fils du terroir plus digne. Cette façon de faire banale était pourtant un facteur de discipline important car personne ne veut être humiliée à ce point. Les fonctionnaires de ce temps préféreraient l'incarcération aux formes d'humiliation ci-dessus décrites.

En se basant sur ce modèle, nous proposons **la mise en place d'une forme d'obligation morale périodique de reddition de compte par les responsables de programme devant le conseil des sages et des rois de la localité bénéficiaire du programme.**

En effet, à côté de la responsabilité managériale appréciable par les instances administratives, sera développée une responsabilité morale dont seront garants les Conseils des sages et des rois des régions dans les Etats de l'UEMOA. Pareils Conseils existent toujours et fonctionnent encore.

Idéalement le responsable de programme peut être nommé parmi les ressortissants de la région bénéficiaire du programme et le conseil des sages et rois de la localité peut être consultée avant la nomination. En cas de la non approbation de la reddition de compte

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

morale du responsable de programme par le Conseil des sages et rois de la région, une procédure de remplacement du responsable de programme peut être engagée.

Cette forme d'association de la chefferie traditionnelle à la gouvernance financière publique a l'avantage de pouvoir être implémentée dans l'état actuel des normes, donc sans autres réformes institutionnelles. Il s'agira d'introduire dans les faits cette pratique comme beaucoup d'autres pratiques non codifiées qui fonctionnent déjà. Il suffit que l'autorité qui détient le pouvoir de nomination des responsables de programme l'organise ainsi.

2- Associer les confessions religieuses à la discipline financière dans les Etats de l'UEMOA

Les confessions religieuses constituent un autre maillon important d'influence sur les peuples des Etats de l'UEMOA. Les chefs religieux sont très écoutés et suivis par les fidèles. Ceci, par forcément dans grâce à l'estime de la personne du prêtre, du pasteur ou de l'imam comme c'est le cas pour le chef traditionnel, mais beaucoup plus en raison de la croyance en Dieu. L'africain naturellement a peur de la colère de Dieu et se discipline par crainte de Dieu.

En dehors des religions endogènes, on distingue deux grands ordres de confessions religieuses dans les pays de l'UEMOA: le christianisme et l'islam.

En effet, l'expansion du fondamentalisme chrétien dresse le schéma d'un christianisme évangélique conquérant le monde à partir des Etats Unis et reproduisant les positions extrémistes d'une partie de la droite républicaine américaine : « Le christianisme évangélique, qui a favorisé l'élection de George W. Bush en novembre 2004, ne se limite pas aux Etats-Unis et gagne du terrain dans le monde entier. Dans les pays de l'UEMOA, les nouveaux adeptes se comptent par millions. Un peu partout fleurissent des communautés chrétiennes influencées par des prédicateurs américains prosélytes, qui prônent un christianisme radical et ultraconservateur. ».

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

Les dénombrements exhaustifs d'églises récemment effectués par des coordinations d'Eglises évangéliques dans plusieurs pays du golfe de Guinée, sur une initiative et des financements Nord-américains³⁹⁹, peuvent accréditer cette interprétation.

Dans le discours des pasteurs suivis par plusieurs fonctionnaires, seule une foi chrétienne ardente et « purifiée », soutenue par l'appartenance à une Eglise chrétienne « forte » et intransigeante est capable de rendre insensible face aux pressions familiales et surtout aux puissances surnaturelles qui sont en jeu dans les excès des rites considérés comme les principales entraves au développement des Etats de l'UEMOA. Le Dieu de la Bible, et lui seul, serait capable de les neutraliser.

L'accentuation de la misère et la défaillance des institutions publiques accentuent, dans un premier temps, le recours à la solidarité lignagère.

L'histoire des nations montre que les communautés chrétiennes mènent une vie familiale exemplaire à cause de leur piété et de leur décence, ce qui serait tout à fait différent dans les communautés païennes engagées dans une folle course aux plaisirs⁴⁰⁰.

De même, certains discours de la fin des années cinquante sur les "freins au développement", sont reprises, un demi-siècle plus tard, par des élites africaines. Elles considèrent aujourd'hui le fondamentalisme biblique comme seul susceptible de transformer le système économique et social par le biais d'une rupture d'avec les traditions locales et d'une ouverture à des valeurs éthiques et économiques occidentales.

Nous n'adhérons pas totalement à leur approche car la notre n'exclut pas les traditions locales.

En clair, il est aussi évident que le christianisme peut jouer un rôle dans la discipline financière, vu le nombre de chrétiens dans les pays de l'UEMOA.

L'islam également est très présent dans l'espace. Pour les statistiques, on doit consulter les données sérieuses, par exemple celles du Pew Center⁴⁰¹, car les recensements dans les pays

³⁹⁹ Projet ARCEB (Bénin, 2000-2001), Ghana : *National Church Survey 1985-88 et National Church Survey 1993 update 1991-11993* .

⁴⁰⁰ journal oecuménique La religion, Brazzaville, n°004, fev-mars 1996

⁴⁰¹ Voir www.pewresearch.org

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

de l'UEMOA ne comportent en général pas de questions sur l'allégeance confessionnelle. Prenons simplement des ordres de grandeur. On estime qu'en 1900, 14 % des habitants de l'Afrique subsaharienne étaient musulmans et 9 % chrétiens, contre respectivement 29 % et 57 % en 2010⁴⁰². Autre indicateur, c'est le nombre de mosquées qui a pratiquement triplé dans les pays de l'UEMOA en un siècle.

En clair la foi en Dieu est une réalité de la société des Etats de l'UEMOA. A côté des religions traditionnelles se trouvent en bonne place le christianisme et l'islam de même que d'autres confessions religieuses comme les ordres secrets.

Notre approche fondée sur les confessions religieuses consiste à faire **prêter serment aux acteurs, gestionnaires des systèmes financiers publics sur les livres fondamentaux de leur religion (comme la Bible pour les chrétiens, le Coran pour les musulmans ou tout autre livre sacré de croyance de l'individu) avant l'exercice de toute fonction dans le fonctionnement des systèmes financiers publics**. Ce serment n'exclut par le serment légal qui est déjà imposé à certains acteurs des systèmes financiers publics.

On pourrait être tenter de dire qu'une telle approche remet en cause la laïcité de l'Etat. Mais il y a lieu de considérer la liberté qui est accordée au fonctionnaire dans le choix du livre sacré.

Une politique devra être menée en arrière plan par les gouvernements pour amener les prêtres, les pasteurs, les imams et les chefs de culte à rappeler à chaque célébration de culte, le sens du serment et de la colère de Dieu en cas de non respect. Ceci peut paraître banal, mais aura une influence majeure sur les comportements des gestionnaires.

⁴⁰² Lugo, Luis et al. [2010], *Tolerance and Tension: Islam and Christianity in Sub-Saharan Africa*, Washington DC, Pew Research Center, p.i

Paragraphe 2: La nécessaire prise en compte de la dimension sociale pour un meilleur fonctionnement des systèmes financiers publics

Dix ans déjà après les indépendances dans les pays francophones, Bugnicourt (1973), politologue, regrette le «mimétisme» des administrations africaines envers les administrations européennes, structurées pour gérer et maintenir l'ordre plutôt que développer la société. Mais le constat est que le mimétisme, parfois non intelligent, est la règle. Doit-on croiser les bras dans l'inaction et dire "ca ne marche pas" ou "ca ne marchera jamais"? La réponse à cette interrogation est à notre avis négative. Il y a lieu d'essayer de lever les obstacles. C'est ce qui justifie les propositions des développements précédents. Il y a également lieu de tenir grandement compte de la dimension sociale pour un meilleur fonctionnement des systèmes financiers publics. Cette prise en compte passe par la motivation des acteurs (A) à l'institution sociale des administrations publiques des Etats de l'UEMOA.

A- La motivation des acteurs

La réforme des systèmes financiers publics est davantage une évolution qu'une révolution. Certaines mesures nécessitent que d'autres dispositions, préparatoires, soient prises au préalable. Faute de reconnaître leur nécessité, l'effort de la réforme peut être compromis.

À cet égard, la recommandation d'Allen Schick de consolider les fondations de la réforme est tout à fait pertinente. Cela implique, selon lui, de créer les conditions d'un environnement favorable à la performance avant d'introduire une budgétisation fondée sur la performance, de jouer sur les intrants avant d'essayer de contrôler les sortants, de gérer une comptabilité de caisse avant de certifier une comptabilité en droits constatés, et de concevoir des budgets réalistes avant d'exiger des gestionnaires qu'ils utilisent les ressources de manière efficiente⁴⁰³. Il faut souvent trouver un équilibre entre améliorations techniques et changements des comportements.

Les premières peuvent être utiles et nécessaires pour aboutir aux secondes, et n'avoir en elles-mêmes qu'une valeur limitée. Ainsi, un nouveau système informatique peut produire

⁴⁰³ Arguments exposés par Allen Schick dans Getting the Basics Right, présenté dans l'encadré 4 du World Bank's Public Expenditure Management Handbook (1998)

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

des informations de meilleure qualité sans lesquelles l'amélioration de la planification ou du contrôle s'avère impossible à mener. Mais la production d'information ne garantit pas forcément l'amélioration des process et des comportements. Il existe un risque de voir les gouvernements et les bailleurs de fonds se concentrer exagérément sur les améliorations techniques et délaisser les aspects comportementaux, plus délicats à modifier et plus dépendants du contexte. Les contraintes ont un impact sur la motivation des agents engagés dans la réforme. Les rendre plus responsables de leur performance, alors que les systèmes ne leur donnent pas les moyens de contrôle nécessaires pour l'améliorer, se révèle contreproductif et pourrait même décourager les meilleures volontés.

De même, tout enthousiasme des ministères pour l'amélioration de la préparation budgétaire s'évanouira rapidement s'ils ne reçoivent pas les ressources inscrites et votées au budget. Les primes à la performance doivent être conçues par ailleurs avec soin et incorporées dans les avantages relatifs à l'atteinte de la performance.

En général, les réformes de ce type prévoient plus d'autonomie pour les ministères techniques. Parmi les incitants possibles, il peut y avoir: une plus grande prévisibilité des ressources allouées (obtenir ce que prévoit le budget, au moment opportun), davantage de flexibilité (grâce à des lignes budgétaires moins détaillées) et peut-être, plus de souplesse en fin d'année (en permettant par exemple de reporter sur l'année suivante les fonds non utilisés).

C'est le contexte propre à chaque pays qui dictera ce qui est approprié ou possible de faire. Dans un pays pauvre, il peut être difficile d'augmenter les récompenses matérielles, mais des exemples réussis d'autres formes d'incitants existent. Au milieu des années 1990, le Ghana a déconcentré la gestion des ressources budgétaires des services de santé vers ceux des bureaux de district qui répondaient à certains «critères d'aptitude» en matière de normes de gestion avec pour effet de les inciter à s'améliorer.

D'autres mesures incitatives ont consisté à sélectionner les membres des bureaux les plus performants et à les inviter à former une équipe chargée de former les bureaux les moins efficaces. De cette manière, le travail des personnels a été reconnu, et ils ont reçu des indemnités pour leurs déplacements. De plus, l'implication des fonctionnaires locaux dans la formation garantit que celle-ci est pertinente et répond aux besoins. Enfin, elle met en avant le fait que la formation n'est pas seulement l'affaire de consultants externes mais aussi une activité administrative.

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

L'implication des hommes politiques est importante pour l'efficacité du processus budgétaire, mais elle se résume trop souvent à une lutte d'influence politicienne pour favoriser tel ou tel projet. La mise en oeuvre de la réforme des systèmes financiers publics des Etat de l'UEMOA doit s'éloigner de ce mode de fonctionnement pour aller vers une forme d'implication plus constructive, qui consisterait par exemple à mieux expliquer les politiques envisagées, le cadre général gouvernant l'allocation des ressources ou l'évaluation de leur mise en œuvre. Plus la réforme sera portée et soutenue par les hommes politiques à haut niveau de responsabilité plus elle aura de chances d'être adoptée et effective.

Des études sur les enjeux politiques de l'élaboration du budget, à partir de l'expérience du Malawi, du Mozambique et du Ghana⁴⁰⁴ ont mis en évidence le fossé qui existe souvent entre les versions officielles et les pratiques informelles.

Dans le cas du Malawi, par exemple, une étude de 2004 a révélé que l'élaboration du budget initial ne reposait pas sur des estimations réalistes de recettes et de dépenses pour des raisons informelles. En réalité, le budget préservait avant tout les intérêts d'acteurs politiquement puissants du secteur public⁴⁰⁵.

Les institutions formelles ne sont pas nécessairement bonnes et les pratiques informelles mauvaises. Ce qui importe, à chaque étape du processus budgétaire, c'est l'interaction entre elles, et le fait de savoir si les structures informelles soutiennent ou minent les pratiques institutionnelles. Les bailleurs de fonds tendent à se concentrer sur ces dernières; ils doivent acquérir une meilleure compréhension des processus informels.

⁴⁰⁴ Cf. DFID, Understanding the politics of budget: What drives change in the budget process?, Disponible à l'adresse : www.dfid.gov.uk/pubs/files/politics-of-the-budget.pdf– DFID..

⁴⁰⁵ RAKNER, L., MUKUBVU, L., NGWIRA, N., SMIDDY, K. et A. SCHNEIDER (2004), The Budget as Theatre – The Formal and Informal Institutional Makings of the Budget Process in Malawi, Christian Michelsen Institute

B- L'institution sociale des administrations publiques des Etats de l'UEMOA

L'approche proposée considère les administrations publiques des Etats de l'UEMOA comme une institution sociale, un ensemble structuré qui suit des règles de fonctionnement, plus complexes que les règles administratives écrites, et qui accomplit des fonctions au sein de la société des Etats. Dans les pays de l'UEMOA, l'État contrôle les dépenses publiques à des fins de développement plutôt qu'il ne régule les processus privés, l'impôt contribue à la richesse nationale plus qu'il ne limite l'inégalité.

Par sa fonction de développement, les administrations publiques constituent une institution sociale dont la présence au sein de la société est sans commune mesure avec celle.

Pour se faire, il est nécessaire que la forte personnalisation qui caractérise l'administration publiques des Etats de l'UEMOA aujourd'hui soit révisée afin que, hiérarchie administrative et pouvoir réel puisse être corrélés, de même que position hiérarchique et position sociale au sein de l'institution et que fonction et rémunération ne soit plus dissociées. En effet sur le dernier aspect, il n'est pas rare de constater que certains fonctionnaires préfèrent être nommés à des postes «rémunérateurs» mais dont la position sur l'échelle hiérarchique est inférieure à celle qu'ils occupaient avant. «Quand par exemple tu es muté à la direction générale d'un service, loin des usagers, les gens s'esclaffent, te plaignent sans même savoir si tes nouvelles tâches sont plus intéressantes ou si tu as plus de personnels sous tes ordres». Ces configurations compromettent l'efficacité des administrations financières ou les termes idéaux de leurs actions. Il y a donc lieu d'en tenir compte.

Après l'institution sociale, la seconde catégorie à introduire est le groupe social des fonctionnaires, entendu comme une communauté organisée au sein de la société des Etats.

L'adhésion au groupe passe par le respect qu'on a pour les idées et les débats. Il est nécessaire de faire enraciner profondément cette valeur, jusque dans les «comportements déviants» pour que, soit généralisé le fait que certains fonctionnaires fustigent leurs collègues qui «broutent sans intelligence », entendu qui acceptent des pots-de-vin sans commune mesure avec les enjeux de la fraude qu'ils laissent passer et dont les corrupteurs se moquent parfois dès l'opération terminée.

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

Enfin, considérer les fonctionnaires comme un groupe social renvoie à la perspective sociologique selon laquelle l'utilitarisme n'est pas le fondement du lien social et la cognition de la réalité passe par des catégories données à l'individu.

L'anthropologue Mary Douglas défend l'idée qu'au sein d'un groupe des individus peuvent agir contre leur propre intérêt. Comment comprendre sinon qu'un fonctionnaire participe à une réforme qui risque de l'isoler au sein de ses collègues, alors qu'il lui serait plus simple et possible d'accéder à des postes où il pourrait profiter des situations contre lesquelles il entend lutter?

Dans le contexte particulier d'une administration connaissant des «mauvaises pratiques», une réforme valorise l'exception, l'exemple et l'honneur au sein du groupe. Le regard anthropologique rend sa subjectivité au contexte de la réforme.

SECTION 2 : LES AUTRES CONDITIONS DE REUSSITE DE LA MISE EN ŒUVRE MATERIELLE ET FONCTIONNELLE DE LA REFORME DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA

Concomitamment à la prise en compte de la tradition et des réalités sociologiques dans le fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA, d'autres conditions de la mise en œuvre matérielle et fonctionnelle de la réforme des systèmes financiers publics doivent être prises en compte.

Elles vont des mesures préalables (Paragraphe 1) au renouvellement de la conduite de l'action publique dans les Etats de l'UEMOA (Paragraphe 2).

Paragraphe 1: Les mesures préalables

Plusieurs mesures préalables doivent être prises ou envisagées pour le bon fonctionnement matériel des systèmes financiers publics avec les divers changements à intégrer. Mais nous nous intéresserons ici à quelques unes notamment le rythme d'implémentation et certaines questions d'ordre pratique.

A- La nécessité d'un rythme propre aux Etats de l'UEMOA

On observe un fort influx d'énergie au début des projets de réforme. Ce capital de mobilisation connaît généralement une érosion sensible avec le temps et les "obstacles" institutionnels. Souvent les réformes ne voient pas le jour parce que les actes légaux qui les créent n'arrivent pas, ou pas à temps, ou encore parce que les rapports de force au sein des élites politiques ou administratives ont changé entre-temps.

L'écoulement du temps est toujours un défi pour le rythme des réformes, à moins que l'on ne compte sur un processus continu de support aux réformes (engagements horizontaux de nature politique et administratif, coordination, stimulation, enrichissement, mobilisation, etc.). Il faudra aussi composer avec les incidents inévitables, en comptant sur une disposition à la réforme qui peut dépasser ces difficultés. La gouverne de la réforme saura-t-elle maintenir le rythme malgré les difficultés inévitables de l'avancement, les incidents, les résistances et la difficulté qu'éprouvera inévitablement l'intendance à suivre les troupes ? Son maintien dépend de la lucidité et du réalisme des dirigeants, d'un leadership

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

soutenu, du développement de l'intendance (actions d'appui en continu dans une approche-client) et des actions d'animation, de célébration et de consolidation.

Le passage à l'acte, dans tous les cas observés, semble un moment sinon fatal du moins critique. Le pilotage par les résultats est encore très peu effectif .

En effet, la programmation budgétaire a l'avantage de permettre un pilotage axé sur des objectifs clairs. Elle permet également de développer une stratégie dans le temps et d'instituer une présentation des dépenses publiques qui simplifie la structure du budget et par conséquent le rend plus transparent. Outre que le budget est inscrit dans la logique stratégique, sa présentation par objectifs (annuels ou pluriannuels) a pour avantage une simplification de sa construction générale, ce qui donne plus d'une « lisibilité » au document budgétaire et par conséquent, plus d'attrait du fait d'une meilleure visibilité de l'action publique et de ses enjeux financiers.

La fixation d'objectifs stratégiques déclinés en objectifs opérationnels est par ailleurs facteur de cohérence. En effet, alors que l'annualité enferme l'action administrative dans le court terme, la programmation permet aux gestionnaires de disposer d'une durée et d'une visibilité qui leur est indispensable pour agir et se sentir responsables. Programmer permet de disposer du temps nécessaire pour mettre en œuvre une politique mais de mesurer l'impact des décisions budgétaires dans le temps.

Il convient d'assurer par ailleurs la crédibilité de la programmation pluriannuelle pour ce faire, elle doit faire l'objet d'un engagement fort du pouvoir exécutif en des administrations. La pertinence des bases (information et théories) sur lesquelles sont établis les programmes doit également donner lieu à une certification par une autorité indépendante. La fiabilité des résultats chiffrés produits à l'issue de la réalisation des programmes doit également être assurée, ainsi que la réalisation effective des équipements programmés. A cet effet, il convient d'instaurer un suivi sur le terrain garantissant la traçabilité des fonds publics alloués. Il serait pertinent d'organiser une mission de contrôle associant bailleurs de fonds et ministère des finances afin de constater sur place l'effectivité des réalisations prévues au budget.

Les services spécialisés des ministères concernés par la réforme (surtout Finances et Fonction publique) fournissent les services d'appui technique continu (diffusion,

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

instruments, réponses aux questions, dépannage) à leurs correspondants des autres ministères, sur chacun des objets spécifiques de la réforme (évaluation, formation continue, rémunération, etc.), tout en leur laissant une marge suffisante d'appréciation. Un groupe conseil des directions des ressources humaines (DRH), par des réunions régulières, formule des observations au fur et à mesure que se déploie la réforme. Les organismes internationaux d'appui aux réformes doivent se préoccuper du maintien du rythme après l'accueil positif du projet et son lancement formel. Les échéanciers méritent un complément d'actions plus immédiates pour sauvegarder le rythme des échanges avec les partenaires. Un cercle interministériel de réflexions et d'apprentissage au sujet de la réforme peut organiser des discussions et des séminaires mensuels sur les leçons apprises pendant le déroulement des projets ou sur des expériences réalisées à l'étranger. Ces pratiques, en plus d'enrichir l'action, contribueraient aux efforts des autorités pour maintenir le niveau d'intérêt pour la réforme dans tous les milieux de l'administration et pour contribuer à une culture commune qui transcende les frontières ministérielles. Le défi du temps s'amplifie du fait du faible développement des capacités locales pour absorber les dimensions de la réforme et leur mise en pratique.

Un pilotage efficace et une responsabilisation budgétaire réussie implique la présence d'un système de contrôle de régularité, nécessite la création et le développement de systèmes intégrés de gestion et par conséquent, le développement d'outils informatiques.

Toutefois des dispositifs moins sophistiqués et moins coûteux peuvent s'avérer d'une grande utilité, comme, par exemple, les tournées effectuées par les corps de contrôle sur place, aussi bien au sein du ministère que dans les lieux les plus reculés du pays. Ces tournées peuvent être l'occasion de faire œuvre pédagogique et d'accoutumer les gestionnaires à la reddition des comptes. Il convient aussi d'insister sur le développement à poursuivre de deux grands corps de contrôle, l'un administratif, l'Inspection générale des finances, l'autre juridictionnel, la cour ou chambre des comptes.

L'évaluation et le contrôle de la gestion exigent également la mise en place d'indicateurs de performance permettant de replacer la gestion financière au sein d'une logique de résultat. Il convient également que les Etats se dotent d'outils d'information et de contrôle de la gestion, ce qui suppose l'instauration d'une comptabilité patrimoniale et d'exercice.

B- Des questions d'ordre pratique

Les nouveaux mécanismes financiers qu'exigent les nouvelles normes ne peuvent fonctionner correctement au plan matériel dès les premiers essais, c'est pourquoi, il y a lieu de mettre en place un creuset de partage et de communication.

Les réflexions, l'expertise et les bonnes pratiques peuvent être partagées à l'occasion par exemple d'une conférence nationale annuelle sur la conduite de la réforme qui permettrait de partager les informations, les savoirs et les bonnes pratiques. Cette rencontre faciliterait une réflexion générale associant responsable du pays et partenaires financiers. Une telle initiative pourrait ensuite être relayée dans chaque ministère concerné par une impatiente action d'information et de communication sur l'importance pratique de la réforme des systèmes financiers publics, cette action d'information et de communication étant placée sous le patronage de la plus haute autorité politique du ministère. Ces différentes actions devraient être suivies de la mise en œuvre d'un dispositif d'information systématique à destination de tous les niveaux de l'administration.

Autrement dit cette Conférence pourrait être l'occasion d'une opération de communication permettant d'afficher, d'une part, la préoccupation d'une réflexion partagée entre autorités nationales/ bailleurs, et d'autre part, la volonté commune de réfléchir aux moyens d'une impulsion nouvelle de la conduite de la réforme dans le pays.

Sur un autre plan, l'intégration des ONG dans un système de régulation des systèmes financiers publics peut être envisagée. Comme le préconisait le Professeur Bouvier⁴⁰⁶, Les ONG porteuses de la réalisation d'actions sociales pourraient utilement être intégrées dans un réseau de surveillance en ce qui concerne la gestion des fonds consacrés à la mise en place de politiques publiques devant conduire à la réduction de la pauvreté.

Le fait d'associer différents acteurs qui sont tous partie prenante à son bon fonctionnement, soit au titre de bénéficiaires de fonds soit à celui de bailleurs de fonds, se justifie par le fait que les uns et les autres ont un intérêt à la bonne affectation de ces fonds, et qu'ils forment, avec l'Etat et éventuellement les collectivités territoriales, un

⁴⁰⁶ Michel Bouvier «La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne », étude précitée

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

groupe ou réseau de partenaires auxquels il est normal qu'à minima des comptes soient rendus.

L' enrichissement par les bonnes pratiques mises en œuvre dans le monde peut présenter l'intérêt d'un comparatisme sélectif ouvrant sur un savoir local et mondial. S'il est fondamental, de mieux prendre en compte la réalité locale il ne s'agit pas pour autant d'ignorer les expériences et les pratiques en usage ailleurs lorsque celles-ci ont fait la preuve de leur efficacité. Ces expériences et pratiques peuvent tout aussi bien être de dimension régionale (celles des autres pays de la zone) que de dimension internationale. Il peut être du plus grand intérêt d'y faire appel, voire de les expérimenter lorsque l'on juge que leur adaptation est possible au plan local.

La seule limite en matière tient à ce qu'il ne s'agit pas de procéder à la transposition pure et simple de modèle souvent éloignés de la réalité propre à l'Etat considéré. On précisera simplement au plan méthodologique qu'une telle précaution ne doit pas à son tour, selon un phénomène de balancier, conduire à exclure tout apport extérieur. Ne pas plaquer des dispositifs extérieurs n'implique pas de s'interdire d'en proposer, lorsqu'ils ont fait leur preuve dans des situations à peu près similaires. Il ne s'agit pas de tomber d'un excès à un autre et de conclure qu'il n'y aurait que des particularismes, et par conséquent, pas de modèles transposables. Ne pas transposer ne signifie pas nécessairement que l'on ne peut pas comparer des pratiques pour en tirer des enseignements et éventuellement les utiliser.

Ce qui est fondamental dans une nouvelle stratégie de pilotage et de gestion des dépenses publiques, c'est que l'utilisation de nouveaux outils soit pensée en adéquation avec la culture et la situation propres à chaque pays. En ce sens, c'est bien un savoir local régional et mondial qu'il convient de développer.

Enfin, il peut être envisager au niveau de la Commission de l'UEMOA, en dehors de la surveillance multilatérale, un dispositif de contrainte des Etats à l'application des normes issues de la réforme.

Paragraphe 2 : Un renouvellement de la conduite de l'action publique

La définition et la mise en œuvre des politiques publiques étaient un devoir de l'Etat à travers des ressources publiques mobilisées dans le cadre du budget. Aujourd'hui, la réalité est à un système multipolaire d'agencement des finances publiques appelant une prise de conscience de l'élite, une implication de la communauté internationale et une rénovation dans la gestion des ressources humaines.

A- Le rôle de l'élite pour l'éclosion de la nouvelle gestion publique à travers les systèmes financiers publics

Les mutations qui s'opèrent dans la société sont tirées par des forces dont les plus remarquables constituent l'élite politico administrative. Dans les Etats de l'UEMOA, la prise en compte de la performance dans la mise en œuvre de l'action publique interpelle au premier chef, le personnel politique que soutient la grande technocratie.

S'agissant des politiques, le rôle moteur concerne les élus à tous les échelons. Au niveau national, parlementaires représentants du peuple et le Président de la République à qui incombe la définition de la politique de la nation se doivent de fixer des objectifs stratégiques en matière de politiques publiques et en suivre la mise en œuvre à travers une démarche d'évaluation.

Il est vrai que la culture de l'évaluation n'est pas encore ancrée dans les mœurs administratives des Etats de l'UEMOA au même titre que dans d'autres contextes nationaux. En effet, l'évaluation s'inscrit aujourd'hui dans les pratiques comme un gage d'efficacité et de mesure à moyen terme et à long terme des résultats concernant les politiques publiques.

En ce qui concerne, la grande technocratie, les pays de l'UEMOA ont réussi à bâtir une élite administrative formée en grande partie dans les Ecoles nationale d'Administration et de Magistrature. Mais, en matière d'appropriation d'une culture de la performance publique, la production de ces écoles reste en retard par rapport aux évolutions de la gestion publique contemporaine. Sans toutefois, préconiser la mise en œuvre d'un prêt-à-porter managérial importé, il convient d'entrevoir une action administrative empreinte de

transparence et habitée par le souci de performance. Les hauts fonctionnaires qui assurent la conduite des affaires à travers les différents départements ministériels sont interpellés dans ce mouvement à travers l'exécution des feuilles de route préconisées au plus haut niveau de leur hiérarchie.

Ainsi, on pourra dans le contexte des Etats de l'UEMOA trouver la communion entre le politique et l'Administratif sur la base de la perception commune de l'idée de la performance publique.

B- Une appropriation des outils managériaux au service des systèmes financiers publics

La diffusion des bonnes pratiques liées au New Public Management apparaît de nos jours comme un impératif pour les nations confrontées à des déséquilibres macroéconomiques et recherchant les voies et moyens permettant d'assurer un pilotage efficace de l'action publique. La demande en outils managériaux est plus forte en matière de finances publiques en raison de la place qu'occupent ces dernières dans le dispositif de conduite des politiques publiques mises en œuvre par les collectivités. L'une des pistes les plus porteuses semble être aujourd'hui le contrôle de gestion comme dispositif de pilotage des performances. Mais il est aussi urgent de prévenir les risques de gestion par l'institution d'une fonction de contrôle et d'audit performante au sein des organisations tout en assurant une bonne conduite des changements.

1- L'introduction du contrôle de gestion comme dispositif de pilotage

L'option irréversible pour la démarche de performance implique un renouvellement des techniques de gestion ainsi que le développement des meilleures pratiques au sein des Administrations. La Direction Par Objectif (DPO) expérimentée au sein de certaines administrations fiscales des Etats de l'UEMOA⁴⁰⁷ a connu un succès au point d'inspirer des structures similaires dans l'exécution de leurs activités. Pourtant, il faut reconnaître que la mise en œuvre de ce mode de management n'a pas été exempte de quelques faiblesses :

⁴⁰⁷ Le Bénin et la Côte d'Ivoire

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

- très forte prise en compte des objectifs quantitatifs de mobilisation des recettes fiscales au détriment d'un travail de qualité ;
- manque de sélectivité et de lisibilité des indicateurs de performances ;
- faible implication des échelons inférieurs à la définition des objectifs et surtout des moyens associés pour leur réalisation ;
- défaut de fiabilité des données soumises à analyse et évaluation en raison d'un système d'information défectueux dominé par une informatique beaucoup plus axée sur la bureautique ;
- suivi approximatif des plans d'action des structures et remontée insignifiante des informations nécessaires à la réorientation des stratégies.
- déficit de probité de la part de certains agents publics dévoyant le dispositif de pilotage et de suivi ;
- impréparation des agents à la gestion orientée vers la performance...

Face à toutes les insuffisances décelées dans le cas qui aurait pu servir de modèle en termes de pilotage des performances, l'urgence est aujourd'hui à une meilleure élaboration d'un dispositif de management par objectifs⁴⁰⁸. A cet effet, une des pistes porteuses pourrait être l'appropriation par les Administrations du contrôle de gestion comme « source de défis pour les gestionnaires de l'Administration »⁴⁰⁹. En France, le Comité interministériel à la réforme de l'Etat a donné une nouvelle impulsion à la démarche de la performance en faisant de la généralisation du contrôle de gestion dans les Administrations de l'Etat un des axes centraux de la modernisation de la gestion publique⁴¹⁰. Ainsi la fonction de contrôle de gestion va sortir de sa présence dans le secteur marchand pour conquérir le secteur public en s'adaptant à ses contraintes.

⁴⁰⁸ Gibert Patrick, Préface dans le Contrôle de gestion dans les Administrations de l'Etat, Eléments de méthodologie, Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, Juin 2002.

⁴⁰⁹ Ibidem

⁴¹⁰ Circulaire interministérielle du 21 Juin 2001 relative au contrôle de gestion dans les Administrations publiques française.

Dans les Etats de l'UEMOA, le contrôle de gestion dans le secteur public peut apparaître comme une discipline nouvelle dans la mesure où celui était resté confiné dans les pratiques du privé. Pourtant, cette discipline permet aux Etats « d'assainir leur gestion publique, d'offrir aux usagers un service public de qualité en adéquation avec leurs attentes. Pour des pays jeunes comme ceux de l'UEMOA, confrontés à des maux tels que la corruption, la mauvaise gestion des ressources publiques, l'introduction d'un contrôle plus rigoureux et bien pensé peut être une puissante arme contre les maux qui minent son développement... ».

L'introduction du contrôle de gestion va tendre à l'approfondissement des techniques de projections des objectifs, à l'affinement des méthodes de suivi et au perfectionnement du dispositif d'évaluation existant aux fins de le rendre plus efficace.

Si le paysage administratif des Etats présente des atouts réels en termes d'accoutumance à la vision pluriannuelle des objectifs et de ressources humaines appropriées, il reste que des efforts sont à déployer par les autorités publiques qui doivent dépasser le stade des catalogues d'intentions pour passer à celui de l'action⁴¹¹. A cet effet, il serait pressant de préparer les agents chargés d'assurer le pilotage des systèmes financiers publics à la « dictature des résultats » à travers :

- l'introduction du contrôle de gestion dans le programme de formation initiale et continue ;
- une adaptation de cette discipline au secteur public en général et aux réalités sociologiques des pays de l'UEMOA en particulier ;
- un renforcement en personnel de qualité aux échelons stratégiques de l'Administration publique et une internalisation effective des savoirs managériaux innovants ;
- une meilleure dotation des services en ressources matérielles ;
- une amélioration des capacités et de la qualité des systèmes d'information à travers l'automatisation et la dématérialisation en fonction des enjeux et des possibilités propres à chaque organisation ;

⁴¹¹ ATECK A DJAM, op cit....page 68

- un développement de la culture du résultat à travers la réaffirmation de la reddition de comptes;
- la diffusion du contrôle de gestion ainsi que son placement au cœur de la démarche de la performance au sein l'Etat ainsi qu'à ses démembrements que sont les établissements publics, les entreprises publiques ainsi que les collectivités décentralisées.

2- Un management réaliste pour un pilotage performant des finances publiques

Les grandes orientations concernant l'intégration de la démarche de performance en finances publiques connaîtront un succès si le processus de management est mené avec à travers une approche réaliste et adaptée. Les conditions d'une symbiose entre management stratégique et management opérationnel⁴¹² devront être réunies par les acteurs d'une réforme aussi ambitieuse.

S'appropriier les savoirs managériaux constitue certes un préalable, mais ce serait remplir une condition nécessaire mais pas suffisante pour une intégration de la performance au rang des priorités des finances publiques des Etats de l'UEMOA. En effet, le management ne saurait être un ensemble de connaissances théoriques sans prise sur la pratique quotidienne des organisations. La sensibilité de la question est d'autant plus criarde que l'implémentation des mesures concernant la conduite des affaires publiques se heurte de front à des réalités diverses qui font aussi bien la force que la faiblesse des Etats : diversité sociologique à prendre en compte dans la conduite de l'action publique, forte patrimonialisation de la chose publique, technocratisation du politique et politisation de l'Administratif, résistances diverses aux réformes.....

Les Etats de l'UEMOA ne sont pas seulement malades de leurs finances publiques du fait de la morosité économique, ils sont surtout un grand chantier de rénovation de l'ensemble de son système financier public dont la conduite du changement appelle beaucoup de circonspection et d'imagination.

⁴¹² Le management stratégique consiste à élargir son horizon et à dépasser l'immédiat pour mettre en perspective l'action de l'entité dont le cadre a en charge tandis que le management opérationnel se caractérise par un horizon de court terme pour le fonctionnement de l'organisation dont on a la charge au quotidien. Alecian Serge, Dominique Foucher, le management dans le secteur public, Editions d'Organisation, Paris, 2002

Les bouleversements institutionnels, économiques et technologiques que connaît ces pays depuis plus d'une décennie appellent des mesures d'accompagnement dont l'effectivité serait gage de succès. La perception des réformes en matière de Finances publiques par les acteurs n'est pas toujours sans rapport avec les rapports de force existants ainsi que la subjectivité qui entoure le sujet appréciant face à l'objet apprécié. Comme quoi il est difficile de mener des réformes dans le cadre d'une organisation ou d'une activité à laquelle on est concerné, tellement les exigences peuvent apparaître contradictoires. Dans le contexte des Etats de l'UEMOA, si les forces extérieures à l'instar des syndicats ne disposent pas d'une influence très forte susceptible d'entraver la réalisation d'une réforme, les schémas mentaux des fonctionnaires sont de nature à constituer des obstacles dans la mise en œuvre des mesures innovantes.

Le changement de cap vers la démarche de performance dans les finances publiques devra donc s'accompagner d'un dispositif de communication transversal entraînant une mobilisation des énergies et une focalisation vers les référentiels de la nouvelle gestion publique. Les acteurs d'une réforme d'une telle ampleur devront être capables d'échanger, de communiquer sur le bien-fondé du redressement des finances publiques à travers la culture de la performance.

3- Mesurer l'appropriation de la réforme des systèmes financiers publics et piloter le changement

Mesurer l'appropriation invite à dépasser trois notions. La première est le déterminisme. Les utilisateurs des nouvelles procédures forment un espace strié de relations historiques, un territoire configuré par les anciennes actions de réforme. Il serait improductif de limiter la liberté de l'appropriation à l'exercice de représentations anciennes sur des technologies nouvelles. Il est préférable de supposer le plein exercice d'une liberté sous la condition d'une histoire.

La deuxième notion à dépasser est la délimitation public/privé. Les organismes dits privés ou parapublics sont également concernés par les réformes. Enfin, le troisième dépassement nécessaire est celui de l'opposition discours/pratiques, ce qu'on dit faire des nouveaux outils contre ce qu'on en fait. Cette opposition n'étant pas toujours pertinente, elle ne peut devenir un principe d'évaluation. L'appropriation est alors une pensée des écarts.

Du point de vue des réformateurs, ils ne peuvent qu'être déçus en comparant leurs objectifs aux résultats du projet. Olivier De Sardan (1995) recourt au lexique médical pour évoquer

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

le «traumatisme» de ces experts qualifiés de «praticiens» effectuant des « diagnostics». Pour les fonctionnaires des administrations financières publiques également, un écart existera entre leurs attentes et celles des institutions. Ils espèrent principalement une amélioration des règles, le mot de corruption revient fréquemment dans leurs attentes: les nouveaux mécanismes doivent réguler objectivement les institutions qui doivent être préservées des comportements individuels.

En revanche, les institutions sont investies d'objectifs d'ordre fonctionnel : améliorer l'efficacité de la dépense publique. La compréhension d'une réforme par les fonctionnaires est donc parfois plus radicale que celle qu'en proposent les termes institutionnels. Suivant ces deux écarts, mesurer l'appropriation comme résultat signifie évaluer la place de la corruption comme biais à l'appropriation.

La seconde révolution culturelle relative à la corruption portant sur la fonction du responsable de programme et des chefs de service après celle du ciblage, n'est pas sans rapport avec l'interaction entre corruption et appropriation. La question de la corruption dépassant le cadre de notre thèse, les exemples porteront sur des «pratiques déviantes». Le mot «déviant» illustre la nature profondément sociale d'attachement ou non des fonctionnaires des administrations financières publiques au groupe. En effet, au sein du groupe, la corruption-déviance n'a rien d'occulte. Tout au plus demeure-t-elle discrète. Tous les fonctionnaires des administrations financières publiques connaissent lesquels parmi eux «excellent dans l'art de la déviance et des pots-de-vin» .

Au-delà d'une typologie connue de tous, la codification des «mauvaises pratiques» permet que l'interaction avec les usagers ne requière qu'un minimum explicite. Amselle, anthropologue, évoque la corruption non comme une entente mais comme une lutte entre un «pôle bureaucratique » et un «pôle marchand», partageant le même but « d'extorsion d'un surplus sur la grande masse de la population».

Cette analyse éclaire l'antagonisme perpétuel animant les échanges entre les opérateurs économiques, «créateurs de richesse» comme ils se nomment, «tous fraudeurs » comme les nomment certains fonctionnaires d'une part et d'autre part les fonctionnaires comme «tous corrompus» par les entrepreneurs.

L'enquête anthropologique éclaire le quotidien des fonctionnaires, de leur bureau comme lieu de pouvoir, de leur relation à l'institution comme disposition à inciter ou suivre ses

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

évolutions, de leur pensée de l'État qui s'agence avec celle de la modernité. L'enquête met face-à-face les gens et ce qu'ils pensent. Elle part des gens comme «indistinct certain» (Lazarus, 1996), c'est-à-dire en dehors de toute question de groupe ou de classe, de modèle ou de structure, ou encore de localité (Copans, 2001). Évaluer l'appropriation rend alors compte d'un processus intellectuel partageant progressivement ceux qui produisent et adoptent de nouvelles catégories de pensée et ceux qui les refusent.

En toute dernière ligne, pour atteindre les objectifs visés par les nouveaux systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA, il est nécessaire de tracer une ligne de conduite méthodologique en matière de gestion du changement. La mise au point d'une méthodologie de gestion du changement sur une base empirique générale est capitale pour orienter les travaux des responsables de l'élaboration des politiques et des décideurs. Il est également utile de noter qu'aucune expérience n'indique comment déterminer si un changement s'est réellement produit. Aucun instrument ou paramètre ne permet véritablement de constater que de réels changements comportementaux ou culturels ont été engendrés par l'adoption de stratégies de gestion de la performance dans le service public. Il s'agit d'un problème à la fois théorique et pratique. Les gouvernements participent semble-t-il à des processus de changement sans quasiment se soucier de la manière d'évaluer l'impact qu'une action de réforme a eu dans la culture du service public.

La manière de mesurer la réussite est un élément important pour l'évaluation des politiques mais aussi pour le maintien d'un soutien politique et social. Cela tient peut-être entre autres au fait que, comme le soutient Sinner (2004), la mise en œuvre d'un processus d'évaluation est une activité complexe influencée par des questions de pouvoir, de politique et de jugements de valeur.

Chapitre 2 : La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA

La consolidation matérielle et fonctionnelle des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA est la clef de voute de la modernisation effective desdits systèmes.

Aucun changement réel ne peut être obtenu seulement avec la définition des normes. Le véritable changement passe par le fait des hommes. Le fonctionnaire et le citoyen des Etats de l'UEMOA paraissent être la solution à l'implémentation de bons systèmes financiers publics. L'homme est alors au cœur des changements et du devenir des systèmes financiers publics des Etats et donc de la réduction ou non de la pauvreté. Les mentalités doivent changer d'abord et être prédisposées à la réforme. Ce qui suppose que l'intérêt supérieur de la Nation passe avant les intérêts personnels. En attendant de parvenir à cet idéal, notre thèse à proposer des solutions dont l'application dépend de la volonté des premières autorités de l'Etat.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'étude du thème sur les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique a permis de constater les évolutions normatives, institutionnelle, matérielles et fonctionnelles théoriques desdits systèmes.

Le cadre harmonisé des Finances publiques de l'UEMOA qui a été la boussole des réformes des systèmes financiers publics des Etats semble être une fois encore une duplication de la LOLF de la France du 1^{er} août 2001. Il n'a pas tenu compte de manière spécifique des réalités sociologiques des Etats de l'UEMOA. Son application n'est pas pour autant vouée totalement à l'échec puisque le besoin de réforme des systèmes financiers publics des Etats de l'Union n'est plus à démontrer et les Etats n'ont justement pas de choix car soumis aux exigences des partenaires techniques et financiers.

Pour y arriver, les analyses et réflexions révèlent que, dans le cadre de la mise en œuvre, les Etats doivent quitter le « prêt-à-porter » pour lui substituer le « sur mesure »⁴¹³. Il est indispensable de comprendre que même si les mécanismes existants ne sont pas réellement efficaces, ils sont néanmoins le produit d'une histoire et, au moins en partie, d'une culture locale. En effet, les institutions existantes ne sont jamais totalement en décalage avec le milieu qui les a créées et dans lequel elles évoluent⁴¹⁴.

Le mieux pour les Etats de l'UEMOA n'est donc pas de copier le modèle français. Et comme l'a souligné le Professeur Michel BOUVIER, Il n'existe pas non plus de modèle anglo-saxon idéal et transposable tel quel⁴¹⁵. Les diverses études effectuées sur le sujet mettent en évidence que les pays qui ont par exemple épousé les normes budgétaires britanniques des années 1950 et qui, maintenant, ont introduit certains des principes de la nouvelle gestion publique, n'obtiennent pas de meilleurs résultats ou ne permettent pas

⁴¹³ Michel Bouvier, innovations, créations et transformations en finances publiques, Actes de la II^e université de printemps de Finances publiques du GERFIP.

⁴¹⁴ KI-ZERBO (J), histoire de l'Afrique noir d'hier à demain, édition Hatier 2002, page 371 et s.

⁴¹⁵ BOUVIER (M) (sous la direction), la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Paris Ministère des affaires étrangères, 2004, précité p.33.

encore de mettre en évidence de manière scientifique la portée réelle, opérationnelle, des mesures décidées ou déjà mises en œuvre.

Aucun modèle propre aux Etats de l'UEMOA ne s'est par ailleurs dégagé tout au long de ces dernières années et ce en contraste de la production abondante des études, rapports, audits sur le sujet, une production dont la qualité a pu souvent donner lieu à des prises de décisions législatives ou réglementaires en soi pertinentes, mais qui se sont avérées fréquemment inapplicables ou inappliquées de manière correcte. En revanche, des pratiques en marge des modèles se sont systématiquement développées. Il en résulte des incohérences profondes et une absence d'organisation rationnelle du système financier public des Etats de l'UEMOA.

L'ampleur des lacunes et des dysfonctionnements conduit à observer d'une manière générale, qu'on ne peut considérer que le modèle du cadre harmonisé, inspiré fortement de la LOLF française de 2001, s'applique véritablement dans les pays de l'UEMOA. Il a été, pour des raisons historiques, le socle initial dans lequel se sont enracinés les systèmes de finances publiques des pays de l'UEMOA.

Notre étude a démontré que la nouvelle gouvernance financière publique implique une nouvelle stratégie de gestion des dépenses publiques, et par conséquent l'utilisation de nouveaux outils, qui doit être pensée en adéquation avec la culture et la situation propre à chaque pays.

Ainsi, l'hypothèse posée au départ de cette étude a été confirmée dans la mesure où les réformes des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA en cours n'ont permis pour le moment que la normalisation des pratiques financières relevant de la nouvelle gouvernance financière publique. La mise en œuvre de ces normes est confrontée à des obstacles liés aux capacités structurelles des Etats et aux réalités sociologiques. Seule la prise en compte de ces paramètres permettra une réelle application des nouvelles normes et donc de l'intégration des principes de la nouvelle gouvernance financière publique dans les systèmes financiers publics des Etats .

L'analyse démontre que par excellence, les pratiques réelles dans les Etats de l'UEMOA sont souvent en marge des textes.

Depuis 50 ans, les décolonisations, la quasi-disparition des régimes socialistes, la participation aux organisations internationales ainsi que les programmes d'aide au développement ont répandu dans les pays de l'UEMOA un ensemble de règles et d'institutions formelles, dans les champs politique, économique et social. Ainsi la grande majorité de ces pays disposent aujourd'hui de corpus de règles parfaitement écrites. Toutefois, ces réformes souffrent de trois problèmes qui expliquent la résistance qu'elles suscitent dans leur application.

Tout d'abord, il s'agit de recommandations faites aux pays en développement qui méconnaissent le temps qui a été nécessaire aux pays aujourd'hui développés pour réaliser ces avancées institutionnelles (plusieurs siècles) (Chang, 2001). Certes, le point d'aboutissement actuel de ces processus dans les pays développés dessine finalement un ensemble relativement stable, attractif et cohérent, mais le processus lui-même, le chemin parcouru, restent encore mal compris. Les corpus juridiques ont souvent suivi un long cheminement fait d'influences multiséculaires (droit romain, droit canonique, etc.), d'apprentissage, de luttes politiques et sociales qui ont jalonné leur découverte et leur mise en œuvre. Le droit de vote par exemple n'a été, dans un premier temps, accordé qu'aux hommes, âgés, riches et instruits. Etaient exclus les femmes, les jeunes, les pauvres et les illettrés. Progressivement, et à des rythmes variables selon les pays, ce droit a été ouvert à ces exclus, souvent au prix de luttes politiques intenses, les femmes n'obtenant par exemple le droit de vote en France qu'en 1945.

Malgré ses avantages, un mode de gouvernance fondé sur des règles formelles, dépersonnalisées, implique des coûts fixes très élevés pour la collectivité. Et les institutions formelles mises en place doivent elles mêmes avoir fonctionné pendant des périodes assez longues pour générer suffisamment de confiance en elles et transformer les attitudes à leur égard. Etant donné la situation de la plupart des pays de l'UEMOA et les contraintes auxquelles ils doivent faire face en termes de ressources financières, humaines et temporelles, ils n'ont généralement pas les moyens de cet investissement à court ou moyen terme.

Une autre cause fondamentale de résistance au changement est liée à la prédominance de groupes d'intérêts particuliers « insiders » agissant à travers les sphères sociales,

LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

économiques et politiques et à tous les niveaux de gouvernance (du niveau local au niveau international). Toute transformation de l'ordre social qui pourrait remettre en cause leur accès privilégié aux ressources économiques et politiques suscite de fortes résistances de leur part : ils résistent notamment à la mise en place d'institutions impersonnelles qui garantiraient, dans les champs économique, social et politique le développement.

En fin de compte, nombre de réformes sur prescriptions faites par les agences d'aide au développement dans les pays de l'UEMOA reviennent à leur demander d'être déjà développés, ce qui explique la difficulté de leur mise en œuvre. Ainsi, derrière le consentement apparent aux transformations institutionnelles préconisées et l'adoption de façade de nombreuses règles formelles importées, la résistance des élites et des sociétés se traduit par un contournement systématique de ces règles écrites et un détournement des institutions. Dans les faits, les systèmes de régulation sociale qui prévalaient avant l'adoption faciale de ces règles écrites continuent donc de fonctionner. Dans nombre de pays de l'UEMOA, l'adoption à marche forcée de règles formelles généralement financée sur des fonds d'aide au développement s'effectue donc sans prise significative sur la réalité, elle contribue à accroître la complexité du système de régulation économique, politique et social, sans en accroître l'efficacité. Ceci impacte évidemment l'action de l'Etat qui se révèle moins efficace dans l'atteinte de ses objectifs.

En clair, l'adoption des normes est une chose, leur application réelle en est une autre. Le comportement des administrations des Etats de l'UEMOA étant de définir les normes et ne jamais les appliquer réellement, nous avons analysé les raisons pouvant justifier ces comportements en remontant dans l'histoire de la naissance des administrations publiques dans les Etats.

Cette remontée historique a permis d'analyser le mode de gouvernance postcolonial dans les Etats de l'UEMOA qui est un ensemble syncrétique, composé de diverses formes de gouvernance, parmi lesquelles la gouvernance néodespotique et la gouvernance néochefferiale, qui sont des héritages coloniaux récupérés et développés par les élites politiques et bureaucratiques depuis les indépendances. Une rupture avec ce mode de gouvernance est d'un côté largement souhaitée par une grande majorité de la population, mais elle se heurte de l'autre côté aux normes pratiques qui règlent le fonctionnement ordinaire des services publics comme les interactions entre fonctionnaires et usagers, et qui sont plus ou moins intériorisées par tout un chacun, reproduisant donc la situation actuelle.

LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

Le processus de transformation de ces normes sera complexe, long et difficile. Il implique l'émergence de réformateurs de l'intérieur et de mouvements citoyens « comptant d'abord sur leurs propres forces » (autrement dit n'étant pas centrés sur la captation de la « rente du développement »). Sans ces réformateurs de l'intérieur » et ces mouvements citoyens, les tentatives des bailleurs de fonds en vue d'introduire une gouvernance financière publique à partir de normes officielles importées sont vouées à l'échec.

L'autre question à laquelle notre étude a cherché implicitement de réponse est de déterminer l'influence des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA sur la réduction de la pauvreté.

En effet, les dépenses publiques, principal élément des systèmes financiers publics, contribuent directement à la réduction de la pauvreté principalement dans deux grands domaines du budget de l'Etat:

- les infrastructures économiques et les services d'appui constituent des intrants pour augmenter les possibilités d'amélioration du revenu des pauvres;
- les services sociaux (l'éducation de base, la santé et la planification rurale) sont des investissements essentiels dans les ressources humaines en vue de relever la productivité de la main d'oeuvre et de répondre aux besoins essentiels des pauvres, ainsi que de renforcer leur capacité à évoluer vers d'autres régions ayant un potentiel de croissance plus élevé.

Mais, des travaux plus récents nuancent le propos et cherchent à démontrer que ces dépenses publiques sociales pourraient s'avérer inefficaces en terme de résultats attendus pour la délivrance de biens et services publics dans une optique de réduction de la pauvreté et cela pour plusieurs raisons.

- Un déficit interne important : si le financement des dépenses publiques nécessite un déficit interne, notamment un déficit budgétaire important, on peut s'attendre à un amenuisement, voire à une annulation des bienfaits induits par les dépenses engagées (Baldacci, Clements, Cui et Gupta ; 2005).
- Le mauvais ciblage des dépenses publiques sociales : les études sur l'incidence des dépenses publiques sociales dans les secteurs de l'éducation et de la santé ont montré que

LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

les couches les plus défavorisés de la population en profitent peu. C'est le cas du Togo où 35% des dépenses bénéficient au quintile le plus riche de la population.

- Le problème de l'accès aux infrastructures : plusieurs contraintes empêchent également les pauvres d'accéder aux bienfaits des dépenses publiques et d'en tirer profit. Notamment des contraintes en termes de revenu et de disponibilité des infrastructures. En effet, la non-gratuité de l'éducation primaire et des soins de santé de base conjuguée notamment dans les zones rurales, au faible nombre d'établissements sanitaires et éducatifs et à leur éloignement des populations cibles constituent autant d'obstacles qui dans les pays de l'UEMOA empêchent les pauvres d'accéder à ces services et donc de réduire la pauvreté.

- Le manque de connaissances et ou d'incitations en vue d'une utilisation plus efficace. Même si les dépenses publiques arrivent effectivement à destination, des problèmes peuvent également avoir lieu au niveau local, au sein même des écoles ou des hôpitaux. Les agents sur place n'étant ou pas assez incités ou pas formés pour réaliser efficacement les services demandés (problème d'absentéisme, de manque de supervision...).

- La non-prise en compte des besoins des populations joue négativement sur l'efficacité des dépenses publique puisque l'offre ne correspond pas aux attentes des populations.

- L'instabilité économique : Le lien entre la pauvreté et l'instabilité économique a notamment été étudié par Guillaumont et Korachais (2006). L'instabilité crée des phénomènes de trappe à pauvreté. Ainsi les dépenses publiques sociales vont s'avérer inefficaces si elles ne sont pas contra-cycliques, ce qui peut s'avérer difficile dans le cadre des pays de l'UEMOA qui voient leur capacité de collecte de l'impôt, leurs ressources diminuer quand la conjoncture est mauvaise.

- Les fuites « leakages » (Ablo et Reinikka 1998) : en outre, des enquêtes sur le suivi des dépenses publiques ont montré que dans certains pays, une part importante des dépenses affectées par l'Etat n'arrivait jamais à destination. Une étude réalisée au Burkina Faso a permis de montrer que seul 20% des fonds destinées à l'éducation parvenaient aux écoles du pays, alors que 80% des fonds étaient au final capturés au niveau local à d'autres fins.

Ainsi plusieurs sources comme le mauvais ciblage, les fuites du système, l'instabilité, le manque de compétences peuvent être à l'origine du non aboutissement aux objectifs fixés

LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

par les dépenses publiques. Ces différentes sources d'inefficacité pourraient notamment être à la base du faible lien entre dépenses publiques et lutte contre la pauvreté.

Les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA ne pourront donc impacter significativement la réduction de la pauvreté dans les Etats de l'UEMOA que lorsqu'ils fonctionneront correctement à éviter à l'ensemble du processus les situations ci-dessus évoquées et validées par des études.

L'application réelle des principes de la nouvelle gouvernance financière publique adaptés au contexte et aux réalités sociologiques des Etats serait un facteur d'efficacité des dépenses publiques et donc de réduction de la pauvreté. Dans la même foulée, la lutte contre la corruption que structurent les principes de la nouvelle gouvernance financière publique ferait gagner les dépenses publiques en efficacité.

La mauvaise gouvernance en plus de porter atteinte à l'exécution des dépenses publiques par le biais de fuites et de détournements introduit également des distorsions dans la phase de préparation, affectant ainsi l'allocation des dépenses et leur efficacité.

Les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA sont entravés par un ensemble de défaillances institutionnelles qui englobent non seulement la corruption mais aussi le déficit de transparence et la participation insuffisante de la population.

Les gouvernements ainsi que les différentes institutions financières publiques doivent s'atteler à mettre en œuvre à tous les niveaux les principes de la nouvelle gouvernance financière publique que sont la transparence, la sincérité des comptes, la responsabilité managériale et l'efficacité. Au niveau de l'élaboration du budget la mise en place effective des budgets programmes et des Cadres de Dépenses à Moyen Terme vont dans ce sens en favorisant une meilleure efficacité des dépenses publiques. Concernant l'exécution du budget, les nouvelles réglementations des marchés publics constitue une avancée majeure. Même si l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques n'est pas complètement acquise dans tous les Etats et que leurs moyens de fonctionnement restent encore très limités, l'évaluation de l'efficacité de la dépense et la diffusion de l'information reste un défi que les Etats doivent relever.

LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

Le manque de moyens techniques, humains et financiers reste un frein à la mise en œuvre des réformes à tous les niveaux. La jeunesse des nouvelles institutions qui ne sont pas encore opérationnelles ne permet pas une réelle évaluation du système.

Les dépenses publiques peuvent ainsi être rendues plus efficaces dans leur objectif de réduction de la pauvreté par une meilleure qualité institutionnelle. La bonne gouvernance devrait permettre en l'occurrence un meilleur ciblage des dépenses par le biais de la participation des différents acteurs non étatiques à l'élaboration du budget. Le budget de l'Etat devant ainsi représenter ses priorités en matière de développement avec la prise en compte des besoins de la population. Par la responsabilisation des acteurs, toutes les entités qui participent à l'exécution du budget au niveau local comme national doivent être en mesure de rendre compte des différentes actions qu'ils ont menées. La transparence devrait permettre un accès pour tous à ces différentes informations.

Ainsi tous les acteurs étatiques ou non que ce soit le Parlement, la cour des comptes, la société civile devraient être en mesure d'assurer le contrôle du budget grâce à cette diffusion de l'information. Un contrôle et une supervision plus pointue des actions de l'Etat et de ses agents sur le territoire, et l'assurance d'un haut degré d'indépendance de l'Etat à l'égard des différents lobbies en présence joueraient clairement en faveur d'un effet positif sur la réduction du niveau de la pauvreté.

En clair, s'il est possible d'affirmer qu'au plan normatif, les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA sont en cohérence avec les principes de la nouvelle gouvernance financière publique. L'application réelle de ces principes dépend des mesures et des processus de changement à mettre en place. Les difficultés liées aux réalités sociologique et à l'insuffisance des ressources humaines matérielles et informationnelles pourraient trouver des solutions sur la base des propositions que nous avons faite proposé dans la présente thèse. Mais il convient de souligner que cette analyse n'a nullement pas la prétention d'épuiser toute la problématique liée aux systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique.

L'étude aurait pu être approfondie en l'élargissant dans un cadre comparatif à l'ensemble intégré des finances publiques des Etats membres de l'Union. Il aurait été également intéressant de voir la mesure de l'utilité de la dépense publique de chaque Etat dans le cadre de l'UEMOA c'est-à-dire son impact sur les finances de l'UEMOA.

LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

Enfin, il était possible d'étudier l'utilité de la dépense publique des Etats de l'UEMOA depuis 1960. Cette étude nous amènerait à un examen poussé des choix budgétaires, qui est devenu un des problèmes majeurs des systèmes financiers publics comme le faisait remarquer le Professeur Michel BOUVIER. Il s'agit de savoir si le choix des dépenses qualifiées de publiques se justifie dans les Etats de l'UEMOA?

Face à ces multiples possibilités, un choix s'imposait dans l'espoir que les autres thèmes non moins intéressants feront l'objet d'une réflexion approfondie dans les années à venir.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGE DE METHOLOGIE.

- COHENDET (M.A), méthodes de travail, paris Montchrestien, 3ème édition, 1998, 215 p.
- M-A COHENDET, méthodes de travail, Paris Montchrestien, 1996 , 228p.
- DRABOS (S.) (dir.), Notre Mali 1960-2010, Bamako, 2010, 191p.
- DREYFUS (S.) et NICOLAS-VULLIERME (L.), La thèse et le mémoire de doctorat en droit, Paris, CUJAS, 3ème éd., 200, 486 p.
- FRAGNIERE (J.P), Comment réussir un mémoire, comment présenter une thèse. Comment rédiger un rapport, nouv. Ed. Dunond, 1996, 117 p.
- GRAWITZ (M.), Méthode des sciences sociales, Paris Dalloz, 9ème éd., 1993, p.302.
- LEVOYER (VL), L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement, Paris Dalloz,, 1999, p.176.
- MONCEAU (P), "Réaliser son mémoire ou sa thèse" côté jean et côté tenue de soirée, Presse de l'université du Québec, 2009, p 25 et s.
- ROMI (R.), Méthodologie de recherche en droit, Paris, Litec, 2008, 157 p.
- ROUYEYRAN (J.C), mémoires et thèses. L'Art et les méthodes, édition Maisonneuve et Larose 1989,197 p.
- V.L. LEVOYER, l'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement
-

II- OUVRAGES GENEREAUX ET SPECIALISES

A- Droit communautaire

- ABRAHAM (D)., Droit International, Droit communautaire, Droit français, Hachette, Paris, 1989.
- ARTUS (P)., Crises des pays émergents. Faits et modèles explicatifs, Economica, Paris, 2000.
- BAYARD (J.F)., L'Etat en Afrique : la politique du ventre, Fayard, Paris, 1989.
- BENOIST J.R.D., La balkanisation de l'Afrique Occidentale Française, Nouvelles Editions Africaines, Dakar, 1975.
- BERLIN D., Droit fiscal communautaire, PUF, Paris, 1998
- CEREXHE (E.) et HARDY DE BEAULIEU (L.), Introduction à l'Union économique et monétaire ouest africaine, Bruxelles, De Boeck, 1997. P.93.

- IBRIGA (L.M) ; COULIBALY (S.A) ; SANOU (D.), Droit communautaire ouest africain, Ouagadougou, PADEG, collection précis de droit Burkinabé, 2008,503 p.
- ISAAC (G.), Droit communautaire général, Paris, Masson, 3^{em} édit., 1993, 315 p ;
- KAUFFMANN (P.) et YVARS (B)., Intégration européenne et régionalisme dans les pays en développement, L'Harmattan, Paris, 2004.
- MASCLET (J.C), les grands arrêts de droit communautaire, Paris, PUF, que sais-je ?, 3^{em} édit. mise à jour 2007, 124p.
- SALL (A.), les mutations de l'intégration des Etats en Afrique de l'ouest, Paris, l'Harmattan , 2008 ;

B - FINANCES PUBLIQUES AFRICAINES

- BARDON (D) et DU BOIS DE GAUDUSSON (J) La création du droit en Afrique, Ed. Karthala, 1997, coll. Hommes et sociétés, p. 450.
- BOUAT (M.C) et FOUILLANT (J.-C), les finances publiques des communes et des communautés rurales, Dakar, Clairafrique, 1973, 271 p.
- BOUVIER (M.), la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Paris, ministère des Affaires Etrangères, 2004, 391 p.
- BRETON (J.M), le contrôle de l'Etat sur le content africain (contribution à la théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement) Paris, LGDJ, 1978, 517 p.
- CELEMENE (R.), droit budgétaire et comptabilité publique au Sénégal, Dakar, NEA, 1985, 182 p.
- CHANH-TAM (N.), finances publiques sénégalaises, Paris, L'harmattan, 1990,367 p.
- CHANH-TAM (N.), lexique budgétaire et fiscale du Sénégal, Dakar , CREDILA, 1982, 111p.
- DIAKITE (M)., Le défi de l'intégration économique en Afrique de l'Ouest, L'Harmattan, Paris, 1997.
- DIOP (M)., Finances publiques, Nouvelles Editions Africaines, Dakar, 1978.
- DIOP (M.), finance publiques sénégalaise, Dakar, NEA, 1977, 269 p.
- DIOP (M.), finance publiques sénégalaise, Dakar, Ed. Clairafrique, 2011, 262 p.
- DIOUBATE Badara, La Banque mondiale et les pays en développement : de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance, L'Harmattan, 2009. 172p.
- DIOUF (M.), Intégration économique et perspective africaine, Nouvelle Edition Africaine / Publisud, 1984.
- DOUAT, Finances publiques, Thémis, PUF, Paris, 1999. FAUGERE J.P

- FOURRIER (C.), FOURRIER (Ch.), Finances publiques du Sénégal, Paris Pedone, 1975. 402 p.
- MESPLE-SOMPS (S) et RAFFINOT (M) « Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina-Faso et Mali » DT/2003/13.
- OUATTARA (T-A), les finances publiques du Mali et la théorie générale des finances publiques, Bamako, éditions-populaires, 1975,225 p.
- OUATTARA (T-A), l'économie des finances publiques et le système budgétaire malien, Bamako, édition Jamana, 2 ème édition, 2002, 224. P.
- RAPHAEL (B.), le cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, les Directives, Porto-Novo, Copyright, CAPAN, 2005, 180 p.
- SISSOKO (S.), les finances publiques : de la théorie générale, des expériences du Mali, Bamako, MBallou, 2004, 346p.
- TOURE (S.), le budget du Mali : Sa conception, ses fonctions, Bamako, édition Jamana, 1994, 316 p.
- YONABA (S.), les finances de l'Etat burkinabè, Ouagadougou, PADEG, collection précis de droit burkinabè, 2006, 393 p.

C- FINANCES PUBLIQUES ETRANGERES

- AKHOUNE (F.), le statut du comptable en droit public financier, Paris, LGDJ, 2008, p.4.
- AMSELEK(P.), une institution financière en clair-obscur : la règle du service fait, in étude de finances publiques, Mélanges P.M, GAUDEMET, Economica, 1984, p.421 ;
- AMSELEK(P.), Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Ve République, Paris LGDJ, 1966, 657p ;
- d'AUDIFFRET (M), le Système financier de la France, Paris, 1863, 6 volumes.
- BARILARI (A) & BOUVIER (M) « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat » Lextenso-LGDJ. Collection Systèmes 3e édition avril 2010
- BARILARI (A.), les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, système / finance publique, Paris, Dalloz, 14 ème édition, 2006,688p.
- BIGAUT (C.), finances publiques-Droit budgétaire, Paris, 1995, .156 p.
- BISSON (A.), finances publiques française, tome1, Budget trésor contrôle, Berger-Levrault, Paris, 1943,268 p.
- BOTTIN (M.), histoire des finances publiques, economica, collection poche finances publiques, Paris, 1997, 112 p.
- BOUCARD (M.), et JEZE (G.), éléments de la science des finances et de la législation financière française, 2ème édition, 1902.

- BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C), LASSALE (J-P), finances publiques, Paris, L.G.D.J., 5ème édition, 2000, 817p.
- BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C), LASSALE (J-P), finances publiques, Paris, L.G.D.J., 6 ème édition, 2002, 839 p.
- BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C), LASSALE (J-P), finances publiques, Paris, L.G.D.J., 7 ème édition, 2004, et 8 ème édition 2006, 882 p.
- BOUVIER (M.) , (sous dir)Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, LGDJ, Paris, 2004. 396 p.
- *Economica*, 1997, 112, p.
- BURKEL (V.) et de CREMIERS (C.), histoire de la comptabilité publique, *Economia*, 1997, 112 p.
- Bulletin de l'organisation internationale des institutions supérieurs de contrôle des finances publiques (INTOSAI), 2004.
- CHARLIER (R.), Cours d'institutions financières, les cours du droit, Paris, 1957-1958, p.375
- CHOUVEL (F.), finances publiques (à jour avec la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale 2003) collection FAC université galino éditeur, 237, p.
- CLICHE (P), Gestion budgétaire et dépenses publiques, description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec, Presse de l'Université du Québec, 2009, 307p.
- DOUAT (E.), finances publiques ; les finances communautaires, nationales, sociale et locales, paris, PUF, coll. Thémis, 200,p.5.
- DUCROS (J-C.), sociologie financière, col. Themis droit, PUF, Paris, 1983 p, p.144.
- DUCROS (J-C.), la rationalisation des choix budgétaires RSF, 1969, P.650
- DUCROS (J-C.), la structure de la loi de finances année, in Etudes de finance publiques. Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Mari Gaudemet, Paris, *Economica*, 1984, ppp. 143-151.
- DUVERGER (M.), Institution financières, PUF, 1 ère édition, 1956, p.15.
- DUVERGER (M.), Institution financières, PUF, 1968, p.33.
- FABRE (J.F) et FROMENT MEURICE (A) les grands arrêts de la jurisprudence financière, Paris, Sirey, 4 é éd., 1996, 534 p.
- GAUDEMET ('P.M.), MOLINIER (J), Finances publiques, budget/Trésor, Paris, Montchrestien, tome 1, 7ème éd., 1996, 567 p.
- HERTZOG (H.), l'autonomie en droit, trop de sens, trop peu de signification ?, in mélanges AMSELEK Paul, Burylant, Bruxelles, 2005, p.459.
- ISAIA (H.) et SPINDLER, histoire du droit des finances publiques : les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique, études coordonnées, Paris, *économica*, 1986, 443 p.
- JEZE (G), Cours élémentaire de science et de législation de science et de législation financières, Paris, LGDJ, 1952, 581 p.

- LALUMIERE (P.) et DEMICHEL (A), les finances publiques, Armand colin, collection U, 1989.
- LALUMIERE (P.), le budget de l'Etat : préparation, exécution, contrôle, notes et études documentaire, 1992, 169 p.
- MOYE (M.), Précis élémentaire de législation financière, 3 ème éd. Librairie du recueil Sirey, 1909, p.881.
- MUZELLEC (R.), Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives, in études de finances publiques, mélange, PM. GAUDEMET, Economica, 1984, p.173.
- MUZELLEC (R.), finances publiques, Paris, Sirey, 1948, 212 p.
- MUZELLEC (R.), finances publiques, Paris, Sirey, col. Intégral concours, 14 ème éd. 2006, 685 p.
- ORSONI (G.), l'exécution de la loi de finances, collection poche finances publiques, economica, 1998, 112p.
- ORSONI (G.), science et législation financières, Economica, 2005, 753 p.
- ORSONI (G.), science et législation financières, budgets publics et lois de finances, economica, 2005, p.24.
- ORSONI (G.), les finances publiques sont-elles encore les finances d'Etat ?, Mélanges P. AMSELEK, Bruyant 2005, p.631 et S.
- ORSONI (G.), et VIESSANT (C.), éléments de finances publiques, Economica, col. Finances publiques, 2005, 226 p.
- PAUL (M.), "L'essentiel de la LOLF La nouvelle constitution financière de la France", p. 17
- PAUL (M.), les finances de l'Etat, Paris, Economica, 1981, 680 p.
- PHILIP (L.), les fondements constitutionnels des finances publiques, Economica, collection poche finances publiques, 1995, 112 p.
- PHILIP (L.), les finances publiques, les dépenses publiques, le droit budgétaire et financier, Paris, édition Cujas, 200, 404 p.
- PHILIP (L.), « La spécificité et l'exemplarité du contrôle du constitutionnalité des lois financières » , in Mouvement du droit public. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne, Paris, Dalloz, 2004, pp.743-756.
- PICARD (J.F.), les finances publiques, Paris, litec, collection CEP, 2 ème éd., 1997, 535 p.
- PRADA (M.), et BARBERYE (R.), la comptabilité publique, Paris, Berger-Levrault, 3ème édition, 1988, 376p.
- RHODES,(R) « The new governance : governing without government » (1996)
- SAIDJ (L.), finances publiques, Paris, Dalloz, 4 ème éd. Col. « cours », 2003, 672 p.
- SAIDJ (L.) séparation des ordonnateurs et des comptables, articles du dictionnaire encyclopédique de finances publiques, Economica, 1991, p.1418.
- SAUNIER (P.), principes fondamentaux de comptabilité publique, Juris-classeur administratif, Paris, éd. Juris-classeur 2003, fascicule 113 pp, 1-9.

- TEULON (F.), dictionnaire d'histoire économie, finances, géographie, Paris, 3^{ème} éd. 1999, 751 p.
- VOGUET (G.), règlement général sur la comptabilité publique : décret du 31 mai 1862, et actes modificatifs intervenus jusqu'aux 31 décembre 1927, 3^{ème} édition Berger-Levrault, 1928, 443 p.
- WAGNER (A.), traité de science des finances, traduction. Française., Paris, 1909, p.74.

D- Disciplines Accessoires

- BURDEAU (G.), HAMON (F.)- TROPER (M), Droit constitutionnel, Paris, LGDJ ? 26^{ème} éd., 199, p. 749.
- CHAPUS (R.), Droit administratif général, Tome I, Paris, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2009, 1425 p.
- CHANTEBOUT (B), Droit Constitutionnel, Armand Colin, 19^{ème} éd., 2002, 575 p.
- CROIZIER (M) « idéologie de la compétence et gouvernance des sociétés complexes », Paris, l'Harmattan GRET, 2002, pp.57-70.
- CROIZIER (M), "On ne change pas la société par décret", Editions Grasset et Fasquelle, Paris, 1979, 298
- DINH (N.Q)DAILLIER (P.), PELLET (A.), droit international public, Paris, LGDJ, 6^{ème} éd., 1999 p. 118.
- FALL (I.M), les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal, (dir.) Dakar, CREDILA, 2008, 565.p
- DE LAUBADERE (A.), VENEZIA (J-C), GAUDEMET (Y.), droit administratif, Paris, LGDJ, 16^{ème} éd., 1999, pp.285-295.
- KIZERBO J., Histoire générale de l'Afrique noire, Hatier, 1978.
- KOUASSI E.K., Organisations internationales africaines, Berger Levrault, 1987.
- LACHAUME (j-F), droit administratif, Paris, PUF, 13^{ème} éd. ; p.237.
- LEVI-STRAUSS (C), Formes élémentaires de la parenté, 2^{ème} édition. P.10.
- MORAND-DEVILLER (J.), droit administrative, Paris, Montchrestien, collection Cours, 12^{ème} éd., 2001 p. 761 p.
- POLANYI (K) , La grande transformation, Paris, Gallimard, 1983.
- SARTORI (G), Théorie de la Démocratie, Paris, Armand Colin, 1973, p.5.

III- Articles et revues scientifiques

A- Droit communautaire

- AZOULAY (G), « Les nouvelles formes de l'aide publique au développement et l'éventuel « retour de l'Etat » dans les pays d'Afrique subsaharienne », *Mondes en développement*, 2011/1 –n° 153, p. 60.
- CEREXHE (E.), « l'intégration juridique comme facteur d'intégration régionale », *Revue Burkinabé droit*, 2200, p 21 et s.
- COULIBALY (A.S), « note sur l'avis n° 001/97 de la cour de justice de l'UEMOA », *Revue Burkinabé de droit*, n° 37, 1er semestre 2000, pp. 106-125.
- IBRIGA (L.M), « l'union Economique et Monétaire Ouest Africaine : un modèle de transition pour l'intégration régionale et internationale de l'Afrique de l'Ouest », in *intégration régionale : Bilan de 40 années d'expériences (Europe, Afrique, Amérique, Asie,...)*, actes du colloque de Ouagadougou des 29 et 30 Octobre 1996 organisé par le CEEL, Ouagadougou, DPU, 1999, pp. 168-220.
- ISSA SYEGH (J.) « l'intégration juridique des Etats africains de la Zone Franc » *rec. Penant*, 1997, p.5 et S. et p.125 et S.
- Levoyer (L.), « l'influence du droit communautaire sur la loi organique du 1er
- DIAGNE (M.), « DE l'influence du droit communautaire africain sur les finances publiques sénégalaise », *revue internationale de droit africain*, EDJA, N° 83, octobre-novembre-décembre, 2009. pp 57-81.
- Diallo (I.), « pour une appréciation concrète des pouvoirs du Parlement sénégalais en matière budgétaire », *revue électronique Afrilex*, 2 ème numéro spécial finances publique, juin 2012, <http://afrilex.u-borbeaux4>, pp, 1-32.
- DIOUF (M.) « Politique de décentralisation : finances locales, budget participatif et contrôle des collectivités locales » in *Sénégal finances publiques, Décentralisation et transparence budgétaire*, J.H.Sy (dir), Aide transparence, 2005, pp. 157-218.
- DIOUKHANE (A.), « L'harmonisation du droit budgétaire des Etats membres de l'UEMOA (la Directive n° 05/97 du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances », *revue EDJA* n° 60, janvier-février 2004, pp. 35-51.
- DIOUKHANE (A.), « la Directive du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA », *Gestion et finances publiques*, n° 3, mars 2012, pp.149-155.
- DUPRAT (J.P.), « la formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne » in *la création du droit en Afrique*, Khartala, 1997, PP.445.
- FALL(I.M) : « la loi de règlement dans le droit des finances publiques des Etats membres de l'UEMOA l'exemple du Sénégal », in J.H. SY (dir.),

- finances publiques, décentralisation et transparence budgétaire, Dakar, 2005. P 534.
- GRANER (F), « La chasse aux futurs décideurs », Monde diplomatique, novembre 2003 et de B. CASSEN, « Le piège de la gouvernance » en juin 2001.
 - ALL (P.T), « normes communautaires et sécurité juridique », Nouvelles annales africaines n0 1, 2007, pp.199-230.
 - FOURRIER (Ch.), « la nouvelle loi organique sénégalaise relative aux lois de finances (loi n0 75-64 du 28 juin 1975 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n0 63-01 du 15 mai 1963 relative aux lois de finances), Ann Af, 1975.pp.1116-142.
 - GUILLAUMONT (P) et GUILLAUMONT-JEANNENEY (S), « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso », Afrique contemporaine, printemps 2004, n° 209, p. 197 ;
 - KEMGNI (G.M), « les juridictions des comptes en zone CEMAC : une traduction trop formelle des normes internationale », revue électronique Afrilex, 2ème numéro spécial finances publiques, juin 2012, <http://afrilex.u-bordeaux4> .
 - LY (Y.), « pouvoir réglementaire et finances publiques au Sénégal », RIP AS n0 23-24, jan-déc. 1990, Actes du 5 ème colloque de la RIP AS, Dakar du 11 au 15 décembre 1989, pp193-216.
 - LEIDERER (S) et WOLF (P), « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière », Annuaire suisse de politique de développement [En ligne], Vol. 26, n°2 | 2007, mis en ligne le 22 juin 2009, Consulté le 17 novembre 2015. URL : <http://aspd.revues.org/142>
 -
 - MBODJ (F.), « L'application du principe de l'équilibre réel du budget dans les collectivités locales : du formel au mythe, Droit sénégalais, n0 7 novembre 2008 pp.317-347.
 - MEDE (N.), « la nouvelle gestion budgétaire, l'expérience des budgets de programmes au Bénin », revue électronique Afrilex n0 4, décembre 2004, <http://afrilex.u-bordeaux4> pp.56-86.
 - MEDE (N.) : « l'UEMOA et le développement des cours de national de la révolution » ; tradition ou innovation », revue burkinabè de droit , 1987. Pp.10.155-177.
 - MEDE (N.), « Réflexion sur l'autorité de la chose jugée au financier », nouvelles annales africaine,2012, p.158.
 - MEDE (N), « Réflexion sur le cadre harmonisé des Finances publiques dans l'espace UEMOA » revue électronique afrilex, 2ème numéro spécial finances publiques, juin 2012, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr>, p.3.
 - 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 Novembre 2003.

- N'DIAYE (D.), : le contrôle en matière budgétaire, revue RTAN, N0 03 octobre, novembre et décembre 2005, p.15.
- OUEDRAOGO (S.M), « Réflexion sur l'unification des règles visant l'élimination des doubles impositions dans l'espace UEMOA » Revu électronique Afrilex, 2èm numéro spécial finances publiques, juin 2012, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr>, pp1-32.
- Organisation des nations-Unies, les finances publiques des pays africains, Bulletin économique pour l'Afrique, 1961, N0 2, pp.1-29.
- PEISER (G), « L'ordonnance sénégalaise du 15 mai 1963 portant loi organique relative aux lois des finances », Ann. Aff. 1964, pp.115-129.
- DE RENZIO Paolo, « Aide publique, budgets et « redevabilité » : un article de synthèse », Afrique contemporaine, n° 223-224, 2007/3-4, p. 135.
- SHARPLES Stephen et TELLIER Charles, « Réformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette », Afrique contemporaine, n° 223-224, 2007/3-4, p. 264 ;
- TOURE (C.) : « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », revue électronique Afrilex, n0 4 décembre 2004, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr> .pp 150-302.
- YONABA (S.), « La difficile intégration des règles budgétaires et comptable des Etats membres de l'union économique et monétaire ouest africaine », RFFP,N0 79, 2002, pp.221-239.
-

B- Finances publiques étrangères

- ABATE (B), « La réforme budgétaire et les attentes de la nouvelle gestion publique », RFFP, mars 2002, n°82, p.56.
- ARTHUIS (J), « La LOLF : culte des indicateurs ou culture de performance », rapport d'informations fait au non de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, n°220 Sénat, 2004 -2005 ;
- BARILARI (A.), »La réforme de la gestion publique : quel impact sur la responsabilité des acteurs ? », RFFP, N0 92, novembre 2005, p.25ets.
- BASSERES (J.), « L'avenir du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics : le point de vue du directeur générale de la comptabilité publique », RFFP, 92, novembre 2005. p.163 et s.
- BERGAMASCHI (I), DIABATE (A) et PAUL (E), « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l' « appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », Afrique contemporaine, 2007/3-4, n° 223, p. 224 et s.
- BOULEY (D), FOURNEL (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, p. 61 et s.

- BOULEY (D), «les standards internationaux de la bonne gouvernance des Finances Publiques selon le Fond Monétaire international » actes de IVe université de printemps des Finances Publiques, LGDJ, E.J.A. 2009, p 16-18
- BOUVIER (M), « La nouvelle gestion publique comme condition de la nouvelle gouvernance » RFFP, n°82, 2003, p.4
- BOUVIER (M.),« Nouvelle gouvernance financière publique : grands enjeux de demain » RFFP N°100, éditorial, p 3.
- BOUVIER, « Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique », Paris, OCDE et Sénat, 2001, pp.133-148
- BOUVIER (M.), « tradition et modernité de la science des finances publiques, condition d'une nouvelle gouvernance », RFFP, n0 81, mars 2003, p.3.
- BOUVIER (M), Acte de la IIème université de printemps de Finances Publiques du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP) page 283
- BOUVIER (M), innovations, créations et transformations en finances publiques, Actes de la IIè université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, E.J.A, 2006.
- BOUVIER (M), "Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en voie de développement", RFFP, n°98, juin 2007, p. 137.
- BRUNETIERE (J.- R), « les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », RFAP n°117, 2006 p 97.
- CALMETTE (J-F), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », RFAP, n°117 ? 2006 pp52s.
- CAUMEIL (A.), « le contrôle hiérarchisé de la dépense », la revue du trésor, N0 11, novembre 2005, p.578.
- CAUMEIL (A.) « le contrôle interne un enjeu majeur pour la qualité des comptes de l'Etat », RFFP, N0 93, 2006, p.39
- CHAMPAGNE (G), « La pratique des décrets d'avances sous la Vè République », revue de droit public, 1983, p.1013 et avances (décrets d'avances), articles du dictionnaire précité, p121.
- CHEVAUCHEZ (B.) : « La dépense publique au cœur de nos systèmes de finances publique », RFFP, N0 77,2002, p.27.
- CHEVAUCHEZ (B.), »les effets de la construction européenne sur notre système de finances publique-une mise à l'épreuve, une espoir de renouveau », RFFP, n0 68, décembre 199, p.40.
- CHEVAUCHEZ (B), « Gouvernance budgétaire et gestion des dépenses publiques : un domaine d'activité croissant des organisations internationales », Gestion et finances publiques, n° 7 -juillet 2010, pp. 551-554.
- CHEVAUCHEZ Benoît, « Le Fonds Monétaire International et la transparence budgétaire », RFFP, n° 67- septembre 1999, pp. 231-240.

- CLING (J-P), RAZAFINDRAKOTO (M) et ROUBAUD (F), Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, éd. Economica, 2ème éd., 2003, p. 3 et s
- CLING (J-P), RAZAFINDRAKOTO (M) et ROUBAUD (F), « Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs », in CLING Jean-Pierre et al., Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, éd. Economica, 2ème éd., 2003, p. 194.
-
- DEMEESTERE (R.) : « La comptabilité communale, évolutions et perspectives », RFFP, N° 47, 1994, 1994, p.7
- DUPRAT (JP) « la dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions » Revue française des finances publiques n°98 page 11
- DUSSART (V.) « La réforme du règlement financier communautaire : un exemple de la modernisation du droit budgétaire », RFFP, N° 79, 2002, p.14.
- DOUAT (E.), « Le conseil d'Etat et le contrôle budgétaire », RFFP, N° 70, 2000,p15.
- DUMARQUE (Y.) : « Le conseil d'Etat et l'application de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », RFFP, n° 70, page 87.
- ESCLASSAN (M-C), « le modèle français en finances publiques à l'épreuve de l'internationalisation du droit et de la politique » in Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, Acte de l'Université de printemps de finances publiques, sous la dir. De M. Bouvier, LGDJ, 2004.
- FALL (M), « La problématique de l'aide budgétaire au Sénégal », Afrilex, n° 4-2004, p. 307
- FROMET-MEURICE (A.), GROPER (N.), « la responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », ADJA, n° 13, 4avril 2005 , p.714.
- GICQUEL (J), le ministre des Finances dans le cadre de la réforme des finances publiques, Actes de la 1ère Université de printemps de Finances Publique, LGDJ, E.J.A, 2004.
- HERTZOG (R.), « la responsabilité politique des ordonnateurs », la comptabilité publique, continuité et modernité, colloque tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p.301.
- HETZOG (R.), »La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie : » in RFFP n°079, septembre 2002, pp. 259-278.
- HOCHEDÉZ (D), « la mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du parlement : la défense du citoyen-contribuable » RFFP n°68, 1999 page.261.
- HOCHEDÉZ (D.) : « la loi organique du 1^{er} Aout 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », RFFP, N° 76, 2001 p.35.
- JACQUEMOT (P), « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective » (IIèmePartie), Afrique contemporaine, n° 239-2011, p. 29.

LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

- JACQUEMOT (P), « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 164.
- JEZEG (G.), « Essai de théorie générale de la compétence pour l'accomplissement d'acte juridiques en droit français », *RDP*, 1923, p.58.
- JOYE (J-F) : «l'adaptation du contrôle financier aux exigences de la nouvelle gestion publique » *JCP/ la semaine juridique –édition générale* n0 1-2-11 janvier 2006, pp.22 à 26.
- KLEIN (J.S), « la procédure des fonds de concours ou l'art de tourner les règles budgétaire », *RA*, 1981, p.466.
- KOUEVI (G), "Quelle autonomie financière pour quelles interventions économiques des collectivités locales? Actes de la 1ère Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, LGDJ, EDA, 2004, p 212.
- LANTIERI (C), La direction du budget dans le cadre de la mise en œuvre de la LOL, Actes de la 1^{ère} Université de printemps de Finances Publique, , LGDJ, E.J.A, 2004.
- LASCOMBE (M.) –VANDENDRIESSCHE (X.), « Plaidoyer pour le succès d'une réforme. La loi organique relative aux lois de finances et la nécessaire réforme de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables » *RFDA* 2004, pp.398-412.
- LAURENT (M), « Les réformes budgétaires vues par les institutions internationales », in *Réformes des finances publiques : la conduite du changement (Actes de la IIIe Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP)*, LGDJ, 2007, p. 115.
- LAURENT (C), les standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Banque Mondiale actes de IVe université de printemps des Finances Publiques du GERFIP, LGDJ, E.J.A. 2009,p.27
- LE GUEM (H.), MESSAGE (H.), TESSIER (A), « le contrôle parlementaire du budget de l'Etat : le rôle de l'Assemblée Nationale » 1983-1987, *RFFP*, n0 22. P210.
- LEVALLOIS (B) : «l'évolution du contrôle financier des administrations locales », *RFFP*, N079, 200, p.11.
- DE LUCCA (F) et RAFFINOT (M), « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso», *Afrique contemporaine*, 2007/3-4, n° 223, p. 193.
- Ludwig, (R.), « L'effectivité d'exécution des arrêts de la cour des Comptes » ; *revue du trésor*, 1983, p.44.
- LOIC (A.), « La loi et le règlement vus du droit communautaire », *les Cahiers du Conseil constitutionnel* n0 19, 2005, pp.167-175.
- Magnet (J.) : « la responsabilité des comptables », *RFFP*, N0 7, 1984, p. 69.
- MAGNET (J.) : « la jurisprudence budgétaire de la cour des comptes » *RFFPP*, N0 26, 1989, p.29.
- MAGNET (J.), « Que juge le juge des comptes' », *RFFP* , n0 28, 1998 p.115.

- MAITR (C.) : « La mise à disposition des crédits budgétaires », RFFP, N0 24, 1988, p.75.
- MESSAGE (H.), « la procédure des fonds de concours », RFFP, n0 26, 1989, p.253.
- MESSAGE (H.) : »le contrôle parlementaire des comptes spéciaux du trésor », RFFP, N0 32, 1990, p.13 et s.
- MESSAGE (H.), »Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ? », RFFP, n0 14, 1993, pp.46-63.
- MONTAGNIER (G.), « le juge financier, juge des comptes et des comptables », RFFP, n0 41, 1993, pp. 46-63.
- ORSONI (G.), « les finances publiques sont-elles encore les finances de l'Etat ? », Mélanges Paul Amselek, Paris, Bruylant, 2005, pp. 631-649.
- d'OLIVEIRA MARTINS (G) « La place de la Cour des comptes dans le système politique Portugal » article publié dans les Actes de la IV^e Université de printemps de Finances Publiques.
- PEGARD (C.) : « la responsabilité des ordonnateurs en question », RFFP, N0 92, 2005, p.11.
- POLI (R), « Les indicateurs de performance de la dépense publique », RFFP, n°82, 2003, pp107s.
- POUJADE (B.), « La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », ADJA, 2005, pp.703-708.
- POUJADE (B.), « La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux », ADJA, n0 13, 4 avril 2005, p.703.
- REILHAN (G), « le principe de sincérité budgétaire : l'effectivité des saisines du Conseil constitutionnel à l'épreuve des rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances. » RFFP, n°78, juin 2002, pp.187-206.
- SAIDJ(L.), » Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », RDP, 1982, p.1297.
- Administratif, Paris, édition, jurais-classeur 2003, fascicule 113, pp.1-19.
- SIMIMONY (M.) : « le contrôle financier public dans le cadre de l'union européenne et de son élargissement », RFFP, N0 77, 2002, p. 14.
- SAUNIER (P.), « La faute de gestion dans la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière », RFDA 1992, pp 1055-1073.
- THEBAUTLT (S.) : « L'impérieuse réforme de la cour de discipline budgétaire et financier », RFFP, N0 78, 2002, p 17.
- TROSA (S.) et Perret, « vers une nouvelle, gouvernance publique : la nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratique décisionnelles », revue Esprit, février 2005 », pp.65-85.

- VAILLANT Louis-Jacques, « Crises, finances publiques et aide au développement », RFFP, n° 108-octobre 2009, pp. 61-68.
- VACHIA (J-P.) « Emergence du principe de sincérité dans le droit public financier » RFFP, N0 91,2005, p. 17.
- VEDEL (G.), « la responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière », RSF, 1949, p.115.
- WIL (P.), « La règle de la double juridiction en matière de responsabilité des comptables publics » revue de science et législation financière, 1950, p. 574.
- Dominique BOULEY, «les standards internationaux de la bonne gouvernance des Finances Publiques selon le Fond Monétaire international » actes de IVE université de printemps des Finances Publiques

C-Disciplines accessoires

- L'exemple des pays d'Afrique occidentale francophone », in SOUCRAMANIEN (F.M) (dir.) L'interprétation constitutionnelle, Paris, Dalloz, 2005, pp.155-165.
- LUCHAIRE (F.), « Les sources des compétences législatives et réglementaires », ADJA du 20 juin 1979, pp3-16.
- LUCHAIRE (F.), « De la méthode en droit constitutionnel », RDP 1981, pp. 275-329.
-
- MADUABUM (C. P) "Determination of results within public service and state institutions: results, deliverables, objectives and final products", in Etudes et Documents du CAFRAD (Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement), n° 13, septembre 2007, p. 72.
- MBODJ (Elh.) « Les incidences de la reforme judiciaire du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais », revue de l'Association sénégalaise de droit pénal, juillet, décembre 1995, pp.13-39.
- NCUBE (A) "Zimbabwe country presentation at the pan African conference on result based management", in Etudes et Documents du CAFRAD (Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement), n° 13, septembre 2007, p. 189.
- SALL (A.), « Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan », Nouvelles Ann. Af, n0 2, 2008, pp.209-210.
- SHAVO (A) "Towards effective performance appraisal in the Tanzania public sector: the case of vocational education and training (VETA), in Etudes et Documents du CAFRAD (Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement), n° 13, septembre 2007, p. 169.

- TSIANDOPY (J.M) Quels résultats dans les services publics des pays : le cas de Madagascar, in Etudes et Documents du CAFRAD (Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement), n° 13, septembre 2007, p. 185.
- Joseph Ki-Zerbo « Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ? » 1998, 76p

IV- Thèses de doctorat/mémoires

A- Thèses

- BOUHADANA (I), les Commissions des Finances des Assemblées Parlementaires en France : Origines, évolutions et enjeux, LGDJ 2007, 410 p
- BERETE (O), Contribution à la recherche d'une stratégie d'intégration en Afrique de l'Ouest, thèse de Doctorat, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 1985.
- CREEL (J), De l'optimalité des dettes et des déficits publics. Une analyse théorique et son application aux pays européens, thèse de Doctorat, Paris IX Dauphine, 1997.
- DEMBELE (Y), L'intégration monétaire des économies ouest africaines : les exemples de CEAO et de CEDEAO, thèse de Doctorat, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 1984.
- GUEYE (Th.), L'incidence de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) sur les finances publiques de ses Etats membres, thèse, Paris, Université Panthéon-Assas, 2011, 559p.
- KOUEVI (A), "Les Comptes Spéciaux du Trésor" Thèse de doctorat en Droit public, Université de Toulouse, 1992.
- MBOUP (ELh.M), Contribution à l'étude des aspects juridiques et financiers des politiques d'ajustement structurel en Afrique : l'exemple du Sénégal, thèse, Université Jean Moulin, Lyon III, 20002, 415 p.
- THEBAULT Stéphane, l'ordonnateur en droit public financier thèse, Paris P. 7
- THERA (F.), la réforme de l'OHADA et les procédures collectives d'apurement du passif, thèse, Université Jean-Moulin Lyon III, publiée en aout 2012, 489 p.
- TRAORE (D-L.) : étude de la compétitivité du Mali dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA, thèse, UCAD, DAKAR, Octobre 2006, 203 p.
- ZAKI (M.), le contrôle des finances publiques dans les Etats d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal, thèse de doctorat en droit, université des Sciences sociales de Toulouse, 1999, 320 p.

B- Mémoires

- SARR (C.A), la réforme des finances publiques sénégalaises, mémoires de fin de cycle, 2007, 75 p.
- KONON (J.P) Aide publique, Etat moderne et Développement en Afrique, Université de Dschang, 2003 68p.

V- Textes juridiques

A- Normes internationales

1- FMI

- Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du FMI publié en 1998 (révisé en mai 2007),
- Manuel sur la transparence des finances publiques, 1998 (révisé en mai 2007),
- Manuel de statistiques de finances publiques, 1986 (révisé en 2001), -
- Guide sur la transparence de recettes des ressources naturelles, juin 2005.

2- Banque mondiale :

- Manuel sur la gestion des dépenses publiques, 1998,
- Normes internationales Renforcement de la surveillance, institutions nationales et marchés internationaux, 2003,
- Application du cadre de viabilité de la dette aux pays à faible revenu après la mise en œuvre de l'allègement de la dette, 2006.

B- Textes communautaires

- Traité de l'UEMOA du 10 Janvier 1994.
- Traité de l'UEMOA modifié
- Actes additionnels Acte additionnel n°05/2009/CCEG/UEMOA, portant modification l'acte additionnel n°04/99 du 08 décembre 1999, modifié relatif au Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA.
- Acte additionnel n°02/2006, portant modification de l'acte acte additionnel n°04/99 portant Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA.

LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

- Acte additionnel n°03/2003, modifiant l'acte additionnel n°04/99 du 08 décembre 1999 portant Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA.
- Acte additionnel n°04/99, portant Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA.
- Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois finances.
- Directives n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant règlement général sur la comptabilité publique.
- Directive N° 04/98/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat.
- Directive N° 05/98/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat.
- Directive N° 05/98/CM/UEMOA portant amendement de la Directive N0 05/97/CM/UEMOA relative au plan comptable de l'Etat. (PCE)
- Directive N° 03/99/CM/UEMOA portant amendement de la Directive N0 06/97/CM/UEMOA relative au règlement général sur la comptabilité publique.
- de la Directive N° 04/98/CM/UEMOA portant amendement de la Directive n0 04/98/CM/UEMOA relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE UEMOA).
- Directive N° 02/2000//CM/UEMOA du 29 Juin 200. Portant adoption du code de transparence dans la gestion des Finances publiques.
- Directive n° 06/2009/CM/UEMOA, du 26 juin portant lois des 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° 01/2009/CM/UEMOA, du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.
- Directive n° 08/2009/CM/UEMOA, du 26 juin 20029 portant Nomenclature budgétaire de l'Etat
- Directive n° 09/2009/CM/UEMOA, du 26/juin 2009 portant plan comptable de l'Etat.

C- Textes nationaux

- Loi N° 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin
- Lois constitutionnelles suivantes N° 002/97/ADP du 27 janvier 1997, N° 003-2000/AN du 11 avril 2000 et N° 001-2002/AN du 22 janvier 2002 portant Constitution du Burkina-Faso;
- Constitution de la République de Côte d'Ivoire du 23 juillet 2000
- Constitution de la République du Mali du 27 février 1992
- Constitution de la VIIe République du Niger du 25 novembre 2011

- Loi n°2002-029 du 31 décembre 2002 portant Constitution de la République du Togo

V-Rapport et autres documents

- Rapport d'étude sur la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Paris Ministère des affaires étrangères, 2004
- BOUVARD (M), MIGAUD (D), COURSON, BRARD (J-P) « Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles », Rapport d'information de la Commission des Finances, de m'Economie générale et du Plan, N°2161, Assemblée Nationale, mars 2005 ;
- Rapport de Transparency International de 2013

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N°1: DIRECTIVE N°06/2009/CM/UEMOA PORTANT LOIS DE
FINANCES AU SEIN DE L'UEMOA (Pages 438 – 468)

ANNEXE N°2: DIRECTIVE N°01/2009/CM/UEMOA PORTANT CODE DE
TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU
SEIN DE L'UEMOA (Pages 470-480)

ANNEXE N°3: DIRECTIVE N°07/2009/CM/UEMOA PORTANT
REGLEMENT GENERAL SUR LA COMPTABILITE PUBLIQUE AU SEIN DE
L'UEMOA (Pages 482-511)

ANNEXE N°4: DIRECTIVE N°08/2009/CM/UEMOA PORTANT
NOMENCLATURE BUDGETAIRE DE L'ETAT AU SEIN DE L'UEMOA
(Pages 513-526)

**ANNEXE N°1: DIRECTIVE N°06/2009/CM/UEMOA
PORTANT LOIS DE FINANCES AU SEIN DE L'UEMOA**

**UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE
OUEST AFRICAINE**



Le Conseil des
Ministres

**DIRECTIVE N°06/2009/CM/UEMOA
PORTANT LOIS DE FINANCES AU SEIN DE
L'UEMOA**

**LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION
ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST
AFRICAIN (UEMOA)**

- VU** le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine notamment, en ses articles 16, 20, 21 et 67 ;
- Vu** la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du 28 janvier 1999, sur le renforcement de la convergence et l'accélération de la croissance économique dans les Etats membres de l'UEMOA ;
- VU** la Directive n° 5-97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant lois de finances et ses modificatifs ;
- VU** la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- Soucieux** de la nécessité d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, en vue de conforter la croissance économique ;
- Convaincu** que l'harmonisation du cadre juridique des finances

publiques est indispensable à l'exercice de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires nationales ;

Sur proposition de la Commission,

Après avis du Comité des Experts Statutaire, en date du 19 juin 2009 ;

**EDICTE LA PRESENTE DIRECTIVE :
TITRE PREMIER : DES DISPOSITIONS GENERALES**

Article premier

La présente Directive fixe les règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances.

Elle détermine les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme pour l'ensemble des finances publiques.

Elle énonce les principes relatifs à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents publics intervenant dans la gestion des finances publiques.

Article 2

Les modalités d'application des dispositions de la présente Directive sont développées dans les Directives portant règlement général sur la comptabilité publique, nomenclature budgétaire de l'Etat, plan comptable de l'Etat et tableau des opérations financières de l'Etat.

TITRE II : DU DOMAINE ET DE LA CLASSIFICATION DES LOIS DE FINANCES

Article 3

Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte, compte tenu de la situation et des objectifs macro-économiques des Etats membres et des obligations du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, qu'elles soient perçues par l'Etat ou affectées à d'autres organismes publics, sont du domaine de la loi.

Article 4

Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi de finances.

Toutefois, conformément à l'article 5 alinéa 3, des recettes non prévues par une loi de finances initiale peuvent être liquidées ou encaissées à conditions d'être autorisées par un décret pris en conseil des ministres et régularisées dans la plus prochaine loi de finances.

Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles ou des pertes de ressources, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges ou pertes de ressources n'ont pas été prévues, évaluées et soumises à l'avis conforme du ministre chargé des finances.

Article 5

Ont le caractère de lois de finances :

- la loi de finances de l'année ;
- les lois de finances rectificatives ;
- la loi de règlement.

La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Les lois de finances rectificatives modifient, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget ainsi que de l'utilisation des crédits.

TITRE III : DU CONTENU DES LOIS DE FINANCES DE L'ANNEE

Chapitre premier : Des ressources et des charges de l'Etat Article 6

Les ressources et les charges de l'Etat sont constituées de recettes et de dépenses budgétaires ainsi que de ressources et de charges de trésorerie.

Article 7

La loi de finances de l'année contient le budget de l'Etat pour l'année civile. Le budget décrit les recettes et les dépenses budgétaires autorisées par la loi de finances.

Section première : Des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat

Article 8

Les recettes budgétaires de l'Etat comprennent

:

- les impôts, les taxes ainsi que le produit des amendes ;
- les rémunérations des services rendus et redevances ;
- les fonds de concours, dons et legs ;
- les revenus des domaines et des participations financières ;
- les produits divers.

Article 9

L'autorisation de percevoir les impôts est annuelle. Le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat est évalué par les lois de finances.

Les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement est autorisée chaque année par une loi de finances.

Article 10

La rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières, les bénéfices des entreprises publiques et le montant des produits divers sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année.

Article 11

Les dépenses budgétaires de l'Etat comprennent :

- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses en capital.

Les dépenses ordinaires sont constituées des :

- dépenses de personnel ;
- charges financières de la dette ;
- dépenses d'acquisitions de biens et services ;
- dépenses de transfert courant ;
- dépenses en atténuation de recettes.

Les dépenses en capital comprennent :

- les dépenses d'investissements exécutés par l'Etat;
- les dépenses de transferts en capital.

Article 12

Les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministères et institutions constitutionnelles.

A l'intérieur des ministères, ces crédits sont décomposés en programmes, sous réserve des dispositions de l'article 14 de la présente Directive.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme.

A ces programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus.

Ces résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance, font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin de gestion par les ministères et institutions constitutionnelles concernés.

Un programme peut regrouper, tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère.

Les crédits de chaque programme sont décomposés selon leur nature en crédits de :

- personnel ;
- biens et services ;
- investissement ;
- transferts.

Les crédits de personnel sont assortis, par ministère, de plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat.

Les crédits sont spécialisés par programme.

Article 13

Les responsables de programme sont nommés par ou sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme, en application des articles 15, 67 et 70 de la présente Directive.

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.

Les modalités de mise en œuvre des contrôles budgétaires et comptables prévus par la présente Directive ainsi que par la Directive portant règlement général sur la comptabilité publique tiennent compte tant de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne que du contrôle de gestion pour chaque programme.

Sans préjudice de leurs missions de contrôle et de vérification de la régularité des opérations financières, les corps et institutions de contrôle, ainsi que la Cour des comptes, contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience.

Article 14

Les crédits budgétaires non répartis en programmes sont répartis en dotations.

Chaque dotation regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance.

Font l'objet de dotations :

- les crédits destinés aux pouvoirs publics pour chacune des institutions constitutionnelles. Les crédits de la dotation de chaque institution constitutionnelle couvrent les dépenses de personnel, de biens et services, de transfert et d'investissement directement nécessaires à l'exercice de ses fonctions constitutionnelles ;
- les crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles ;
- 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 ;
- les charges financières de la dette de l'Etat.

Article 15

Les crédits répartis en programme ou en dotation et décomposés par nature conformément aux dispositions des articles 12 et 14 de la présente Directive constituent des plafonds de dépense qui s'imposent dans l'exécution de la loi de finances aux ordonnateurs de crédits ainsi qu'aux comptables.

Toutefois, 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 dans les cas ci-après :

- des crédits de personnel, pour majorer les crédits de biens et services, de transfert ou d'investissement ;
- des crédits de biens et services et de transfert, pour majorer les crédits d'investissement.

Ces modifications sont décidées par arrêté du ministre concerné. Il en informe le ministre chargé des finances.

Article 16

Le budget général de l'Etat, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor sont présentés selon les classifications administrative , par programme, fonctionnelle et économique.

La nomenclature budgétaire est construite dans le respect des articles 8, 11, 12, 14 et 15 de la présente Directive.

Article 17

Les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués :

- de crédits de paiement, pour les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et services et les dépenses de transfert ;
- d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariats publics-privés.

Article 18

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances.

Pour une opération d'investissement directement exécutée par l'Etat, l'autorisation d'engagement couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction.

Pour les contrats de partenariats publics-privés, par lesquels l'Etat confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public, les autorisations d'engagement couvrent, dès l'année où les contrats sont conclus, la totalité de l'engagement juridique.

Article 19

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice.

Article 20

Toutes les autorisations d'engagement et tous les crédits de paiement ainsi que les plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat sont limitatifs.

Sauf dispositions spéciales d'une loi de finances prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

Par exception aux dispositions de l'alinéa 1^{er} du présent article, les crédits relatifs aux charges financières de l'Etat sont évaluatifs. Ces crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation qui les concerne.

Article 21

Des transferts et des virements de crédits peuvent, en cours d'exercice, modifier la répartition des crédits budgétaires entre programmes.

Les transferts de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes de ministères distincts. Ils sont autorisés par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint du ministre chargé des finances et des ministres concernés.

Les virements de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes d'un même ministère. S'ils ne changent pas la nature de la dépense selon les catégories définies à l'alinéa 7 de l'article 12 de la présente Directive, ils sont pris par arrêté interministériel du ministre intéressé et du ministre chargé des finances. Dans le cas contraire, ils sont autorisés par décret sur rapport conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné.

Le montant annuel cumulé des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser dix pour cent (10%) des crédits votés de ce programme.

A l'exception des crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles, aucun transfert ni virement ne peut être opéré d'une dotation vers un programme.

Article 22

La répartition par programme des crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles se fait par décret. Aucune dépense ne peut être directement imputée sur ces crédits globaux avant cette répartition.

Article 23

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avances pris en Conseil des Ministres.

Le Parlement en est immédiatement informé et un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé dès l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Article 24

Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, 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.

Les autorisations d'engagement, au sens de l'article 18 de la présente Directive disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme par décret pris en conseil des ministres, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante.

Les crédits de paiement ne peuvent être reportés. Par exception, les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme dans la mesure où les reports de crédits retenus ne dégradent pas l'équilibre budgétaire tel que défini à l'article 45 de la présente Directive.

Les reports s'effectuent par décret pris en conseil des ministres, en majoration des crédits de paiement pour les investissements de l'année suivante, sous réserve de la disponibilité des financements correspondants.

Ce décret, qui ne peut être pris qu'après clôture des comptes de l'exercice précédent, est consécutif à un rapport du ministre chargé des finances. Ce rapport évalue et justifie les ressources permettant de couvrir le financement des reports, sans dégradation du solde du budget autorisé de l'année en cours.

Article 25

Des crédits budgétaires peuvent être annulés, par arrêté du ministre chargé des finances, après information du ministre sectoriel, 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 présente Directive.

Article 26

Les arrêtés et décrets relatifs aux mouvements de crédits prévus aux articles 21 à 25 de la présente Directive sont transmis, dès leur signature, au Parlement et à la Cour des comptes.

La ratification de ces mouvements est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances relative à l'exercice concerné.

Section 2 : Des ressources et des charges de trésorerie

Article 27

Les ressources de trésorerie de l'Etat comprennent :

- les produits provenant de la cession des actifs ;
- les produits des emprunts à court, moyen et long termes ;
- les dépôts sur les comptes des correspondants ;
- les remboursements de prêts et avances.

Ces ressources de trésorerie sont évaluées et, s'agissant des emprunts à moyen et à long termes, autorisées par une loi de finances.

La variation nette de l'encours des emprunts à moyen et long termes qui peuvent être émis est plafonnée annuellement par une loi de finances.

Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les titres d'emprunts publics émis par l'Etat sont libellés en monnaie nationale ; ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale et ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique.

Article 28

Les charges de trésorerie de l'Etat comprennent :

- le remboursement des produits des emprunts à court, moyen et long termes ;
- les retraits sur les comptes des correspondants ;
- les prêts et avances.

Ces charges de trésorerie sont évaluées par une loi de finances.

Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

Les opérations de dépôt sont faites dans les conditions prévues par les règles de comptabilité publique.

Article 29

Sauf dérogation accordée par décret, les organismes publics autres que l'Etat sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités au Trésor public.

Le Trésor public est tenu d'assurer la liquidité de ces dépôts dans les conditions définies au moment du dépôt.

Section 3 : Du principe de sincérité.

Article 30

Les prévisions de ressources et de charges de l'Etat 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.

Chapitre 2 : Du budget de l'Etat

Section première : Du budget général

Article 31

Sous réserve des dispositions concernant les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor, les recettes et les dépenses budgétaires de l'Etat sont retracées, sous forme de recettes et de dépenses, dans le budget général.

Article 32

Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les dépenses et toutes les recettes sont imputées au budget général.

Article 33

Par dérogation aux dispositions de l'article 32 de la présente Directive, des procédures particulières peuvent permettre d'assurer une affectation au sein du budget général.

Ces procédures sont la procédure du fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits.

Les fonds de concours sont constitués par :

- des contributions volontaires versées par des personnes morales ou physiques, et notamment par les bailleurs de fonds, pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public ;
- des legs et des donations attribués à l'Etat.

Les fonds de concours sont portés en recettes au budget général et un crédit supplémentaire de même montant est ouvert sur le programme concerné par arrêté du ministre chargé des finances. L'emploi des fonds de concours doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur.

Les rétablissements de crédits sont constitués par :

- les recettes provenant de la restitution au Trésor public de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;
- les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à un paiement sur crédits budgétaires.

Section 2 : Des budgets annexes

Article 34

Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes.

La création d'un budget annexe et sa suppression ainsi que l'affectation d'une recette à celui-ci sont décidées par une loi de finances.

Un budget annexe constitue un programme au sens de l'article 12 de la présente Directive.

Chaque budget annexe est rattaché à un ministère.

Article 35

Les budgets annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissement et les recettes spéciales affectées à ces dépenses.

Les opérations des budgets annexes s'exécutent comme les opérations du budget général. Les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires tandis que les dépenses d'investissement suivent les mêmes règles que les dépenses en capital.

Les emplois des agents publics rémunérés sur chaque budget annexe sont plafonnés par une loi de finances.

Toutefois, les crédits limitatifs se rapportant aux dépenses d'exploitation et d'investissement peuvent être majorés, non seulement dans les conditions prévues à l'article 15 de la présente Directive mais également par arrêté du ministre chargé des finances, s'il est établi que l'équilibre financier du budget annexe tel qu'il est prévu par la dernière loi de finances n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes.

Section 3 : Des comptes spéciaux du Trésor

Article 36

Des comptes spéciaux du Trésor peuvent être ouverts par une loi de finances pour retracer des opérations effectuées par les services de l'Etat.

Les comptes spéciaux du Trésor peuvent être traités comme des programmes.

Les comptes spéciaux du Trésor comprennent les catégories suivantes :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes de règlement avec les gouvernements ou autres organismes étrangers ;
- les comptes de prêts ;
- les comptes d'avances ;
- les comptes de garanties et d'avaux.

A l'exception des comptes de commerce et de règlement avec les gouvernements ou autres organismes étrangers, les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être à découvert.

Article 37

Sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 38 à 43 de la présente Directive, les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général.

Sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor des dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'Etat ou d'autres organismes publics.

Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial du Trésor est reporté de droit sur l'exercice suivant.

Article 38

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de recettes particulières.

Une subvention du budget général de l'Etat ne peut compléter les recettes d'un compte spécial que si elle est au plus égale à dix pour cent (10%) du total des prévisions de dépenses.

Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte.

Si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre chargé des

finances dans la limite de cet excédent de recettes.

Chaque compte d'affectation spéciale constitue un programme au sens des articles 12 et 13 de la présente Directive.

Article 39

Les comptes de commerce retracent des opérations à caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat.

Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunts.

Les résultats annuels sont établis pour chaque compte selon les règles du plan comptable général de l'Etat.

Article 40

Les comptes de règlement avec les gouvernements ou autres organismes étrangers retracent des opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi.

Les prévisions de recettes et de dépenses sur ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

Article 41

Les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre chargé des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet.

Un compte d'avances distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteur.

Les avances du Trésor sont productives d'intérêt à un taux qui ne peut être inférieur au taux moyen des bons du Trésor. Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, leur durée ne peut excéder un an, renouvelable une fois. Toute avance non remboursée à l'expiration du délai fixé doit faire l'objet :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;
- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ;
- soit de la constatation d'une perte par un transfert immédiat, du même montant, du

budget général au compte spécial.

La variation nette de l'encours des avances qui peuvent être accordées par l'Etat sur chaque compte d'avances est plafonnée annuellement par une loi de finances.

A l'exception du produit du remboursement des avances préalablement consenties, tout abondement en crédits d'un compte d'avances constitue une dépense budgétaire.

L'ensemble des comptes d'avances constitue un programme au sens des articles 12 et 13 de la présente Directive.

Article 42

Les comptes de prêts retracent les prêts, d'une durée supérieure à deux ans mais égale ou inférieure à dix ans, consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation.

Les prêts consentis sont productifs d'intérêts à un taux qui ne peut être inférieur au taux moyen des bons du Trésor.

Tout prêt non remboursé à l'échéance doit faire l'objet :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;
- soit de la constatation d'une perte par un versement immédiat, du même montant, du budget général au compte spécial.

La variation nette de l'encours des prêts qui peuvent être accordés par l'Etat sur chaque compte de prêts est plafonnée annuellement par une loi de finances.

A l'exception du remboursement des prêts préalablement consentis, tout abondement en crédits d'un compte de prêts constitue une dépense budgétaire.

L'ensemble des comptes de prêts constitue un programme au sens des articles 12 et 13 de la présente Directive.

Article 43

Les comptes de garanties et d'avals retracent les engagements de l'Etat résultant des garanties financières accordées par lui à une personne physique ou morale, notamment, les garanties octroyées par l'Etat pour les contrats de partenariats publics-privés visés à l'article 18 de la présente Directive.

La dotation portant 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 visée à l'article 41 de la présente Directive est provisionnée au minimum à hauteur de dix pour cent (10%) des échéances annuelles dues par les bénéficiaires des garanties et avals de l'Etat.

La variation nette de l'encours des garanties et avals qui peuvent être accordés par l'Etat sur chaque compte de garanties et d'avals est plafonnée annuellement par une loi de finances.

Les garanties et les avals sont donnés par décret pris en Conseil des Ministres.

Les conditions d'octroi des garanties doivent respecter les dispositions du Règlement portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA.

L'ensemble des comptes de garanties et d'avals constitue un programme au sens des articles 12 et 13 de la présente Directive.

TITRE IV : DE LA PRESENTATION ET DES DISPOSITIONS DES LOIS DE FINANCES

Chapitre premier : De la loi de finances de l'année

Article 44

La loi de finances de l'année comprend le texte de loi proprement dit et les annexes qui l'accompagnent et qui en font partie intégrante.

Article 45

Le texte de la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

- prévoit et autorise les recettes budgétaires et les ressources de trésorerie de l'Etat ;
- autorise la perception des impôts affectés aux collectivités locales et aux établissements publics ;
- fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux du Trésor ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;
- arrête les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunt destinées à couvrir les charges de trésorerie ;
- arrête les données générales de l'équilibre budgétaire et financier présentées dans un tableau d'équilibre faisant apparaître :
 - a) le solde budgétaire global résultant de la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires telles que définies respectivement aux articles 8 et 11 de la présente Directive ;
 - b) le solde budgétaire de base tel que défini par le Pacte de convergence de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA ;

- approuve le tableau de financement récapitulatif, pour la durée de l'exercice, les prévisions de ressources et de charges de trésorerie.

Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

- fixe, pour le budget général, par programme et par dotation, le montant des crédits de paiement et, le cas échéant, des autorisations d'engagement ;
- détermine, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat ;
- fixe, par budget annexe et par compte spécial du Trésor, le montant des crédits de paiement et, le cas échéant, des autorisations d'engagement ;
- définit les modalités de répartition des concours financiers de l'Etat aux autres administrations publiques ;
- autorise l'octroi des garanties et avals accordés par l'Etat ;
- approuve les conventions financières conclues par l'Etat ;
- comporte, le cas échéant, toutes règles fondamentales relatives à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents intervenant dans la gestion des finances publiques.

Article 46

La loi de finances de l'année est accompagnée :

- d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives ;
 - d'un plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'Etat ;
 - du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle tel que défini à l'article 52 de la présente Directive;
-
- des documents de programmation pluriannuelle des dépenses, tels que prévus à l'article 53 de la présente Directive, ayant servi de base à la préparation des budgets des ministères ;
 - d'annexes explicatives :
1. développant pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par nature de dépense. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme qui précise :
 - a) 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 ;
 - b) la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure ;
 - c) l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

- d) par catégorie d'emploi, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;
2. développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant des recettes et des dépenses ventilées par nature. Dans le cas des comptes de prêts et d'avances, les annexes contiennent un état de l'encours et des échéances des prêts et avances octroyés. S'agissant des budgets annexes, ces annexes explicatives sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme, dans les conditions prévues au 1^{er} alinéa;
 3. comportant un état développé des restes à payer de l'Etat établi à la date du dépôt du projet de loi de finances ;
 4. comportant un état développé des restes à recouvrer ;
 5. indiquant le montant, les bénéficiaires et les modalités de répartition des concours financiers accordés par l'Etat aux autres administrations publiques ;
 6. contenant un état développé de l'encours et des échéances du service de la dette de l'Etat et la stratégie d'endettement public prévue dans les dispositions du Règlement relatif au cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA ;
 7. présentant les tableaux suivants :
 - a) un tableau des recettes ;
 - b) un tableau matriciel croisé de classifications fonctionnelle et économique ;
 - c) un tableau matriciel croisé de classifications administrative et fonctionnelle;
 - d) un tableau matriciel croisé de classifications administrative et économique;
 - e) le tableau récapitulatif des programmes par ministère.

Chapitre 2 : Des lois de finances rectificatives

Article 47

Les textes des lois de finances rectificatives sont définis conformément à l'article 5 de la présente Directive.

Les lois de finances rectificatives sont accompagnées :

- d'une annexe décrivant l'évolution de la conjoncture économique depuis le début de l'exercice et son impact sur les recettes et dépenses ;
- d'une annexe récapitulant l'ensemble des mouvements de crédits et mesures de régulation intervenus au cours de l'exercice ;
- d'un tableau récapitulatif de l'exécution du budget de l'Etat, par programme, dotation, budget annexe et compte spécial, indiquant également les prévisions de dépenses pour la fin de l'exercice.

Article 48

En cours d'exercice, un projet de loi de finances rectificative doit être déposé par le Gouvernement :

- si les grandes lignes de l'équilibre budgétaire ou financier défini par la loi de finances de l'année se trouvent bouleversées, notamment par l'intervention de décrets d'avances ou d'arrêtés d'annulation de crédits ;
- si les recettes constatées dépassent sensiblement les prévisions de la loi de finances de l'année ;
- s'il y a intervention de mesures législatives ou réglementaires affectant de manière substantielle l'exécution du budget.

Chapitre 3 : De la loi de règlement

Article 49

La loi de règlement d'un exercice :

- constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses. A ce titre, elle :
 - 1) ratifie, le cas échéant, les ouvertures supplémentaires de crédits décidées par décret d'avances depuis la dernière loi de finances ;
 - 2) 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 consommés ;
- rend compte de la gestion de la trésorerie de l'Etat et de l'application du tableau de financement de l'Etat ;
- arrête les comptes et les états financiers de l'Etat et affecte les résultats de l'année ;
- rend compte de la gestion et des résultats des programmes visés à l'article 12 de la présente Directive.

Article 50

La loi de règlement est accompagnée :

- des comptes et des états financiers de l'Etat issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat ;
- 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.

Article 51

La loi de règlement est accompagnée du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics.

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. Cet avis est accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables.

TITRE V : DU CADRAGE MACROECONOMIQUE DES LOIS DE FINANCES

Article 52

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.

Sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue le niveau global des recettes attendues de l'Etat, décomposées par grande catégorie d'impôts et de taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses.

Ce document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public en détaillant en particulier les catégories d'organismes publics visées à l'article 55 de la présente Directive.

Il prévoit la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'Etat peut leur accorder.

Il fixe enfin 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.

Article 53

Les programmes s'inscrivent dans des documents de programmation pluriannuelle des dépenses par ministères, budgets annexes et comptes spéciaux cohérents avec le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 52 de la présente Directive. Les documents de programmation pluriannuelle des dépenses prévoient, pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis.

Article 54

L'équilibre budgétaire et financier défini à l'article 45 de la présente Directive par chaque loi de finances doit être conforme aux prescriptions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

Article 55

Quelle que soit leur forme, tous les concours financiers de l'Etat aux organismes publics doivent être approuvés par une loi de finances.

Ces concours peuvent comprendre des subventions du budget général, des budgets annexes ou des comptes spéciaux, l'affectation de tout ou partie du produit d'impositions de toute nature, ou toute autre forme de contribution, subvention ou rétrocession de recettes.

Les organismes publics comprennent en particulier les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale.

Les budgets de fonctionnement de ces organismes publics doivent être équilibrés sans recours à l'emprunt.

Les Etats membres doivent adopter des règles encadrant et plafonnant les possibilités d'emprunt des organismes publics qui ne peuvent être affectés qu'au financement de leurs investissements.

TITRE VI : DE LA PROCEDURE D'ELABORATION ET DE VOTE

Chapitre premier : De la préparation des projets de lois de finances Article 56

Le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances qui sont adoptés en Conseil des Ministres.

Article 57

Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 52 de la présente Directive, éventuellement accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses visées à l'article 53 de la présente Directive est adopté en Conseil des Ministres. Ces documents sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire au Parlement au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année.

Chapitre 2 : Du vote des projets de lois de finances

Section première : Le vote du projet de loi de finances de l'année

Article 58

Le projet de loi de finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives

prévus à l'article 46 de la présente Directive, est déposé sur le bureau du Parlement au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire.

Lorsque le projet de loi de finances a été déposé dans les délais sur le bureau du Parlement, il doit être adopté au plus tard à la date de clôture de la session budgétaire. A défaut, il peut être mis en vigueur par ordonnance.

Lorsque le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour que le Parlement dispose avant la fin de la session ordinaire de l'entier délai prévu à l'alinéa précédent, celle-ci est immédiatement et de plein droit suivie d'une session extraordinaire dont la durée est au plus égale au temps nécessaire pour parfaire ledit délai. Si à l'expiration de ce délai, le projet de loi de finances n'est pas adopté, il est mis en vigueur par ordonnance.

Dans la mesure où, compte tenu de la procédure prévue à l'alinéa précédent, le projet de loi de finances n'a pu être voté avant le début de l'année financière, le Gouvernement est autorisé, conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur, à continuer de percevoir les impôts et à reprendre en dépenses le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires.

Article 59

Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par le Parlement, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette. De même, le Parlement ne peut proposer ni la création ni la suppression d'un programme, d'un budget annexe ou d'un compte spécial du Trésor.

Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. La disjonction d'articles additionnels ou d'amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article ou à l'objet des lois de finances défini à l'article 3 de la présente Directive est de droit.

Article 60

La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant le Parlement avant l'adoption de la première partie.

Article 61

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général. Les crédits du budget général font l'objet d'un vote par programme et d'un vote par dotation. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

Les plafonds des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat font l'objet d'un vote unique.

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble par budget annexe et par compte spécial du Trésor.

Les crédits des budgets annexes et des comptes spéciaux font l'objet d'un vote par budget annexe et par compte spécial du Trésor.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

Article 62

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou la publication de l'ordonnance prévue à l'article 58 de la présente Directive, le Gouvernement prend les dispositions réglementaires ou administratives portant répartition des crédits du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux selon la nomenclature en vigueur.

Ces dispositions 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.

Section 2 : Du vote du projet de loi de règlement

Article 63

Le projet de loi de règlement est 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.

Il est accompagné des documents prévus à l'article 51 de la présente Directive.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances, la déclaration générale de conformité et, le cas échéant, l'avis de la Cour des comptes sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance

prévus à l'article 51 de la présente Directive sont remis au Parlement sitôt leur adoption définitive par la Cour des comptes.

TITRE VII : DES REGLES FONDAMENTALES DE MISE EN ŒUVRE DES BUDGETS PUBLICS

Chapitre 1^{er} : Des règles fondamentales régissant l'exécution des dépenses et des recettes

Article 64

Les opérations d'exécution du budget de l'Etat incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics.

Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles.

Article 65

Les ordonnateurs peuvent déléguer leur pouvoir à des agents publics dans les conditions déterminées par les réglementations nationales.

Ils peuvent déléguer à ces agents la gestion de tout ou partie des crédits dont ils ont la charge.

Article 66

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie.

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal des crédits, des programmes et des budgets annexes de son ministère.

Il peut déléguer son pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 65 de la présente Directive.

Article 67

Le ministre chargé des finances est responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres budgétaire et financier définis par celle-ci. A ce titre, il dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet, au cours de l'exécution du budget :

- d'annuler un crédit devenu sans objet au cours de l'exercice ;
- d'annuler un crédit pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de finances.

En outre, le ministre chargé des finances peut subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'Etat.

Article 68

Les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution. Ils peuvent déléguer leur pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 65 de la présente Directive.

Le ministre chargé des finances est responsable de la centralisation des opérations budgétaires des ordonnateurs, en vue de la reddition des comptes relatifs à l'exécution des lois de finances.

Toutefois, pendant une période maximum de cinq (5) ans à compter du 01 janvier 2012, les Etats 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.

Pendant cette période de cinq (5) ans, le ministre chargé des finances peut déléguer son pouvoir d'engagement et d'ordonnancement à un ou plusieurs ministres ainsi qu'aux présidents des institutions constitutionnelles pour leurs budgets respectifs.

Article 69

Les contrôleurs financiers relèvent du ministre chargé des finances et sont nommés par celui-ci ou à son initiative auprès des ordonnateurs. Ils sont chargés des contrôles a priori des opérations budgétaires.

Ils peuvent donner des avis sur la qualité de la gestion des ordonnateurs et sur la performance des programmes.

Article 70

Sont prescrites au profit de l'Etat ou de tout autre organisme public doté d'un comptable public, toutes créances dont le paiement n'a pas été réclamé dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.

La prescription peut être interrompue dans les conditions définies par la législation en vigueur.

Les règles de prescription des créances de l'Etat ou de tout autre organisme public doté d'un comptable public, sur des particuliers ou personnes morales, doivent être définies dans les législations nationales.

Quelle que soit leur nature, les actifs de l'Etat ou de tout autre organisme public doté d'un comptable public sont insaisissables.

Chapitre 2 : De la comptabilité et des comptes de l'Etat

Article 71

L'Etat tient :

- une comptabilité budgétaire ;
- une comptabilité générale.

Article 72

La comptabilité budgétaire a pour objet de retracer, pour l'exercice concerné, les opérations d'exécution du budget de l'Etat en recettes et en dépenses, conformément à la nomenclature de présentation et de vote du budget.

La comptabilité générale de l'Etat a pour objet de décrire le patrimoine de l'Etat et son évolution. Elle doit être sincère et refléter une image fidèle de la situation financière de l'Etat. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

La comptabilité générale de l'Etat s'appuie sur la comptabilité des matières.

Article 73

Les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat sont imputées à des comptes de trésorerie par opération lors de leur encaissement et paiement.

TITRE VIII : DU CONTROLE PARLEMENTAIRE ET JURIDICTIONNEL

Article 74

Sans préjudice des pouvoirs généraux de contrôle du Parlement, les Commissions des finances veillent au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution des lois de finances.

A cette fin, le Gouvernement transmet trimestriellement au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Ces rapports sont mis à la disposition du public.

Les informations ou les investigations sur place que le Parlement pourrait demander ne sauraient lui être refusées.

Il peut procéder à l'audition des ministres.

Article 75

La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics.

Sans préjudice de ses attributions propres en matière de contrôle juridictionnel et non juridictionnel telles que définies par les législations nationales, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

La Cour des comptes exerce un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations. Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance.

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation de toutes enquêtes nécessaires à son information.

Les comptes de gestion, déposés en état d'examen à la Cour des Comptes, doivent être jugés dans un délai de cinq (5) ans.

En l'absence de jugement de la Cour des comptes dans ce délai, le comptable public est déchargé d'office de sa gestion.

TITRE IX : DES RESPONSABILITES EN MATIERE D'EXECUTION DES BUDGETS PUBLICS

Article 76

Les membres du Gouvernement et les présidents des institutions constitutionnelles encourent, en raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution de chaque Etat.

A cet effet, les Etats membres prennent toutes mesures législatives, réglementaires, juridictionnelles, institutionnelles, et administratives pour rendre effectives ces dispositions constitutionnelles.

Article 77

Sous réserve des dispositions de l'article 76, les ordonnateurs de l'Etat et des autres organismes publics encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour des comptes à raison de fautes de gestion dans les conditions définies par les articles 78 à 81 de la présente Directive.

Article 78

Toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent d'un organisme public, tout représentant, administrateur ou agent d'organismes soumis à un titre quelconque au contrôle de la Cour des comptes et toute personne à qui est reproché un des faits énumérés à l'article 80 de la présente Directive, peut être sanctionné pour faute de gestion.

Article 79

Les contrôleurs financiers sont responsables aux plans disciplinaire, pénal et civil, sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour des comptes, du visa qu'ils apposent sur les actes portant engagement de dépenses ou les ordonnances, mandats de paiement ou délégations de crédits.

Article 80

Les fautes de gestion sanctionnables par la Cour des comptes sont constituées par :

- la violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat et des autres organismes publics ;
- la violation des règles relatives à la gestion des biens appartenant à l'Etat et aux autres organismes publics ;
- l'approbation donnée à une décision violant les règles visées aux 1^{er} et 2^{ème} tirets du présent article par une autorité chargée de la tutelle ou du contrôle desdits organismes ;
- le fait, pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions, d'octroyer ou de tenter d'octroyer à elle-même ou à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature ;
- le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;
- le fait d'avoir dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations, procuré ou tenté de procurer à autrui ou à soi-même, directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour l'Etat, ou tout autre organisme public ;
- le fait d'avoir produit, à l'appui ou à l'occasion des liquidations des dépenses, des fausses certifications ;
- le fait d'avoir omis sciemment de souscrire les déclarations qu'ils sont tenus de fournir aux administrations fiscales conformément aux législations nationales ou d'avoir fourni sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes.

Article 81

Le régime des sanctions autres que disciplinaires relatif aux fautes de gestion énumérées à l'article 80 de la présente Directive est défini par les législations nationales.

Article 82

Les comptables publics patents sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils ont la charge et des contrôles qu'ils sont tenus d'effectuer.

les comptables de fait encourent les mêmes sanctions que les comptables publics patents.

En cas de défaillance dans la tenue des comptes, la Cour des comptes peut condamner le comptable public concerné à des sanctions prévues par la législation nationale.

Article 83

La responsabilité pécuniaire des comptables publics se trouve engagée dès lors qu'une des situations suivantes advient :

- un déficit de caisse ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté ;
- une recette n'a pas été recouvrée ;
- une dépense a été irrégulièrement payée ;
- un organisme public a dû procéder, par la faute du comptable public, à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

Article 84

La responsabilité pécuniaire d'un agent public ne peut être mise en jeu que par le ministre chargé des finances ou la Cour des comptes.

Quand la responsabilité pécuniaire d'un agent public est engagée, il est constitué en débet. Le débet est l'obligation, pour l'agent public de réparer, sur ses deniers propres, le préjudice qu'il a causé à la collectivité publique.

Tout agent public dont la responsabilité pécuniaire est engagée peut obtenir remise gracieuse des sommes laissées à sa charge dans les conditions prévues par la réglementation nationale. La remise gracieuse suite à un arrêt de débet est soumise à un avis conforme de la Cour des comptes.

Lorsqu'un agent commet une faute de gestion prévue à l'article 80 de la présente Directive ou un manquement aux règles de discipline dans le domaine budgétaire ou financier, le pouvoir disciplinaire prévu par les législations nationales sur la fonction publique est exercé par le ministre chargé des finances, quel que soit le ministère de rattachement de l'agent.

TITRE X : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 85

Les dispositions de la présente Directive sont transposées par les Etats membres dans leur législation nationale au plus tard le 31 décembre 2011.

Article 86

Les dispositions de la présente Directive sont appliquées au plus tard le 1^{er} janvier 2012.

Toutefois, les Etats membres ont jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour procéder à l'application intégrale des dispositions relatives:

- à la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal telle que prévue à l'article 68 de la présente Directive ;
- aux programmes et aux dotations tels que prévus notamment aux articles 12, 13, 14, 15 et 16 de la présente Directive, ainsi que des annexes y relatives dans les articles 46, 47 et 50 de la présente Directive ;

- à la programmation pluriannuelle des dépenses, telle que prévue à l'article 53 de la présente Directive ;
- aux tableaux matriciels croisés prévus au 7° de l'article 46 de la présente Directive ;
- aux règles et procédures découlant du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale prévue à l'article 72 de la présente Directive.

Pour ce dernier cas, les Etats membres qui le souhaitent disposent d'un délai supplémentaire de deux (2) ans.

Lorsqu'un Etat membre utilise les délais prévus aux alinéas ci-dessus, les règles prescrites par la Directive n° 5-97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances et ses textes modificatifs restent applicables.

Article 87

Sous réserve de la disposition spécifique prévue au dernier alinéa de l'article 86 ci-dessus, la présente Directive abroge et remplace toutes les dispositions antérieures contraires, notamment la Directive n° 5-97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances et ses textes modificatifs.

Article 88

La Commission de l'UEMOA met en place un système de suivi des mesures de transposition et d'application de la présente Directive par les Etats membres.

Elle met à leur disposition des mesures de soutien et un dispositif d'accompagnement pour la mise en œuvre de la présente Directive.

Article 89

La présente Directive qui entre en vigueur à compter de sa date de signature, sera publiée au Bulletin Officiel de l'Union.

Fait à Dakar, le 26 juin

2009 Pour le Conseil des Ministres

Le Président,

Charles Koffi DIBY

**ANNEXE N°2 : DIRECTIVE N°01/2009/CM/UEMOA
PORTANT CODE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES
FINANCES PUBLIQUES AU SEIN DE L'UEMOA**



Le Conseil des Ministres

DIRECTIVE N°01/2009/CM/UEMOA

**PORTANT CODE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES
PUBLIQUES AU SEIN DE L'UEMOA**

**LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST
AFRICAIN (UEMOA)**

Vu le Traité instituant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, notamment en ses articles 16, 20, 21 et 67 ;

Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du 10 mai 1996, relative à la mise en œuvre de l'UEMOA ;

Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du 28 janvier 1999, sur le renforcement de la convergence et l'accélération de la croissance économique dans les Etats membres de l'UEMOA ;

**ANNEXE N02 : DIRECTIVE N 01/2009/CM/UEMOA PORTANT CODE DE TRANSPARENCE DANS LA
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU SEIN DE L'UEMOA**

Vu la Directive N° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000, portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA ;

Soucieux de la nécessité d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, en vue de conforter la croissance économique ;

Sur proposition de la Commission,

Après avis du Comité des Experts Statutaire, en date du 06 mars 2009 ;

EDICTE LA PRESENTE DIRECTIVE :

Article premier

Est adopté «le Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA » tel qu'annexé à la présente Directive dont il fait partie intégrante.

Article 2

La Commission et les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour conformer la préparation et l'adoption des textes se rapportant directement ou indirectement à la gestion des finances publiques aux principes et règles définis par ledit Code.

Les dispositions de l'alinéa 1er du présent article s'appliquent notamment à la préparation et à l'adoption des directives portant :

- Lois de Finances ;

- Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;

- Plan Comptable de l'Etat ;
- Nomenclature Budgétaire de l'Etat ;
- Tableau des Opérations Financières de l'Etat ;
- Plan Comptable et Nomenclature Budgétaire des Collectivités locales.

Article 3

La présente Directive abroge la Directive N° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA.

Article 4

La Commission de l'UEMOA est chargée du suivi de l'exécution de la présente Directive qui sera publiée au Bulletin Officiel de l'Union et entrera en vigueur à compter du 1er janvier 2012.

Fait à Abidjan, le 27 mars 2009

Pour le Conseil des Ministres Le Président,

Charles Koffi DIBY

ANNEXE

**CODE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU SEIN
DE L'UEMOA**

Préambule

L'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie.

La collecte et l'utilisation des fonds publics respectent les principes de l'Etat de droit : la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité. Les institutions de l'Etat, gardiennes de ce bien commun, ont chacune leurs missions et responsabilités dans sa préservation et son usage pour le bien de tous. Les impacts des finances publiques sur l'économie, à court terme comme à long terme, sont mis en évidence pour que chacun puisse prendre conscience des enjeux qu'ils représentent. Le choix des dépenses et des recettes par les pouvoirs publics est clair et intervient au terme d'un débat large et ouvert. L'organisation et la procédure de gestion des fonds sont claires et simples tout en apportant les garanties de sécurité les plus absolues. Les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics : ils sont mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques. Les acteurs publics qui pilotent et gèrent les fonds publics, élus ou fonctionnaires, acceptent des obligations d'intégrité et de rectitude particulièrement exigeantes, à mesure de la confiance qui leur est faite. Les sanctions prévues sont effectivement mises en œuvre.

Dans cette perspective, le présent Code de transparence, définit les principes et obligations que les Etats membres respectent, dans leur législation comme dans leurs pratiques, aussi bien pour la gestion des fonds de l'Etat que celle des autres administrations publiques.

I- LEGALITE ET PUBLICITE DES OPERATIONS FINANCIERES PUBLIQUES

- 1.1 Les règles relatives à l'assiette, au taux et au recouvrement des impositions de toute nature sont définies par la loi. Les textes relatifs à la fiscalité sont facilement lisibles et compréhensibles. Une information large, régulière et approfondie sur la fiscalité et ses évolutions est faite au bénéfice des contribuables.
- 1.2 Les contestations liées aux obligations fiscales et non fiscales sont examinées dans des délais raisonnables.
- 1.3 Aucune dépense publique ne peut être engagée et payée si elle n'est préalablement définie dans un texte, législatif ou réglementaire, régulièrement adopté et publié. L'administration fixe de façon explicite les règles et critères qu'elle suit dans le choix des dépenses et l'attribution des crédits. Ces règles sont accessibles au public.
- 1.4 La réglementation applicable aux passations de marchés publics et de délégations de service public est conforme au présent Code de transparence ainsi qu'aux normes et meilleures pratiques internationales.

**ANNEXE N02 : DIRECTIVE N 01/2009/CM/UEMOAPORTANT CODE DE TRANSPARENCE DANS LA
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU SEIN DE L'UEMOA**

- 1.5 Les ventes de biens publics s'effectuent de manière ouverte, et les transactions importantes font l'objet d'une information spécifique.
- 1.6 Les contrats entre l'administration publique et les entreprises, publiques ou privées, notamment les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les entreprises exploitant des concessions de service public, sont clairs et rendus publics. Ces principes valent tant pour la procédure d'attribution du contrat que pour son contenu.
- 1.7 Les relations entre l'administration publique et les entreprises publiques sont régies par des dispositions claires et accessibles au public.
- 1.8 Toute concession de droit d'utilisation ou d'exploitation d'actifs publics ainsi que les partenariats public-privés, s'appuient sur des bases juridiques formelles et explicites.
- 1.9 Lorsque les décisions gouvernementales sont susceptibles d'avoir un impact financier, un chiffrage de l'impact budgétaire complet de ces décisions, en recettes comme en dépenses, est rendu public.

II-ATTRIBUTIONS ET RESPONSABILITES DES INSTITUTIONS

- 2.1 La répartition des compétences, des charges et des ressources publiques entre les différents niveaux de collectivités publiques, et les relations financières qu'elles entretiennent entre elles, sont clairement définies et font régulièrement l'objet d'une information globale, claire et cohérente.
- 2.2 Les compétences et responsabilités respectives du Gouvernement et du Parlement en matière de conduite de la politique budgétaire, de choix des dépenses et des recettes publiques ainsi qu'en matière d'exécution et de contrôle budgétaires, sont clairement définies en application de la Constitution et de la loi organique sur les finances publiques.
- 2.3 En matière budgétaire, le Parlement est appelé à délibérer chaque année sur le projet de budget de l'Etat et sur son exécution. Les parlementaires disposent d'un droit d'information et de communication sans réserve sur tous les aspects relatifs à la gestion des deniers publics.
- 2.4 Est établi et rendu public un calendrier budgétaire annuel de préparation du budget. Ce calendrier notamment prévoit, dans un délai raisonnable précédant le dépôt des projets de loi de finances, la

publication par le Gouvernement de ses hypothèses économiques, de ses grandes orientations budgétaires pour l'année à venir et des principales mesures du prochain projet de budget : ce rapport fait l'objet d'un débat au Parlement.

- 2.5 A l'intérieur du Gouvernement, le rôle et les responsabilités respectives du ministre chargé des finances, des autres ministres et du chef du Gouvernement sont clairement définis ; les grandes options de politique budgétaire sont arrêtées collégialement par le gouvernement.
- 2.6 Les juridictions compétentes pour statuer sur les litiges et contentieux en matière de recettes fiscales et non fiscales, en matière de dépenses, de financement, de gestion domaniale, de marchés publics et de délégation de service public sont clairement identifiées.
- 2.7 Dans les trois mois suivant chaque alternance politique, la situation globale des finances publiques, et en particulier la situation du budget de l'Etat et de son endettement, fait l'objet d'un rapport préparé par le Gouvernement et audité par un organe public indépendant et publié.
- 2.8 Les principes ci-dessus sont transposés au plan local, avec les adaptations nécessaires, pour déterminer en matière de finances publiques, les pouvoirs respectifs des exécutifs locaux et des assemblées délibérantes, ainsi que la procédure budgétaire locale.

III- CADRE ECONOMIQUE

- 3.1 Le budget de l'Etat s'insère dans un cadre global de politique macroéconomique, financière et budgétaire à moyen terme couvrant l'année à venir et les deux années suivantes. Les hypothèses économiques retenues sont explicitées et justifiées. Ce cadre global est cohérent avec les engagements pris en application du Pacte de stabilité de l'UEMOA et comporte toutes les informations nécessaires à l'application des dispositifs de surveillance associés à ce pacte.
- 3.2 Le Gouvernement établit et publie, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport sur les perspectives d'évolution des finances publiques à long terme permettant notamment d'apprécier leur soutenabilité.
- 3.3 Le solde (déficit, équilibre ou excédent) du budget de l'Etat est arrêté par une loi de finances. Le solde global consolidé de l'ensemble des administrations publiques ajoutant aux finances de l'Etat celles des collectivités locales et celles des organismes de protection sociale est publié dans des documents annexes aux lois de finances.

- 34 Le Gouvernement publie des informations détaillées sur le niveau et la composition de son endettement, interne comme externe, de ses actifs financiers et de ses principales obligations non liées à la dette (notamment sur les droits acquis concernant les retraites de la fonction publique ainsi que sur les garanties accordées aux entités publiques comme privées) ainsi que de ses avoirs en ressources naturelles.
- 35 La documentation budgétaire rend compte de la situation financière consolidée des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des finances des sociétés et établissements publics.

IV- ELABORATION ET PRESENTATION DES BUDGETS PUBLICS

- 4.1 Les budgets annuels sont réalistes et sincères tant dans leurs prévisions de dépenses que de recettes.
- 4.2 Les budgets et comptes publics, dans un souci d'exhaustivité, couvrent l'ensemble des opérations budgétaires et extrabudgétaires de l'administration publique. Aucune recette ne peut être affectée à une dépense prédéterminée, sauf, par exception, lorsqu'un lien économique réel existe entre une recette donnée et la dépense qu'elle finance.
- 4.3 Les données financières sont présentées sur une base brute, en distinguant les recettes, les dépenses et le financement de la trésorerie. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont réunies dans un même budget et la procédure de préparation et d'adoption est unique et commune à ces deux catégories de dépenses.
- 4.4 Des informations comparables à celles du budget de l'année sont fournies sur l'exécution du budget de l'année précédente; les changements de règles et périmètres de budgétisation opérés d'une année sur l'autre sont signalés de façon à pouvoir disposer de séries homogènes dans le temps.
- 4.5 A l'appui des documents budgétaires, une description des principales mesures de dépenses et de recettes est fournie sur la base des objectifs des missions des administrations publiques, en précisant leur contribution aux objectifs de politique économique et leur cohérence avec chacune des grandes politiques publiques conduites par le Gouvernement.
- 4.6 Chaque catégorie de dépenses est prévue et autorisée selon une nomenclature stable et claire permettant de déterminer l'autorité responsable de la gestion du crédit, la nature économique de la dépense et la politique publique à laquelle elle contribue.

- 4.7 Une comparaison des résultats et des objectifs, tant financiers que physiques, des principaux programmes budgétaires représentatifs des politiques publiques est communiquée au Parlement chaque année.
- 4.8 Le produit de toutes les sources de recettes, y compris celles liées aux activités de mise en valeur des ressources naturelles et à l'assistance extérieure, apparaît de façon détaillée et justifiée dans la présentation du budget annuel.
- 4.9 La nature et le coût budgétaire des exonérations et dérogations fiscales ainsi que les prêts, avances et garanties font l'objet d'une présentation détaillée à l'occasion de l'adoption du budget annuel.
- 4.10 Tout écart significatif entre une prévision budgétaire et le résultat effectif correspondant ainsi que toute proposition de révision de prévision et d'autorisation budgétaires font l'objet de justifications détaillées et explicites.

V- MISE EN OEUVRE DES RECETTES ET DES DEPENSES

- 5.1 Les modifications des budgets publics éventuellement nécessaires dans le courant de l'exercice, sont présentées dans les mêmes formes que celles suivies pour le budget initial.
- 5.2 La situation de l'exécution budgétaire fait l'objet périodiquement, en cours d'année, de rapports publics.
- 5.3 Chaque étape du processus d'exécution de la dépense et de la recette est clairement définie, sans confusion, ni duplication. Les responsabilités de chacun des acteurs concernés, et leurs modalités de contrôle et de sanctions, négatives ou positives, sont formellement explicitées.
- 5.4 Les comptes définitifs, contrôlés et accompagnés des rapports de contrôle, permettent chaque année, de vérifier le respect des autorisations budgétaires ainsi que l'évolution du patrimoine de l'Etat. Ils sont établis dans le respect des principes, règles et pratiques comptables internationalement reconnus. Ces comptes sont présentés au Parlement et publiés avant la présentation du budget suivant.
- 5.5 Les activités et les finances des administrations publiques sont soumises à un contrôle interne.
- 5.6 Les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des Comptes, dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre.

Le programme et les méthodes de travail de la Cour des Comptes ainsi que les conclusions de ses travaux sont établis en toute indépendance du pouvoir exécutif.

- 5.7 La Cour des Comptes rend publics tous les rapports qu'elle transmet au Parlement, au Gouvernement et au Président de la République. Elle publie également ses décisions particulières sur son site web s'il existe et dans au moins deux grands journaux nationaux de grande diffusion. Un suivi de ses recommandations est organisé et les résultats de ce suivi sont régulièrement portés à la connaissance du public.
- 5.8 Les administrations statistiques peuvent collecter, traiter et diffuser les informations en toute indépendance par rapport aux autorités politiques.

VI- INFORMATION DU PUBLIC

- 6.1 La publication, dans des délais appropriés, d'informations sur les finances publiques est définie comme une obligation légale de l'administration publique.
- 6.2 Le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques est annoncé au seuil de chaque année et respecté.
- 6.3 L'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers sont organisés dans un souci de pédagogie et d'objectivité ; la presse, les partenaires sociaux et d'une façon générale tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques.
- 6.4 L'ensemble des informations et documents relatifs aux finances publiques mentionnés dans le présent Code de transparence sont publiés par les institutions compétentes sur leur site internet dès qu'ils sont disponibles.
- 6.5 Un guide synthétique budgétaire clair et simple est diffusé, à destination du grand public, à l'occasion du budget annuel pour décomposer les grandes masses des recettes et des dépenses ainsi que leur évolution d'une année à l'autre.

VII- INTEGRITE DES ACTEURS

- 7.1 Les détenteurs de toute autorité publique, élus ou hauts fonctionnaires, font une déclaration de leur patrimoine en début et en fin de mandat ou de fonction. Une loi spécifique précise les conditions et le

périmètre d'application de ce principe et définit les infractions et sanctions de tout enrichissement illicite.

- 7.2 Le comportement des agents de l'Etat est régi par des règles déontologiques claires et largement connues de tous. Un code de déontologie spécifique aux élus, inspiré des principes du présent Code de transparence, est établi par le Parlement. Les règles et procédures disciplinaires de la fonction publique sont renforcées en ce qui concerne les infractions en matière de finances publiques.
- 7.3 Des sanctions, prononcées dans le respect des règles de l'Etat de droit, sont prévues à l'encontre de tous ceux qui, élus ou fonctionnaires, ont à connaître ou à gérer des deniers publics. La non dénonciation à la justice de toute infraction à ces règles par un agent public qui en aurait eu connaissance est sanctionnée pénalement.
- 7.4 Les procédures et les conditions d'emploi dans la fonction publique sont fixées par la loi. Nul ne peut être nommé ou affecté dans un poste comportant des responsabilités financières sans qu'ait été vérifiées préalablement ses compétences techniques, ses aptitudes professionnelles et les garanties déontologiques qu'il présente. Des programmes de formation adaptés entretiennent et actualisent ces compétences.
- 7.5 Les administrations et services en charge de la gestion des finances publiques disposent des conditions financières, matérielles et morales nécessaires à la bonne exécution de leurs missions.
- 7.6 Les administrations financières, fiscales et douanières sont protégées par la loi de toute influence politique. Elles veillent au respect des droits des contribuables et à l'information du public à intervalles réguliers de leurs activités.
- 7.7 Toutes les ressources de fonctionnement des administrations, y compris les ressources spécifiques qu'elles tirent de leur activité propre sont entièrement intégrées dans les comptes publics et récapitulées chaque année dans un document transmis au Parlement.
- 7.8 Les conditions, modalités et sources de financement des partis politiques sont fixées dans une loi spécifique.
- 7.9 Les budgets et comptes des institutions et organes constitutionnels sont établis et gérés dans les mêmes conditions de transparence, de sincérité et de contrôle que celles qui sont définies par le présent Code pour l'ensemble des administrations.

**ANNEXE N°3 : DIRECTIVE N°07/2009/CM/UEMOA
PORTANT REGLEMENT GENERAL SUR LA COMPTABILITE
PUBLIQUE AU SEIN DE L'UEMOA**

**UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE
OUEST AFRICAINE**



Le Conseil des Ministres

**DIRECTIVE N°07/2009/CM/UEMOA
PORTANT REGLEMENT GENERAL SUR LA COMPTABILITE
PUBLIQUE AU SEIN DE L'UEMOA**

**LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION
ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST
AFRICAIN (UEMOA)**

- Vu** le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, notamment en ses articles 16, 20, 21 et 67 ;
- Vu** la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du 28 janvier 1999, sur le renforcement de la convergence et l'accélération de la croissance économique dans les Etats membres de l'UEMOA ;
- Vu** la Directive n° 06-97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique et ses modificatifs;
- Vu** la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- VU** la Directive n°06/CM/UEMOA du 26 juin 2009, relative aux lois de finances ;
- Soucieux** de la nécessité d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, en vue de conforter la croissance économique ;
- Sur** proposition de la Commission,

Après avis du Comité des Experts Statutaire, en date du 19 juin 2009 ;

EDICTE LA PRESENTE DIRECTIVE :

TITRE PREMIER: DES DISPOSITIONS GENERALES

Article premier

La présente Directive fixe les règles fondamentales régissant l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières, la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou confiés à l'Etat et à ses établissements publics à caractère administratif.

Les collectivités locales et leurs établissements, ainsi que les organismes de sécurité sociale le cas échéant, sont régis par des textes particuliers qui s'inspirent des principes définis dans la présente Directive.

Article 2

Les biens immobiliers, les biens mobiliers, les valeurs, titres et matières qui constituent le patrimoine de l'Etat sont acquis, affectés, conservés et cédés dans les conditions fixées par la présente Directive, et les règles particulières concernant la passation des marchés publics, la comptabilité des deniers, des valeurs et celle des matières.

Article 3

Les ressources et les charges de l'Etat sont autorisées par une loi de finances qui est exécutée conformément aux lois, règlements et instructions en vigueur.

Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi de finances.

De même, les emprunts à moyen et long termes, les cessions d'actifs et les prêts et avances, font l'objet d'autorisation par une loi de finances.

En cours d'année, des opérations modificatives de la loi de finances peuvent intervenir pour changer la répartition initiale sous la forme d'ouverture de crédits par décret d'avances, de transferts de crédits, de virements de crédits, de fonds de concours, de reports de crédits et de rétablissements de crédits dans les conditions fixées par la Directive relative aux lois de finances.

TITRE II : DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES

Chapitre premier : Des dispositions communes

Article 4

Les opérations relatives à l'exécution de la loi de finances et à la gestion des biens de l'Etat font intervenir deux catégories d'agents : les ordonnateurs et les comptables.

Article 5

Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable sont incompatibles. Les conjoints, les ascendants et les descendants des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes auprès desquels ces ordonnateurs exercent leurs fonctions.

Ces incompatibilités peuvent être étendues par les réglementations nationales.

Article 6

Il est interdit à toute personne non pourvue d'un titre légal d'exercer des fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier ou de comptable public, sous peine de poursuites prévues par la loi.

Le titre légal résulte de la nomination et de l'accréditation d'un ordonnateur, d'un contrôleur financier ou d'un comptable public conformément aux lois et règlements.

Article 7

L'accréditation est l'obligation qui est faite à un agent intervenant dans les opérations financières de l'Etat de notifier à d'autres agents désignés par les lois et règlements, son acte de nomination et son spécimen de signature.

L'accréditation s'effectue par diligence de l'agent lui-même dès son installation et sous sa responsabilité.

Chapitre 2 : Des ordonnateurs

Article 8

Est ordonnateur toute personne ayant qualité au nom de l'Etat de prescrire l'exécution des recettes et/ou des dépenses inscrites au budget.

Les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution, sous réserve du pouvoir de régulation des crédits budgétaires et de gestion de la trésorerie de l'Etat du ministre chargé des finances, et du pouvoir du contrôleur financier définis dans la Directive relative aux lois de finances.

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'Etat.

Les ordonnateurs peuvent déléguer tout ou partie des crédits dont ils ont la charge à des agents publics dans les conditions déterminées par les réglementations nationales.

Les directeurs des établissements publics nationaux sont ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses de ces établissements. Ils peuvent déléguer leurs pouvoirs dans les conditions prévues par les lois et règlements régissant les établissements publics.

Les ordonnateurs peuvent également être
suppléés en cas d'absence ou d'empêchement.

Article 9

Pendant une période maximum de cinq (5) ans à compter de la date de transposition de la présente Directive, les Etats 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.

Durant cette période, le ministre chargé des finances peut déléguer son pouvoir d'engagement et d'ordonnancement à un ou plusieurs ministres ainsi qu'aux présidents des institutions constitutionnelles pour leurs budgets respectifs.

Article 10

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie. Il prescrit l'exécution des recettes, constate les droits de l'Etat, liquide et émet les titres de créances correspondants.

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal des crédits, des programmes et des budgets annexes de son ministère.

Article 11

Le ministre chargé des finances est responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect de l'équilibre budgétaire et financier défini par celle-ci. A ce titre, il dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet, au cours de l'exécution du budget :

- d'annuler un crédit devenu sans objet au cours de l'exercice;
- d'annuler un crédit pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire et financier de la loi de finances.

En outre, le ministre chargé des finances peut subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'Etat.

Article 12

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des dépenses mentionnées au titre III de la présente Directive.

Sous réserve des dispositions particulières de l'article 11 de la présente Directive, ils procèdent aux engagements, liquidations et ordonnancements.

Les ordonnateurs émettent les ordres de mouvement affectant les biens et matières de l'Etat.

Article 13

Les ordonnateurs sont accrédités auprès des comptables publics assignataires des opérations dont ils prescrivent l'exécution, conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente Directive.

Article 14

Les ordonnateurs sont personnellement responsables des contrôles qui leur incombent dans l'exercice de leurs fonctions. Ils encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale ou civile, sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour des comptes à raison des fautes de gestion.

Dans les conditions définies par la Directive portant lois de finances, les membres du gouvernement et les présidents des institutions constitutionnelles encourent, à raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoient les constitutions des Etats membres.

Article 15

Les actes des ordonnateurs, engagement, liquidation et ordonnancement sont retracés dans la comptabilité budgétaire permettant de suivre le déroulement des opérations budgétaires et d'effectuer le rapprochement avec les écritures des comptables publics.

Chapitre 3 : Des comptables publics

Section première: De la définition et des catégories de comptables publics Article 16

Est comptable public tout agent public régulièrement habilité pour effectuer, à titre exclusif, au nom de l'Etat ou d'un organisme public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables.

Les modalités de nomination des comptables publics sont définies par les réglementations nationales.

Est comptable de fait, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'immisce dans la gestion de deniers publics.

Les organismes publics, tels que définis dans l'article 55 de la Directive portant lois de finances, comprennent en particulier les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale.

Article 17

Les différentes catégories de comptables publics sont :

- les comptables deniers et valeurs ;
- 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.

Le comptable supérieur est le comptable 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.

Les fonctions de directeur chargé de la comptabilité publique ou de directeur chargé du Trésor sont incompatibles avec les fonctions de comptable public.

Article 18

Le comptable public deniers et valeurs visé à l'article 17 de la présente Directive est seul habilité à effectuer les opérations ci-après décrites :

- la prise en charge et le recouvrement des rôles, titres de perception, bulletins de liquidation et ordres de recettes non fiscales qui lui sont remis par un ordonnateur, des créances constatées par un contrat ou un marché public, un titre de propriété ou tout autre titre ou acte dont il assure la conservation ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les administrations publiques sont habilitées à recevoir ;
- le visa, la prise en charge et le règlement des dépenses, soit sur ordre émanant d'un ordonnateur accrédité, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de sa propre initiative, ainsi que la suite à donner aux oppositions et autres significations ;
- la garde et la conservation des fonds, valeurs, titres et matières appartenant ou confiés à l'Etat ou aux autres administrations publiques ;

- le maniement des fonds et les mouvements des comptes de disponibilités ;
- la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;
- la tenue de la comptabilité du poste qu'il dirige.

Article 19

Sous l'autorité du ministre chargé des finances, les comptables directs du Trésor, principaux ou secondaires, exécutent toutes opérations budgétaires, financières, et de trésorerie de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

Article 20

Les comptables des administrations financières des Impôts et des Douanes sont des fonctionnaires ou agents ayant qualité de comptables deniers et valeurs et 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'Etat, ainsi que les lois et règlements.

Les comptables des administrations financières peuvent 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.

Les opérations des comptables des administrations financières sont centralisées dans les écritures du Trésor.

Article 21

Les agents comptables des établissements publics exécutent toutes les opérations de recettes et de dépenses budgétaires ainsi que toutes les opérations de trésorerie de l'établissement auprès duquel ils sont accrédités.

L'agent comptable, chef des services de la comptabilité, a la qualité de comptable principal.

Des comptables secondaires peuvent être désignés selon les modalités prévues par les réglementations nationales et les textes particuliers organisant les établissements publics.

Article 22

Les comptables peuvent avoir sous leur autorité des régisseurs de recettes et d'avances.

Ces régisseurs de recettes et d'avances, sont habilités à exécuter des opérations d'encaissement ou de décaissement. Ils sont personnellement et pécuniairement responsables de leurs opérations.

Le comptable public de rattachement a l'obligation de contrôler sur pièces et sur place

les opérations et la comptabilité des régisseurs. Il est personnellement et pécuniairement responsable des opérations des régisseurs dans la limite des contrôles qui lui incombent.

Les modalités de création, de fonctionnement des régies de recettes et des régies d'avances, ainsi que les conditions de nomination des régisseurs sont fixées par les réglementations nationales.

Section 2 : Des droits et obligations des comptables publics

Article 23

Les comptables publics sont astreints à la prestation de serment devant les juridictions compétentes et à la constitution de garanties.

La formule de serment est définie par les réglementations nationales.

Aucun comptable ne peut entrer en fonction s'il n'a pas justifié de l'accomplissement de ces deux obligations.

Un arrêté du ministre chargé des finances fixe les conditions de constitution, de gestion et de libération des garanties des comptables publics.

Conformément au Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, les Etats membres garantissent aux comptables publics les conditions matérielles, financières et morales nécessaires à la bonne exécution de leurs missions.

Article 24

Les comptables publics sont accrédités auprès des ordonnateurs ainsi que, le cas échéant, des autres comptables publics avec lesquels ils sont en relation.

Article 25

Les comptables publics peuvent déléguer leurs pouvoirs à un ou plusieurs mandataires ayant qualité pour agir en leur nom et sous leur responsabilité. Sauf dérogation autorisée par le ministre chargé des finances, le mandataire doit être choisi parmi les agents du poste.

Le mandataire est accrédité dans les mêmes conditions que le comptable titulaire.

Article 26

Les seuls contrôles que les comptables publics sont tenus d'exercer sont les suivants :

a) en matière de recettes, le contrôle :

- de l'autorisation de percevoir les recettes, dans les conditions prévues, pour l'Etat et chaque catégorie d'administrations publiques, par les lois et règlements ;

- de la mise en recouvrement et de la liquidation des créances ainsi que de la régularité des réductions et des annulations de titres de recettes, dans la limite des éléments dont ils disposent ;

b) en matière de dépenses, le contrôle :

- de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, et de l'assignation de la dépense ;
- de la validité de la créance, portant sur :
 - la justification du service fait, résultant de la certification délivrée par l'ordonnateur ainsi que des pièces justificatives produites ;
 - l'intervention préalable des contrôles, autorisations, approbations, avis ou visas réglementaires ;
 - la production des justifications et, le cas échéant, du certificat de prise en charge à l'inventaire ;
 - l'application des règles de prescription et de déchéance ;
- du caractère libératoire du règlement incluant le contrôle de l'existence éventuelle d'oppositions, notamment de saisies-arrêts ou de cessions ;

c) en matière de patrimoine, le contrôle :

- de la prise en charge à l'inventaire des actifs financiers et non financiers acquis ;
- de la conservation des droits, privilèges et hypothèques des immobilisations incorporelles et corporelles.

Article 27

Les comptables publics procèdent à l'arrêté périodique de leurs écritures dans les conditions fixées par la réglementation comptable en vigueur.

Au 31 décembre de chaque année, ils procèdent obligatoirement à l'arrêté de toutes les caisses publiques. A cette date, il est établi un procès-verbal constatant et détaillant l'état de l'encaisse et des valeurs ainsi que celui des comptes de dépôts justifié par un état de rapprochement.

Un acte du ministre chargé des finances fixe les modalités relatives à l'organisation, au déroulement, au délai de dépôt, d'exploitation et de publication des rapports de ces opérations de contrôle.

Article 28

Les comptes de l'Etat sont produits à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel ils sont établis.

En cas de retard, des amendes peuvent être infligées aux comptables par la Cour des comptes.

En cas de besoin, un comptable commis d'office peut être désigné par le ministre chargé des finances pour produire les comptes de gestion.

Section 3 : De la responsabilité des comptables publics

Article 29

La responsabilité des comptables publics se trouve engagée dans les situations suivantes :

- un déficit de caisse ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté ;
- une recette n'a pas été recouvrée ;
- une dépense a été irrégulièrement payée, en manquement aux obligations de contrôles énumérés à l'article 26 de la présente Directive ;
- par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

Le comptable public dont la responsabilité est engagée a l'obligation de verser , de ses deniers personnels, une somme égale soit au montant du déficit ou manquant constaté, de la perte de recette subie, de la dépense payée à tort ou de l'indemnité mise de son fait à la charge de l'Etat ou de tout autre organisme public.

Les comptables publics ne sont ni personnellement ni pécuniairement responsables des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des produits qu'ils sont chargés de recouvrer.

Les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics selon les modalités procédurales décrites par la loi nationale portant organisation et fonctionnement de ladite Cour.

Article 30

Les comptables publics ne sont pas tenus de déférer aux ordres irréguliers qui engagent leur responsabilité personnelle et pécuniaire, sauf réquisition émanant de l'ordonnateur principal dans les conditions définies à l'article 50. Dans ce cas, la responsabilité de ce dernier se substitue à celle du comptable.

Article 31

La responsabilité pécuniaire d'un comptable public est mise en jeu par une décision de débet de nature soit administrative , soit juridictionnelle. Le débet administratif résulte d'un arrêté du ministre chargé des finances. Le débet juridictionnel résulte d'un arrêt de la Cour des comptes.

Les arrêtés de débet produisent les mêmes effets et sont soumis aux mêmes règles d'exécution que les décisions juridictionnelles. Ils sont susceptibles de recours.

Le comptable de fait peut être condamné par la Cour des comptes à une amende, en

raison de son immixtion dans les fonctions de comptable public. Cette amende est calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers. Son montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées.

Article 32

Les comptables publics peuvent obtenir une décharge de responsabilité ou la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge dans les conditions prévues par la réglementation nationale.

Les comptables publics peuvent bénéficier d'un sursis de versement pendant l'examen de leur demande de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse.

En cas de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse, les débits restent à la charge du budget de l'Etat ou de tout autre organisme public, concerné dans les conditions fixées par les réglementations nationales.

Section 4 : De la cessation de la fonction du comptable public et de la libération des garanties

Article 33

La cessation de fonction d'un comptable public est prononcée dans les mêmes formes que sa nomination.

Hormis le cas de décès ou d'absence irrégulière, la cessation de fonction d'un comptable public donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal de remise de service.

Dans les conditions définies par la réglementation, le ministre chargé des finances ou toute autre autorité supérieure compétente peut désigner, dans l'attente de la prise de fonction du comptable titulaire, un comptable intérimaire qui a les mêmes droits et obligations que ce dernier.

Article 34

La libération des garanties constituées par un comptable public ne peut intervenir que dans les conditions suivantes :

- pour les comptables principaux : après arrêts définitifs de quitus rendus par la Cour des comptes sur les différentes gestions dont ils avaient la charge jusqu'à leur cessation de fonction ou par intervention de la prescription acquisitive conformément aux dispositions de l'article 75 de la Directive portant lois de finances ;
- pour les comptables secondaires : après obtention du certificat de décharge délivré par le Directeur chargé de la comptabilité publique, sur avis des comptables principaux auxquels ces comptables secondaires sont rattachés ;
- le certificat de décharge est délivré dans un délai fixé par les réglementations nationales. Il permet uniquement d'accorder la libération

des garanties, mais n'emporte pas de conséquences quant à l'appréciation de la responsabilité éventuelle du comptable secondaire ;

- la libération des garanties est accordée par décision du ministre chargé des finances sur proposition du Directeur chargé de la comptabilité publique, après constatation que les conditions prévues ci-dessus sont réunies.

TITRE III : DES OPERATIONS D'EXECUTION DU BUDGET

Chapitre 1^{er} : Des opérations de recettes

Article 35

Les recettes de l'Etat comprennent les produits d'impôts, de taxes, de droits, les dons et les autres produits autorisés par les lois et règlements en vigueur ou résultant de décisions de justice ou de conventions.

Article 36

Seules les recettes définies à l'article 35 de la présente Directive peuvent être perçues.

Il est interdit d'accorder des exonérations en franchise des recettes définies à l'article 35 de la présente Directive ou d'effectuer gratuitement la délivrance de produits ou services payants de l'Etat.

Article 37

Il est fait recette au budget de l'Etat du montant intégral de tous les produits, quelle qu'en soit la provenance, et sans contraction entre les recettes et les dépenses.

Section première : De la constatation, de la liquidation et de l'ordonnancement des recettes

Article 38

Dans les conditions prévues pour chacune d'elles, les recettes sont constatées, liquidées et ordonnancées avant d'être prises en charge et recouvrées.

La constatation a pour objet d'identifier et d'évaluer la matière imposable.

La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la créance sur les redevables et d'indiquer les bases sur lesquelles elle est effectuée.

Toute créance constatée et liquidée fait l'objet d'un titre de perception ou d'un ordre de recette émis par l'ordonnateur du budget concerné qui en a seul l'initiative.

En matière d'impôts et taxes assimilées, les rôles, les avis d'imposition, les états de liquidation et les titres de régularisation forment titres de perception.

Les redevances pour services rendus et les autres produits divers et éventuels de l'Etat sont perçus sur ordres de recettes formant titres de perception des créances constatées par états de liquidation ou décisions administratives.

Toute erreur de liquidation donne lieu, soit à l'émission d'un ordre d'annulation ou de réduction de recette, soit à l'émission d'un ordre de recette complémentaire.

Article 39

Les règles d'exigibilité des créances de l'Etat sont fixées par les législations fiscales et douanières et, concernant les recettes non fiscales, par les textes les ayant instituées.

Les actes formant titres de perception sont notifiés aux comptables publics pour prise en charge selon les modalités déterminées par des textes particuliers ; ils sont notifiés aux redevables par avis les informant de la date d'échéance et des modalités de règlement.

Section 2 : Des recouvrements et des restes à recouvrer

Article 40

Les modalités de recouvrement des recettes et des restes à recouvrer sont régies par les réglementations nationales.

Section 3 : De la compensation et de la prescription de la recette publique

Article 41

Les débiteurs de l'Etat ne peuvent pas se prévaloir de leurs créances vis-à-vis de l'Etat pour s'opposer au paiement de leurs dettes.

Par contre, le comptable doit, préalablement à tout paiement, opérer la compensation légale entre les dettes et les créances assignées sur sa caisse.

Article 42

Les règles de prescription des recettes de l'Etat sont régies par les réglementations nationales.

Chapitre 2 : Des opérations de dépenses

Article 43

Les dépenses de l'Etat sont autorisées par la loi de finances. Celles de ses établissements publics à caractère administratif sont autorisées par leur conseil d'administration ou organes délibérants en tenant lieu.

Article 44

Les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées. Toutefois,

certaines catégories de dépenses limitativement énumérées peuvent, dans les conditions prévues par les textes en vigueur dans les Etats membres, être payées avant ordonnancement, mais doivent faire l'objet d'un ordonnancement de régularisation.

Section première : De la phase administrative de la dépense publique

Article 45

L'engagement juridique de la dépense publique est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

L'engagement comptable de la dépense publique consiste à affecter des crédits au paiement de la dépense.

Le montant total des engagements ne doit pas dépasser le montant des autorisations budgétaires, et doit demeurer subordonné aux lois et règlements nationaux.

Article 46

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle est faite au vu des titres et pièces justifiant la preuve des droits acquis par les créanciers.

Sauf dans les cas d'avance ou de paiement préalable autorisés par les lois et règlements, les services liquidateurs de l'Etat ne peuvent arrêter les droits des créanciers, y compris pour ce qui concerne les acomptes sur marché de travaux, biens ou services, qu'après constatation du service fait.

Article 47

L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné par l'ordonnateur au comptable assignataire de payer la dette de l'Etat.

Les ordres de paiement signés par les ordonnateurs sont assignés sur la caisse des comptables de l'Etat.

Article 48

Les modalités pratiques d'exécution de la dépense, lors de la phase administrative, sont fixées par les réglementations nationales.

Section 2 : De la phase comptable de la dépense publique et de la réquisition de paiement

Article 49

Le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Sous réserve des

exceptions prévues par les lois et règlements, les paiements ne peuvent intervenir qu'à l'échéance de la dette, après l'exécution du service, au vu de décisions individuelles d'attribution de subvention, d'allocation ou d'avance.

Article 50

Lorsqu'à l'occasion des contrôles prévus en matière de dépenses à l'article 26 de la présente Directive, des irrégularités sont constatées par les comptables, ceux-ci sont tenus de refuser le visa de la dépense.

Les comptables sont tenus d'adresser aux ordonnateurs et au ministre chargé des finances une déclaration écrite et motivée de leurs refus de visa, accompagnée des pièces rejetées.

En cas de désaccord persistant, l'ordonnateur principal, après avoir recueilli l'avis consultatif du ministre chargé des finances, peut réquisitionner le comptable selon les dispositions prévues par les réglementations nationales.

Dans ce cas, le comptable procède au paiement de la dépense, et annexe au mandat, une copie de sa déclaration de rejet et l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu. Une copie de la réquisition et une copie de la déclaration des rejets sont transmises à la Cour des Comptes et au ministre chargé des finances et publiées.

Toutefois, sous réserve des dispositions particulières propres aux réglementations nationales, les comptables ne peuvent déférer à la réquisition de l'ordonnateur dès lors que le refus de visa est motivé par :

- l'indisponibilité de crédits ;
- l'absence de justification du service fait, sauf pour les avances et les subventions ;
- le caractère non libératoire du règlement.

Lorsque le comptable obtempère, en dehors des cas ci-dessus, à l'ordre de payer de l'ordonnateur, il cesse d'être responsable personnellement et pécuniairement de la dépense en cause. Dans ce cas, la responsabilité est transférée à l'ordonnateur.

Article 51

Toutes oppositions ou autres significations ayant pour objet de suspendre le paiement doivent être adressées au comptable assignataire de la dépense. A défaut pour le saisissant ou l'opposant de remplir les formalités prescrites en la matière, l'opposition ou la signification sera réputée non avenue.

Article 52

Les règlements de dépenses sont faits par remise d'espèces, de chèques, virement, ou d'autres instruments de paiement dans les conditions fixées par les réglementations nationales. Ces règlements ne doivent intervenir que sous réserve de l'application par le comptable assignataire des dispositions de l'article 41 de la présente Directive relatives à la compensation légale.

Les comptables assignataires sont chargés de vérifier les droits et qualités des parties

prenantes et la régularité de leurs acquits et, à cet effet, d'exiger les pièces justificatives prévues par les réglementations nationales.

Article 53

Lorsque le créancier de l'Etat refuse de recevoir le paiement, la somme correspondante est consignée dans les écritures du Trésor dans l'attente de la solution du litige.

Section 2 : De la prescription de la dépense publique

Article 54

Conformément aux dispositions de la Directive relative aux lois de finances, sont prescrites au profit de l'Etat, toutes créances de tiers qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.

L'interruption, la suspension ou l'exemption de la prescription qui découle des dispositions du présent article sont régies par les réglementations nationales.

Chapitre 3 : Des opérations de trésorerie

Article 55

Sont définis comme opérations de trésorerie tous les mouvements de numéraires, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts, de comptes courants et de comptes de créances et de dettes à court, moyen et long termes.

Les opérations de trésorerie comprennent :

- les opérations d'encaissement et de décaissement;
- l'approvisionnement et le dégagement en fonds des caisses publiques ;
- l'escompte et l'encaissement des traites et obligations émises au profit de l'Etat dans le cadre de la réglementation en vigueur ;
- la gestion des fonds déposés par les correspondants et les opérations faites pour leur compte ;
- les tirages sur financements extérieurs, l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts publics à court, moyen et long termes ;
- les opérations de prêts et avances ;
- l'encaissement des produits des cessions d'actifs.

Article 56

Les opérations de trésorerie sont exécutées exclusivement par les comptables publics, soit à leur propre initiative, soit sur l'ordre du ministre chargé des finances ou à la demande des tiers qualifiés pour leur compte . Les opérations de trésorerie sont

décrites pour leur montant respectif et sans contraction.

Article 57

Les fonds détenus par les comptables publics sont gérés selon le principe de l'unité de caisse. Un poste comptable dispose, sauf dérogation expresse du ministre chargé des finances, d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire ou postal quel que soit le nombre d'unités administratives dont il assure la gestion.

L'unité de trésorerie est le principe selon lequel le Trésor a un seul compte ouvert à la banque centrale dans lequel toutes les ressources de l'Etat sont déposées et duquel tous les décaissements sont effectués.

Hormis les mouvements de numéraires nécessités par l'approvisionnement et le dégagement des caisses des comptables publics, tous les règlements entre comptables publics sont réalisés par compte de transfert ou par virement de compte.

Les comptables publics procèdent à l'encaissement des titres et obligations qu'ils détiennent. Ils les présentent à l'escompte dans les conditions prévues par la réglementation bancaire en vigueur.

Les plafonds des encaisses des comptables publics, ainsi que les conditions et délais de leur dégagement, sont fixés par arrêté du ministre chargé des finances en ce qui concerne les comptables du Trésor et des régies financières des Impôts et des Douanes, et par délibération du conseil d'administration des établissements publics à caractère administratif.

Article 58

Tous les fonds publics, y compris les ressources extérieures mobilisées au titre des projets sont déposés dans un compte unique du Trésor public ouvert dans les livres de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Toutefois, le ministre chargé des finances peut autoriser l'ouverture de comptes :

- sur le territoire national, à la BCEAO ou dans une banque commerciale pour y déposer les fonds mobilisés dans le cadre de conventions de financement des bailleurs de fonds. Dans ce cas, la convention de financement prévoit les modalités de gestion desdits comptes ;
- sur le territoire national, dans des banques commerciales situées dans des localités non desservies par des agences de la BCEAO;
- à l'étranger, dans des institutions financières agréées par le ministre chargé de finances.

Article 59

Les fonds appartenant au Trésor public sont insaisissables.

Article 60

La conversion de la dette publique ne peut être opérée que conformément aux autorisations données par une loi de finances.

Les réglementations nationales fixent les conditions dans lesquelles les titres d'emprunt émis par l'Etat détériorés, perdus ou volés peuvent être frappés d'opposition, remplacés ou remboursés.

Article 61

Les correspondants du Trésor sont les 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.

Les réglementations nationales fixent les conditions d'ouverture ou de fonctionnement des comptes ouverts au nom des correspondants.

Les comptes ouverts au nom des correspondants ne peuvent présenter de découvert.

Chapitre 4 : Des opérations sur le patrimoine

Article 62

Le patrimoine financier de l'Etat est l'ensemble des actifs financiers détenus, à savoir les espèces, les dépôts à vue et à terme, les valeurs mobilières ou les créances sur les tiers.

Le patrimoine non financier est l'ensemble des biens corporels et incorporels appartenant à l'Etat.

Article 63

La gestion du patrimoine de l'Etat relève de la compétence de chaque ordonnateur dans la limite de la part existant dans son ministère ou institution, sous réserve des pouvoirs des autorités chargées du patrimoine non financier.

Les modalités de prise en charge, d'emploi et de conservation des biens et des matières, des objets et des valeurs sont fixées selon les réglementations nationales.

Les règles de classement et d'évaluation des divers éléments du patrimoine mobilier et immobilier et des stocks, les limites dans lesquelles doivent être fixés les taux d'amortissement ou les provisions pour dépréciation ainsi que les modalités de réévaluation sont prévues par un dispositif communautaire.

En attendant la mise en place de ce dispositif communautaire, les réglementations nationales s'appliquent.

Les biens corporels et incorporels appartenant à l'Etat ou à tout autre organisme public doté d'un compte public sont insaisissables.

Article 64

Les conditions de réforme et de cession des biens durables du patrimoine sont déterminées par les réglementations nationales.

Chapitre 5 : De la justification des opérations

Article 65

Les opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie et de patrimoine qui sont décrites aux chapitres 1 à 4 du titre III de la présente Directive doivent être appuyées des pièces justificatives prévues dans une nomenclature établie par arrêté pris par le ministre chargé des finances après avis de la Cour des comptes.

Article 66

Les pièces justificatives des opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie et de patrimoine produites à l'appui des comptes adressés à la Cour des comptes sont tenues à sa disposition pendant toute la durée de ses investigations.

Lorsqu'elles sont conservées par les comptables publics, elles ne peuvent être détruites avant l'examen des comptes concernés ou avant la durée de prescription applicable à l'opération.

La durée de conservation des pièces justificatives est de dix ans. Elle peut être prorogée par les réglementations nationales.

Article 67

En cas de perte, de vol, de destruction ou de détérioration de pièces justificatives remises aux comptables, ceux-ci établissent un certificat de perte transmis au comptable supérieur qui peut autoriser le comptable subordonné à pourvoir au remplacement des pièces sous forme de duplicata.

TITRE IV : DE LA COMPTABILITE ET DES COMPTES DE L'ETAT

Chapitre premier : Des dispositions communes

Article 68

Le plan comptable de l'Etat s'inspire du Système Comptable Ouest Africain et des autres normes comptables internationales, tout en tenant compte des spécificités de l'Etat.

Article 69

La comptabilité de l'Etat 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 ratios et tableaux de bord.

Article 70

La comptabilité de l'Etat comprend une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale.

Sous réserve des dispositions prévues aux articles ci-après, les règles générales de comptabilité sont définies par les réglementations nationales.

Article 71

La comptabilité de l'Etat comprend :

- toutes les opérations rattachées au budget de l'année en cause jusqu'à la date de clôture de ce budget selon les réglementations nationales ;
- toutes les opérations de trésorerie et les opérations sur le patrimoine faites au cours de l'année ainsi que les opérations de régularisation.

Les comptes de l'Etat sont arrêtés à la fin de la période d'exécution du budget par les ordonnateurs en ce qui concerne la comptabilité budgétaire et la comptabilité matière, et par les comptables principaux en ce qui concerne la comptabilité générale de l'Etat.

Chapitre 2 : De la comptabilité budgétaire

Article 72

La comptabilité budgétaire a pour objet de retracer, pour l'exercice concerné, les opérations d'exécution du budget de l'Etat 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.

Cette comptabilité est renseignée par les comptables publics en ce qui concerne les encaissements et paiements relatifs aux opérations de recettes et de dépenses.

Elle permet de suivre les liquidations, émissions, prises en charge, recouvrements et restes à recouvrer en matière de recettes, d'une part, les engagements, liquidations,

ordonnancements, paiements et restes à payer en matière de dépenses, d'autre part.

La comptabilité budgétaire dégage un résultat correspondant à la différence entre les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées sur le budget général et les comptes spéciaux au titre de l'année considérée.

Article 73

La comptabilité budgétaire tenue par les ordonnateurs couvre la phase administrative des opérations de recettes et de dépenses.

Elle est tenue en partie simple.

Article 74

La période couverte par la comptabilité budgétaire est la gestion couvrant l'année civile, sans période complémentaire. Une circulaire du ministre chargé des finances

fixe les délais-limites pour l'arrêté des opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnement au titre de l'exécution du budget d'une année donnée.

Article 75

Les comptes générés par la comptabilité budgétaire sont constitués des comptes administratifs établis par les ordonnateurs et consolidés par le ministre chargé des finances, appuyés d'un état de développement des recettes budgétaires et d'un état de développement des dépenses budgétaires établis par le comptable principal.

Chapitre 3 : De la comptabilité générale de l'Etat

Article 76

La comptabilité générale de l'Etat a pour objet de décrire le patrimoine de l'Etat et son évolution. Elle est tenue en partie double et est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations dans les conditions fixées par la Directive relative au Plan comptable de l'Etat.

Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

La comptabilité générale de l'Etat s'appuie sur la comptabilité des matières.

La comptabilité générale de l'Etat est une comptabilité d'exercice. Elle a pour objet de retracer :

- les opérations budgétaires ;
- les opérations de trésorerie ;
- les opérations faites avec des tiers et les opérations d'attente et de régularisation ;
- les mouvements du patrimoine et des valeurs ;

- les flux de gestion internes : amortissements, provisions, les produits et charges rattachés.

Article 77

L'organisation de la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur les principes suivants :

- la déconcentration de la comptabilité générale, en vue de la rapprocher du fait générateur et des ordonnateurs ainsi que leurs services gestionnaires ;
- l'inscription au bilan de l'Etat de tous les flux de gestion portant sur les actifs non financiers, les dettes et créances, en vue de la connaissance du patrimoine public et partant, de la capacité de l'Etat à faire face à ses engagements.

Article 78

La comptabilité générale de l'Etat est tenue exclusivement par les comptables directs du Trésor et les comptables des administrations financières par année civile.

Elle peut être assortie d'une période complémentaire d'une durée maximum d'un mois à compter de la fin de l'exercice budgétaire.

Seules des opérations de régularisation d'ordre comptable peuvent être effectuées au cours de la période complémentaire. Aucune opération budgétaire ne peut être effectuée au cours de cette période.

Article 79

Les modalités d'exécution des opérations de régularisations pendant la période complémentaire sont définies dans les procédures comptables prévues par la Directive relative au Plan comptable de l'Etat.

Article 80

Les comptes annuels de l'Etat sont dressés par le ministre chargé des finances et comprennent le Compte Général de l'Administration des Finances et les états financiers.

Le Compte Général de l'Administration des Finances 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 ;
- le développement des comptes de résultats.

Le Compte Général de l'Administration des Finances est produit à la Cour des comptes à l'appui du projet de loi de règlement.

La comptabilité générale de l'Etat permet également de produire les états financiers de l'Etat comprenant le bilan, le compte de résultat, le tableau des opérations financières du Trésor, le tableau des flux de trésorerie et l'état annexé dans les conditions définies par la directive portant plan comptable de l'Etat.

Chapitre 4 : De la comptabilité des matières, valeurs et titres

Article 81

La comptabilité des matières, valeurs et titres est une comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des existants, des biens mobiliers et immobiliers, des stocks autres que les deniers et valeurs de l'Etat.

Elle permet un suivi des immobilisations incorporelles, des immobilisations corporelles, des stocks et des valeurs inactives.

La comptabilité des matières peut être tenue en partie simple ou en partie double. Elle décrit l'existant et les mouvements d'entrée et de sortie concernant :

- les immobilisations incorporelles et corporelles ;
- les stocks de marchandises, fournitures ;
- les titres nominatifs, au porteur ou à ordre, et les valeurs diverses appartenant ou confiées à l'Etat ainsi que les objets qui lui sont remis en dépôt ;
- les formules, titres, tickets et vignettes destinés à l'émission ou à la vente.

Des inventaires et comptes d'emploi sont établis à date fixe et à l'occasion des contrôles effectués par les organes habilités.

Article 82

Les biens corporels et incorporels acquis avant la date de mise en vigueur de la présente directive, sont inventoriés, immatriculés, valorisés et enregistrés dans les livres suivant les modalités, méthodes et techniques définies dans un référentiel harmonisé à l'usage des Etats membres de l'Union.

Les nouvelles acquisitions sont enregistrées au fur et à mesure des certifications délivrées par les ordonnateurs et des imputations données par les comptables aux comptes appropriés.

Des rapprochements contradictoires périodiques sont effectués entre les données de la comptabilité matières et celles de la comptabilité générale de l'Etat.

Article 83

La comptabilité des matières est tenue par des agents habilités par l'ordonnateur. Ces derniers sont personnellement et pécuniairement responsables des mouvements qu'ils ordonnent sur les éléments du patrimoine.

L'organisation et le système comptables applicables à la comptabilité matières sont définis par les réglementations nationales.

Chapitre 5 : De la comptabilité analytique des coûts

Article 84

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.

Les modalités de mise en œuvre de cette comptabilité sont définies par les réglementations nationales.

TITRE V : DU CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET

Article 85

Sans préjudice des pouvoirs du Parlement, les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont soumises à un double contrôle, administratif et juridictionnel.

Le contrôle administratif est le contrôle de l'administration sur ses agents, incluant le contrôle interne a priori, concomitant et a posteriori.

Le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des comptes de l'Etat membre ou, le cas échéant, par la Cour des comptes de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Chapitre premier : Du contrôle administratif

Section première : Des caractéristiques du contrôle administratif

Article 86

Le contrôle administratif s'exerce soit sous la forme de contrôle hiérarchique, soit sous la forme de contrôle organique par l'intermédiaire de corps et organes de contrôle spécialisés.

Section 2 : Des contrôles exercés par les contrôleurs financiers

Article 87

Les contrôleurs financiers exercent des contrôles a priori et a posteriori des opérations budgétaires de l'Etat.

Ils relèvent du ministre chargé des finances et sont placés auprès des ordonnateurs.

Article 88

Les contrôles a priori exercés par les contrôleurs financiers portent sur les opérations budgétaires.

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.

Ces actes sont examinés au regard 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.

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.

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.

Article 89

Le Contrôleur financier ou son délégué tient la comptabilité des dépenses engagées afin de suivre la consommation des crédits et de déterminer la disponibilité ou non de crédits suffisants pour de nouveaux engagements de dépenses.

Article 90

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.

Article 91

Par exception aux dispositions de l'article 87 de la présente Directive et conformément à l'article 13 de la Directive portant loi de finances, 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.

Section 3 : De la responsabilité du contrôleur financier

Article 92

Le Contrôleur financier est personnellement responsable des contrôles portant sur la disponibilité des crédits, sur la vérification des prix par rapport à la mercuriale en vigueur et, au titre de la validité de la créance, sur l'exactitude des calculs de liquidation de la dépense.

Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités au regard des dispositions qui précèdent, le contrôleur financier refuse son visa. En cas de désaccord persistant, il en réfère au ministre chargé des finances. Il ne peut être passé outre au refus de visa que sur autorisation écrite du ministre chargé des finances. Dans ce cas, la responsabilité du ministre chargé des finances se substitue à celle du contrôleur financier.

De même, lorsque le contrôleur financier délivre une autorisation écrite permettant de passer outre le refus de visa de son délégué auprès d'un ministère, d'une institution ou d'une autre administration publique centrale ou déconcentrée, la responsabilité du contrôleur financier se substitue à celle de son délégué.

Section 4 : Des autres organes de contrôle administratif

Article 93

L'Exécutif peut créer des organes de contrôle a posteriori. Ces structures de contrôle interne à l'administration exercent leurs activités sur toutes les opérations liées à l'exécution du budget de l'Etat ainsi que sur celles de tout organisme de droit public ou privé bénéficiant de ressources publiques. Elles interviennent sur pièces et/ou sur place, sur les actes des ordonnateurs et sur ceux des comptables. Ils peuvent à tout moment effectuer des contrôles pendant l'exécution desdites opérations.

Article 94

Les organes et corps de contrôle exercent leurs missions d'inspection, de vérification ou d'audit, conduisent leurs investigations et élaborent leurs rapports conformément aux normes internationales en vigueur.

Article 95

Les rapports produits à la suite des contrôles, vérifications et audits effectués par les organes et corps de contrôle administratifs, sont mis à la disposition du public, dans les conditions déterminées par les réglementations nationales.

Chaque rapport de contrôle, d'inspection et d'audit fait l'objet d'une réponse écrite de la part du service audité, qui précise comment les recommandations dudit rapport seront appliquées.

Dans tous les cas les droits des différentes parties doivent être garantis.

**ANNEXE N°3 : DIRECTIVE N°07/2009/CM/UEMOA PORTANT REGLEMENT GENERAL SUR LA
COMPTABILITE PUBLIQUE AU SEIN DE L'UEMOA**

Article 96

Les modalités de coordination des activités des différents organes de contrôle administratif sont prévues par les réglementations nationales

Chapitre 2 : Du contrôle juridictionnel

Article 97

La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics et se prononce sur la qualité de la gestion des ordonnateurs, notamment la bonne exécution de leurs programmes

Les comptables principaux de l'Etat établissent un compte de gestion, sur chiffres et sur pièces, par budget et par exercice budgétaire définitivement clôturé. Ce compte est transmis à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi.

TITRE VI : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 98

Les dispositions de la présente Directive devront être transposées par les Etats membres dans leurs législations nationales au plus tard le 31 décembre 2011.

Article 99

Les dispositions de la présente Directive sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2012.

Toutefois, les Etats membres ont jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour procéder à l'application intégrale des dispositions portant sur :

- les avis sur la qualité des procédures comptables et des comptes publics prévus à l'article 97 de la présente Directive;
- la compétence des Cours des comptes en matière de sanction des fautes de gestion prévus à l'article 14 de la présente Directive ;
- l'application intégrale des règles et procédures découlant du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale telle que définie aux articles 76 à 80 de la présente Directive ;
- la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal prévue aux articles 8 et suivants de la présente Directive.

En outre, les Etats qui le souhaitent disposent d'un délai supplémentaire de deux (2) ans pour l'application intégrale des règles et procédures mentionnées au troisième tiret du présent article.

Lorsqu'un Etat membre utilise les délais d'application prévus aux alinéas ci-dessus, les règles de la Directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant Règlement Général sur la

**ANNEXE N°3 : DIRECTIVE N°07/2009/CM/UEMOA PORTANT REGLEMENT GENERAL SUR LA
COMPTABILITE PUBLIQUE AU SEIN DE L'UEMOA**

Comptabilité Publique et ses textes modificatifs restent applicables.

Article 100

Sous réserve de la disposition spécifique prévue au dernier alinéa de l'article 99 ci-dessus, la présente Directive abroge et remplace toutes les dispositions antérieures contraires notamment la Directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique et ses textes modificatifs.

Article 101

La présente Directive qui entre en vigueur à compter de sa date de signature, sera publiée au Bulletin Officiel de l'Union.

Fait à Dakar, le 26 juin 2009 Pour le
Conseil des Ministres Le Président,

Charles Koffi DIBY

**ANNEXE N°4 : DIRECTIVE N°08/2009/CM/UEMOA
PORTANT NOMENCLATURE BUDGETAIRE DE L'ETAT AU SEIN
DE L'UEMOA**

**UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE
OUEST AFRICAINE**



Le Conseil des
Ministres

<p>DIRECTIVE N°08/2009/CM/UEMOA PORTANT NOMENCLATURE BUDGETAIRE DE L'ETAT AU SEIN DE L'UEMOA</p>
--

**LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION
ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST
AFRICAIN (UEMOA)**

- VU** le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, notamment en ses articles 16, 20, 21 et 67 ;
- VU** la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du 28 janvier 1999, sur le renforcement de la convergence et l'accélération de la croissance économique dans les Etats membres de l'UEMOA ;
- VU** la Directive n° 04-98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant Nomenclature budgétaire de l'Etat et ses modificatifs;
- VU** la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- VU** la Directive n°06/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances ;
- VU** la Directive n°07/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- PERSUADE** de la nécessité d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion rigoureuse et transparente des finances publiques, en vue de conforter la stabilité de la monnaie commune ; et tenant compte des normes internationales en vigueur en la matière ;

SOUCIEUX de la nécessité d'établir des règles tenant compte des normes internationales en vigueur en la matière;

CONVAINCU que l'adoption d'une nomenclature budgétaire commune aux Etats membres de l'Union est indispensable à l'exercice de la surveillance multilatérale des politiques de finances publiques nationales ;

Sur proposition de la Commission,

Après avis du Comité des Experts Statutaire, en date du 19 juin 2009 ;

EDICTE LA PRESENTE DIRECTIVE :

TITRE I : DES DISPOSITIONS GENERALES

Article premier

La présente Directive fixe les principes fondamentaux de présentation des opérations du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Conformément à une nomenclature commune à tous les Etats membres de l'Union dénommée Nomenclature Budgétaire de l'Etat, annexée à la présente Directive et qui en fait partie intégrante, les opérations budgétaires sont classées ainsi qu'il suit :

- en recettes, selon leur nature et éventuellement selon leur source;
- en dépenses, selon les classifications administrative, par programme, fonctionnelle et économique.

Article 2

La nomenclature budgétaire définie par ces classifications des recettes et des dépenses constitue un cadre de référence obligatoire.

Les Etats membres peuvent adopter des classifications additionnelles et un ordre de classement pour répondre à des préoccupations spécifiques. Ils en tiennent la Commission informée.

TITRE II : DE LA CLASSIFICATION DES RECETTES

Article 3

Les recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes définis dans la Directive portant loi de finances sont classées selon leur nature correspondant à

l'assiette de l'impôt, et éventuellement selon leur source.

Deux niveaux de codification sont obligatoires pour les recettes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, à savoir l'article et le paragraphe. L'article est identifié par les deux premiers caractères du code de la classification des recettes. Il est codifié sur deux (2) caractères.

Le paragraphe est une subdivision de l'article. Il est identifié par les trois premiers caractères du code de la classification des recettes. Le paragraphe peut se subdiviser en rubriques ou lignes pour détailler les opérations de recettes.

La présentation détaillée de la classification des recettes figure dans le tableau 1 de l'annexe à la présente Directive.

TITRE III : DE LA CLASSIFICATION DES DEPENSES

Article 4

Les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor sont présentées selon les classifications administrative, par programme, fonctionnelle et économique.

La présentation détaillée de la classification des dépenses figure dans le tableau 2 de l'annexe à la présente Directive.

Chapitre 1^{er} : De la classification administrative

Article 5

La classification administrative a pour objet de présenter les dépenses budgétaires selon les services ou groupes de services chargés de leur gestion. Elle 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 dépend de l'organisation administrative des départements ministériels ou des institutions des Etats.

Article 6

La classification administrative comprend deux niveaux. Elle retient les ministères ou les institutions comme premier niveau de classification correspondant aux sections. Les services ou groupes de services constituent le deuxième niveau de classification correspondant aux chapitres. La section est codifiée sur deux (2) caractères. Le chapitre est codifié au moins sur six (6) caractères.

Article 7

La codification du chapitre comprend :

- la codification du type de service, (service centralisé, service déconcentré, service

autonome) se fait sur un (1) caractère ;

- la codification du service : la codification utilisée est une codification arborescente mise en place selon le principe décimal. Il appartient à chaque Etat membre de déterminer l'architecture de cette codification en fonction de sa structure administrative et des besoins imposés par la transparence budgétaire. La codification proposée comprend au minimum trois (3) caractères qui identifient le service principal et le service gestionnaire des crédits, mais selon les besoins de gestion des ministères cette structure de codification peut être élargie ;
- la codification géographique du service : la codification permet d'identifier les dépenses selon les différentes circonscriptions du pays. Il convient à chaque

Etat membre de déterminer le niveau choisi, soit principal, soit au niveau secondaire, soit un niveau encore plus fin. Si le niveau principal est retenu, cette codification est numérique à deux (2) caractères ; si un deuxième niveau est retenu, cette codification est arborescente à quatre (4) caractères.

Chapitre 2 : De la classification par programmes

Article 8

Conformément à l'article 12 de la Directive relative aux lois de finances, les crédits budgétaires sont décomposés en programmes à l'intérieur des ministères. Un programme peut regrouper, tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère.

Chaque programme est identifié par deux (2) caractères.

La codification des programmes définie ci-dessus peut être enrichie par des éléments issus notamment du premier niveau de la classification fonctionnelle.

Chapitre 3 : De la classification fonctionnelle

Article 9

La classification fonctionnelle a pour objet de classer les dépenses budgétaires selon leurs objectifs socio-économiques.

Conformément aux normes internationales, les dépenses budgétaires sont regroupées en dix divisions :

- 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.

Article 10

La classification fonctionnelle s'articule autour des notions de division, groupe et classe dont l'ensemble est codifié sur quatre (4) caractères.

La division est identifiée par deux (2) caractères, qui se subdivisent en deux niveaux : les groupes et les classes. Le groupe est identifié par un (1) caractère et la classe identifiée par un (1) caractère.

Les groupes et les classes donnent le détail des moyens par lesquels les objectifs généraux sont atteints.

La présentation détaillée de la classification fonctionnelle figure dans le tableau 3 de l'annexe à la présente Directive .

Chapitre 4 : De la classification économique

Article 11

La classification économique de la nomenclature budgétaire est cohérente avec le plan comptable général de l'Etat.

Deux niveaux de codification permettent d'identifier les dépenses par nature, à savoir : l'article et le paragraphe.

L'article représente la catégorie économique de la dépense et est identifié par les deux premiers caractères du compte par nature du plan comptable de l'Etat. Il est codifié sur deux (2) caractères.

Le paragraphe est une subdivision de l'article précisant la nature de la dépense. Il est identifié par les trois premiers caractères du compte par nature du plan comptable de l'Etat.

La présentation détaillée de la classification des dépenses par nature figure dans le tableau 2 de l'annexe à la présente Directive.

Chapitre 5 : Des autres classifications

Article 12

Les Etats membres peuvent adopter des classifications additionnelles pour répondre à des préoccupations spécifiques. Ils informent la Commission de l'UEMOA des codifications additionnelles qu'ils mettent en œuvre.

Les classifications additionnelles peuvent comprendre notamment :

- la classification par sources de financement qui permet d'identifier et de suivre les

moyens de financement des dépenses budgétaires (fonds propres, dons et prêts intérieurs ou extérieurs) ;

- la classification par bénéficiaires qui établit un lien entre la dépense budgétaire et le bénéficiaire final.

TITRE IV : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 13

Les dispositions de la présente Directive sont transposées par les Etats membres dans leur législation nationale au plus tard le 31 décembre 2011.

Article 14

Les Etats membres prendront les mesures nécessaires à l'application effective de l'ensemble des dispositions de la présente Directive dès le 1^{er} janvier 2012.

Toutefois, les Etats membres ont jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour procéder à l'application intégrale des dispositions relatives aux programmes et aux dotations tels que prévues notamment aux articles 12, 14, 15 et 16 de la Directive portant lois de finances ainsi que celles relatives aux tableaux matriciels croisés prévus à l'article 46 de la Directive portant lois de finances.

Article 15

Lorsqu'un Etat membre utilise les délais prévus à l'article 14 ci-dessus, les règles prescrites par la Directive n° 04-98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'Etat et ses modificatifs restent applicables.

Article 16

Sous réserve de la disposition spécifique prévue à l'article 15 ci-dessus, la présente Directive abroge et remplace toutes les dispositions antérieures contraires, notamment la Directive n° 04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 et ses textes modificatifs.

Article 17

Les Etats membres communiquent à la Commission de l'UEMOA le texte des dispositions de droit interne adoptées dans les matières régies par la présente Directive.

Ces dispositions de droit interne doivent viser la référence de la présente Directive.

Article 18

La présente Directive qui entre en vigueur à compter de sa date de signature, sera publiée au Bulletin Officiel de l'Union.

Fait à Dakar, le 26 juin 2009

Pour le Conseil des Ministres

Le Président,

Charles Koffi DIBY

Annexe

Nomenclature Budgétaire des Etats membres de l'UEMOA Tableau n° 1

: CLASSIFICATION DES RECETTES

LIBELLE
70 VENTES DE PRODUITS
701 Ventes de produits
702 Ventes de prestations de services
71 RECETTES FISCALES
711 Impôts sur les revenus, les bénéfiques et les gains en capital
712 Impôts sur les salaires versés et autres rémunérations
713 Impôts sur le patrimoine
714 Autres impôts directs
715 Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services
716 Droits de timbre et d'enregistrement
717 Droits et taxes à l'importation
718 Droits et taxes à l'exportation
719 Autres recettes fiscales
72 RECETTES NON FISCALES
721 Revenus de l'entreprise et du domaine
722 Droits et frais administratifs
723 Amendes et condamnations pécuniaires
725 Cotisations de sécurité sociaux
729 Autres recettes non fiscales
73 TRANSFERTS RECUS D'AUTRES BUDGETS
731 Transferts reçus du budget général
732 Transferts reçus des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor
74 DONS PROGRAMMES ET LEGS
741 Dons des institutions internationales
742 Dons des gouvernements étrangers
743 Dons des organismes privés extérieurs
744 Dons intérieurs
745 Fonds de concours
749 Autres dons et legs
75 RECETTES EXCEPTIONNELLES
751 Remises et annulations de dette
752 Restitutions au Trésor de sommes indûment payées
759 Autres recettes exceptionnelles

**ANNEXE N°4 : DIRECTIVE N°08/2009/CM/UEMOA
PORTANT NOMENCLATURE BUDGETAIRE DE L'ETAT AU SEIN DE L'UEMOA**

77 PRODUITS FINANCIERS
771 Intérêts des prêts
772 Intérêts sur les dépôts à terme
774 Revenus des titres de placements
776 Gains de change
12 DONS PROJETS ET LEGS
121 Dons projets des institutions internationales
122 Dons projets des gouvernements affiliés au Club de Paris
123 Dons projets gouvernements non affiliés au Club de Paris
124 Dons projets des organismes privés extérieurs
125 Fonds de concours
129 Autres dons et legs
19 PROVISIONS POUR RISQUES FINANCIERS
191 Provisions pour risques d'exploitation liés au Partenariat Public - Privé
192 Provisions pour risques d'investissement liés au Partenariat Public - Privé
199 Autres provisions pour risques à caractère financier

Tableau n° 2 : CLASSIFICATION DES DEPENSES

DEPENSES	
60	ACHATS DE BIENS
601	Matières, matériel et fournitures
603	Variation des stocks de biens fongibles achetés
605	Eau, électricité, gaz et autres sources d'énergie
606	Matériel et fournitures spécifiques
609	Autres achats de biens
61	ACQUISITIONS DE SERVICES
611	Frais de transport et de mission
612	Loyer et charges locatives
614	Entretien et maintenance
615	Assurances
617	Frais de relations publiques
618	Dépenses de communication
62	AUTRES SERVICES
621	Frais bancaires
622	Prestation de services
623	Frais de formation du personnel
624	Redevances pour brevets, licences et logiciels
629	Autres acquisitions de services
63	SUBVENTIONS
632	Subventions aux entreprises publiques
633	Subventions aux entreprises privées
634	Subventions aux institutions financiers
639	Subventions à d'autres catégories de bénéficiaires
64	TRANSFERTS
641	Transferts aux établissements publics nationaux
642	Transferts aux collectivités locales
643	Transferts aux autres administrations publiques
644	Transferts aux institutions à but non lucratif
645	Transferts aux ménages
646	Transferts aux autorités supranationales et contributions aux organisations internationales
647	Transferts à d'autres budgets
648	Pensions de retraites des fonctionnaires et autres agents de l'Etat
649	Autres transferts
65	CHARGES EXCEPTIONNELLES
651	Annulations de produits constatés au cours des années antérieures
652	Condamnations et transactions
654	Valeurs comptables des immobilisations cédées, mises au rebut ou admises en non valeur
659	Autres charges exceptionnelles
66	CHARGES DE PERSONNEL

**ANNEXE N°4 : DIRECTIVE N°08/2009/CM/UEMOA
PORTANT NOMENCLATURE BUDGETAIRE DE L'ETAT AU SEIN DE L'UEMOA**

661 Traitements et salaires en espèces
663 Primes et indemnités
664 Cotisations sociales
665 Traitements et salaires en nature au personnel
666 Prestations sociales
669 Autres dépenses de personnel
67 INTERETS ET FRAIS FINANCIERS
671 Intérêts et frais financiers sur la dette
672 Pertes sur cessions de titres de placement
676 Pertes de changes
679 Autres intérêts et frais bancaires
68 DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS
681 Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles
682 Dotations aux amortissements des immobilisations corporelles
69 DOTATIONS AUX PROVISIONS
691 Dotations aux provisions pour dépréciation
692 Dotations aux provisions à caractère financier
19 PROVISIONS POUR RISQUES FINANCIERS
191 Provisions pour risques d'exploitation liés au Partenariat Public - Privé
192 Provisions pour risques d'investissement liés au Partenariat Public - Privé
199 Autres provisions pour risques à caractère financier
21 IMMOBILISATIONS INCORPORELLES
211 Frais de recherche et de développement
212 Brevets, marques de fabrique, droits d'auteur
213 Conceptions de systèmes d'organisation - Progiciels
214 Droits d'exploitation - Fonds de commerce
219 Autres droits et valeurs incorporels
22 ACQUISITIONS ET AMENAGEMENTS DES SOLS ET SOUS-SOLS
221 Terrains
222 Sous-sols, gisements et carrières
223 Plantations et forêts
224 Plans d'eau
23 ACQUISITIONS, CONSTRUCTIONS ET GROSSES REPARATIONS DES IMMEUBLES
231 Bâtiments administratifs à usage de bureau
232 Bâtiments administratifs à usage de logement (civils et militaires)
233 Bâtiments administratifs à usage technique
234 Ouvrages
235 Infrastructures
236 Réseaux informatiques
24 ACQUISITIONS ET GROSSES REPARATIONS DU MATERIEL ET MOBILIER
241 Mobilier et matériel de logement et de bureau
242 Matériel informatique de bureau
243 Matériel de transport de service et de fonction

**ANNEXE N°4 : DIRECTIVE N°08/2009/CM/UEMOA
PORTANT NOMENCLATURE BUDGETAIRE DE L'ETAT AU SEIN DE L'UEMOA**

244 Matériel et outillages techniques
245 Matériel de transport en commun et de marchandises
246 Collections – œuvres d'art
247 Stocks stratégiques ou d'urgence
248 Cheptel
25 EQUIPEMENTS MILITAIRES
251 Bâtiments militaires
252 Ouvrages et infrastructures militaires
253 Mobiliers, matériels militaires et équipements
26 PRISES DE PARTICIPATIONS ET CAUTIONNEMENTS
261 Prises de participations à l'intérieur
262 Prises de participations à l'extérieur
264 Cautionnements
28 AMORTISSEMENTS
281 Amortissements des immobilisations incorporelles
282 Amortissements des immobilisations corporelles
29 PROVISIONS POUR DEPRECIATION
291 Provisions pour dépréciation des immobilisations incorporelles
292 Provisions pour dépréciation des immobilisations corporelles
293 Provisions pour dépréciation des immobilisations financières

**Tableau n° 3 : CLASSIFICATION DES FONCTIONS DES ADMINISTRATIONS
PUBLIQUES**

01 Services généraux des administrations publiques

- 11 Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères
- 12 Aide économique extérieure
- 013 Services généraux
- 14 Recherche fondamentale
- 15 R-D concernant les services généraux des administrations publiques 016
- Services généraux des administrations publiques, n.c.a
- 17 Opérations concernant la dette publique
- 18 Transferts de caractère général entre les administrations publiques

02 Défense

- 21 Défense militaire
- 22 Défense civile
- 23 Aide militaire à des pays étrangers
- 024 R-D concernant la défense
- 025 Défense, n.c.a

03 Ordre et sécurité publics

- 31 Services de police
- 32 Services de protection civile
- 033 Tribunaux
- 34 Administration pénitentiaire
- 35 R-D concernant l'ordre et la sécurité publics
- 036 Ordre et sécurité publics, n.c.a

04 Affaires économiques

- 041 Tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi 042 Agriculture, sylviculture, pêche, et chasse
- 43 Combustibles et énergie
- 44 Industries extractives et manufacturières, construction 045 Transports
- 46 Communications
- 47 Autres branches d'activité
- 48 R-D concernant les affaires économiques 049
- Affaires économiques, n.c.a

05 Protection de l'environnement

- 051 Gestion des déchets
- 052 Gestion des eaux usées
- 053 Lutte contre la pollution

06 Logement et équipements collectifs

61 Logement

62 Équipements collectifs

063 Alimentation en eau 064

Éclairage public

065 R-D dans le domaine du logement et des équipements collectifs

066 Logement et équipements collectifs, n.c.a

07 Santé

071 Produits, appareils et matériels
médicaux 072 Services ambulatoires

73 Services hospitaliers

74 Services de santé publique

75 R-D dans le domaine de la santé

076 Santé, n.c.a

08 Loisirs, Culture et Culte

081 Services récréatifs et
sportifs 082 Services culturels

083 Services de radiodiffusion, de télévision et d'édition

084 Culte et autres services communautaires

085 R-D dans le domaine des loisirs, de la culture et du culte

086 Loisirs, culture et culte, n.c.a

09 Enseignement

091 Enseignements préélémentaire et
primaire 092 Enseignement secondaire

093 Enseignement post secondaire non supérieur

094 Enseignement supérieur

095 Enseignement non défini par niveau

096 Services annexes à l'enseignement

097 R-D dans le domaine de
l'enseignement 098 Enseignement, n.c.a

10 Protection sociale 101

Maladie et invalidité 102

Vieillesse

103 Survivants

104 Famille et enfants

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	I
RÉSUMÉ.....	II
TITLE AND ABSTRACT	III
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	IV
LISTE DES TABLEAUX	VI
LISTE DES DIAGRAMMES	VII
LISTE DES FIGURES	VIII
LISTES DES ENCADRES	IX
SOMMAIRE.....	1
INTRODUCTION GENERALE.....	4
SECTION 1 : DEFINITION DE CONCEPTS	5
Paragraphe 1 : La notion de systèmes financiers publics.....	5
A- Le système de gestion des finances publiques	6
B- Les procédures, institutions et acteurs des systèmes financiers publics.....	12
1- Les procédures financières publiques.....	12
2- Les acteurs des systèmes financiers publics	14
Paragraphe 2 : La nouvelle gouvernance financière publique	16
A- Les gouvernances publiques et privées resteront sur un plan fondamental distinctes l'une de l'autre.....	17
B- La Directive relative aux Lois de Finances dans les Etats de l'UEMOA: vecteur d'introduction de la nouvelle gouvernance financière publique dans l'espace	19
SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DE LA THESE.....	23
Paragraphe 1 : les questions soulevées par le sujet	25
Paragraphe 2 : Les tentatives de réponse	26
TITRE 1 : LES TRANSFORMATIONS NORMATIVES ET INSTITUTIONNELLES DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	32

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

CHAPITRE 1 : LES ÉVOLUTIONS DES DISPOSITIFS JURIDIQUES DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA.....	35
SECTION 1 : LES NORMES FINANCIERES INTERNATIONALES.....	36
Paragraphe 1– Les normes communautaires : le cadre harmonisé des Finances publiques de l'UEMOA	37
A- Les nouvelles règles qui régissent la préparation du budget	38
1 - L'évolution de la portée et du cadrage macro économique des lois de finances	38
2- L'élargissement du contenu des lois de finances avec une nouvelle présentation	41
B- L'évolution des procédures d'élaboration, de vote, de l'exécution et du contrôle de l'exécution des budgets	43
1- Les innovations dans la procédure d'élaboration, de vote et de mise en œuvre des budgets.....	43
2 - L'évolution des règles fondamentales de mise en œuvre des budgets publics	46
3- L'évolution des responsabilités des acteurs budgétaires et l'élargissement des pouvoirs de contrôle parlementaire et juridictionnel	47
Paragraphe 2 : Les normes internationaux	48
A- Les standards internationaux de gestion des finances publiques selon le Fond Monétaire International (FMI).....	49
1- le Code de transparence du FMI.....	49
2- Le Manuel sur la transparence des finances publiques.....	52
3- Les autres outils pour l'amélioration de la transparence des finances publiques	53
B- Les standards internationaux de la Banque Mondiale	55
1- Stratégies de la Banque Mondiale	55
2- Outils et instruments de soutien financiers et non financiers de la Banques Mondiales.....	58
SECTION 2 : LES NORMES FINANCIERES NATIONALES	61

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

Paragraphe 1– Les dispositions financières dans les constitutions des Etats membres de l'UEMOA.....	61
A- Le consentement à l'impôt	61
B- Les aspects de la procédure budgétaire réglés par les Constitutions.....	62
Paragraphe 2 : Les normes législatives et règlementaires.....	68
A- Les lois organiques relatives aux lois de finances dans les États membres ..	68
1- L'introduction des budgets programme et du responsable de programme	69
2- La déconcentration au niveau des ministères techniques de l'ordonnancement et le débat sur l'orientation budgétaire	73
B– Les autres textes législatifs et les actes règlementaires	76
1- Les autres textes législatifs.....	76
2- Les textes règlementaires	76
CHAPITRE 2 : L'ÉVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ÉTATS DE L'UEMOA	78
SECTION 1 : LE MINISTERE EN CHARGE DES FINANCES DANS UN NOUVEAU CADRE TECHNIQUE POUR LA PRISE DE LA DECISION FINANCIERE	79
Paragraphe 1 : Un Ministre des finances aux pouvoirs plus étendus.....	79
A- L'autorité du Ministre des finances maintenue à l'égard du Parlement.....	79
B- L'autorité préservée du Ministre des Finances au sein du gouvernement.....	81
Paragraphe 2 : Les directions du budget et le Contrôle financier dans de nouveaux rôles d'aide technique à la décision budgétaire dans les Etats de l'UEMOA	86
A- L'évolution des rôles des directions du budget.....	86
1- La préparation du budget: Un exercice politique stratégique pour les directions du budget.....	88
2- La qualité de la gestion, une dimension de performance devant préoccuper les directions du budget.....	90
3- Une révision de la réglementation financière inéluctable	91
B- L'évolution du rôle du contrôle financier.....	92

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

1- Les limites des contrôles traditionnels des Contrôleurs financiers dans les Etats de l'UEMOA.....	94
2- La nécessité de moderniser le contrôle financier dans les Etats de l'UEMOA	98
SECTION 2: LES CHANGEMENTS AU NIVEAU DES PARLEMENTS ET DES JURIDICTION FINANCIERES.....	102
Paragraphe 1 : L'évolution des pouvoirs financiers de l'Assemblée Nationale	102
A- Les pouvoirs financiers classiques de l'Assemblée Nationale dans les pays de l'UEMOA	102
B- Les pouvoirs nouveaux des Assemblées Nationales	105
C- La problématique de l'évaluation de la performance de la gestion publique par les Assemblées Nationales des Etats de l'UEMOA	108
Paragraphe 2 : Les évolutions au niveau des Cours des comptes.....	112
A- La situation actuelle des Cours des comptes dans les Etats de l'UEMOA ..	112
B- Les nouvelles logiques de contrôle des Cours des comptes	113
1- Du contrôle de régularité au contrôle de gestion.....	115
2- Une dimension nouvelle des contrôles: éléments fondamentaux du système d'information budgétaire et comptable.....	116
C- L'appréciation de la performance des programmes par les Cours des comptes des Etats de l'UEMOA.....	116
TITRE 2: LES CHANGEMENTS MATÉRIELS ET FONCTIONNELS DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA.....	120
CHAPITRE 1 : LA DYNAMIQUE DE LA CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE DES ETATS DE L'UEMOA	122
SECTION 1 : DU CHOIX DES POLITIQUES BUDGETAIRES A LA CONCEPTION DES PROGRAMMES	122
Paragraphe 1 : Les choix budgétaires.....	122
A- La perplexité des choix budgétaires dans les Etats de l'UEMOA.....	123
1- La boussole des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP)	123

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

2- Des choix soumis aux critères de convergence budgétaire	126
B- Les types de budget pouvant retracer les choix budgétaires	129
1- Les budgets de structure et de productivité	129
2- Le budget par programme et le budget à base zéro	133
Paragraphe 2– L'élaboration des budgets programmes dans les Etats de l'UEMOA	143
A- La construction pluriannuelle	143
B- Les nouveaux documents de programmation	145
1- Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP)	145
2- Le Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) les Projets Annuels de Performance (PAP).....	146
SECTION 2 : LA BUDGETISATION DES PROGRAMMES	149
Paragraphe 1 : Stratégies de programmation pluriannuelle des dépenses.....	149
A- Présentation des cadres de programmation financière	149
B- Le PIP et les autorisations d'engagement.....	159
Paragraphe 2 : La budgétisation à deux temps.....	162
A- Principes généraux.....	163
B- La projection de référence	165
CHAPITRE 2 : LE PILOTAGE DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	171
SECTION 1 : LE PILOTAGE A L'INTERNE	172
Paragraphe 1 : Le pilotage par les nouveaux responsables	173
A- Les nouveaux responsables et leurs rôles	173
B - les outils de pilotage	176
1- Le dialogue de gestion.....	176
2- Les outils du dialogue de gestion	179
Paragraphe 2 : le pilotage par les indicateurs.....	184

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

A- Comment piloter par les indicateurs?	184
B- Le choix des indicateurs	186
1- Choix du type d'indicateur	187
2- Les qualités d'un indicateur.....	189
C- Le Système d'information	191
1- Méthodes de projection des cibles.....	194
2- Les documents de performance	194
3- La présentation détaillée des objectifs et des indicateurs.	195
SECTION 2 : LE PILOTAGE PAR LA COMMISSION DE L'UEMOA.....	198
Paragraphe 1 : Les acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la Surveillance Multilatérale	199
A- Les Comités Nationaux de Politique Economique (CNPE).....	199
B- Les organes communautaires intervenant dans la Surveillance Multilatérale...	201
Paragraphe 2 : La procédure de la Surveillance Multilatérale	202
A- La saisine des autorités communautaires pour vérifier la validité des programmes économiques nationaux	203
B- L'assistance de la Commission à l'Etat défaillant.....	204
TITRE 1 : LES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION DES PRATIQUES FINANCIÈRES PUBLIQUES	213
CHAPITRE 1 : GRANDS TRAITES DES PRATIQUES FINANCIÈRES PUBLIQUES CONTEMPORAINES DANS LE MONDE	216
SECTION 1 : LA STRUCTURE DE LA GESTION BUDGETAIRE DES PAYS OCCIDENTAUX.....	217
Paragraphe 1 : L'encadrement juridique	218
A- Le cadre légal et le rôle des acteurs.....	218
B- Le processus et les principes budgétaires	222
Paragraphe 2 : Examen de la procédure budgétaire dans quelques pays développés	226

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

A- Les systèmes financiers publics au Royaume-Uni, en France et en Allemagne	
1- Les systèmes financiers publics au Royaume-Uni	226
2- Les systèmes financiers publics en France	229
3- Les systèmes financiers publics en Allemagne	231
B- Les systèmes financiers publics aux Etats-Unis et au Canada	233
1- Les systèmes financiers publics aux Etats-Unis	233
2- Les systèmes financiers publics au Canada	236
 SECTION 2 : ANALYSE DE LA CONSTRUCTION DES BUDGETS DE QUELQUES ETATS OCCIDENTAUX DANS LE CONTEXTE MONDIALE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE	 239
 Paragraphe 1 : Analyse de l'implémentation de la nouvelle gouvernance financière publique dans les systèmes financiers publics des Etats-Unis, du Canada et du Québec	 240
A- Le cas des Etats-Unis	240
B- Le cas du Canada	243
C- Le cas du Québec	246
 Paragraphe 2 : Analyse de l'implémentation de la nouvelle gouvernance financière publique dans les systèmes financiers publics de la France, du Royaume-Uni et de l'Australie	 250
A- Le cas de la France	250
B- Le cas du Royaume-Uni	252
C- Le cas de l'Australie	256
 CHAPITRE 2 : ANALYSE CRITIQUE DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	 260
 SECTION 1 : DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS SOUMIS FORTEMENT AUX INFLUENCES EXTERNES	 261
 Paragraphe 1 : Des systèmes réformés sous pression extérieure	 261
A- Les programmes d'Ajustement structurels: contraintes de fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA	262

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

B- La diffusion de standards de bonne gestion budgétaire et financière.....	264
C- Le développement d'une conditionnalité de performance et son influence sur les systèmes financiers publics	268
Paragraphe 2: Les contraintes de l'APD sur les systèmes de gestion des finances publiques	270
A- Le poids de la dette extérieure sur les finances publiques.....	270
B - L'imprévisibilité des financements par les mesures d'évaluation des systèmes de gestion budgétaire.....	273
SECTION 2 : ANALYSE FONCTIONNELLE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	279
Paragraphe 1 : La gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA	279
A- Les forces et opportunités liées à la gouvernance des SFP	279
1- L'existence d'un cadre institutionnel adéquat dans la quasi-totalité des pays de l'UEMOA	279
2- L'existence du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA	281
3- Adoption de plans de réformes des finances publiques.....	282
B- Faiblesses et menaces liées à la gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA.....	282
1- Des administrations corrompues et caractérisées par la mauvaise gestion	283
2- La faible appropriation des réformes par les acteurs	285
3-L'absence de l'obligation de reddition de comptes.....	286
4- La surveillance et la vérification externe de l'exécution budgétaire insatisfaisante	289
5- Des défaillances dans le système des marchés publics	290
Paragraphe 2 : la capacité opérationnelle et le système d'information	296
A- Les forces et opportunités liées à la capacité opérationnelle et au système d'information des SFP	296

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

1- Existence d'instruments de prévision des recettes et des dépenses.....	296
2- Un effort d'informatisation.....	298
B- Les faiblesses et menaces liées à la capacité opérationnelle et au système d'information des SFP	299
1- La situation des ressources humaines et matérielles : véritables freins au développement des systèmes financiers publics dans les pays de l'UEMOA	299
2- L'instabilité et l'inexistence de l'énergie électrique.....	303
TITRE 2 : LE PARI DE LA RECONSTRUCTION DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	306
CHAPITRE 1 : LA CONSOLIDATION NORMATIVE ET INSTITUTIONNELLE DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA.....	308
SECTION 1 : LA GOUVERNANCE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA : UN PASSE POUVANT JUSTIFIER LES CHOIX DU PRESENT	309
Paragraphe 1 : La gouvernance des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA dans la période coloniale	309
A- La gouvernance despotique des systèmes financiers publics	309
B- La gouvernance chefferiale des systèmes financiers publics	311
Paragraphe 2 : La gouvernance postcoloniale des systèmes financiers publics.....	316
A- La gouvernance néochefferiale postcoloniale	317
B- La gouvernance néodespotique postcoloniale	319
C- Un même mode de gouvernance des SFP	320
SECTION2 : UNE GOUVERNANCE NORMATIVE ET INSTITUTIONNELLE ENDOGENE DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	323
Paragraphe 1 : La prise en comptes des normes pratiques et des comportements réels	323
A- Les normes pratiques.....	323

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

B- L'intégration de la culture financière dans les cultures propres à chaque pays de l'UEMOA	325
C- Miser sur le capital humain	328
Paragraphe 2 :Vers une institutionnalisation des systèmes financiers publics basée sur la tradition et des réalités sociologiques dans les Etats de l'UEMOA.....	334
A- Un fonctionnement institutionnel classique des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA	335
B- Passer de l'imitation à l'innovation institutionnelle des systèmes financiers publics.....	336
1- La bisannualité budgétaire.....	339
2- La définition des profils des députés	340
3- La création du comité ordonnateur dans les ministères.....	341
4- La responsabilisation solidaire managériale du comptable pour non atteinte des objectifs et la responsabilisation solidaire et pécuniaire de l'ordonnateur pour paiements irréguliers.....	342
CHAPITRE 2 : LA CONSOLIDATION MATÉRIELLE ET FONCTIONNELLE DES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	345
SECTION 1 : LA PRISE EN COMPTE DE LA TRADITION ET DES REALITES SOCIOLOGIQUES DANS LE FONCTIONNEMENT DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	346
Paragraphe 1: Une approche de fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA fondée sur les traditions et les réalités sociologiques	347
A- La justification de l'approche	347
B- La formulation de l'approche de fonctionnement des systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA fondée sur la prise en compte de la tradition et des réalités sociologiques	349
Paragraphe 2: La nécessaire prise en compte de la dimension sociale pour un meilleur fonctionnement des systèmes financiers publics.....	356
A- La motivation des acteurs.....	356
B- L'institution sociale des administrations publiques des Etats de l'UEMOA	359

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

SECTION 2 : LES AUTRES CONDITIONS DE REUSSITE DE LA MISE EN OEUVRE MATERIELLE ET FONCTIONNELLE DE LA REFORME DES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA	361
Paragraphe 1: Les mesures préalables.....	361
A- La nécessité d'un rythme propre aux Etats de l'UEMOA	361
B- Des questions d'ordre pratique.....	364
Paragraphe 2 : Un renouvellement de la conduite de l'action publique.....	366
A- Le rôle de l'élite pour l'éclosion de la nouvelle gestion publique à travers les systèmes financiers publics	366
B- Une appropriation des outils managériaux au service des systèmes financiers publics.....	367
1- L'introduction du contrôle de gestion comme dispositif de pilotage	367
2- Un management réaliste pour un pilotage performant des finances publiques	370
3- Mesurer l'appropriation de la réforme des systèmes financiers publics et piloter le changement	371
CONCLUSION GÉNÉRALE	375
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	384
I- OUVRAGE DE METHOLOGIE.	384
II- OUVRAGES GÉNÉRAUX ET SPÉCIALISÉS	384
A- Droit communautaire	384
B - FINANCES PUBLIQUES AFRICAINES.....	385
C- FINANCES PUBLIQUES ÉTRANGÈRES	386
D- Disciplines Accessoires.....	389
III- Articles et revues scientifiques	390
A- Droit communautaire.....	390
B- Finances publiques étrangères.....	392
C- Disciplines accessoires.....	397

**LES SYSTEMES FINANCIERS PUBLICS DES ETATS DE L'UEMOA A L'EPREUVE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**

IV- Thèses de doctorat/mémoires	398
A- Thèses.....	398
B- Mémoires.....	399
V- Textes juridiques.....	399
A- Normes internationales	399
1- FMI.....	399
2- Banque mondiale :.....	399
B- Textes communautaires.....	399
C- Textes nationaux	400
V-Rapports et autres documents	401
ANNEXES	402