

**La gestion de la dépense publique
dans les pays
de l'Afrique francophone subsaharienne**

Etude sous la direction de :
Michel BOUVIER PROFESSEUR à L'UNIVERSITE PARIS I PANTHEON-SORBONNE

Membres de l'équipe :
Marie-Christine ESCLASSAN PROFESSEUR à L'UNIVERSITE DE PICARDIE
Gilbert ORSONI PROFESSEUR à L'UNIVERSITE AIX-MARSEILLE III
Irène BOUHADANA ATER à L'UNIVERSITE PARIS XIII
William GILLES ALER à L'UNIVERSITE PARIS XI

Avril 2004

*Cette évaluation est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères.
Les commentaires et analyses développés dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous les pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy & Anne Caminade
Photographies de couverture : Fabien Tigot
impression : Colin Frères Imprimeurs - 54 Maxéville
© Ministère des Affaires étrangères, 2005
ISSN : 1629-5633
ISBN : 2-11-095642-9

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
SOMMAIRE DÉTAILLÉ	5
VOLUME 1	13
PARTIE 1 - ANALYSE DÉTAILLÉE	15
ABREVIATIONS	16
TITRE I - OBJET DE L'ÉTUDE ET RAPPEL MÉTHODOLOGIQUE	19
CHAPITRE 1- OBJET DE L'ÉTUDE	20
CHAPITRE 2 - MÉTHODOLOGIE	23
TITRE II IDENTIFICATION ET ANALYSE CRITIQUE	27
SYNTHÈSE GÉNÉRALE	29
CHAPITRE 1 - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES SYSTÈMES DE FINANCES PUBLIQUES DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE	72
ANNEXE 1 - TEXTES JURIDIQUES EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE, COMPTABLE ET FINANCIÈRE AUTRES QUE LA CONSTITUTION ET LES LOIS ORGANIQUES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES	114
Synthèse du chapitre 1 - Présentation générale des systèmes de finances publiques dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne	120
CHAPITRE 2 - LA PRÉSENTATION DU BUDGET ET LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE	128
SYNTHÈSE DU CHAPITRE 2 - LA PRÉSENTATION DU BUDGET ET LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE	154
CHAPITRE 3 - L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE	160
Synthèse du chapitre 3 - L'exécution budgétaire dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne	194
CHAPITRE 4 - LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE	199
Synthèse du chapitre 4 - Le contrôle de l'exécution budgétaire dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne	235
CHAPITRE 5 - SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	247

PARTIE 2 - DIAGNOSTIC GENERAL ET PROPOSITIONS	263
CHAPITRE 1 - DIAGNOSTIC : UN SYSTÈME FINANCIER ÉCLATÉ ET INCONTRÔLÉ	264
CHAPITRE 2 - ANALYSES ET RECOMMANDATIONS POUR UNE DÉMARCHE DE CHANGEMENT : VERS UN SYSTÈME FINANCIER COMPLEXE ET ORDONNE	272
CONCLUSION	307
VOLUME 2	309
ANNEXES	309
TABLE DES ANNEXES	310
ANNEXE I - TERMES DE RÉFÉRENCE	311
ANNEXE II - BIBLIOGRAPHIE	325
ANNEXE III - PERSONNES RENCONTRÉES OU CONTACTÉES	337
ANNEXE IV - LISTE DES PAYS AUXQUELS LE QUESTIONNAIRE A ÉTÉ ENVOYÉ ET LISTE DES PAYS QUI Y ONT RÉPONDU	341
ANNEXE V - QUESTIONNAIRE RELATIF AUX SYSTÈMES, AUX PRATIQUES ET AUX PROCÉDURES BUDGÉTAIRES DES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE	345
ANNEXE VI - GLOSSAIRE DES TERMES TECHNIQUES	391

SOMMAIRE DÉTAILLÉ

SOMMAIRE	3
SOMMAIRE DÉTAILLÉ	5
VOLUME 1	13
PARTIE 1 - ANALYSE DÉTAILLÉE	15
ABREVIATIONS	16
TITRE I - OBJET DE L'ÉTUDE ET RAPPEL MÉTHODOLOGIQUE	19
CHAPITRE 1- OBJET DE L'ÉTUDE	20
CHAPITRE 2 - MÉTHODOLOGIE	23
TITRE II IDENTIFICATION ET ANALYSE CRITIQUE	27
SYNTHÈSE GÉNÉRALE	29
CHAPITRE 1 - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES SYSTÈMES DE FINANCES PUBLIQUES DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE	72
SECTION 1 : UN SYSTÈME INTERNATIONAL ET RÉGIONAL EXIGEANT	74
§ 1 - L'INFLUENCE INTERNATIONALE : LES BAILLEURS DE FONDS	74
§ 2 - L'APPARTENANCE À UN ENSEMBLE D'INTÉGRATION SOUS-RÉGIONAL	77
A) L'U.E.M.O.A. (UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST-AFRICAINE)	78
1) Présentation générale de l'U.E.M.O.A.	78
2) La discipline budgétaire imposée par l'U.E.M.O.A.	84
3) La surveillance multilatérale dans le cadre de l'U.E.M.O.A.	88
B) LA C.E.M.A.C. (COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DE L'AFRIQUE CENTRALE)	90
C) LE C.O.M.E.S.A. (MARCHÉ COMMUN DE L'EST ET DU SUD DE L'AFRIQUE)	91
SECTION 2 : UN SYSTÈME NATIONAL ÉLABORÉ	93
§ 1 – LE DISPOSITIF JURIDIQUE DU SYSTÈME DE FINANCES PUBLIQUES AU NIVEAU NATIONAL	93

A) LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES CONTENUES DANS LES CONSTITUTIONS DES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE _____	94
B) LES LOIS ORGANIQUES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES DES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE _____	98
C) LES TEXTES JURIDIQUES EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE, COMPTABLE ET FINANCIÈRE AUTRES QUE LA CONSTITUTION ET LES LOIS ORGANIQUES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES _____	101
§ 2 – LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DU SYSTÈME DE FINANCES PUBLIQUES AU NIVEAU NATIONAL _____	101
A) LE POUVOIR EXÉCUTIF _____	102
1) Une centralisation excessive des pouvoirs au niveau de l'exécutif _____	102
2) Les acteurs de l'administration financière _____	103
B) LE POUVOIR LEGISLATIF _____	105
C) LES ORGANES DE CONTRÔLE JURIDICTIONNELS _____	106
SECTION 3 – UN SYSTÈME DÉCENTRALISÉ EMBRYONNAIRE _____	108
§ 1 – LES RELATIONS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES ENTRE LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ADMINISTRATION DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE _____	108
A) LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ADMINISTRATION LOCALE _____	108
B) LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ADMINISTRATION _____	110
§ 2 – LES OBSTACLES À LA MISE EN ŒUVRE D'UNE VÉRITABLE DÉCENTRALISATION _____	111
A) UNE CENTRALISATION OMNIPRÉSENTE _____	111
B) UNE PARTICIPATION LACUNAIRE DES PARTENAIRES LOCAUX _____	112
ANNEXE 1 - TEXTES JURIDIQUES EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE, COMPTABLE ET FINANCIÈRE AUTRES QUE LA CONSTITUTION ET LES LOIS ORGANIQUES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES _____	114
Synthèse du chapitre 1 - Présentation générale des systèmes de finances publiques dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne _____	120
CHAPITRE 2 - LA PRÉSENTATION DU BUDGET ET LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE _____	128
SECTION 1 - LA PRÉSENTATION DU BUDGET ET LA DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE _____	128

§ 1 – UN BUDGET ÉCLATÉ ET NON EXHAUSTIF	129
A) L'ÉCLATEMENT DU BUDGET	129
B) LE MANQUE D'EXHAUSTIVITÉ DU BUDGET	131
§ 2– UNE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE INSUFFISANTE	135
§3 – UNE DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE LACUNAIRE	137
A) LES INSUFFISANCES DE LA QUALITÉ ET DE LA QUANTITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE	137
B) LES OBSTACLES À LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE	140
SECTION 2 - LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE	141
§ 1 – LE PROCESSUS DE PRÉPARATION DU BUDGET	141
A) LA PRÉVISION BUDGÉTAIRE	141
1) La prise en compte des hypothèses économiques	141
2) La prise en compte de la pluriannualité dans la préparation du budget	145
B) LE RÔLE PRÉDOMINANT DU MINISTRE DES FINANCES DANS LE PROCESSUS DE PRÉPARATION DU BUDGET	146
1) Le rôle du ministre des finances et de son administration dans le processus de préparation du budget	146
2) Les conséquences de la centralisation excessive en matière d'élaboration du budget	147
§ 2 – LE PROCESSUS D'ADOPTION DU BUDGET	148
A) DES POUVOIRS PARLEMENTAIRES THÉORIQUES MAIS SOUS EXPLOITÉS	148
B) UN PERSONNEL PARLEMENTAIRE ET DES MOYENS INSUFFISANTS	152
Synthèse du chapitre 2 - La présentation du budget et la procédure budgétaire dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne	154
CHAPITRE 3 - L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE	160
SECTION 1 - LA GESTION DE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE	160
§ 1 – LES MODIFICATIONS INTERVENUES PAR VOIE PARLEMENTAIRE	162
§ 2– LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE (LES MODIFICATIONS QUANTITATIVES)	163
A) SITUATIONS D'URGENCE / DÉCRETS D'AVANCE / DÉPASSEMENTS	163

B) GELS ET ANNULATIONS _____	165
C) LES REPORTS DE CRÉDITS _____	166
§ 3– LES MODIFICATIONS DANS LA RÉPARTITION DES CRÉDITS _____	168
§ 4– LES ENGAGEMENTS PAR ANTICIPATION _____	169
SECTION 2 – ACTEURS ET PROCÉDURES DE L’EXÉCUTION _____	169
§ 1 – LES ACTEURS _____	169
A) LES ORDONNATEURS _____	170
B) LES COMPTABLES _____	171
C) LE PRINCIPE DE SÉPARATION DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES _____	172
§ 2 – LES PROCÉDURES _____	174
A) CENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION _____	174
B) LES PROCÉDURES ET LEURS LACUNES _____	176
C) LES COMPTES ET LEURS CARENCES _____	184
D) INFORMATION, ARRÊT DES COMPTES ET FAIBLESSE DES INSTRUMENTS _____	186
1) Etat de l’information et arrêt des comptes _____	186
2) La faiblesse des moyens et instruments _____	188
SECTION 3 - LA TRÉSORERIE ET LA GESTION DE LA DETTE _____	190
§ 1 – LA TRÉSORERIE _____	190
A) LES PROBLÈMES D’ORGANISATION _____	190
B) LES PROBLÈMES D’INFORMATION ET DE GESTION _____	191
§ 2– LA GESTION DE LA DETTE _____	192
Synthèse du chapitre 3 - L’exécution budgétaire dans les pays de l’Afrique francophone subsaharienne__	194
CHAPITRE 4 - LE CONTRÔLE DE L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L’AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE _____	199
SECTION 1 – LES APPROCHES EN PRÉSENCE _____	199

§ 1- LA QUESTION DE LA PERTINENCE DU MODÈLE FRANÇAIS	199
§ 2- LES TERRAINS DE CONVERGENCE	203
SECTION 2 – LE CONTRÔLE DE L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : ÉTAT DES LIEUX	204
§ 1- LA SITUATION DU CONTRÔLE INTERNE	206
A) LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS ET COMPTABLES DU SUIVI DE LA DÉPENSE	206
1) Un champ d’application limité : l’absence de contrôle sur les opérations financées sur ressources extérieures	206
2) Un contrôle administratif et comptable de la dépense non maîtrisé	210
a) Les défaillances du contrôle administratif de la dépense	211
b) Les problèmes du contrôle comptable	216
1. L’hétérogénéité des circuits et des procédures d’exécution de la dépense publique	217
2. Les faiblesses du circuit comptable	217
B) LES CONTRÔLES INTERNES A POSTERIORI	220
1) Les difficultés structurelles	220
a) Des structures multiples, des compétences confuses et souvent redondantes	220
b) Une centralisation souvent excessive	221
c) L’insuffisance des moyens et des méthodes	222
§ 2 - LA SITUATION DU CONTRÔLE EXTERNE	224
A) L’ABSENCE QUASI-TOTALE D’ORGANE INDÉPENDANT DE CONTRÔLE DE LA GESTION ET DES COMPTES	224
1) L’émergence récente de cours ou chambres des comptes	224
2) Forces et faiblesses des cours et des chambres des comptes	225
a) Le problème de l’étendue des compétences	225
b) La faible effectivité du contrôle des juridictions des comptes	228
c) La nécessité d’une remise en ordre dans la production des comptes	228
d) La question des moyens	229
e) La question de l’indépendance de l’institution supérieure de contrôle	230
B) L’ABSENCE D’UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE EFFECTIF	230
1) La faiblesse de l’intervention du Parlement en matière budgétaire	230
2) L’absence de contrôle parlementaire sur l’exécution du budget	232
3) Les autres limites du rôle du Parlement : absence d’information du Parlement sur les contrôles de performances ainsi que les audits et évaluations destinés à apprécier l’efficacité, l’efficacité, l’efficacité et le rendement des activités publiques	233
Synthèse du chapitre 4 - Le contrôle de l’exécution budgétaire dans les pays de l’Afrique francophone subsaharienne	235
CHAPITRE 5 : SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	247

RECOMMANDATIONS A L'INTENTION DES BAILLEURS DE FONDS _____	247
RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES ÉTATS _____	249
PARTIE 2 - DIAGNOSTIC GENERAL ET PROPOSITIONS _____	263
CHAPITRE 1 - DIAGNOSTIC : UN SYSTÈME FINANCIER ÉCLATÉ ET INCONTRÔLÉ _____	264
CHAPITRE 2 - ANALYSES ET RECOMMANDATIONS POUR UNE DÉMARCHE DE CHANGEMENT : VERS UN SYSTÈME FINANCIER COMPLEXE ET ORDONNÉ _____	272
§1 - LE PRINCIPE DE COHÉRENCE _____	275
§2 - LE PRINCIPE DE CLARTÉ _____	276
§3 - LE PRINCIPE DE SIMPLICITÉ _____	277
§4 - LE PRINCIPE DE RÉGULATION _____	278
§5 - LE PRINCIPE DE MODÉRATION _____	278
§6 - LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ _____	278
§7 - LE PRINCIPE DE DÉMOCRATIE ET DE TRANSPARENCE : RÉINTÉGRER LE PARLEMENT DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE ET FINANCIER _____	278
SECTION 3 – LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CONCEPTION STRATÉGIQUE DE LA DÉCISION FINANCIÈRE PUBLIQUE _____	282
§1 - UNE STRATÉGIE DANS L'ESPACE _____	282
A) ORGANISER L'ESPACE NATIONAL _____	282
1) Décentralisation et organisation d'un réseau financier intégrant niveaux national et local _____	282
2) Décentralisation et reconstitution d'un tissu politique, social et économique sur la base des collectivités locales _____	284
3) Décentralisation et aménagement du territoire _____	285
B) ORGANISER L'ESPACE INTERNATIONAL _____	286
1) L'UEMOA : un réseau de régulation international des finances publiques nationales _____	286
2) L'intégration des ONG dans un système de régulation des finances publiques _____	290
§2 - UNE STRATÉGIE CULTURELLE _____	291
A) INTÉGRER LA CULTURE FINANCIÈRE DANS LES CULTURES PROPRES À CHAQUE PAYS _____	291
B) VULGARISER UNE CULTURE SYSTÉMIQUE DE LA GESTION PUBLIQUE _____	294
C) DÉVELOPPER LA COMMUNICATION FINANCIÈRE _____	295
D) FORMER AUX MÉTIERS DE LA GESTION FINANCIÈRE PUBLIQUE _____	296
1) La formation de futurs fonctionnaires des finances _____	296

2) La formation des fonctionnaires en place _____	296
§3 - UNE STRATÉGIE DANS LE TEMPS : INSTITUER UNE PRÉSENTATION PROGRAMMÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES QUI SIMPLIFIE LA STRUCTURE DU BUDGET _____	297
A) UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR OBJECTIFS _____	298
B) ÉLARGIR LA PLURIANNUALITÉ BUDGÉTAIRE AUX DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT _____	299
§4 - UNE STRATÉGIE POLITIQUE _____	299
A) RATIONALISER LA PRISE DE DÉCISION FINANCIÈRE ET LA GESTION PUBLIQUE _____	299
1) Des systèmes-experts _____	300
2) Des autorités indépendantes _____	301
3) La constitutionnalisation des normes financières _____	301
B) DÉMOCRATISER LA PRISE DE DÉCISION FINANCIÈRE ET LA GESTION PUBLIQUE _____	302
1) Le contrôle et l'évaluation par le Parlement de l'utilisation des crédits _____	302
2) Une culture de la responsabilité : responsabilisation des acteurs _____	303
C) MIEUX INSÉRER LES SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS DES ÉTATS AFRICAINS AU SEIN D'UNE LOGIQUE INTERNATIONALE DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES _____	304
CONCLUSION _____	307
VOLUME 2 _____	309
ANNEXES _____	309
TABLE DES ANNEXES _____	310
ANNEXE I - TERMES DE RÉFÉRENCE _____	311
ANNEXE II - BIBLIOGRAPHIE _____	325
ANNEXE III - PERSONNES RENCONTRÉES OU CONTACTÉES _____	337
ANNEXE IV - LISTE DES PAYS AUXQUELS LE QUESTIONNAIRE A ÉTÉ ENVOYÉ ET LISTE DES PAYS QUI Y ONT RÉPONDU _____	341
ANNEXE V - QUESTIONNAIRE RELATIF AUX SYSTÈMES, AUX PRATIQUES ET AUX PROCÉDURES BUDGÉTAIRES DES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE _____	345
ANNEXE VI - GLOSSAIRE DES TERMES TECHNIQUES _____	391

VOLUME 1

PARTIE 1

ANALYSE DÉTAILLÉE

ABREVIATIONS

B.C.E.A.O.	Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest
B.E.A.C.	Banque des Etats de l’Afrique Centrale
B.I.R.D.	Banque d’Investissement pour la Reconstruction et le Développement
B.O.A.D.	Banque Ouest-Africaine de Développement
C.E.D.E.A.O	Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
C.E.M.A.C.	Communauté Economique et Monétaire de l’Afrique Centrale
C.F.A.A.	Country Financial Country Accountability Assessment
C.M.A.P	Centre mauritanien d’analyse et de prévision
C.O.M.E.S.A.	Common Market of East and South Africa
C.P.A.R.	Country Procurement Assessment Report
C.S.T.	Comptes spéciaux du Trésor
D.L.F.	Directive relative aux lois de finances
D.N.B.E.	Directive relative à la nomenclature budgétaire de l’Etat
D.O.B.	Débat d’orientation budgétaire
D.P.C.E.	Directive portant plan comptable de l’Etat
D.R.G.C.P.	Directive portant règlement général sur la comptabilité publique
D.T.O.F.E.	Directive portant tableau des opérations financières de l’Etat
I.F.A.C.	International Federation of Accountants
F.M.I.	Fonds Monétaire International
I.N.T.O.S.A.I.	International Organization of Supreme Audit Institutions
O.C.D.E.	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
O.N.G.	Organisation non gouvernementale
O.N.S.	Office National des Statistiques
P.A.A.F.I.E.	Projet d’Appui aux Administrations Financières et Economiques
P.E.F.A.	Public Expenditure and Financial Accountability

P.M.A.	Pays les Moins Avancés
P.N.G.	Programme National de Gouvernance
P.P.T.E.	Pays pauvres très endettés
P.I.B.	Produit Intérieur Brut
R.F.F.P.	Revue Française de Finances Publiques
U.E.	Union européenne
U.E.M.O.A.	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
T.O.F.E.	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
T.V.A.	Taxe sur la Valeur Ajoutée
Z.M.A.O.	Zone Monétaire d'Afrique de l'Ouest

TITRE I

OBJET DE L'ÉTUDE ET RAPPEL MÉTHODOLOGIQUE

CHAPITRE 1

OBJET DE L'ETUDE

Cette étude relative à la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne s'inscrit dans une démarche de réflexion relative à l'élaboration et la mise en place de procédures efficaces de gestion des finances publiques.

La priorité accordée par la communauté internationale à la lutte contre la pauvreté et le lien organisé par les Institutions de Bretton-Woods entre les annulations de dettes en faveur des pays les plus pauvres (initiative PPTE renforcée) et l'établissement de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), modifient le niveau comme la nature des exigences en matière de gestion des dépenses publiques. Une étude menée sur les systèmes fiscaux et douaniers devrait permettre une meilleure mobilisation des ressources publiques internes. Le financement des politiques décrites dans les CSLP, pour l'essentiel, sera réalisé par les marges de manœuvre budgétaires issues des annulations de dettes et par les autres apports de l'aide internationale qui utiliseront progressivement de plus en plus les circuits budgétaires et comptables nationaux (aide budgétaire globale ou affectée à des secteurs). Il est légitime que les bailleurs de fonds souhaitent en retour des assurances sur l'affectation des ressources publiques. De plus, l'élaboration et la mise en œuvre des CSLP doivent, dans le souci d'une meilleure gouvernance, associer les acteurs de la société civile et répondre à une nouvelle exigence de transparence. Ces nouvelles stratégies de développement doivent s'accompagner également d'un mouvement de décentralisation et de déconcentration administrative.

Ces objectifs ne sont viables que dans la mesure où les procédures d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget des Etats sont adaptées et mises en œuvre de manière satisfaisante.

De nombreuses études et observations montrent que l'application de ces procédures en Afrique est souvent déficiente, parfois dans des proportions préoccupantes, notamment en ce qui concerne l'exécution et le contrôle des dépenses publiques. On constate en particulier la multiplication de pratiques dérogatoires à des principes considérés comme essentiels du droit

budgétaire hérité du modèle français et repris par les directives de l'UEMOA. Une question importante est de savoir si la complexité de ce modèle n'est pas à l'origine de ces pratiques dérogatoires qui favorisent la corruption.

Plusieurs pays africains francophones ont engagé au cours de ces dernières années des programmes de réformes de leur système de gestion des dépenses publiques. Néanmoins, les dépenses réellement exécutées continuent souvent de s'écarter des dispositions des lois de finances initiales, les crédits sont mis à disposition des utilisateurs avec retard, les systèmes de gestion de la trésorerie demeurent non transparents, les circuits exceptionnels d'engagements (régies d'avances, fonds spéciaux) restent prépondérants, les contrôles a posteriori déficients.

Si l'état des lieux en matière de gestion de la dépense en Afrique a déjà fait l'objet de nombreuses études par les différents bailleurs de fonds, il demeure nécessaire, après avoir procédé à une synthèse, de déterminer les voies de réformes non pas seulement théoriquement souhaitables, mais également opérationnelles et réellement adaptées aux multiples contraintes culturelles, politiques, administratives, financières et techniques qui caractérisent ces pays

La démarche ne concerne d'ailleurs pas aujourd'hui que les pays de l'Afrique de l'Ouest. Elle s'observe dans nombre d'Etats, y compris les Etats développés, ayant décidé d'engager une politique active contre les causes et les effets de la récession économique et de la pauvreté. En effet, et cet élément est essentiel à souligner, **la gestion des ressources mais aussi la bonne prise en compte des contraintes, représente un impératif majeur pour les sociétés contemporaines**, quelque soit leur degré de développement et quel que soit le lieu géographique où elles se situent, en raison des interdépendances économiques des systèmes nationaux. Cet impératif concerne tous ceux qui sont chargés d'administrer et de piloter le développement.

Bien que la légitimité de la prise de décision budgétaire continue à reposer sur le Parlement, désigné comme le centre ultime du pouvoir des Etats démocratiques, on constate, à travers les évolutions contemporaines des systèmes financiers publics que ces derniers constituent le socle dans lequel s'enracinent, se cherchent et tentent de prendre forme des idéaux d'organisation de la société qui mettent en avant l'efficacité de l'action et notamment **le contrôle de la gestion et de la performance, et qui placent parfois au second plan le pouvoir d'initiative traditionnellement attribué à la sphère politique.**

Ce faisant, on assiste au sein des systèmes financiers publics contemporains à la **confrontation entre deux logiques** dont la nature est diamétralement différente : d'un côté une

logique politique qui privilégie dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir financier la capacité politique; d'un autre côté, une **logique de gestion**, plus récente, qui répond à des impératifs économiques et qui privilégie, quant à elle, la capacité d'expertise technique. Il en résulte un enjeu fondamental pour tous les Etats, celui de parvenir à intégrer ces deux logiques, ces deux cultures.

D'autre part, ce qui caractérise les débats budgétaires depuis fort longtemps et un peu partout dans le monde, c'est l'importance, voire même la priorité, accordée à la fiscalité au détriment d'une saine gestion de la dépense publique.

Or, un retournement de situation semble s'être produit dans la mesure où l'intérêt pour la maîtrise des dépenses publiques s'est développé sous la pression des nécessités liées à la crise des finances publiques. Il s'en est suivi **un surcroît d'attention accordé à la réalisation de l'équilibre budgétaire**, en particulier au contrôle de l'exécution du budget entendu comme un contrôle de la gestion publique impliquant une évaluation de celle-ci et notamment **une mesure des performances**.

Dans la mesure, en effet, où des deux grandes conceptions de l'équilibre budgétaire, l'équilibre financier général et l'équilibre comptable, c'est le second qui est aujourd'hui recherché, et sauf à dire sur la base du simple bon sens qu'il convient soit d'augmenter les recettes (impôts) soit de diminuer les dépenses, l'on est inévitablement conduit à réfléchir sur le **contrôle de la gestion des dépenses publiques**. Ainsi, l'objectif fondamental, celui qui dépasse et englobe tous les autres, est-il de parvenir à **contrôler les finances publiques** certes en ce qui concerne le domaine des prévisions mais sans doute davantage encore en ce qui concerne **l'exécution** des budgets publics.

CHAPITRE 2

MÉTHODOLOGIE

L'étude ne porte pas sur la politique budgétaire en tant qu'instrument de la politique macroéconomique des Etats, ni sur la qualité ou l'efficacité des dépenses publiques en matière de lutte contre la pauvreté. Elle s'attache aux modalités institutionnelles et procédurales de gestion des dépenses publiques.

Sur une base essentiellement documentaire, l'étude dresse un bilan comparé des systèmes budgétaires et comptables des principaux pays d'Afrique sub-saharienne francophone, ainsi que des principales réformes conduites au cours des 10 dernières années tant au plan législatif qu'organisationnel.

Il s'est agi d'établir un diagnostic des systèmes de gestion des finances publiques dans les pays d'Afrique sub-saharienne francophone plus particulièrement en conduisant une revue bibliographique et une synthèse des nombreux travaux d'étude et d'évaluation déjà réalisés sur le sujet.

Nous sommes attachés à inscrire nos analyses et nos propositions **dans une perspective intégrant les transformations contemporaines des systèmes financiers publics.**

Nous avons été également soucieux de fonder ces propositions sur un diagnostic en profondeur tenant compte du plus grand nombre de facteurs et d'acteurs entrant en jeu. Face à une réalité aussi diversifiée et complexe qui est celle de la société africaine, il serait parfaitement illusoire de prétendre analyser une question aussi délicate que la maîtrise des dépenses publiques, comme de proposer des solutions, en se bornant à une approche monodisciplinaire, exclusivement juridique ou économique. L'extrême variété de ces pays nécessite un type d'approche leur correspondant, autrement dit une grille de lecture pluridisciplinaire, elle-même aussi complexe.

Convaincus que la pertinence de la démarche utilisée conditionne la pertinence de l'analyse ainsi que des solutions susceptibles d'être envisagées, nous nous sommes efforcés de ne pas réduire ou simplifier l'approche afin d'éviter de simplifier à l'extrême la réalité elle-même et d'être amenés à faire des propositions ne s'intégrant pas dans le contexte ni ne l'intégrant.

Ainsi avons-nous privilégié une méthodologie procédant tout à la fois de la méthode systémique et de la méthode d'imprégnation inductive. On relèvera ici que l'appel à ce type d'approche qui permet notamment de croiser des données qualitatives et quantitatives, nous a permis de dépasser au moins en partie, un handicap majeur : celui du manque d'informations dans certains domaines importants ou à l'inverse la surabondance dans d'autres, mais surtout leur défaut de fiabilité.

En effet, l'on ne pouvait prétendre approcher un diagnostic fiable sur la seule base des informations statistiques ainsi que des textes législatifs ou réglementaires fournis, nombre de ces informations, une fois croisées avec d'autres, s'avérant parfaitement incertaines, nombre également de ces textes étant soit inappliqués soit appliqués de manière particulière selon les situations ou les territoires concernés.

Cela ne signifie pas bien entendu qu'un diagnostic fiable et que des propositions ad hoc soient impossibles à réaliser. Mais plutôt qu'un «prêt à porter» consistant en la transposition pure et simple de modèles étrangers, ou de parties de ces modèles, à la réalité des pays étudiés, nous sommes davantage convaincus de la nécessité, en la matière, d'un modèle «sur mesure».

Dans cette perspective, nous avons été conduits à travailler à partir d'un ensemble de données que nous avons entendu, en terme de méthode, poser comme aléatoires et relatives et que nous avons souhaité confronter aux savoirs et aux pratiques des acteurs concernés. **Dans la mesure où le cadre de cette étude n'inclut pas de missions sur place mais est centré sur une analyse documentaire, nous avons élaboré, afin de prendre en compte à minima la réalité concrète, un questionnaire original, ad hoc, spécifique à l'étude.** Celui-ci a été adressé à chacun des pays de la zone en vue notamment de parvenir à des stades de formalisation des dispositifs en vigueur. Il doit être entendu que les contacts pris et les échanges avec certains des acteurs concernés ne représentent qu'une première étape et qu'une phase ultérieure de confrontation directe avec le terrain apparaît absolument nécessaire pour poursuivre ce travail. On trouvera en annexe la liste des pays et des personnes auxquels le questionnaire a été adressé, ainsi que l'indication des pays qui y ont répondu.

Quoiqu'il en soit, nous nous sommes attachés, dans les limites, qui sont, comme on l'a dit, celles imposées par le cadre des termes de l'étude, à tenter de traduire la complexité interne du milieu, à en restituer la richesse en nous gardant de toute simplification facile. Nous n'avons jamais perdu de vue la nécessité d'intégrer des données liées à l'environnement général et notamment l'évolution économique, juridique, administrative et politique ainsi que les modes de

conceptualisation de ces évolutions, en ayant constamment à l'esprit les travaux les plus récents dans ce domaine.

L'étude s'est déroulée selon les phases prévues dans les termes de référence :

- une première phase de recensement de la documentation disponible.
- une deuxième phase d'exploitation de la documentation mobilisée qui a donné lieu à des rapports de synthèse par axe (ces axes étant ceux définis dans les termes de références : Elaboration et préparation du budget de l'Etat, Exécution du budget, Contrôle et évaluation).
- une troisième phase de réflexion globale afin d'élaborer un projet de plan de rapport global de synthèse.
- une quatrième phase de rédaction du rapport provisoire.
- une cinquième phase de mise au point définitive du rapport et de propositions pour la suite.

TITRE II

IDENTIFICATION ET ANALYSE CRITIQUE

SYNTHÈSE GÉNÉRALE

OBJET DE L'ÉTUDE

Cette étude relative à la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne s'inscrit dans une démarche de réflexion relative à l'élaboration et la mise en place de procédures efficaces de gestion des finances publiques.

Le financement des politiques décrites dans les CSLP, pour l'essentiel, sera réalisé par les marges de manœuvre budgétaires issues des annulations de dettes et par les autres apports de l'aide internationale qui utiliseront progressivement de plus en plus les circuits budgétaires et comptables nationaux (aide budgétaire globale ou affectée à des secteurs). Il est légitime que les bailleurs de fonds souhaitent en retour des assurances sur l'affectation des ressources publiques.

Si l'état des lieux en matière de gestion de la dépense en Afrique a déjà fait l'objet de nombreuses études par les différents bailleurs de fonds, il demeure nécessaire, après avoir procédé à une synthèse, de déterminer les voies de réformes non pas seulement théoriquement souhaitables, mais également opérationnelles et réellement adaptées aux multiples contraintes culturelles, politiques, administratives, financières et techniques qui caractérisent ces pays

La démarche ne concerne d'ailleurs pas aujourd'hui que les pays de l'Afrique de l'Ouest. Elle s'observe dans nombre d'Etats, y compris les Etats développés, ayant décidé d'engager une politique active contre les causes et les effets de la récession économique et de la pauvreté. En effet, et cet élément est essentiel à souligner, ***la gestion des ressources mais aussi la bonne prise en compte des contraintes, représente un impératif majeur pour les sociétés contemporaines***, quelque soit leur degré de développement et quel que soit le lieu géographique où elles se situent, en raison des interdépendances économiques des systèmes nationaux.

MÉTHODOLOGIE

L'étude ne porte pas sur la politique budgétaire en tant qu'instrument de la politique macroéconomique des Etats, ni sur la qualité ou l'efficacité des dépenses publiques en matière de lutte contre la pauvreté. Elle porte sur les ***modalités institutionnelles et procédurales*** de gestion des dépenses publiques.

Sur une base essentiellement documentaire, l'étude dresse ***un bilan comparé*** des systèmes budgétaires et comptables des principaux pays d'Afrique sub-saharienne francophone, ainsi que des principales réformes conduites au cours des 10 dernières années tant au plan législatif qu'organisationnel.

Elle s'attache par ailleurs à dégager ***une stratégie pour une démarche de changement*** et énonce à cet effet un certain nombre de recommandations.

Nous avons été conduits à travailler à partir d'un ensemble de données que nous avons entendu, en terme de méthode, poser comme aléatoires et relatives et que nous avons souhaité confronter aux savoirs et aux pratiques des acteurs concernés. ***Dans la mesure où le cadre de cette étude n'inclut pas de missions sur place mais est centré sur une analyse documentaire, nous avons élaboré, afin de prendre en compte à minima la réalité concrète, un questionnaire original, ad hoc, spécifique à l'étude.*** Celui-ci a été adressé à chacun des pays de la zone en vue notamment de parvenir à des stades de formalisation des dispositifs en vigueur. Il doit être entendu que les contacts pris et les échanges avec certains des acteurs concernés ne représentent qu'une première étape et qu'une phase ultérieure de confrontation directe avec le terrain apparaît absolument nécessaire pour poursuivre ce travail. On trouvera en annexe la liste des pays et des personnes auxquels le questionnaire a été adressé, ainsi que l'indication des pays qui y ont répondu.

L'étude s'est déroulée selon les phases prévues dans les termes de référence :

- une première phase de recensement de la documentation disponible.
- une deuxième phase d'exploitation de la documentation mobilisée qui a donné lieu à des rapports de synthèse par axe (ces axes étant ceux définis dans les termes de références : Elaboration et préparation du budget de l'Etat, Exécution du budget, Contrôle et évaluation).
- une troisième phase de réflexion globale afin d'élaborer un projet de plan de rapport global de synthèse.
- une quatrième phase de rédaction du rapport provisoire.
- une cinquième phase de mise au point définitive du rapport et de propositions pour la suite.

§1 - DIAGNOSTIC ET RECOMMANDATIONS GENERALES POUR UNE DEMARCHE DE CHANGEMENT

A. UN SYSTEME FINANCIER ECLATE ET INCONTROLE

Le modèle budgétaire en vigueur dans les pays francophones de l'Afrique de l'ouest, comme celui qui se trouve à la base des directives de l'UEMOA, est en apparence calqué sur un modèle français spécifique, celui de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui régit les finances de l'Etat en France.

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 la zone, et ce de par l'importance des pratiques en marge de tout modèle.*

Ainsi et bien que les dispositifs tels qu'institués par les textes budgétaires soient très proches voire identiques à ce qui figure 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.

Au total, le système budgétaire ne fonctionne donc 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 nombreux rapports d'experts 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 de les intégrer en vue de la détermination des solutions à y apporter. On soulignera à cet égard que l'un des écueils des propositions 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 étudiés. On constate ainsi aujourd'hui parmi ces propositions nombre de recommandations procédant de principes qui relèvent de ce que l'on qualifie aujourd'hui de « nouvelle gestion publique » ou encore de bonne gouvernance. *Sans que nous soyons opposés à ces principes, bien au contraire, il conviendrait cependant à notre sens, avant que d'émettre des propositions les prenant pour modèle, de s'interroger d'une part sur l'opportunité de ceux-ci dans le contexte de tel ou tel Etat africain, d'autre part sur les causes ayant conduit à leur introduction dans nombre de pays développés.*

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 financier. D'où le regain d'intérêt qui a alors été porté sur les procédures relatives à la dépense, et d'où la révision critique de l'ensemble des dispositifs de préparation, d'adoption, d'exécution et de contrôle des fonds publics.

Mais, plus largement, ce sont en réalité dans les évolutions des vingt-cinq dernières années que cette démarche critique prend tout son sens, une période au cours de laquelle s'est amorcé, dans les pays développés, un processus portant en germe une véritable transformation des systèmes financiers publics, et partant de l'Etat, une période dominée par ailleurs sur le fond par la généralisation d'une conception beaucoup plus libérale de la société. C'est dans ce contexte que, dans le cas de la France, les limites de l'ordonnance du 2 janv. 1959 ont pu se faire de plus en plus évidentes, au fur et à mesure que celle-ci s'est trouvée confrontée à des réalités nationales et internationales fort différentes de celles qui, à l'origine, avaient présidé à l'élaboration du texte.

Pour autant, les raisons de la réforme ne se limitent pas à la seule obsolescence d'un texte ni même, à vrai dire, à la seule situation française qui n'a rien de bien singulier. *Un peu partout dans le monde les systèmes financiers publics sont pareillement en pleine mutation*, en faisant l'objet de réformes plus ou moins significatives. *Partout l'accent est mis sur la nécessité de moderniser la gestion de l'argent public, sur l'impératif d'une nouvelle gestion 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 de 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 comme pour les fonctionnaires de responsabilité.*

Le phénomène est par conséquent loin d'être marginal. On assiste au sein des systèmes financiers publics contemporains à la *confrontation entre deux conceptions* dont la nature est à première vue diamétralement différente ; *d'un côté une logique politique ancienne, qui procède de la tradition démocratique 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 logiques.* Il s'agit en réalité d'une véritable *révolution des logiques politiques et administratives* qui s'inscrit dans un processus de longue durée.

Il n'existe pas non plus de modèle anglo-saxon idéal et transposable tel quel. Les rapports examinés 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 encore de mettre en évidence de manière scientifique la portée réelle, opérationnelle, des mesures décidées ou déjà mises en oeuvre.

Par ailleurs, ces pays rencontrent à des degrés divers *les mêmes difficultés* que les autres 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, l'opacité, l'insuffisance 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 ; un manque de coordination entre le ministère des finances et celui du plan ...

Aucun modèle africain 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.

Bien que le système de contrôle de l'exécution budgétaire repose en théorie, comme le modèle français, sur la *distinction entre deux types de contrôles*, d'une part les contrôles internes, de nature administrative, relatifs à l'examen de la légalité et de la régularité, d'autre part les contrôles externes davantage relatifs à l'examen de la gestion, on constate que *cette similitude n'a qu'un caractère apparent* dans la mesure où elle ne se vérifie pas en pratique. *L'ampleur des lacunes et des dysfonctionnements à ce sujet conduit à observer que d'une manière générale, on ne peut considérer que le modèle français de contrôle de la gestion budgétaire s'applique véritablement dans les pays étudiés. Il a été pour des raisons historiques le socle initial dans lequel se sont enracinés les systèmes de finances publiques des pays de la zone étudiée. Mais les ajustements qui lui ont été apportés, comme les carences et dérives dont il a été l'objet, ont abouti à le vider de sens sans que par ailleurs on puisse observer la montée d'un modèle propre, adapté à la réalité et à la culture des pays de la zone. D'où le constat que l'on est conduit à faire selon lequel on est en définitive en présence de systèmes financiers incontrôlés et désordonnés.*

B. ANALYSES ET RECOMMANDATIONS POUR UNE DEMARCHE DE CHANGEMENT : VERS UN SYSTEME FINANCIER CONTRÔLE ET ORDONNE

Dans la mesure où l'on est en présence d'un **ensemble hétérogène, désordonné et incontrôlé qui se situe à l'opposé d'un système gérable**, c'est à partir de ce diagnostic que nous sommes conduits à préconiser un objectif général pour une démarche de changement à moyen et long terme. Cet objectif est le suivant : parvenir à **substituer un système complexe et ordonné à une réalité que l'on peut qualifier de compliquée et désordonnée**. Il s'agit fondamentalement de répondre à une question essentielle, celle du contrôle, du pilotage, ou encore de la régulation.

La nouvelle gestion publique doit être comprise dans la perspective d'une *gouvernance systémique de l'Etat*. Elle doit en représenter l'ossature dynamique, la structure ordonnatrice, autour de laquelle devrait pouvoir se reconstruire progressivement *une manière nouvelle de gouverner et de gérer, adaptée à un contexte aléatoire, imprévisible, complexe*. Toute réforme relative à la maîtrise des fonds publics ayant pour objectif une plus grande

efficacité de gestion, est en effet nécessairement porteuse d'une réforme de l'Etat dès lors qu'elle implique une refonte du processus de décision, et par voie de conséquence une reconstruction des institutions politiques et administratives.

Ainsi sur le fond, la question essentielle à laquelle une réforme des procédures budgétaires devrait apporter une réponse n'est pas étroitement financière. Elle porte en réalité sur la régulation et la mise en cohérence de l'ensemble très diversifié que forment les pouvoirs financiers publics aussi bien politiques qu'administratifs, étant entendu que les budgets publics sont au cœur du problème

Les principales recommandations relatives à la démarche de changement que nous préconisons peuvent se regrouper selon deux grandes directions :

⊖ Introduire les principes de base d'un système ordonné et contrôlé

→ *Le principe de cohérence :*

On ne peut ni administrer, ni prévoir, si l'on a affaire à un ensemble composite, fonctionnant sans logique générale commune où les contrôles sont impraticables, où les informations sont contradictoires et souvent peu fiables.

Pour éviter un tel écueil, il est nécessaire que la législation et l'administration soient pourvues d'une cohérence interne, c'est-à-dire : qu'elles soient en phase avec le milieu auquel elles s'adressent ; qu'elles ne soient pas source de disparités importantes ; qu'il existe *des lieux structurants*, des lieux producteurs de cohérence d'une part au sein du système administratif et politique, d'autre part sur l'ensemble du territoire.

→ *Le principe de clarté*

La cohérence d'un système suppose que les fonctions de chacun de ses éléments soient clairement définies. C'est la raison pour laquelle il convient d'abord de *séparer très nettement la décision de la gestion*. La décision financière essentielle appartient, selon la plupart des Constitutions, à la sphère politique, gouvernement et parlement. Cette règle participe du principe de cohérence sous la réserve toutefois que ce pouvoir de décision soit effectif pour tous. D'autre part, il convient que les compétences administratives de chacun des acteurs concernés soient

nettement identifiées et précisées. Il doit en être notamment ainsi en ce qui concerne les fonctions propres des différentes administrations financières amenées à intervenir ainsi que des corps de contrôle. S'agissant des premières, il nous paraît approprié et même indispensable que la séparation ordonnateur-comptable soit réaffirmée en l'intégrant le cas échéant dans un système intégré de contrôle et de gestion. C'est une fois ce principe admis qu'il convient d'organiser ou de réorganiser l'administration en conséquence, en particulier en définissant le niveau de déconcentration nécessaire.

→ *Le principe de simplicité*

Simplifier un système ne revient pas à l'uniformiser ou à le réduire à un ou deux de ses éléments. C'est au contraire vouloir l'organiser tout en conservant la diversité qui fait de lui sa richesse et qui lui permet notamment de pouvoir répondre de façon efficace aux problèmes qui se posent à lui. Cet objectif suppose de le rendre complexe dans ses structures, et clair dans ses règles. La clarté du système en suppose la simplicité. Dans la mesure où le système est fonctionnellement organisé, que les compétences sont bien définies, les règles du jeu en deviennent plus simples et ne permettent plus aussi aisément l'existence de comportements déviants.

→ *Le principe de régulation*

Le contrôle, entendu dans le sens de régulation, constitue un élément fondamental de la gestion par les systèmes. Il est la fonction du système qui maintient la trajectoire de celui-ci sur la voie préalablement définie. Il est l'élément même de la souplesse d'adaptation du système.

→ *Le principe de modération*

Dans les systèmes, le changement n'est toujours possible qu'à la marge. On ne bouleverse par conséquent pas un système financier, on l'améliore en le conduisant progressivement sur la voie de la réforme, en se donnant les moyens de piloter, de réguler cette progression.

→ *Le principe de légalité*

La règle doit être *claire*. A cet effet, la loi doit fixer les normes financières générales, le décret doit en définir les termes, les arrêtés et les instructions doivent en préciser et adapter les

mécanismes. L'ensemble de ces textes doit, enfin, être systématiquement publié et largement diffusé aux fonctionnaires des administrations concernées ainsi qu'aux citoyens.

Elle doit également être *respectée* ce qui suppose un système juridictionnel indépendant ainsi qu'un système de sanctions effectives.

→ *Le principe de démocratie et de transparence*

Dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, le Parlement est quasiment exclu du processus budgétaire et financier. Il est urgent de réintégrer le parlement en tant qu'acteur à part entière des systèmes financiers publics de l'Afrique subsaharienne, d'autant que partout dans le monde, un consensus se forme pour renforcer le rôle du Parlement, particulièrement en matière budgétaire et financière.

⊞ **Mettre en œuvre une conception stratégique de la décision financière publique**

→ *Une stratégie dans l'espace*

♣ *Décentraliser et organiser un réseau financier intégrant niveaux national et local*

En position difficile, les finances publiques nationales pourraient utilement faire l'objet en ce qui concerne certaines de leurs dépenses d'une *externalisation* du côté des collectivités locales, et ce dans le cadre d'un processus de décentralisation.

Une telle direction suppose *une réorientation des flux financiers* publics sur la base d'une structuration en réseaux intégrant la commune comme un acteur à part entière. Il va de soi qu'un tel pouvoir financier ne doit s'exercer que dans le cadre et sous le contrôle de l'Etat. Une telle orientation suppose aussi l'existence d'un volume minimum de ressources à gérer et surtout d'un seuil minimum de potentiel fiscal, ce qui n'est pas le cas pour tous les pays concernés.

♣ *Organiser l'espace international*

L'appartenance à un ensemble d'intégration régionale est souvent considérée comme un atout pour ses membres. Dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, l'intégration économique est perçue comme une voie privilégiée vers le développement national, particu-

lièrement dans le cadre de l'U.E.M.O.A. Mais les bailleurs de fonds ont également intérêt à favoriser la mise en place de *systèmes d'intégration régionale* dans lesquels les pays membres adoptent des *normes communes en matière de finances publiques*. Un système financier public harmonisé dans ses dispositifs essentiels permettrait aux observateurs internationaux et aux bailleurs de fonds de repérer plus facilement les dérogations à la législation budgétaire. Par ailleurs, ils pourraient procéder plus aisément à des comparaisons entre les Etats, mesurer davantage l'impact et l'efficacité de l'aide qu'ils accordent aux Etats africains et ainsi mieux évaluer la pertinence des mesures proposées en matière d'assainissement de la gestion de la dépense publique.

Par ailleurs, 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 de lutte contre la pauvreté. Il conviendrait à cet égard d'engager **une étude spécifique** sur l'intérêt et la faisabilité de parvenir à une telle intégration de ces organismes au sein du processus financier.

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 groupe ou réseau de partenaires auxquels il est normal qu'à minima des comptes soient rendus.

→ *Une stratégie culturelle*

♣ *Intégrer la culture financière dans les cultures propres à chaque pays*

La bonne gouvernance d'un système complexe implique également, pour une bonne régulation, *l'internalisation des valeurs du système par les acteurs* ; 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 ; *c'est donc 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'Afrique de l'Ouest*. Or une telle transformation ne peut être réalisée sans que l'on tienne 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. *Il convient 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.* Les standards doivent nécessairement être pensés en fonction du milieu auquel ils doivent s'appliquer.

♣ *Vulgariser une culture systémique de la gestion publique*

Nous appelons culture systémique de la gestion publique la volonté de maîtriser rationnellement la dépense publique autour d'une conception stratégique, programmée et évaluative de l'action de l'Etat. Une telle ambition amène nécessairement à *réfléchir sur la régulation des dispositifs financiers publics et leur impact sur la société dans l'ensemble de ses composantes. Elle ne peut se résumer à une vision managériale de la gestion publique;* elle doit prendre en considération les effets induits en chaîne sur les acteurs et les structures participant au réseau concerné, tout particulièrement les fonctionnaires et leurs administrations.

♣ *Développer la communication financière*

Un des enjeux essentiels est de parvenir à *réguler un jeu complexe de pouvoirs.* De multiples acteurs sont en présence, qui interviennent soit directement ou indirectement dans le processus financier public. Un tel jeu d'acteurs rend particulièrement nécessaire une communication financière efficace. Parallèlement à la communication financière à usage externe, doit se mettre en place, à usage interne, *un guide pratique de la bonne gestion financière.*

♣ *Former aux métiers de la gestion financière publique*

Une politique de formation doit être mise en place pour les agents des administrations concernées ainsi que pour les élus.

→ *Une stratégie dans le temps : instituer une présentation programmée des dépenses publiques qui simplifie la structure du budget*

♣ *Mettre en place une présentation du budget de l'Etat par grands objectifs*

Il s'agit là d'un dispositif largement utilisé dans le monde par nombre de pays ayant modernisé la gestion de leurs finances publiques. Il devrait avoir pour effet, outre *d'inscrire le budget dans une logique stratégique, de donner plus de « 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. Autrement dit, et nonobstant les difficultés que rencontre la programmation des dépenses dans les pays étudiés, présenter le budget par objectifs, annuels ou pluriannuels, aurait pour avantage *une simplification* de sa construction générale.

♣ *Elargir la pluriannualité budgétaire aux dépenses de fonctionnement*

La pratique des autorisations de programme ou d'engagement limitée aux dépenses d'investissement devrait être *étendue également aux dépenses de fonctionnement*. Une telle solution permettrait de prendre en considération la difficulté pour les finances publiques d'une application trop stricte du principe d'annualité (qui ne permet pas de prendre en compte la nécessité d'une programmation des dépenses de fonctionnement liées aux dépenses d'investissement) et l'on observera que par ailleurs, le cadre de l'UEMOA et de la monnaie unique constitue un impératif majeur en ce domaine.

→ *Une stratégie politique*

La mise en place d'une bonne gouvernance pose une question fondamentale, celle de l'alliance de l'expert et du politique dont les rapports sont à réinventer dans le cadre du parlementarisme démocratique. Face à la récurrence des problèmes budgétaires et à l'incapacité de les résoudre une question importante doit être examinée, qui concerne la rationalisation indispensable de la prise de décision financière, clef de voûte pour une meilleure gestion publique. Comme le montrent plusieurs études la plupart des pays de la zone étudiée connaissent de manière plus ou moins importante de *graves perturbations en matière de prise de décision financière, avec un phénomène récurrent de corruption, un déficit démocratique chronique, une carence*

notable de la formation des agents administratifs, une quasi absence de régulation par le droit de par l'absence d'effectivité d'une législation qui , d'un autre côté, au plan formel, n'a souvent rien à envier à celle des Etats de droit les plus installés. Ces éléments conduisent à se demander s'il ne serait pas judicieux d'instituer, au moins à titre provisoire, des *dispositifs d'aide à la gestion et à la décision.*

♣ *Rationaliser la prise de décision financière et la gestion publique*

○ **Des systèmes-experts**

Il peut être souhaitable de s'orienter vers la mise en place de systèmes experts susceptibles de garantir *une autorégulation à minima des finances publiques.* Il s'agit, en d'autres termes, en s'appuyant sur les *nouvelles technologies*, de protéger la décision et la gestion budgétaire contre les aléas et les faiblesses humaines ou contre l'absence de professionnalisme, en mettant en place des systèmes informatiques programmés pour assurer des tâches d'exécution voire même arrêter des décisions secondaires dans des limites qu'il conviendrait de fixer. Une telle voie suppose toutefois un équipement en nouvelles technologies relativement développé. D'ores et déjà, et à l'exemple de certains Etats africains qui y ont recours, elle pourrait être engagée à travers la mise en place d'un système informatique intégré de gestion de la dépense publique.

○ **Des autorités indépendantes**

Il pourrait être institué dans un cadre régional, (par exemple pour les pays de l'UEMOA) des structures indépendantes communes aux pays, ayant en charge la décision en matière de politiques budgétaires, à l'image des institutions indépendantes responsables des politiques monétaires comme les banques centrales indépendantes .

On pourrait aussi envisager la formation d'un corps d'experts nationaux et internationaux formés aux exigences contemporaines de la gestion des finances publiques, *cette voie ayant pour avantage d'intégrer les cultures particulières des Etats à des standards de gestion posés comme universels .*

- **La constitutionnalisation des normes financières**

Une autre voie consiste à constitutionnaliser les normes financières, une hypothèse reposant sur le constat qu'il est plus difficile de réviser la constitution que de modifier des lois ordinaires voire même des lois organiques. Il s'agit là d'encadrer par le droit les pouvoirs des décideurs politiques. On observera toutefois qu'une telle proposition ne peut avoir des effets que dans les Etats au sein desquels s'est installé un certain respect de la règle juridique et une certaine effectivité de la législation en vigueur.

- ♣ ***Démocratiser la prise de décision financière et la gestion publique***

- **La normalisation des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du parlement**

Il conviendrait que les *commissions parlementaires des finances* soient dotées de pouvoirs et de moyens effectifs leur permettant de suivre et contrôler l'exécution des lois de finances ainsi que de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. A cet effet, les parlementaires devraient pouvoir procéder à toutes investigations sur pièces et sur place ainsi qu'à toutes auditions qu'ils jugeraient utiles.

En vue de ce renforcement du rôle du Parlement, il est indispensable que chaque pays soit doté d'une *Cour des comptes indépendante*, disposant de réels pouvoirs de contrôle, et que celle-ci soit tenue d'apporter son assistance au Parlement.

- **La place centrale de la loi de règlement, expression d'un contrôle parlementaire professionnalisé des finances de l'Etat**

La logique de contrôle de gestion implique nécessairement un retour sur les résultats, et par conséquent un contrôle et une évaluation de l'efficacité des actions. C'est à ce titre que la loi de règlement (LR) devrait faire l'objet d'une *revalorisation* importante et qu'à travers elle, devrait se trouver organiquement consacré ce que l'on peut à notre sens qualifier de *contrôle parlementaire professionnalisé des finances de l'Etat*. En effet, la LR devrait être enrichie d'informations telles que les parlementaires, ainsi que les experts, devraient y trouver un véritable outil de contrôle pour une analyse et une évaluation des résultats.

- **La responsabilisation des gestionnaires par la fongibilité des crédits**

L'instauration de la globalisation des crédits et de leur fongibilité à l'intérieur des programmes devrait être comprise comme un facteur de transformation essentiel de la gestion publique et du fonctionnement général de l'administration. En effet, avec la globalisation et la fongibilité des crédits qui lui permettent d'affecter librement les crédits, le gestionnaire public est doté d'une plus grande autonomie. Il réalise comme il l'entend le programme dont il a la charge et, indiscutablement, ses marges de manœuvre sont très larges. Il y a bien entendu une contrepartie. Elle consiste dans la responsabilité qui doit être celle des gestionnaires vis-à-vis des objectifs poursuivis et dans leur engagement à devoir réaliser les résultats fixés ; ces derniers doivent, dans ce contexte, *rendre compte régulièrement de leur gestion et produire un rapport annuel de performances*.

- **La professionnalisation de la gestion : contrôle de gestion et mesure de la performance**

La création de systèmes d'information budgétaire et comptable au sein des administrations en vue de permettre de *mesurer la performance et de contrôler la gestion* des services participe pleinement de cet objectif. La *comptabilité générale de l'Etat*, dans cette perspective, doit devenir un instrument de contrôle de la gestion et de la performance. Elle doit être fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations doivent donc être prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. On passe alors d'une comptabilité de flux à une comptabilité patrimoniale, d'une comptabilité de caisse à *une comptabilité d'exercice* ; il importe par ailleurs que l'Etat puisse se doter d'*une comptabilité analytique* permettant de dégager des informations financières fiables en vue d'analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Enfin, la responsabilisation du gestionnaire a logiquement pour corollaire, outre un contrôle interne de la gestion, le développement de contrôles externes similaires aux audits pratiqués dans les entreprises.

♣ **Mieux insérer les systèmes financiers publics des Etats africains au sein d'une logique internationale de maîtrise des dépenses publiques**

- *La réforme des finances publiques ne peut pas procéder d'un simple angle de vue national*

Les finances publiques se trouvent placées au cœur d'une question qui intéresse toutes les sociétés contemporaines, celle de la bonne gouvernance. Ce sont donc, partout dans le monde, de nouvelles régulations qui sont en train d'être instituées dans ce cadre Et celles-ci ne peuvent être pensées et mises en place qu'au travers d'une approche mondiale de la question dès lors que le bon fonctionnement du système financier international implique une bonne organisation des institutions financières nationales.

- *Au-delà de la seule prévention des risques économiques et monétaires, c'est la question de la réorganisation des dispositifs financiers publics et de la réforme des Etats qui se trouve en toile de fond des réflexions en ce domaine.*

C'est ainsi que dans la plupart des pays du monde, l'accent est mis sur la nécessité de moderniser la gestion de l'argent public en s'inspirant des savoir-faire utilisés par les entreprises privées.

- *Cette conception managériale de la gestion publique représente un véritable défi pour les Etats africains*

Il en est ainsi parce qu'ils sont amenés à mettre en place un cadre nécessitant un véritable *professionnalisme*, une maîtrise des outils de contrôle de la gestion et de la décision, ce qui les confronte directement à la nécessité de se doter d'une capacité d'expertise qu'ils n'ont pas toujours.

S'y fait jour également une autre exigence fondamentale, celle que les Etats adoptent des *standards*, qu'ils partagent *une même logique de gestion*, que celle-ci soit parfaitement intériorisée, intégrée dans leur mode de fonctionnement pour qu'une autodiscipline devienne possible.

§ 2 - DIAGNOSTIC ET RECOMMANDATIONS PARTICULIERES POUR UNE DEMARCHE DE CHANGEMENT

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES SYSTÈMES DE FINANCES PUBLIQUES DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

De façon générale, on constate dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne une volonté d'améliorer la qualité de la dépense publique, de sécuriser le circuit de cette dernière et par conséquent, d'approfondir le contrôle des finances publiques. Malgré la conjonction de toutes ces bonnes volontés, les pays étudiés sont aux prises avec des difficultés structurelles qui les empêchent de mener à bien les réformes des finances publiques et de lutter efficacement contre la corruption.

Sur le plan externe, les systèmes de finances publiques des pays de l'Afrique francophone subsaharienne subissent deux influences : celle des bailleurs de fonds et celle des groupes sous-régionaux auquel ces pays appartiennent (U.E.M.O.A., C.E.M.A.C., C.O.M.E.S.A.). Sur le plan interne, les systèmes de finances publiques des pays de l'Afrique francophone subsaharienne sont soumis à deux autres influences : la culture de ces pays et la pratique qui s'est développée en marge des textes favorisent de très nombreuses dérogations qui finissent par fragiliser le système de finances publiques.

Ainsi, les différents types de financement des bailleurs de fonds ne donnent pas toujours lieu à des procédures de contrôle et d'audit identiques entre elles. Il serait donc souhaitable de **renforcer la coordination entre les différents bailleurs de fonds** afin d'optimiser l'utilisation de l'aide octroyée. Une telle démarche devrait être facilitée puisqu'il existe un nombre limité d'interlocuteurs habilités à contracter avec les bailleurs de fonds. Cette harmonisation est un élément clé de la bonne gouvernance à laquelle les pays de l'Afrique francophone subsaharienne attachent une importance désormais grandissante dans le but d'assainir leurs finances publiques.

Or, les bailleurs de fonds conditionnent leur aide surtout à l'efficacité de la dépense publique alors que les pays concernés souhaiteraient tout autant se donner les moyens d'améliorer la qualité des contrôles des résultats obtenus en matière de régularité, d'efficacité et d'efficience. Il apparaît ainsi que les bailleurs et les pays destinataires de l'aide ne mettent pas

toujours l'accent sur les mêmes priorités en matière de gestion publique. Il serait souhaitable d'harmoniser les approches entre les bailleurs de fonds et les pays destinataires de l'aide afin d'accroître l'efficacité de cette dernière. Il conviendrait, de ce point de vue, de mettre fin à l'utilisation importante par les bailleurs des circuits dérogatoires, ce qui ne garantit pas toujours une sécurisation totale des fonds, mais ce qui préjudicie surtout à une vision d'ensemble de la gestion financière publique. L'harmonisation des procédures relatives aux investissements sur financement extérieur est vivement souhaitée par la communauté des bailleurs de fonds qui demande régulièrement l'intégration des projets dans le circuit de finances publiques.

En outre, il est urgent de sécuriser le circuit de la dépense publique pour sortir d'un paradoxe qui entrave la bonne gestion publique : au niveau local, les gestionnaires des projets financés par les bailleurs de fonds ne souhaitent pas utiliser le circuit traditionnel des finances publiques en raison du mauvais état de fonctionnement de celui-ci. Tant que les bailleurs de fonds établiront des conventions dérogeant expressément aux règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique, il sera difficile de contraindre les pays concernés à utiliser le circuit orthodoxe des finances publiques.

En matière économique et financière, les pays de l'Afrique subsaharienne se regroupent dans trois grands ensembles sous-régionaux : l'U.E.M.O.A. (Union économique et monétaire ouest-africaine), la C.E.M.A.C. (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale) et le C.O.M.E.S.A. (Marché Commun de l'Est et du Sud de l'Afrique). Cependant, l'U.E.M.O.A. est certainement l'ensemble le mieux intégré de la région.

Si l'U.E.M.O.A. s'avère plus avancée que les autres organisations régionales de l'Afrique subsaharienne, la situation financière et budgétaire des pays membres reste précaire et exige une intensification des efforts pour assainir leurs finances publiques, garantir une meilleure viabilité de ces dernières, ainsi qu'une bonne gouvernance.

Dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, les fondements juridiques et financiers trouvent leurs sources dans la constitution, la loi organique relative aux lois de finances et de nombreux textes complémentaires. Ce corpus juridique précis et ambitieux est fortement inspirés du modèle français, mais n'est pas toujours appliqué.

Les réalités de ces pays sont souvent un obstacle à la mise en œuvre de ce dispositif juridique. La rigidité et la complexité du système incitent ces derniers à contourner le cadre juridique en recourant massivement à des pratiques dérogatoires qui finissent par fragiliser leur système juridique et financier. En particulier, il convient de se demander si le cadre juridique

de ces pays n'est pas inadapté à leur situation économique et politique. Dans cette perspective, ne conviendrait-il pas de simplifier le dispositif juridique et financier afin d'insuffler plus de souplesse et de limiter ainsi les recours à des dérogations trop nombreuses.

De plus, un système juridique plus simple serait certainement mieux adapté aux besoins, aux diversités et aux traditions des pays de l'Afrique francophone subsaharienne.

Ces pays adoptent une *logique de moyens* qu'ils mettent en œuvre dans l'approbation de leur budget et par conséquent, dans l'exécution de ce dernier. Or, c'est justement pour ce défaire d'une telle conception et se tourner vers une culture de résultats que la France a révisé sa Constitution financière par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. En cela, la France s'inscrivait dans un vaste mouvement de renforcement du contrôle de la dépense publique et de recherche de la performance déjà inauguré dans de nombreux pays. Les pays de l'Afrique francophones subsaharienne auraient tout à gagner à ne pas rester à l'écart de cette démarche.

La centralisation excessive du pouvoir exécutif est un trait dominant du dispositif institutionnel des pays de l'Afrique francophone subsaharienne. En matière financière, une telle centralisation est mise en œuvre par le Ministre des finances au détriment de la participation des ministères dépensiers. Cette longue pratique centralisatrice a de nombreuses répercussions, dont au premier chef, une déresponsabilisation des ministères techniques dès lors que le ministre des finances est le plus souvent ordonnateur unique. Cette situation génère de multiples circuits et procédures dérogatoires qui finissent par fragiliser le système de finances publiques dans son ensemble.

Par ailleurs, dans de nombreux pays, la faible déconcentration des ministères centraux est aggravée par une déconcentration limitée de la plupart des ministères techniques vers les régions et provinces, avec pour résultat une raréfaction – voire l'inexistence – des ressources financières et humaines pour la prestation des services publics.

En outre, 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 Etats 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.

A l'heure où un recentrage sur les missions essentielles de l'Etat est en cours en Afrique – et dans le reste du monde –, les administrations africaines souffrent de structures inadaptées qui se traduisent par l'existence de bureaux et services nombreux, compliqués et incohérents. La pauvreté des moyens humains et matériels ainsi que l'inexistence du contrôle du travail des fonctionnaires conduisent à un diagnostic préoccupant qui entraîne une crise de légitimité de la fonction publique africaine.

La mauvaise gestion du personnel, par son incohérence et son inefficacité, pèse lourdement sur les finances de l'Etat et porte atteinte à la transparence de ces dernières.

En Afrique francophone subsaharienne, la prédominance de l'exécutif laisse peu de place au pouvoir législatif.

Quant aux institutions juridictionnelles (juge administratif, juge constitutionnel, juge des comptes), elles disposent également de peu de moyens et leur développement est inégal.

La présentation des différents niveaux d'administration locale montre de grandes disparités entre les pays de l'Afrique francophone subsaharienne. Ces différences concernent à la fois le nombre de niveaux d'administration locale existants et le nombre d'entités décentralisées que ces derniers comprennent. Par ailleurs, la décentralisation laisse apparaître, à l'instar du système juridique des pays de l'Afrique francophone subsaharienne, un grand décalage entre les textes et leur application.

Dans la pratique, la plupart des compétences administratives sont exercées au niveau national. Cette constante traduit encore la centralisation excessive du système au détriment du principe de subsidiarité.

B. LA PRÉSENTATION DU BUDGET ET LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

La présentation du budget dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne révèle trois caractéristiques communes et récurrentes : l'éclatement et le manque d'exhaustivité du budget, l'insuffisance de la nomenclature budgétaire, ainsi que les lacunes de la documentation budgétaire.

L'éclatement du budget et le manque d'exhaustivité de ce dernier constituent des lacunes importantes du système des finances publiques des pays de la zone étudiée. Ces carences portent fondamentalement atteinte au principe de l'unité budgétaire selon lequel toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent être contenues dans un même document budgétaire.

En Afrique francophone subsaharienne, le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux, semblent réunis dans une seule loi de finances. Cependant, l'utilisation qui est faite des budgets annexes et des comptes spéciaux est parfois abusive par le recours trop fréquent et parfois injustifié à ces derniers. Par ailleurs, les budgets annexes et une fraction des comptes spéciaux dérogent, avec les fonds de concours, à la règle de non affectation de certaines recettes à certaines dépenses. L'existence de budgets annexes et de comptes spéciaux trop nombreux et utilisés abusivement multiplie à outrance les documents budgétaires si bien qu'il devient difficile de jongler avec toutes ces informations pour tenter d'avoir une vue d'ensemble de la situation financière et budgétaire de l'Etat. Pour remettre de l'ordre dans les finances publiques de l'Afrique francophone subsaharienne, il est peut être nécessaire de procéder à l'inventaire de tous les budgets annexes et comptes spéciaux pour déterminer s'ils sont ou non justifiés. La gestion publique gagnerait en clarté et les contrôles de ces derniers en seraient facilités.

Dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, l'éclatement du budget est accentué par le manque d'exhaustivité de ce dernier. En effet, certaines ressources et dépenses publiques qui devraient obligatoirement figurer dans le budget de l'Etat, existent en dehors de ce dernier. L'absence d'exhaustivité du budget se traduit par des débudgétisations, des lacunes relatives à la budgétisation de l'aide extérieure et par l'existence des comptes hors budget.

Les débudgétisations sont une pratique courante qui se prolonge encore à l'heure actuelle, entretenue notamment par les bailleurs de fonds extérieurs, pour échapper aux procédures budgétaires et à l'absence de liquidités de l'Etat. En outre, il existe des insuffisances liées à la budgétisation de l'aide extérieure qui ne figure pas toujours dans le budget de l'Etat. Il s'ensuit que le budget ne reflète pas l'ensemble des ressources disponibles. ***Cet éparpillement de l'aide extérieure laisse entier le problème de son suivi et de son contrôle.***

Toutes ces pratiques en marge du budget de l'Etat compliquent à outrance et entravent la vision globale et la clarté de la situation budgétaire et financière des pays de l'Afrique francophone subsaharienne. Aussi est-il nécessaire d'accélérer et de généraliser à l'ensemble de la zone étudiée le processus de réintégration budgétaire, qui s'amorce dans certains pays de la

région, afin de remédier à l'éparpillement des ressources et des dépenses publiques. Une telle démarche permettrait d'instaurer une vision claire et exhaustive des finances publiques, prélude indispensable à une bonne gestion de ces dernières.

La nomenclature budgétaire des pays de l'Afrique francophone subsaharienne est généralement peu opérationnelle en raison du concours d'un ensemble d'éléments : le besoin de formation des destinataires de cette nomenclature, la difficulté de l'accès à l'information en la matière, l'absence de généralisation de la nomenclature budgétaire (celle-ci est utilisée par les comptables et non par les ordonnateurs), ainsi que les difficultés à identifier clairement les postes budgétaires, ce qui est pourtant sa mission première.

Les lacunes importantes de la nomenclature budgétaire empêchent une connaissance claire et exhaustive des ressources et des missions de l'Etat, nuisant ainsi à l'organisation administrative des pays étudiés et à une gestion efficace des dépenses publiques.

Dans l'ensemble, *la qualité de l'information budgétaire et financière* est souvent insuffisante, peu fiable et sous exploitée, nuisant ainsi au débat démocratique. De plus, les documents budgétaires et financiers ne sont pas toujours accessibles tant en version papier qu'en version électronique. Enfin, dans les pays étudiés, les documents budgétaires communiqués aux élus ne sont pas toujours actualisés et présentent de ce fait un intérêt limité.

Le processus de préparation du budget comprend l'élaboration des prévisions des dépenses budgétaires. Dans les pays de la région étudiée, l'élaboration de telles prévisions obéit à une logique de moyens, et non de résultats. Par conséquent, la primauté est donnée au volume des crédits plutôt qu'à leurs objectifs. De ce fait, ces prévisions de dépenses présentent des rigidités qui ne permettent pas une gestion dynamique des finances publiques. La reconduction programmée des crédits ne favorise pas non plus les initiatives des ministères techniques, ni la détermination de politiques sectorielles.

En outre, la préparation du budget s'articule autour d'un horizon annuel. Si l'annualité budgétaire semble la règle, ces pays font toutefois une large place à la pluriannualité, mais la documentation annuelle relative au budget de l'Etat qui est soumise au parlement ne comporte pas des estimations de dépenses pluriannuelles dans la plupart des pays étudiés. D'où un décalage entre la documentation budgétaire et la réalité. **Par ailleurs, la préparation du budget est fortement marquée par le rôle prédominant du ministre des finances dans ce processus.** Ce trait dominant a deux principales conséquences : d'une part, la **faible participation des ministères techniques** à l'élaboration du budget, favorisant ainsi leur manque d'intérêt en la

matière, et d'autre part, l'absence de prise en compte des besoins locaux dans ce même domaine, ce qui est dommageable et crée un nouveau décalage avec la réalité.

Le processus d'adoption du budget se caractérise également par une centralisation excessive du pouvoir exécutif qui finit par exclure toute intervention efficace du Parlement dans le processus d'adoption du budget. Les pouvoirs des parlementaires existent dans les textes, mais sont peu mis en œuvre. De plus, les parlementaires disposent de peu de moyens pour accomplir leur travail.

Dans certains pays de la zone étudiée, le parlement a la possibilité de débattre de l'ensemble de la politique budgétaire avant d'examiner le projet de budget du gouvernement. Sans être une exigence légale, le débat d'orientation budgétaire (D.O.B.) est consacré comme une bonne pratique parlementaire qui participe à la transparence budgétaire. Dans de nombreux pays de la région, cependant, il n'existe pas de débat d'orientation budgétaire.

Le processus d'adoption du budget est pauvre en débats parlementaires et associe très faiblement le parlement au vote du budget qui devrait être, en principe, le moment fort de la vie politique parlementaire. Le manque de motivation des députés en la matière est sans doute à relier à l'insuffisance des moyens matériels et humains dont ils disposent pour remplir leur fonction.

C. L'EXECUTION BUDGETAIRE

Les différentes phases de l'exécution amènent à questionner la pertinence de l'application en Afrique francophone subsaharienne de modèles budgétaires et comptables de pays développés (français essentiellement). Par delà de nécessaires remises en cause, certaines exigences qu'exprimaient ces modèles - clarté des comptes publics, impératifs de contrôles - demeurent d'actualité.

Concernant les pratiques, inévitables, de gestion de l'autorisation budgétaire, particulièrement celles relatives à la régulation, elles doivent être mieux encadrées (meilleure information du Parlement).

Concernant l'exécution comptable, la première caractéristique est celle de l'ordonnateur unique (le ministre des finances). Si l'on en comprend les raisons, il paraît souhaitable de responsabiliser davantage les ministres dépensiers tout en contrôlant leur action par l'intermédiaire d'un contrôleur financier, ce qui confère plus de souplesse au système tout en conservant un rôle

déterminant au ministre des finances.

Les comptables, du fait du système de l'ordonnateur unique, sont en situation de totale subordination. Parallèlement à l'assouplissement de la situation d'ordonnateur unique et la réorganisation du système dans le sens d'une moins grande centralisation, il serait bon que soient développées les missions de conseil et d'assistance du comptable. Il conviendrait surtout d'améliorer les conditions matérielles de l'exercice de leurs fonctions ainsi que leur formation.

Les procédures comptables devraient être déconcentrées et simplifiées. Quant aux pratiques dérogatoires (régies d'avances, dépenses sans ordonnancement préalables), inévitables elles aussi, il convient d'en limiter les excès. Il faudrait également consentir un effort de budgétisation des procédures extra-budgétaires (ressources d'origine extérieure).

Autre élément essentiel, une lutte plus affirmée contre les phénomènes de corruption.

Concernant la Trésorerie, à l'opposé de ce qui était constaté en matière d'organisation de la comptabilité et alors qu'y est affirmée la centralisation de la gestion, la réalité est celle d'un éclatement des caisses publiques et de la gestion, d'où la nécessité d'une centralisation plus grande ou, à tout le moins, effective (remarque identique s'agissant de la gestion des instruments d'information).

Concernant enfin la gestion de la dette, se remarque le même phénomène d'une multiplicité d'acteurs et de caisses préjudiciant une bonne lisibilité ainsi qu'une politique active visant à son optimisation. D'où le souhait, ici encore, d'une plus grande centralisation. Quant à son montant et son contrôle, on mesure l'importance du sujet, ses multiples dimensions (y compris politique). D'autant qu'il ne concerne pas que l'Etat emprunteur, mais également le prêteur qui doit disposer de toutes les informations nécessaires avant d'accorder le prêt. Si des remises ou atténuations doivent permettre de soulager les pays les plus endettés, cela devrait aller de pair avec une redéfinition des règles du jeu ainsi qu'avec la réussite d'une modernisation/rationalisation du système budgétaire et comptable et des pratiques.

D. LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

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 la zone, 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 d'une manière générale à une organisation particulièrement confuse de la dépense, caractérisée à la fois par une centralisation excessive (système de l'ordonnateur unique) et donc un niveau de déconcentration inexistant ou insuffisant, et en même temps 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 opérations financées sur ressources extérieures empruntent des circuits spécifiques et se trouvent exécutées en dehors des procédures de droit commun. Mais indépendamment de cette question, le contrôle administratif et comptable des *opérations financées sur ressources internes 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.

On relèvera à cet égard que même si *la règle ordonnateur-comptable* en est en théorie le socle fondamental, cette règle n'a *dans la réalité qu'une application très limitée*. Il en est ainsi de par les nombreux ajustements qui lui ont été apportés (procédures dérogatoires), ainsi que de par un cadre institutionnel générateur lui-même de dysfonctionnements structurels (centralisation excessive).

Il est à observer d'autre part que l'architecture générale du système de contrôle de suivi de la dépense a le plus souvent *un caractère totalement formel, en ne reproduisant en réalité qu'en apparence le modèle français* dans lequel, pour des raisons historiques, ce système de contrôle s'est au départ enraciné. Cette observation concerne particulièrement *les fonctions d'ordonnateur et celles du contrôle financier*.

Il n'en est pas exactement de même en ce qui concerne *le contrôle comptable*. Il connaît certes d'importantes difficultés compte tenu des circuits spécifiques dont sont l'objet les opérations financées sur ressources extérieures ; le statut de comptable public souffre aussi parfois d'une clarification insuffisante (notamment par rapport au comptable-matière), l'organisation comptable elle-même pâtit d'imperfections comme avec l'absence fréquente d'un comptable centralisateur au plan national, mais l'on n'y observe pas, par rapport aux fonctions d'ordonnateur et du contrôle financier, le même degré élevé de désordre et de confusion.

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 unes ayant 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, cet ensemble pâtit 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'Etat.

L'insuffisance des effectifs en poste est l'un des traits communs à la zone, à laquelle s'ajoute une valorisation tout aussi insuffisante des fonctions en termes de rémunération et du déroulement des carrières. Les fonctionnaires affectés dans les postes d'inspection ou d'organes de contrôle ne sont pas constitués en corps spécifiques. Ces éléments s'accompagnent de carences importantes sur le plan des méthodes de travail.

Il ressort d'une manière générale que l'activité des organes de contrôle a posteriori se caractérise par l'absence de travaux systématiques de fond et la prépondérance donnée à des interventions ponctuelles. Il n'apparaît pas toutefois que les pouvoirs publics des pays concernés aient toujours la volonté de réagir à cet état de fait, ni celle de réorganiser plus efficacement les structures dont l'inefficacité paraît avérée (cas du contrôle supérieur d'Etat au Cameroun).

Quoiqu'il en soit, l'effectivité des contrôles internes a posteriori pâtit également des carences que l'on constate sur le terrain des sanctions, notamment à l'égard des gestionnaires de crédits, dès lors que même lorsqu'elles sont prévues, elles ne sont pas appliquées.

Concernant le contrôle externe, ce terrain connaît une situation de défaillance générale. 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.

La plupart des pays de la zone ne sont pas dotés d'une **cour des comptes indépendante** mais d'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 comptable de cette dernière. Certaines des juridictions des comptes ont des compétences limitées, ayant partout en charge le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics, mais n'ayant pas toujours compétence pour contrôler la gestion des ordonnateurs. A l'exception de quelques pays, les juridictions des comptes n'assurent pas une mission d'assistance au Parlement pour le contrôle de l'exécution du budget.

La plupart des juridictions des comptes pâtiennent de moyens insuffisants, notamment en locaux et matériel informatique, certaines d'entre elles étant également faiblement dotées en personnel. Ces handicaps sont particulièrement importants dès lors que toutes sont confrontées à devoir rattraper des années de retard dans le contrôle des comptes.

L'indépendance des juridictions des comptes, tant par rapport au pouvoir politique, aux autorités administratives, qu'à l'égard des autres systèmes juridictionnels est un préalable pour la garantie d'un bon fonctionnement du contrôle des comptes. Cet objectif suppose pour nombre de pays que les actuelles chambres des comptes soient transformées en cours des comptes indépendantes des cours suprêmes. Cette émancipation n'est pas simple, dès lors qu'elle se heurte à une tradition encore fortement ancrée. Mais l'indépendance de la juridiction des comptes suppose aussi que les magistrats fassent l'objet d'un statut qui leur garantisse l'indépendance (inamovibilité notamment).

Le bon fonctionnement du **système d'information comptable** est une condition tout aussi essentielle pour que le contrôle des juridictions des comptes puisse être effectif. A l'heure actuelle, et dans la mesure où la comptabilité d'engagement n'est pas assurée, que les comptes de gestion ne sont pas toujours produits, que par ailleurs le système d'information comptable est lacunaire, n'enregistrant pas la totalité des opérations, le contrôle des juridictions des comptes ne peut avoir,

en grande partie, qu'un caractère formel.

Le contrôle parlementaire des fonds publics est particulièrement défaillant dans tous les pays de la zone. 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 toutes façons 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 effectué par la direction des opérations 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. Enfin, même si, selon les informations recueillies, les parlementaires commencent à s'intéresser à l'exécution du budget, les moyens d'information des Parlements restent extrêmement réduits. 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. Dans la plupart des pays, le Parlement ne dispose pas de l'appui de la juridiction des comptes, et dans les pays où cette mission est prévue, elle reste à l'état théorique. D'autre part, 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 de la démocratie, fait très largement défaut dans l'ensemble des pays de la zone.

E. RECOMMANDATIONS PARTICULIERES

On trouvera ci-après une synthèse des différentes recommandations émises dans les différents chapitres de la première partie de l'étude. Ces recommandations s'inscrivent dans l'objectif général d'une restauration nécessaire de la chaîne de la dépense publique, de son bon fonctionnement, et de sa sécurisation.

On distingue ci-après, les recommandations à l'intention des bailleurs de fonds et des Etats. Pour un développement plus détaillé des recommandations énoncées, il convient de se reporter aux différents chapitres concernés

Recommandations a l'intention des bailleurs de fonds

- **Renforcer la coordination et l'harmonisation entre les différents bailleurs de fonds**
 - Renforcer la coordination entre les différents bailleurs de fonds afin d'optimiser l'utilisation de l'aide octroyée.
 - Inviter les bailleurs de fonds et les pays destinataires de l'aide mettent désormais l'accent sur les mêmes priorités en matière de gestion publique. Pour ce faire, il est nécessaire d'harmoniser les approches entre les bailleurs de fonds et les pays destinataires de l'aide extérieure afin d'accroître l'efficacité de cette dernière. Il est indispensable également, par voie de conséquence, que les dispositifs d'aide soient harmonisés.
 - Intégrer les instruments mis en œuvre par les différentes agences de développement pour évaluer les dépenses publiques, les services et les systèmes de responsabilité en matière financière. Une révision en profondeur des systèmes financiers de responsabilité est plus que jamais nécessaire.
- **Mettre fin aux circuits dérogatoires de l'aide extérieure**
 - Sécuriser le plus rapidement possible le circuit de la dépense publique.
 - Une fois ce circuit sécurisé, recommander aux bailleurs de fonds de ne plus établir des conventions dérogeant expressément aux règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique et préjudicant à une vision d'ensemble de la situation budgétaire et financière des pays bénéficiaires.

✳ A défaut, il sera difficile de contraindre les pays concernés à utiliser le circuit orthodoxe des finances publiques.

- **Instituer des mesures incitatives d'encouragement à une meilleure gestion financière publique**

→ Ces mesures incitatives devraient viser à encourager les pays qui satisfont au mieux aux exigences de bonne gestion financière publique et de bonne gouvernance telles qu'elles sont prônées tant au niveau national, régional qu'international.

→ En ce sens, les bailleurs de fonds auraient intérêt à responsabiliser davantage les gestionnaires de l'aide en conditionnant la poursuite des versements à l'obtention de résultats probants établis de manière contractuelle par exemple. Il faut également envisager de récompenser les pays qui ont atteint, voire dépassé les objectifs en augmentant progressivement l'aide octroyée, accélérant ainsi le processus de réforme et d'assainissement des finances publiques au sein des pays les plus motivés.

- **Initier une politique de communication vis-à-vis des institutions et autorités ayant en droit une responsabilité importante dans le système financier public.**

→ Il serait opportun que les parlements nationaux soient destinataires de plein droit des rapports, travaux d'évaluation, audits et études réalisés à l'initiative des bailleurs de fonds et des institutions de coopération.

→ Cette politique de communication pourrait utilement contribuer à une revalorisation du rôle du Parlement en matière financière, aussi bien en direction de l'administration publique, que plus largement de l'opinion.

→ Il conviendrait de ce point de vue que leur soient transmises de plein droit, les informations relatives à la mesure de la performance, lorsque celles-ci existent.

→ Il faudrait par ailleurs réfléchir à l'intérêt de relations de coopération directe entre bailleurs et parlements et à l'appui logistique que les premiers pourraient éventuellement leur apporter du point de vue des moyens d'information qui leur font actuellement défaut.

Recommandations à l'intention des Etats

- **Privilégier l'appartenance à un ensemble d'intégration régionale pour promouvoir les réformes relatives à la gestion des dépenses publiques.**
 - Mettre en œuvre un véritable dispositif d'intégration régionale et une discipline budgétaire effective au sein de la C.E.M.A.C. afin d'assainir les finances publiques des pays membres.
 - Renforcer l'effectivité du dispositif d'intégration issu de l'U.E.M.O.A. en le rendant moins complexe et plus adapté aux finances publiques de ces pays.
 - Dans cette perspective, il conviendrait de vérifier que les dispositifs régionaux ne reproduisent pas, pour certains d'entre eux, des modèles hérités du passé et inadaptés au regard des objectifs contemporains.
 - Développer une communication suffisante, fiable et actualisée concernant la transposition et l'application des directives communautaires en matière budgétaire, financière et comptable. Dans cette perspective, il serait opportun de faire apparaître de telles données sur les sites Internet institutionnels (U.E.M.O.A., C.E.M.A.C. ; ministère des finances, parlement, Cour des comptes de chaque Etat membre...).

- **Simplifier le cadre juridique en matière budgétaire et financière en veillant à l'adapter aux besoins, aux diversités et aux traditions des pays de l'Afrique francophone subsaharienne.**
 - Chercher à insuffler plus de souplesse et à limiter le recours à des dérogations trop nombreuses.
 - Parallèlement, introduire une logique de résultats dans l'approbation du budget, ainsi que dans l'exécution de ce dernier.

- **Introduire davantage de cohérence dans l'organisation administrative et financière et mieux associer les différents acteurs du système.**
 - Cette recommandation s'intègre dans un objectif plus large à moyen terme qui est de parvenir à édifier un système financier ordonné et intégré (cf. analyses de la deuxième partie).

→ Cette recommandation se décline, par voie de conséquence, à tous les stades du processus budgétaire (préparation, adoption, exécution, contrôle). Sur ce dernier point, voir ci-après.

→ Cette recommandation conduit aussi à préconiser, au moins à moyen terme :

- d'associer davantage les partenaires locaux au processus de gestion publique.
- d'améliorer le dialogue entre l'Etat et les collectivités locales en permettant à ces dernières de disposer des informations financières qui les concernent.
- de renforcer la participation des citoyens aux affaires locales.

- **Rationaliser le processus d'élaboration du budget en associant les différents acteurs**

→ Associer davantage les **ministères techniques** à l'élaboration du budget.

- Renforcer la connaissance financière des responsables financiers des ministères techniques pour leur permettre de mieux négocier avec le ministère des finances lors de l'élaboration de leur budget et leur permettre de mieux suivre l'exécution des actions qui les concernent.
- Instaurer un véritable dialogue entre le ministère des finances et les ministères techniques. En effet, ces derniers ne sont pas toujours au courant des réformes et les projets en cours dont les conséquences les concernent pourtant.
- Développer les échanges d'information entre les différents ministères techniques. Si ces derniers ont une connaissance précise du domaine qui les concerne, ils n'ont souvent pas de vision d'ensemble des problèmes qu'ils partagent, parfois sans le savoir avec les autres ministères techniques. Cette approche leur permettrait certainement de confronter leurs expériences réciproques et de réfléchir de concert à des solutions transversales et cohérentes sur le long terme.
- Le Parlement pourrait devenir le lieu privilégié de ce dialogue entre les différents ministères, notamment à l'occasion de la discussion du budget et lors de l'examen de son exécution.

→ Renforcer le **pouvoir législatif** et créer les conditions propices à l'instauration d'un véritable débat budgétaire, notamment au Parlement. Pour ce faire :

- Réintégrer le Parlement en tant qu'acteur à part entière du système des finances publiques.
 - Renforcer les liens entre l'exécutif et le Parlement en ce qui concerne le processus budgétaire, et notamment la préparation du budget.
 - Généraliser la pratique du débat d'orientation budgétaire pour permettre aux parlements de ces pays de se prononcer en toute connaissance de cause sur les crédits qu'ils sont appelés à autoriser par la suite.
 - Renforcer le rôle et la place des commissions des finances en les dotant notamment de moyens et de personnels leur permettant de remplir leur mission.
 - Améliorer la qualité et la quantité de l'information destinée aux parlementaires en la rendant plus exhaustive et plus en phase avec la réalité :
 - ♣ Actualiser régulièrement les données contenues dans la documentation budgétaire.
 - ♣ Introduire la pluriannualité dans la documentation budgétaire destinée au Parlement. En effet, il convient de rappeler que la documentation annuelle relative au budget de l'Etat qui est soumise au parlement ne comporte pas d'estimations de dépenses pluriannuelles dans la plupart des pays étudiés. Il est donc indispensable de combler ce manque et d'introduire de telles données dans la documentation qui accompagne le budget de l'Etat, d'autant que ce dernier est fréquemment établi sur une base pluriannuelle.
 - Renforcer l'accès aux documents budgétaires et financiers, que ce soit en version papier ou version électronique (sur Internet...).
 - Rendre publics ou diffuser plus largement les rapports produits par les institutions financières ou d'autres corps de contrôle.
- Améliorer la nomenclature budgétaire qui aujourd'hui ne permet pas d'identifier clairement les ressources et les missions de l'Etat.
- Uniformiser l'application de la nomenclature budgétaire entre les différents acteurs du processus budgétaire et financier.

- **Réaliser impérativement l'unité et l'exhaustivité effectives du budget**

- Dans un premier temps, dresser un inventaire des différentes pratiques dérogatoires au principe de l'unité budgétaire (budgets annexes, comptes spéciaux, comptes hors budgets...).
- Dans un second temps, s'assurer de la pertinence de ces dérogations. En effet, l'utilisation qui a été faite des budgets annexes et des comptes spéciaux en Afrique francophone subsaharienne est parfois abusive, avec un recours trop fréquent et souvent injustifié.
- Mettre un terme à la dualité budgétaire opérée entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement dans les pays où elle subsiste encore. Réunir le budget de fonctionnement et le budget d'investissement dans un seul budget, et ce tant pour les ressources que pour les dépenses.
- S'assurer que le budget général de l'Etat, les budgets annexes et les comptes spéciaux soient réunis dans un document budgétaire (la loi de finances).
- Limiter le recours aux comptes hors budget et aux débudétisations.
- Budgétiser ou rebudgétiser l'ensemble des ressources et des dépenses qui, pour des raisons diverses, figurent en dehors du budget de l'Etat alors qu'elles devraient pourtant y figurer en raison de leur nature (en particulier l'aide extérieure).
- On rappellera ici la recommandation faite aux bailleurs de fonds de mettre fin aux pratiques dérogatoires relatives aux opérations financées sur fonds extérieurs. Comme déjà indiqué, il faut parallèlement sécuriser le circuit de la dépense publique pour éviter ainsi toute tentation de recourir à ces processus dérogatoires.

- **Moderniser la gestion de l'exécution budgétaire**

- Pour les pays (Sénégal) qui connaissent un système de **mise à disposition des crédits**, bien que le décret de répartition puisse intervenir dès le premier mois de la gestion budgétaire, l'exécution prend du retard car la réception de sa notification par les ministères est elle-même tardive. On suggère de **raccourcir le délai de notification** et qu'en fait la publication au Journal Officiel au début du mois de janvier suffise à permettre la mise en œuvre des crédits (d'autant qu'il y a habituellement ordonnateur unique).

→ Pour les **modifications en cours d'exercice**, il serait sans doute préférable d'avoir affaire à de véritables lois de finances rectificatives. Des régulations budgétaires seront de toutes façons pratiquées. Il convient de mieux les encadrer :

- **fixer des limites aux décrets d'avances**. Leur interdire de modifier les soldes budgétaires ;
- **faire un bilan régulier (trimestriel) des gels et annulations de crédits**, avec information du Parlement et de la Cour des comptes, quand elle existe (même chose pour les transferts et virements de crédits). On pourrait déterminer déjà en loi de finances initiale quels crédits pourraient **prioritairement** faire l'objet de gels ou annulations ;
- **essayer aussi de limiter l'importance quantitative des reports**. On peut imaginer les concernant un système comparable à celui du Budget supplémentaire pour les finances locales françaises, c'est-à-dire qu'en cours d'année, une loi de finances rectificative reprendrait les reports de l'exercice précédent.

- **Responsabiliser les acteurs et optimiser les procédures de l'exécution budgétaire**

→ Les défauts du système de l'ordonnateur unique doivent conduire à une **plus grande responsabilisation des ministères dépensiers**. Ceci ne peut se faire qu'avec le **développement d'un contrôle financier**. Un tel contrôle nous paraissant adapté au contexte de ces pays.

→ La centralisation du système comptable est elle aussi manifestement excessive. De plus, il apparaît nécessaire **d'améliorer l'information et les conditions matérielles de travail des comptables**. Si la fonction doit être valorisée, il faut veiller à ne pas faire du contrôle une procédure paralysante mais au contraire développer les fonctions de conseil et d'assistance (tout ceci passe naturellement par une formation plus poussée des agents comptables).

→ Les procédures d'exécution paraissent souvent trop longues et inutilement complexes. Leur simplification est donc nécessaire. Quant aux pratiques dérogatoires (exceptions au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables (sur la pertinence de ce principe, cf. *infra*) telles les régies d'avances et de recettes, on doit les considérer comme inévitables. Il convient simplement d'en limiter les abus.

→ Concernant plus particulièrement les **recettes**, les dysfonctionnements et retards dans l'émission des rôles suggèrent, sans bouleverser l'organisation existante, de préconiser une **redéfinition des tâches des administrations** et la recherche d'une **meilleure adaptation nature de l'impôt/modes d'établissement de l'assiette et de recouvrement**.

→ De façon plus générale, **un audit par pays du système comptable**, de ses lacunes et de l'impact effectif des essais récents de modernisation devrait être réalisé avant de trop entrer dans le détail de propositions concrètes.

- **Restaurer l'unité de la trésorerie**

→ **L'organisation de la Trésorerie** n'est souvent centralisée qu'en apparence. Il faut donc **remédier à une dispersion excessive**. Il faut, comme le préconise l'U.E.M.O.A. elle-même, limiter les exceptions au principe de l'unité de caisse et supprimer progressivement les établissements publics créés pour gérer des ressources affectées.

→ La gestion de la dette, quant à elle, nécessite des moyens techniques plus performants, une organisation rationnelle (au Sénégal, la D.D.I. ne dispose pas de la programmation des tirages sur emprunt opérés par les chefs de projets) et une information adéquate et actualisée en permanence.

→ **L'organisation du circuit de l'information est même sans doute la première priorité.**

A cette fin, on préconise :

- **de maintenir le système de séparation ordonnateurs/comptables, mais** en responsabilisant les ministres dépensiers et en leur donnant la qualité d'ordonnateur (secondaire ou délégué).

- **Renforcer parallèlement les capacités des directions des affaires financières des ministères techniques.** Les besoins s'expriment particulièrement de personnels qualifiés propres à chacun des ministères, ce qui nécessite :

- ♣ d'une part, une politique de formation de ces derniers (à laquelle les bailleurs de fonds pourraient utilement contribuer) ;

- ♣ d'autre part, une revalorisation indispensable du niveau des rémunérations, seul facteur de nature à empêcher la fuite des agents les plus qualifiés vers les structures privées et les structures dérogatoires.
 - **Réaliser parallèlement un refonte du contrôle financier** pour son application effective (contrôle *a priori* d'autant plus nécessaire que sont grandes les lacunes des contrôles *a posteriori*, et qui permettrait de maintenir les prérogatives du ministère des finances).
 - Il est souhaitable également que le comptable ait affaire à d'autres ordonnateurs que son supérieur hiérarchique, le ministre des finances.
- **Simplifier le circuit de la dépense** : Si le circuit de la dépense est, sur le papier, organisé selon les règles traditionnelles de la comptabilité publique de l'ancienne métropole coloniale, de très nombreux aménagements y sont opérés. Il convient à la fois de réduire (réduire seulement) certains d'entre eux, utilisés de façon excessive (régies d'avances et de recettes, paiements sans ordonnancement) et d'**éviter des procédures trop paralysantes : alléger certaines pratiques** de multiplication des visas et signatures, souvent inutiles lors de phases telles que l'engagement. Il faut veiller en revanche à éviter que ne perdurent les arriérés de paiement.
- Au regard des difficultés qu'il y a fréquemment à respecter les engagements initiaux dans la **procédure AP/CP** il serait souhaitable, sous la forme par exemple d'une « **commission du suivi** » au sein de l'administration des finances, d'instituer chaque année ou peut être seulement tous les deux ans **un bilan de leur application** et décider de leur continuation (ou de leur non continuation) et, au cas d'une réponse positive, des conditions de celle-ci : reports de crédits, nouvelles autorisations, etc..
- **Supprimer ou limiter au maximum la pratique des procédures extra-budgétaires** lorsque surtout, en matière d'investissement, l'on se trouve en présence de bailleurs de fonds étrangers. La spécificité de cette situation ne doit pas amener à ce que ces procédures demeurent aussi largement hors-budget. Leur réintégration est essentielle à davantage de transparence.
- **Instaurer un véritable contrôle de constitutionnalité en matière financière.**

- **Refonder les dispositifs de contrôle de l'exécution budgétaire**

→ **Les préalables :**

- La recherche d'une amélioration de l'état des dispositifs de contrôle de la dépense publique **ne peut être conduite indépendamment d'un plan d'ensemble** visant à reconstruire pour chaque pays concerné un système de la gestion budgétaire adapté à ses spécificités. Nombre des carences dont souffrent les systèmes actuels ont en effet un impact direct sur le contrôle de la dépense publique et sont à la source des difficultés importantes constatées dans ce domaine.

- La réflexion doit par ailleurs s'attacher à **distinguer système de contrôle interne et système de contrôle externe** et, pour chacun, les différents niveaux de contrôle. Les problèmes et les finalités du contrôle ne se posent pas en effet de la même façon, selon les différents types et niveaux de contrôle.

→ **Les voies d'amélioration ce qui concerne le contrôle interne :** Deux grands objectifs sont à notre sens à poursuivre s'agissant du contrôle interne et des carences observées : restaurer les contrôles a priori mais selon des modalités adaptées ; restructurer totalement les contrôles a posteriori.

- **Restaurer les contrôles a priori : un impératif primordial pour un contrôle permanent de la régularité**

- ♣ **Le bien-fondé de cet objectif**

La restauration des contrôles a priori dans les pays de la zone étudiée apparaît comme un impératif primordial dans la mesure où l'existence effective d'un contrôle de régularité est la première condition à laquelle doit satisfaire tout système de finances publiques. L'intérêt essentiel des contrôles a priori, ainsi que l'observe A. Barilari (v. *A. Barilari, Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, LGDJ, 2003, coll. Systèmes*), tient aux deux éléments qui les caractérisent : en premier lieu la spécialisation qui est la leur, c'est-à-dire le contrôle de régularité de la dépense publique, en second lieu leur caractère de **permanence et d'automatisme** dès lors qu'ils se trouvent intégrés dans les procédures de la dépense et qu'ils ont donc par là-même un **caractère nécessairement effectif**.

D'un autre côté, il est vrai que les limites de ce type de contrôle ont été très largement mises en évidence depuis longtemps, en particulier la lenteur et de la lourdeur qu'ils peuvent générer dans le déroulement de la chaîne de la dépense, leur rigidité excessive, ou encore leur caractère répétitif et redondant, autant d'éléments négatifs à l'origine de la crise de légitimité que ce contrôle a pu connaître dans les systèmes de finances publiques contemporains, en apparaissant à travers ses dispositifs (contrôle financier, contrôle comptable) comme un obstacle à la modernisation de la gestion financière publique.

Cette problématique, et par voie de conséquence celle de la pertinence des dispositifs de contrôle a priori, pourrait être résolue par la mise en place d'un système intégré de la dépense publique (dont on peut trouver une illustration dans le système ACCORD actuellement en voie de généralisation en France). L'informatisation de la chaîne de la dépense qu'un tel système permet a pour conséquence d'automatiser à chaque stade le contrôle de régularité tout en éliminant les aspects négatifs liés à ses modalités traditionnelles. Comme le relève A. Barilari, « cette approche réduit les redondances de tâches, facilite et enrichit la mobilisation de l'information et accroît la traçabilité des dossiers au profit d'un meilleur contrôle a posteriori » (ouvr. cit.).

- **L'intérêt particulier d'un système intégré de la dépense pour la restauration du contrôle de régularité dans les pays de la zone étudiée**

L'intérêt particulier d'un système intégré de la dépense pour la restauration du contrôle de régularité dans les pays de la zone étudiée est que, comme on l'a vu, l'absence d'effectivité de ce dernier est liée à de nombreuses faiblesses qui sont tout autant d'ordre structurel (insuffisante déconcentration de la gestion de la dépense, désorganisation du contrôle financier, clarification insuffisante du statut de comptable public...) que relatives aux moyens (insuffisance des effectifs, moyens matériels, méthodes...).

La mise en œuvre d'un système intégré de la dépense permettrait de résoudre nombre de ces difficultés en même temps que de restaurer les conditions d'un contrôle automatisé, permanent et effectif, à tous les stades du déroulement de la dépense.

Il conviendrait qu'une réflexion soit engagée sur les conditions et perspectives de mise en œuvre d'un tel système susceptible, à notre sens, de répondre à plusieurs difficultés posées par les systèmes actuels. La poursuite d'un tel projet pourrait être utilement aidée par les bailleurs de fonds.

o **Restructurer les contrôles internes a posteriori**

Cette restructuration suppose en premier lieu qu'il soit procédé à une mise à plat des différents organes et corps de contrôle existants en vue d'éliminer les phénomènes de doublon, de rationaliser et clarifier les domaines d'intervention, et de procéder aux redéploiements d'effectifs rendus éventuellement possibles.

Dans ce cadre, une réflexion doit être conduite sur l'intérêt de distinguer très nettement deux grands domaines du contrôle interne a posteriori : d'une part le contrôle relatif au fonctionnement général de l'administration, qui doit relever de la compétence des organes d'inspection à vocation générale, d'autre part le contrôle relatif à la gestion budgétaire, qui doit relever des organes d'inspection spécialisés dans ce champ.

Il importe par ailleurs qu'une clarification intervienne dans les attributions et qu'il soit mis fin à la centralisation excessive que l'on observe lorsque les corps ou organes de contrôle sont placés sous l'autorité directe du président de la République.

Une réflexion doit être engagée également sur les moyens de remédier à l'insuffisance notable des moyens matériels (locaux, informatique), comme sur celle des méthodes de travail (il importe que les organes d'inspection et de contrôle puissent fonctionner sur la base de programmes de travail, et qu'ils aient l'obligation de rendre des rapports d'activité).

Il ne nous paraît pas pertinent en revanche, en l'état actuel et au moins provisoirement, d'assigner au contrôle interne a posteriori une mission d'évaluation de la gestion publique tant qu'il ne dispose pas des moyens et éléments qui le permettraient et qu'il importe d'abord, prioritairement, à notre sens, de restaurer les éléments fondamentaux du contrôle des finances publiques, en veillant à la régularité et à la légalité.

→ Les voies d'amélioration du contrôle externe

Elles sont à rechercher tant du côté du contrôle assuré par les cours et chambre des comptes que du côté de celui du Parlement.

o Les éléments d'amélioration nécessaires au contrôle assuré par les cours et chambres des comptes

Certains de ces éléments sont extérieurs aux cours et chambres des comptes et relèvent d'une amélioration indispensable relative à l'unité budgétaire et aux circuits comptables. Il ne peut en effet exister un contrôle effectif si le principe d'unité budgétaire n'est pas respecté et si par conséquent les comptes produits ne relatent pas l'ensemble de la gestion budgétaire. Par ailleurs, il convient que le système d'information comptable fonctionne, que les comptes soient produits sans retards excessifs, et qu'il existe un organe centralisateur des comptes distinct de l'autorité administrative à la tête du réseau des comptables.

D'autres éléments sont en revanche propres aux cours et chambres des comptes. Un des problèmes majeurs est celui de l'indépendance, indispensable, de l'institution supérieure de contrôle des comptes, qui suppose leur émancipation des cours suprêmes et qu'elles soient dotées d'un ministère public, un statut leur assurant une indépendance effective ainsi qu'un statut assurant celle de leurs membres. Leurs compétences doit de manière tout aussi indispensable porter aussi bien sur le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics que sur le contrôle de la gestion des ordonnateurs. Il convient par ailleurs qu'elles aient clairement pour autre mission celle d'apporter leur assistance au gouvernement et au parlement pour le contrôle de l'exécution du budget.

Enfin, si la question des moyens est primordiale (locaux, informatisation, accès à l'information via intranet), celle relative à l'effectivité des sanctions l'est également, ce qui suppose d'une part qu'un système de sanctions sévères soit institué en matière d'irrégularités et illégalités financières, d'autre part que les sanctions soient effectivement prononcées, ce qui suppose un système juridictionnel effectif.

→ Les voies d'amélioration pour un contrôle effectif du Parlement

Le contrôle effectif du Parlement sur l'exécution budgétaire est l'une des conditions essentielles de la démocratie. Il suppose :

- en premier lieu que le principe d'unité budgétaire soit respecté aussi bien dans la présentation du document budgétaire que dans le cadre de l'exécution.
- en second lieu que l'on soit assuré d'un système d'information budgétaire et comptable qui puisse permettre de produire sans retard, ni défaillance, le projet de loi de règlement et l'information nécessaire au contrôle parlementaire.
- enfin, les moyens d'un contrôle parlementaire plus effectif passent aussi par l'aide, indispensable, que doit lui apporter l'institution supérieure de contrôle des comptes pour le contrôle a posteriori du budget, ce qui exige que cette mission soit officiellement confiée à cette dernière.

CHAPITRE 1

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES SYSTÈMES DE FINANCES PUBLIQUES DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

Lancé pour la première fois en 1989, le concept de « bonne gouvernance » (« good governance ») est devenu la règle d'or de la Banque mondiale, surtout en matière de prêts aux pays en développement. **Sorte de corollaire économique et financier à la démocratisation politique, la « bonne gouvernance » doit inciter à gérer plus efficacement les affaires publiques, à rendre la fonction publique de ces pays plus productive et accroître la crédibilité et la transparence des institutions politiques, économiques et sociales. Depuis le début des années 1990, les pays africains ont commencé à se préoccuper de la bonne gestion des finances publiques.** Pour assurer le développement économique du continent africain, il faut comme l'indique un haut responsable de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, accélérer la mise en place de régimes démocratiques responsables, assurer une bonne administration et lutter contre la corruption...¹

Selon un groupe d'experts du développement, « il est urgent d'assainir la gestion des entreprises publiques en réalisant un judicieux dosage entre l'autonomie et l'obligation de rendre des comptes. Il est tout aussi important que le service public soit efficace et honnête, qu'il soit attentif aux besoins et capable de s'adapter »². Un consensus se dégage pour lier le développement au bon fonctionnement des institutions économiques et sociales et à l'efficacité des administrations publiques. Pour ce faire, il serait important de mettre en place une structure paritaire faisant intervenir les acteurs qui sont directement ou indirectement partie prenante dans le processus de décision budgétaire³. Cette structure pourrait être chargée du pilotage du système de finances publiques, du contrôle et de sa bonne utilisation, de la recherche de la meilleure qualité budgétaire et comptable, de la satisfaction des besoins nationaux et internationaux et,

1 Layashi Yaker, Secrétaire général adjoint de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique en 1994. Cité par Média France Intercontinents, *L'Etat de droit en Afrique*, dossier réalisé avec le concours du Ministère de la Coopération, 1994

2 Ibidem

3 Pour plus de développements, cf. partie 2, chapitre 2 de l'étude.

plus largement, de la bonne gouvernance. Elle pourrait notamment contribuer à la mise en place des indicateurs qualitatifs et quantitatifs⁴.

La volonté d'assainir les finances publiques figure ainsi parmi les préoccupations essentielles de certains pays de l'Afrique francophone subsaharienne. Les contraintes financières conduisent certains Etats à modifier leur constitution pour réduire les coûts de fonctionnement. Ainsi, la volonté d'assainir les finances publiques finit par influencer sur le système politique lui-même. Par exemple, en Côte d'Ivoire, une réflexion se développe sur l'avenir des corps de contrôle afin notamment de renforcer la connaissance de leur fonctionnement et du résultat de leurs travaux. En outre, ce pays est favorable à la mise en œuvre d'études périodiques d'indicateurs de résultats pour déterminer si les objectifs assignés sont bien atteints, si l'organisation est optimale, si la nature des contrôles et des validations intermédiaires reste rationnelle afin de toujours rechercher l'amélioration. **De façon générale, on constate dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne une volonté d'améliorer la qualité de la dépense publique, de sécuriser le circuit de la dépense et par conséquent, approfondir le contrôle des finances publiques. Malgré la conjonction de toutes ces bonnes volontés, les pays étudiés sont aux prises avec des difficultés structurelles qui les empêchent de mener à bien les réformes des finances publiques et de lutter efficacement contre la corruption.**

La gestion de la dépense publique est tributaire d'influences importantes. **Sur le plan externe, le système des finances publiques des pays de l'Afrique francophone subsaharienne subit deux influences : celle des bailleurs de fonds et celle du groupe sous-régional auquel ces pays appartiennent (U.E.M.O.A., C.E.M.A.C., C.O.M.E.S.A.). Sur le plan interne, le système des finances publiques des pays de l'Afrique francophone subsaharienne est soumis à deux autres influences : la culture de ces pays et la pratique qui s'est développée en marge des textes favorisent de très nombreuses dérogations qui finissent par fragiliser le système de finances publiques.**

Aussi l'étude de la maîtrise de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne doit-elle être appréhendée à travers trois systèmes de finances publiques en interaction : d'une part, le *système national traditionnel* qui s'organise autour d'un dispositif juridique complet comprenant la constitution du pays, les lois organiques ou ordonnances relatives aux lois de finances, les règlements comptables... (section 1) ; d'autre part, le *système régional récent* axé sur les traités U.E.M.O.A., C.E.M.A.C., C.O.M.E.S.A. et autres, ainsi que les

⁴ Réponses au questionnaire envoyé, juin 2003

différentes directives relatives aux finances publiques (section 2) ; enfin, le *système décentralisé en cours d'élaboration* et dont la mise en œuvre se heurte à de nombreux obstacles (section 3).

Section 1 : Un système international et régional exigeant

§ 1 - L'influence internationale : les bailleurs de fonds

De nombreux bailleurs de fonds interviennent dans le financement des projets en Afrique francophone subsaharienne, notamment le Ministère des Affaires Etrangères et l'Agence française de développement, la Banque mondiale, l'Union européenne, ainsi que d'autres institutions publiques et privées. Ces différents bailleurs interviennent parallèlement dans les différents pays de la région. Par exemple, le Cameroun reçoit des fonds d'environ dix bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux et de multiples institutions publiques ou privées. On précisera immédiatement que l'on ne dispose pas d'éléments suffisamment précis pour pouvoir indiquer les volumes des fonds.

De nombreux pays de l'Afrique francophone subsaharienne reçoivent des aides des institutions ou organisations ci-dessus évoquées⁵. La plupart de ces pays ont établi des règles officielles déterminant qu'un nombre limité de ministères ou d'administrations centrales peut contracter avec les bailleurs de fonds. Le plus souvent, le ministère des finances est l'interlocuteur principal des bailleurs des fonds. C'est le cas au Burundi, en République de Guinée et en Côte d'Ivoire. Dans ce dernier pays, cet interlocuteur peut également être le Président de la République ou le Premier Ministre. Au Cameroun, seul le Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire peut signer les conventions financières internationales (Prêts et dons). En Mauritanie, ce rôle est dévolu au Ministre des affaires économiques et du plan. A Djibouti cependant, il n'y a pas de règles désignant les entités gouvernementales pouvant contracter avec les bailleurs de fonds.

Généralement, les informations relatives aux conditions posées par les bailleurs de fonds sont publiées (Burundi, République de Guinée), parfois au cas par cas (Côte d'Ivoire, Mauritanie). Cette règle n'est toutefois pas respectée dans certains pays de la région (Cameroun et Djibouti).

⁵ Notamment, le Burundi, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, Djibouti, la République de Guinée, la Mauritanie, le Sénégal...

En revanche, **les différents types de financement des bailleurs de fonds ne donnent pas toujours lieu à des procédures de contrôle et d'audit identiques entre elles.** Au Cameroun, en Côte d'Ivoire, à Djibouti, en République de Guinée et en Mauritanie, il existe des procédures différentes en fonction des bailleurs de fonds. Les procédures peuvent être également différentes en fonction des prêts et des dons (Cameroun, Côte d'Ivoire, République de Guinée). **Il serait souhaitable de renforcer la coordination entre les différents bailleurs de fonds afin d'optimiser l'utilisation de l'aide octroyée.** Une telle coordination devrait être facilitée puisqu'il existe, comme on l'a vu, un nombre limité d'interlocuteurs habilités à contracter avec les bailleurs de fonds. **Cette coordination est un élément clé de la bonne gouvernance** à laquelle les pays concernés attachent une importance désormais grandissante dans le but d'assainir leurs finances publiques. La question de la coordination se pose également au plan interne pour les Etats bailleurs, compte tenu de la dispersion des aides qui relèvent des différents ministères⁶.

Les bailleurs de fonds privilégient également les impératifs de la bonne gouvernance. Mais pour ce faire, ils **conditionnent leur aide surtout à l'efficacité de la dépense publique alors que la plupart des pays concernés souhaiterait tout autant se donner les moyens d'améliorer la qualité des contrôles des résultats obtenus en matière de régularité, d'efficacité et d'efficience.** La satisfaction de cette demande relative à une méthode de contrôle paraît déterminante pour des pays dont le contrôle figure au nombre des maillons faibles du système de gestion publique. **L'amélioration de la qualité du contrôle des finances publiques est un préalable nécessaire à l'efficacité de la dépense prônée par les bailleurs de fonds.** Or, compte tenu de la faible capacité d'initiative et de gestion des ministères techniques, **les bailleurs de fonds sont amenés à utiliser des circuits dérogatoires, préjudiciable à un contrôle d'ensemble de la gestion financière publique.** Il apparaît ainsi que les bailleurs et les pays destinataires de l'aide ne mettent pas toujours l'accent sur les mêmes priorités en matière de gestion publique.

⁶ Cf. annexe sur ce point dans le projet de loi de finances pour 2003, en France.

En outre, les instruments mis en œuvre par les différentes agences de développement pour évaluer les dépenses publiques, les services et les systèmes de responsabilité en matière financière ne sont pas suffisamment intégrés, génèrent des lourdeurs et peuvent être divergents. Or ces instruments revêtent une importance considérable à l'heure où se développe fortement un consensus en faveur des appuis budgétaires et surtout au moment où la fongibilité de l'assistance financière empêche d'établir un lien direct entre l'aide octroyée et les résultats attendus⁷. Une révision en profondeur des systèmes financiers de responsabilité est plus que jamais nécessaire.

A cet égard, **il serait souhaitable d'harmoniser les approches entre les bailleurs de fonds et les pays destinataires de l'aide afin d'accroître l'efficacité de cette dernière.** L'harmonisation des procédures relatives aux investissements sur financement extérieur est vivement souhaitée par la communauté des bailleurs de fonds qui demande régulièrement l'intégration des projets dans le circuit de finances publiques. Ce principe partagé par les experts de la Banque Mondiale et du F.M.I. a été récemment réaffirmé lors d'une réunion des principaux bailleurs de fonds à Rome, en février 2003. Dans cette perspective, **il est urgent de sécuriser le circuit de la dépense publique pour sortir d'un paradoxe qui entrave la bonne gestion publique** : au niveau local, les gestionnaires des projets financés par ces mêmes bailleurs de fonds ne souhaitent pas utiliser le circuit traditionnel des finances publiques en raison du mauvais état de fonctionnement de celui-ci. **Tant que les bailleurs de fonds établiront des conventions dérogeant expressément aux règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique, il sera difficile de contraindre les pays concernés à utiliser le circuit orthodoxe des finances publiques⁸.** C'est pourquoi les pays destinataires de l'aide devraient faire converger leurs efforts vers une amélioration et une restructuration de leur système financier public afin de rassurer les bailleurs de fonds. De la sorte, ces derniers retrouveront confiance dans le budget de ces Etats et ne seront pas tentés par l'utilisation de circuits dérogatoires.

Les exigences de la bonne gouvernance imposées par les bailleurs de fonds et recherchées par les pays de l'Afrique francophone subsaharienne rencontrent celles de l'appartenance à un ensemble d'intégration économique et financière sous-régional.

⁷ Ce constat et ces conclusions sont issus de l'étude P.E.F.A. (Public expenditure and financial accountability), *Assessing public expenditure, procurement and financial accountability : a review of the diagnostic instruments*, avril 2003, Washington DC. Voir également le rapport C.F.A.A. sur le Burkina Faso, janvier 2002.

⁸ Ce constat est pleinement partagé par des interlocuteurs de l'enquête dans les pays concernés.

§2 - L'appartenance à un ensemble d'intégration sous-régional

En matière économique et financière, les pays de l'Afrique subsaharienne se regroupent essentiellement dans trois grands ensembles sous-régionaux⁹ : l'**U.E.M.O.A.** (Union économique et monétaire ouest-africaine), la **C.E.M.A.C.** (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale) et le **C.O.M.E.S.A.** (Marché Commun de l'Est et du Sud de l'Afrique). Aujourd'hui, la population des pays de la zone franc représente un cinquième de celle de l'Afrique subsaharienne à l'exclusion de l'Afrique du Sud et du Nigeria. Avec respectivement 74,2 millions d'habitants et 32,1 millions d'habitants en 2001, l'U.E.M.O.A et la C.E.M.A.C. composent la majeure partie de la population francophone de la zone concernée. La population de l'ensemble U.E.M.O.A.-C.E.M.A.C atteint un peu plus de 100 millions d'habitants contre près de 400 millions pour le C.O.M.E.S.A. à dominante anglophone.

Population des grandes zones de l'Afrique subsaharienne (en millions)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
U.E.M.O.A.	55.1	56.8	58.6	60.5	62.4	64.3	66.2	68.2	70.1	72.1	74.2
C.E.M.A.C.	24.3	25.0	25.7	26.4	27.1	27.8	28.6	29.3	30.4	31.2	32.1
C.O.M.E.S.A.	300.5	309.5	318.1	324.0	330.8	340.2	350.7	360.5	367.8	377.1	388.3
Pays de la zone « franc »	79.4	81.8	84.3	86.9	89.5	92.1	94.8	97.5	100.5	103.4	106.3
Afrique subsaharienne à l'exclusion de l'Afrique du Sud et du Nigeria	384,2	396,5	408,3	416,2	425,9	438,2	451,7	464,3	475,4	488,4	503,2
Afrique subsaharienne	519.4	535.4	551.0	562.9	576.7	593.1	610.8	627.7	643.1	660.3	679.3
Total Afrique	630.6	649.0	666.9	681.2	697.2	715.8	735.7	755.0	772.8	792.3	813.7

Sources: African Department data base, September 2002

Traitement : auteur

⁹ Il existe d'autres organisations d'intégration régionale, mais au regard de leur importance et à titre comparatif, l'étude analyse les trois organisations suivantes : U.E.M.O.A., C.E.M.A.C. et C.O.M.E.S.A.

Au sein de la zone d'influence formée par les pays de l'U.E.M.O.A., les exigences de l'intégration, particulièrement en matière budgétaire et financière, sont plus rigoureuses que celles de la C.E.M.A.C. ou du C.O.M.E.S.A.

A) L'U.E.M.O.A. (Union économique et monétaire ouest-africaine)

1) Présentation générale de l'U.E.M.O.A.

Le traité instituant l'U.E.M.O.A. a été signé le 10 janvier 1994 par le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Ces pays, auxquels il faut ajouter la Guinée Bissau qui a adhéré en 1997, constituent les membres actuels de cet ensemble d'intégration sous-régional.

Ces pays sont également membres de la C.E.D.E.A.O. (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest)¹⁰ qui regroupe tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest, c'est-à-dire, outre les huit pays africains de l'U.E.M.O.A. appartenant à la zone franc CFA, le Cap Vert, la Gambie, le Ghana, la République de Guinée, le Libéria, le Nigeria et la Sierra Leone¹¹. La C.E.D.E.A.O. a pour mission de promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité économique, d'abolir les restrictions au commerce, de supprimer les obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des biens, et d'harmoniser les politiques sectorielles régionales. L'objectif majeur est la constitution d'un marché commun ouest-africain et la création d'une union monétaire, initialement prévue pour 2004, mais retardée pour de nombreuses raisons¹². Du fait des obstacles à la création de ce marché commun, les pays ouest africains de la zone franc membres de la C.E.D.E.A.O. ont reporté leur action d'intégration au sein de l'U.E.M.O.A.

L'U.E.M.O.A. a pour missions et objectifs principaux l'unification des espaces économiques nationaux pour transformer l'Union en un marché porteur et attractif pour les investisseurs d'une part, la consolidation du cadre macro-économique des Etats membres à travers l'harmonisation de leurs politiques économiques, notamment budgétaires, ainsi que par le

10 La C.E.D.E.A.O. a été créée à Lagos, au Nigeria, le 28 mai 1975.

11 La Gambie, le Ghana, la Guinée, le Nigeria et la Sierra Leone, qui sont membres de la C.E.D.E.A.O. mais n'appartiennent pas à la zone franc, se sont regroupés, fin 2000, dans la Z.M.A.O. (Zone Monétaire d'Afrique de l'Ouest) et ont fixé au 1^{er} juin 2005 le lancement d'une monnaie unique, si les critères de convergence nécessaires à l'Union monétaire sont réunis.

12 L'adoption d'une monnaie commune de la C.E.D.E.A.O. ne pourra se réaliser qu'après l'adoption d'une monnaie commune (l'Eco) aux pays de la Z.M.A.O. et la fusion de celle-ci avec le franc CFA. Or, la première condition ne sera pas réalisée avant le 1^{er} juin 2005 (voir la note précédente).

renforcement de leur monnaie commune d'autre part. L'U.E.M.O.A. présente des caractéristiques particulières en matière de finances publiques, à savoir : l'uniformisation des politiques nationales en matière budgétaire et fiscale. L'U.E.M.O.A. met en avant la nécessité de l'harmonisation et de la convergence des politiques budgétaire et fiscale. Cette cohérence et cette convergence seront notamment traduites dans les statistiques des finances publiques, la comptabilité publique, l'annualité budgétaire et l'harmonisation de la T.V.A.¹³. Pour accomplir ces différentes missions, le traité U.E.M.O.A. a notamment institué une Cour des comptes, qui constitue avec la Cour de justice, deux organes de contrôle juridictionnels autonomes de l'Union ainsi qu'une Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.) et une Banque Ouest Africaine de Développement (B.O.A.D.) qui sont des institutions spécialisées autonomes de l'Union.

L'U.E.M.O.A. définit à l'attention des pays membres un cadre rigoureux pour la gestion publique largement inspiré de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 et des exigences imposées aux membres de l'Union européenne. A cette fin, la Commission de l'U.E.M.O.A. a produit plusieurs directives en matière de finances publiques : la directive relative aux lois de finances (D.L.F.)¹⁴, la directive relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat (D.N.B.E.)¹⁵, la directive portant plan comptable de l'Etat (D.P.C.E.)¹⁶, la directive portant règlement général sur la comptabilité publique (D.R.G.C.P.)¹⁷, la directive portant tableau des opérations financières de l'Etat (D.T.O.F.E.)¹⁸ et la directive portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'U.E.M.O.A.¹⁹. Les directives de l'U.E.M.O.A. édictent des réglementations-cadre que les Etats doivent ensuite transposer. Ces directives forment un véritable «code général des finances publiques et de la comptabilité publique»²⁰ et se présentent

13 Conseil économique et social du Burkina Faso, *Le Burkina Faso et la problématique de l'intégration économique sous-régionale*, juin 1995

14 Directive N° 05/97/CM/U.E.M.O.A., modifiée par la Directive N° 02/99/CM/U.E.M.O.A. (http://www.UEMOA.int/actes/directive5_97_cm.doc)

15 Directive N° 04/98/CM/U.E.M.O.A. (http://www.UEMOA.int/actes/directive4_98_cm.doc)

16 Directive N°05/98/CM/U.E.M.O.A. (http://www.UEMOA.int/actes/directive5_98_cm.doc)

17 Directive N°06/97/CM/U.E.M.O.A. (http://www.UEMOA.int/actes/directive6_97_cm.doc)

18 Directive N° 06/98/CM/U.E.M.O.A., modifiée par la Directive N° 06/99/CM/U.E.M.O.A. (http://www.UEMOA.int/actes/directive6_98_cm.doc)

19 Directive N°02/2000/CM/U.E.M.O.A. (http://www.UEMOA.int/actes/2000/DIR_02_2000.htm)

20 Selon l'expression de S. Yonaba in S. Yonaba, « La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des Etats membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (U.E.M.O.A.) », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 79/2002, p. 225

sous la forme d'un cadre homogène basé sur les principes fondamentaux d'unité, d'annualité et d'universalité du budget, de l'unité de caisse et sur la règle de la séparation de l'ordonnateur et du comptable dans l'exécution des dépenses et recettes publiques.²¹

Si les directives lient les Etats membres « quant aux résultats à atteindre »²², leur pénétration dans les ordres juridiques des Etats membres est, en principe, subordonnée à leur introduction en droit interne. En effet, **ces directives forment la source du droit budgétaire et financier de l'U.E.M.O.A. mais leur effectivité est tributaire de leur transposition par les pays membres.** L'état de transposition des directives communautaires varie sensiblement d'un pays à l'autre. En effet, la directive relative aux lois de finances a été adoptée par trois Etats membres (Burkina, Niger, Sénégal) ; la directive portant règlement général sur la comptabilité publique par trois Etats (Bénin, Niger, Sénégal) ; la directive relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat par cinq pays (Bénin, Burkina Faso, Niger, Togo, Sénégal) ; la directive portant sur le plan comptable de l'Etat par quatre Etats (Bénin, Niger, Togo, Sénégal). Par contre, aucun Etat membre ne respecte la présentation du T.O.F.E. selon les règles fixées par l'U.E.M.O.A. Par conséquent, ce point mis à part, il faut souligner les efforts réalisés le Niger et le Sénégal en matière de transposition des directives communautaires précitées²³.

L'inaction des autres Etats en la matière porte préjudice à l'assainissement des finances publiques. Les difficultés rencontrées dans la collecte de certaines informations relatives à l'état d'avancement de la transposition des directives U.E.M.O.A. montrent les obstacles à l'introduction et à la mise en œuvre de ces textes dans les Etats membres. D'une part, il existe des contradictions entre les différentes sources d'information. D'autre part, la communication des informations sur l'état de transposition en droit interne des directives communautaires relatives aux finances publiques est souvent insuffisant voire inexistant, même si un effort semble avoir été entrepris par la Commission de l'U.E.M.O.A. pour améliorer ce point. Il est désormais nécessaire de poursuivre ces efforts et d'en améliorer la qualité et la précision.

Toute lacune concernant cette information nuit bien évidemment à la transparence, préluce indispensable à la bonne gouvernance. Il serait donc souhaitable de développer une communication fiable, actualisée et régulière concernant la transposition des directives communautaires en matière budgétaire, financière et comptable et l'application de ces textes en droit interne. Dans

21 Groupe de Travail National du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal, la Banque Africaine de Développement et la Banque mondiale, *République du Sénégal - Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé*, volume 1, mai 2003

22 Selon les termes de l'article 43 du Traité de l'U.E.M.O.A.

23 Cf. tableau infra

cette perspective, il serait opportun de faire apparaître de telles données sur le site Internet de l'U. E.M.O.A., sur celui du ministère des finances et si possible, sur celui du parlement de chaque Etat membre. La transparence serait ainsi accrue et l'ensemble de ces institutions se sentirait impliqué par l'intégration régionale, particulièrement en matière budgétaire et financière.

Etat de transposition des directives budgétaires, comptables et financières de l'U.E.M.O.A.

	Etat général de transposition des directives budgétaires, comptables et financières de l'U.E.M.O.A.	Directive relative aux lois de finances	Directive portant règlement général sur la comptabilité publique	Directive portant sur la nomenclature budgétaire	Directive portant sur le plan comptable de l'Etat	Directive relative au tableau des opérations financières de l'Etat
Bénin		Projet de loi organique élaboré et transmis à l'Assemblée nationale	Décret n° 2001-039 adopté le 15 février 2001	Décret n°99-458 adopté le 22 septembre 1999	Arrêté du MFE n° 2000/1430 du 29/122000 pris pour s'appliquer à compter de la gestion 2001	Non conforme aux règles imposées par l'U.E.M.O.A. ; mais serait en cours d'harmonisation.
Burkina Faso		Loi organique adopté le 24 janvier 2003	Un projet de décret a été élaboré mais non encore adopté, car il est conditionné par la promulgation de la loi organique. (ce texte, adopté par l'Assemblée Nationale, n'a pas été promulgué en raison d'un problème soulevé par le Conseil Constitutionnel. Elle le sera sous une autre dénomination, le terme « organique », ayant été jugé inapproprié.)	Décret adopté en juin 2003	Arrêté pris en mars 1999	Non conforme aux règles imposées par l'U.E.M.O.A. pour l'instant, mais la mise en conformité avec les directives communautaires est prévue pour 2004

Côte d'Ivoire	Jusqu'à ce jour, les réformes étaient menées en vue, autant que faire se peut, d'harmoniser le cadre juridique, comptable et statistique, mais la Côte d'Ivoire s'est opposée à la transformation des directives U.E.M.O.A. en règlements (ces derniers se substituant à toutes les mesures du droit national) eu égard aux dispositions de l'article 5 du traité. Ainsi, l'élaboration des projets nationaux concernant le cadre budgétaire, comptable et statistique est en cours tout en conservant les principes de base édictés par les directives communautaires y afférentes.	Elaboration d'une loi organique relative aux lois de finances en cours	Transposition en cours	La directive préconise 6 titres ; la Côte d'Ivoire n'en retient que 4	Plan comptable de l'Etat élaboré à partir de la directive U.E.M.O.A.	Information insuffisante
Guinée Bissau		Projet de loi organique non élaboré	Projet de décret non élaboré	Projet de décret non élaboré	Projet d'arrêté non élaboré	Non conforme aux règles imposées par l'U.E.M.O.A.
Mali		Projet de loi organique non élaboré	Projet de décret non élaboré	Projet de décret élaboré (date non précisée)	Projet d'arrêté élaboré (date non précisée)	Non conforme aux règles imposées par l'U.E.M.O.A.
Niger		Loi organique adoptée en mars 2003	Décret adopté le 26 juillet 2002	Décret adopté le 26 juillet 2002	Décret adopté le 26 juillet 2002	Non conforme aux règles imposées par l'U.E.M.O.A.
Sénégal	Toutes les directives sont transposées en droit interne	Transposée par la loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001	Transposée par le décret n°2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général de la comptabilité publique	Transposée par le décret n° 2001-857 du 7 novembre 2001 portant nomenclature budgétaire	Transposée par le décret n° 2003-162 du 28 mars 2003 portant plan comptable de l'Etat	Transposée par le décret n° 2003-163 du 28 mars 2003 portant tableau des opérations financières de l'Etat ²⁴ . Mais selon la commission de l'U.E.M.O.A., ce texte n'est pas conforme aux règles imposées par l'U.E.M.O.A. ²⁵

Togo		Projet de loi organique non élaboré	Projet de décret non élaboré	Une nomenclature budgétaire adaptée aux normes UEMOA a été élaborée (arrêté n° 244-MEFP-CAB du 20/12/2001)	Une nomenclature comptable adaptée aux normes UEMOA a été élaborée (arrêté n° 243-MEFP-CAB du 20/12/2001)	Non conforme aux règles imposées par l'U.E.M.O.A.
------	--	-------------------------------------	------------------------------	--	---	---

Sources: Questionnaire envoyé (Côte d'Ivoire, Sénégal, Togo) – Commission de l'U.E.M.O.A. pour les autres pays²⁶

Traitement : auteur

Si les directives financières de l'U.E.M.O.A. fixent un cadre rigoureux pour la gestion publique, elles présentent néanmoins certaines faiblesses qui ont déjà été mises en évidence par d'autres études²⁶. Ces insuffisances trouvent leur origine principalement dans une architecture générale fondée sur une logique de moyens qui n'est pas toujours en phase avec les logiques actuelles tournées vers les résultats et l'évaluation de la dépense, un cadre budgétaire trop détaillé et exigeant, des contrôles a priori sur la dépense au détriment des contrôles a posteriori ainsi qu'une comptabilité publique trop complexe. **Cet état des lieux nous conduit donc à nous demander si la rigueur et la complexité des directives U.E.M.O.A. ne sont pas de nature à priver ces dernières d'effectivité.**

Quoi qu'il en soit, ces directives ont au moins le mérite d'exister et de fixer aux pays membres un cadre budgétaire et financier. La question de leur effectivité relève en grande partie du bon vouloir des Etats. Il est de l'intérêt de ces derniers d'œuvrer dans le sens d'un renforcement de l'applicabilité des directives communautaires, d'autant que **l'appartenance à l'U.E.M.O.A. est perçue comme une véritable chance par les pays membres, particulièrement pour améliorer leur système de gestion publique.** En effet, comme le souligne le Conseil économique et social burkinabé, « l'intégration régionale apparaît comme la voie la mieux indiquée pour les pays les moins avancés (P.M.A.) pour s'intégrer harmonieusement dans un monde dominé de plus en

plus par la compétition acharnée entre les nations et par la prééminence d'acteurs privés dans

24 Réponse au questionnaire envoyé aux pays concernés dans le cadre de l'étude.

25 *Rapport d'exécution de la surveillance multilatérale de l'U.E.M.O.A.*, juillet 2003.

27 Voir notamment Groupe de Travail National du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal, la Banque Africaine de Développement et la Banque mondiale, République du Sénégal - Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé, 2 volumes, mai 2003

la gestion de l'économie. (...) Même si l'intégration économique ouest-africaine est ressentie comme une voie privilégiée vers le développement national, (...) il appartient aux autorités nationales (...) de faire prévaloir les conditions absolues et fondamentales à remplir pour tirer le meilleur parti d'une telle appartenance. »²⁷ **Pour ces raisons, le cadre fixé par l'U.E.M.O.A. est un instrument à valoriser et à adapter aux réalités de ces pays pour promouvoir les réformes de leurs systèmes de finances publiques et assurer une meilleure discipline budgétaire.**

2) La discipline budgétaire imposée par l'U.E.M.O.A.

Les membres de l'U.E.M.O.A. sont soumis à une discipline budgétaire rigoureuse en particulier dans le contexte qui est le leur. Ces derniers doivent notamment parvenir à une élimination des déficits publics excessifs. En effet, aux termes de l'article 65.2 du traité de l'U.E.M.O.A.: « (...) tout déficit excessif devra être éliminé et les politiques budgétaires devront respecter une discipline commune, consistant à soutenir les efforts pluriannuels d'assainissement budgétaire et d'amélioration de la structure des recettes et des dépenses publiques ». D'une part, il importe de se demander si la suppression « de tout déficit excessif » n'est pas un défi difficile à relever pour les pays de la région étudiée. D'autre part, si l'élimination des déficits publics excessifs est un critère dominant de cette discipline budgétaire, les pays de l'Afrique francophone subsaharienne n'ont pas tous la même conception du déficit budgétaire comme le montre le tableau ci-après.

²⁷ Conseil économique et social du Burkina Faso, *L'Union monétaire et économique ouest-africaine : notre avenir*, janvier 2000

Les définitions du déficit budgétaire dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne²⁸

Définitions du déficit budgétaire	Pays concerné
C'est la différence entre la totalité des recettes publiques et la totalité des dépenses	Djibouti, République de Guinée, Guinée équatoriale, Togo
C'est la différence entre la totalité des recettes publiques et la totalité des dépenses, à l'exception :	
des entreprises publiques	Burundi, Côte d'Ivoire, Mauritanie
de la charge nette des intérêts de la dette publique (déficit primaire)	Tchad
de la charge nette des intérêts de la dette publique (déficit primaire)	Burundi, Mauritanie
de tous les droits perçus par les ministères/les gestionnaires des programmes/les organismes publics	Côte d'Ivoire
d'autres postes débudgétisés	<u>Côte d'Ivoire :</u> Les avances de trésorerie ³⁰ , lorsqu'elles ne sont pas régularisées sont incluses dans le calcul du déficit budgétaire. Cependant, le résultat ne peut être considéré juste que dans la mesure où ces dites avances ne seront jamais régularisées car si elles sont budgétées au cours de la gestion suivante, elles seront comptées deux fois, une fois dans la gestion qui constate leur décaissement et une fois dans la gestion qui constate leur budgétisation.
Particularités :	<p><u>Burundi :</u> Le déficit est calculé sur la base "caisse" et sur la base "engagement"</p> <p><u>Cameroun :</u> L'équilibre budgétaire demandé par les textes camerounais n'est pas défini mais se présente comme un équilibre de financement car il comporte la totalité des recettes publiques encaissées (y compris les prêts et les dons) et la totalité des dépenses publiques ordonnancées. Bien entendu les autres concepts, par exemple le concept de solde primaire est utilisé mais ne figure pas dans les textes institutionnels.</p> <p><u>Sénégal :</u> C'est la différence entre la totalité des recettes budgétaires et la totalité des dépenses budgétaires auxquels s'ajoutent le solde de certaines opérations de trésorerie</p>

Source : Questionnaire envoyé

Traitement : auteur

28 Outre les définitions du déficit budgétaire des pays appartenant à l'espace U.E.M.O.A., nous avons jugé utile de comparer également ces définitions avec celle des pays ne faisant pas partie de cette zone d'intégration régionale (ex : Cameroun).

29 Cf. la partie relative à l'unité budgétaire.

L'enquête a permis de faire apparaître que certains pays appartenant à la même zone d'intégration régionale peuvent avoir une conception différente du déficit budgétaire. C'est le cas du Sénégal et de la Côte d'Ivoire dans le cadre de l'U.E.M.O.A. ou encore de Djibouti et du Burundi au sein du C.O.M.E.S.A. Le déficit budgétaire étant un des piliers de la discipline budgétaire, il serait souhaitable d'harmoniser cette notion, particulièrement dans le cadre de l'U.E.M.O.A. qui s'avère plus avancée en matière d'intégration que les autres organisations régionales de l'Afrique subsaharienne. En effet, l'U.E.M.O.A. a fixé un certain nombre de critères de convergence en vue de faire respecter la discipline budgétaire dans les Etats membres, à savoir :

- un solde budgétaire de base sur P.I.B. national égal ou supérieur à 0%
- un taux d'inflation annuel moyen inférieur ou égal à 3%
- un encours de la dette publique totale rapporté au P.I.B. national inférieur ou égal à 70%
- la non accumulation sur la gestion courante des arriérés de paiements extérieurs et intérieurs
- une masse salariale sur recettes fiscales inférieure ou égale à 35%
- supérieurs à 20%
- un solde extérieur courant hors dons sur P.I.B. nominal égal ou supérieur à -5%
- un taux de pression fiscale supérieur à 17%

Selon les données communiquées par la Commission de l'U.E.M.O.A. en juillet 2003³⁰, les quatre principaux critères de convergence se sont réalisés de la manière suivante :

- Le taux d'inflation annuel de l'Union se situerait à 2,9 % en 2002 contre 3,2 % en 2001 et 1,8 % en 2000, cette progression résultant de la hausse simultanée des prix des transports et des prix des produits alimentaires, boissons et tabacs.
- Le solde budgétaire de base rapporté au P.I.B. (solde positif de 0,3 % en 2001 contre un déficit de 0,1 % en 2000) révèle une légère amélioration qui s'expliquerait par une progression des recettes budgétaires plus forte que celle des recettes de base. Les Etats qui ont respecté ce critère en 2002 (Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal et Togo) le respecterait également en 2003, à l'exception du Togo.

30 *Rapport d'exécution de la surveillance multilatérale de l'U.E.M.O.A.*, juillet 2003. Cf. également *Rapport d'exécution de la surveillance multilatérale de l'U.E.M.O.A.*, pour 2001.

- Le ratio de l'encours de la dette publique intérieure et extérieure rapporté au P.I.B. nominal se situerait à 105,1 % en 2000 contre 117,7 % en 1999. La dette publique continue de peser lourdement sur la situation des finances publiques de l'Union et pose avec acuité le problème de sa soutenabilité. En 2002, trois Etats seulement se sont ont respecté le ratio de 70 % imposé au titre de la discipline budgétaire (Bénin, Burkina et Sénégal). A l'opposé, le Togo et la Guinée Bissau ont des taux qui atteignent respectivement 113,6 % et 370,8 %. Il semble que pour le 2003, le Mali respecterait ce critère de convergence.
- Les critères de non-accumulation d'arriérés de paiements extérieurs et intérieurs ne seraient pas respectés en 2001, ni en 2002 par tous les Etats membres de l'Union. Face à l'absence d'une reprise effective des relations avec la communauté financière internationale, ces Etats continueront certainement à accumuler des arriérés en 2003.

Malgré la légère amélioration des soldes budgétaires en 2002, la situation financière de l'U.E.M.O.A. reste marquée par l'accumulation des arriérés de paiements intérieurs et extérieurs, une soutenabilité de la dette publique préoccupante et l'existence de dépenses engagées non ordonnancées. Les projections budgétaires issues des programmes pluriannuels de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité ne permettraient pas à un certain nombre d'Etats membres de l'U.E.M.O.A. de réussir l'exercice de convergence. En outre, la Commission de l'U.E.M.O.A. estimait à 5,3 % le déficit global hors dons dans l'Union en 2002 contre 4,1% en 2001. Le déficit global était, quant à lui, estimé à 2,8 % du P.I.B. en 2002 contre 1,5 % en 2001. Ces résultats s'éloignent des exigences de l'élimination des déficits publics excessifs prônés par le traité U.E.M.O.A. En d'autres termes, **la situation financière et budgétaire des pays de l'U.E.M.O.A. reste précaire et exige une intensification des efforts pour assainir leurs finances publiques, garantir une meilleure viabilité de ces dernières, ainsi qu'une bonne gouvernance. En effet, il importe de souligner qu'en 2002, aucun Etat n'est parvenu à respecter l'ensemble des huit critères de convergence imposés dans le cadre de la discipline budgétaire.**

Lorsqu'un Etat ne respecte pas les prescriptions prévues dans le cadre de la surveillance multilatérale, en dehors du cas où ce dernier est confronté à des difficultés économiques et financières liées à des événements exceptionnels, le non respect de la discipline budgétaire imposée par l'U.E.M.O.A. peut entraîner des sanctions explicites, ainsi que des sanctions complémentaires

prises par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement³¹. Les informations fournies dans le cadre de l'étude n'ont pas permis d'évaluer le degré d'effectivité de ces sanctions et la fréquence de leur mise en œuvre³². Qu'advient-il alors lorsqu'un Etat ne respecte pas les critères de convergence et s'en écarte fortement ? L'absence d'information sur la mise en œuvre des sanctions encourues par les Etats ne joue pas dans le sens d'un effet dissuasif de ces dernières et ce faisant, nuit à l'effectivité de la discipline budgétaire. **Une impulsion politique serait fortement utile pour renforcer l'effectivité du dispositif de discipline budgétaire issu du traité U.E.M.O.A.**

Il serait souhaitable de faire connaître davantage les pays membres qui ne satisfont pas aux critères de convergence, et le cas échéant, les raisons du non respect de ces derniers. La crédibilité de la discipline budgétaire en dépend et l'effectivité de cette dernière tout autant.

3) La surveillance multilatérale dans le cadre de l'U.E.M.O.A.³³

L'U.E.M.O.A. a pour objectif d'assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale³⁴. Elle assure l'harmonisation des législations et des procédures budgétaires notamment en matière de lois de finances et de comptabilité publique. « Elle procède en particulier à l'uniformisation du champ du secteur public et des tableaux des opérations financières de l'Etat. »³⁵ Pour assurer la fiabilité des données budgétaires, l'U.E.M.O.A. impose aux Etats membres de prendre les dispositions nécessaires pour que l'ensemble de leurs comptes puisse être contrôlé selon les procédures offrant les garanties de transparence et d'indépendance requises. L'objectif est de certifier la fiabilité des données figurant dans les lois de finances initiales, les lois de finances rectificatives et lois de règlement. A cet effet, chaque Etat membre peut au choix recourir au contrôle de la Cour des comptes de l'Union ou instituer une Cour des comptes nationale qui transmettra ses observations à la Cour des comptes de l'Union.

31 Article 74 du Traité U.E.M.O.A.

32 Selon les réponses au questionnaire adressé à la Cour des comptes de l'U.E.M.O.A. dans le cadre de l'enquête, il apparaît « que la Cour des comptes n'a pas connaissance de sanction appliquée à un Etat pour non respect de la discipline budgétaire ».

33 Cf. articles 4b, 63, 64 à 75 du Traité U.E.M.O.A.

34 Article 4 b du Traité U.E.M.O.A.

35 Article 67 du Traité U.E.M.O.A.

Créée par l'article 38 du traité instituant l'U.E.M.O.A., la Cour des comptes de l'Union fait partie des organes de contrôle juridictionnel de cette organisation. La première de ses missions est d'assurer le contrôle des comptes des organes de l'U.E.M.O.A., en particulier le contrôle de l'efficacité et de la régularité de l'utilisation des ressources de l'Union. La Cour a également pour rôle d'effectuer des évaluations des systèmes de contrôle des comptes des Etats membres. Une autre mission est d'intervenir dans les Etats pour contrôler les comptes lorsque les organismes de contrôle le souhaiteraient ou n'auraient pas les moyens pour le faire³⁶. Il est à souligner que la Cour des comptes de l'Union, avec seulement trois conseillers, ne dispose pas d'un effectif suffisant pour accomplir toutes les missions qui lui sont assignées³⁷.

L'harmonisation des législations et des procédures budgétaires que l'U.E.M.O.A. cherche à établir nécessite la fixation de normes communes de contrôle. « Il est nécessaire que les comptes soient tenus, élaborés, contrôlés selon les normes financières, budgétaires et comptables édictées par l'U.E.M.O.A. Il est donc utile d'avoir des données financières et comptables fiables et comparables dans l'espace U.E.M.O.A. »³⁸. Pour ce faire, les Présidents des Cours des comptes des Etats membres et les conseillers de la Cour des Comptes de l'Union se réunissent au moins une fois par an. Ils établissent un rapport visant notamment l'harmonisation des procédures et la fixation de normes communes de contrôle. Ce rapport se prononce sur la conformité des comptes transmis par les Etats membres de l'Union aux règles comptables et budgétaires de cette dernière ainsi que sur leur fiabilité comptable.³⁹

Jusqu'en février 2002⁴⁰, aucun Etat membre de l'Union n'a eu à recourir à la Cour communautaire pour le contrôle des comptes des Etats. Sachant que les Cours des comptes nationales sont de création récente ou non encore instituées, on peut s'interroger sur l'effectivité des contrôles des comptes imposés par l'U.E.M.O.A., ainsi que sur la certification de la fiabilité des données budgétaires, la garantie de transparence et d'indépendance, le respect des normes communes de contrôle..., autant de critères indispensables à l'effectivité de la surveillance multilatérale.

36 Selon les réponses au questionnaire adressé à la Cour des comptes de l'U.E.M.O.A. dans le cadre de l'enquête, il ressort qu'« aucun Etat ne transmet ses comptes à la Cour des comptes de l'U.E.M.O.A. ».

37 Il ressort des réponses au questionnaire adressé à la Cour des comptes de l'U.E.M.O.A. dans le cadre de l'enquête que « cet effectif mérite d'être augmenté ».

38 J. Alotounou, « La Cour des comptes du Sénégal, un modèle », propos recueillis par M. Sarr en février 2002 pour le quotidien *Wal Fadjiri*

39 Article 69 du Traité U.E.M.O.A.

40 Données les plus récentes communiquées

Si l'U.E.M.O.A. se présente comme un modèle d'intégration régionale avancé dans la région étudiée, il existe en Afrique subsaharienne d'autres organisations régionales dont les exigences sont, pour l'instant, moins rigoureuses.

B) La C.E.M.A.C. (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale)

La C.E.M.A.C. a été instituée par le traité signé le 16 mars 1994 par le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad. Ses activités ont démarré le 25 juin 1999. Le traité C.E.M.A.C. institue notamment une chambre des comptes qui constitue, avec la chambre judiciaire, l'une des deux chambres de la Cour de justice communautaire. En outre, la B.E.A.C. (Banque des Etats de l'Afrique Centrale) compte parmi les organes de décision de la C.E.M.A.C.

L'intégration initiée par la C.E.M.A.C. est fondée sur la convergence et la cohérence des politiques économiques, la stabilité de la monnaie, la participation renforcée des acteurs privés, ainsi qu'un développement harmonieux et partagé entre les Etats membres.

Les critères de la surveillance multilatérale dans le cadre de la C.E.M.A.C. ont été récemment réaménagés afin de privilégier les critères pertinents pour une bonne appréciation du caractère excessif des déficits publics au regard de la double exigence de stabilité de la monnaie commune et de soutenabilité de la dette publique. Sur cette base, quatre critères ont été adoptés en juillet 2001 :

- un solde budgétaire de base (hors dons) rapporté au P.I.B. nominal positif ou nul à l'horizon 2004 (Ce critère mesure la capacité de l'Etat à couvrir avec ses ressources propres l'ensemble des dépenses courantes et en capital financée sur ressources internes).
- un taux d'inflation annuel moyen inférieur ou égal à 3 %
- un taux d'endettement public (intérieur et extérieur) à 70 % du P.I.B. à l'horizon 2004
- la non-accumulation d'arriérés intérieurs et extérieurs sur la gestion de la période courante

Le point de départ de la mise en œuvre de ces critères de convergence de la C.E.M.A.C. a été fixé en janvier 2002. Douze mois plus tard, l'état de réalisation des critères de convergence imposés par la C.E.M.A.C. révèle les résultats suivants :

- le solde budgétaire de base présenterait fin décembre 2002 un solde positif. Ce critère serait donc respecté.
- le critère de l'inflation n'est pas respecté au niveau de la Communauté (inflation de 3,2 % fin décembre 2002).
- le critère relatif au taux d'endettement public n'est pas non plus respecté. Les données disponibles montrent un niveau d'endettement préoccupant pour certains pays (194,4 % du P.I.B. au Congo, 83,7 % du P.I.B. en Centrafrique, 72,9 % du P.I.B. au Cameroun).
- quant au critère de non-accumulation des arriérés extérieurs et intérieurs pendant la gestion 2002, les chiffres disponibles font apparaître une accumulation d'arriérés de 131 milliards de francs CFA pour le Congo et de 186,8 milliards de francs CFA pour le Gabon. Le Cameroun ne signale pas d'accumulation d'arriérés. Malgré la directive communautaire, la plupart des Etats n'ont engagé aucune action pour évaluer le stock des arriérés intérieurs au 31 décembre 2002, et encore moins pour mettre en œuvre un plan d'apurement⁴¹.

Dans la mesure où la mise en œuvre des critères de convergence de la C.E.M.A.C. a débuté en janvier 2002, il est encore trop tôt pour en évaluer l'impact. Néanmoins, il semble attendu que la C.E.M.A.C. parvienne d'une part, à accélérer le processus d'harmonisation des réglementations et des procédures et d'autre part, à proposer des outils de gestion robustes, intégrés et simples à mettre en œuvre.

C) Le C.O.M.E.S.A. (Marché Commun de l'Est et du Sud de l'Afrique)⁴²

Le C.O.M.E.S.A. constitue une autre organisation d'intégration régionale subsaharienne. Regroupant des pays anglophones, il est à ce titre intéressant de procéder à une analyse succincte de cette organisation à titre comparatif avec l'U.E.M.O.A. et la C.E.M.A.C. Le traité l'instituant a été signé par vingt Etats⁴³ en novembre 1993, puis ratifié en décembre 1994. Le C.O.M.E.S.A. a pour objectif de mettre en place une véritable zone de libre échange, et à l'horizon 2004 une union

41 Selon les sources provenant de la B.E.A.C. et des administrations nationales.

42 Common Market of East and South Africa

43 L'Angola, le Burundi, les Comores, la République démocratique du Congo, Djibouti, l'Egypte, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, la Namibie, l'Ouganda, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, le Zimbabwe, la Zambie.

douanière. A plus long terme (2025), il est envisagé d'établir une union monétaire. L'intégration économique prônée par le C.O.M.E.S.A. semble s'accélérer depuis quelques années avec la mise en place d'une zone de libre échange sans barrière tarifaire pour les produits des pays membres de cette zone⁴⁴.

L'Union européenne a accordé en juin 1999 une subvention pour financer l'organisation du système douanier des pays du C.O.M.E.S.A. Par ailleurs, le C.O.M.E.S.A. manifeste son désir de développer des actions de coopération avec la France, particulièrement pour la mise en place de l'union douanière.

Alors que le C.O.M.E.S.A. cherche à mettre en place, une union douanière, puis à terme, une union monétaire, cette organisation semble nettement moins avancée que l'U.E.M.O.A. en ce qui concerne l'harmonisation des législations budgétaires, financières et comptables ainsi qu'en matière de fixation et de contrôle des critères de convergence. Or les expériences de l'Union européenne et de l'U.E.M.O.A. ont montré que de telles mesures étaient indispensables pour réussir l'intégration régionale, au moins au niveau économique.

Ainsi, il apparaît que les pays appartenant à l'U.E.M.O.A. ont atteint un stade plus avancé d'intégration que ceux qui ont adhéré à d'autres organisations régionales africaines (C.E.M.A.C., C.O.M.E.S.A. ...). En effet, selon les informations fournies, ces pays se caractérisent par l'absence ou la faible ampleur des réformes en matière de finances publiques (Cameroun, Centrafrique, Djibouti et République de Guinée). Par ailleurs, un certain nombre de pays non membres de l'U.E.M.O.A. n'ont pas entamé de processus de normalisation budgétaire et comptable (Burundi, Cameroun Centrafrique, Djibouti, République de Guinée). Un tel processus de normalisation est en phase préparatoire en Guinée équatoriale⁴⁵. De même, en dehors de la zone U.E.M.O.A., où elle est engagée, l'harmonisation des cadres juridique, comptable et statistique reste partielle et progressive. Il apparaît ainsi **que le dispositif fixé par l'U.E.M.O.A. est plus dynamique, plus exigeant, plus porteur de réformes en matière de finances publiques**. Reste cependant le problème de sa complexité, de son fort degré d'exigences compte tenu de la situation financière de certains pays, et de son intégration dans les différents droits nationaux et de son soutien par la communauté des bailleurs de fonds et par les institutions de Bretton Woods plus particulièrement.

44 Sont membres de cette zone de libre échange Djibouti, l'Égypte, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Soudan, le Zimbabwe, la Zambie.

45 Ce processus de normalisation prévoit que deux projets de loi doivent être présentés à l'Assemblée : la loi sur les lois de finances et le règlement général sur la Comptabilité Publique et le Plan des Comptes de l'Etat. Les travaux ont été conduits dans le cadre du Projet d'Appui aux Administrations Financières et Economiques (P.A.A.F.I.E.).

Section 2 : Un système national élaboré

§ 1 – Le dispositif juridique du système de finances publiques au niveau national

Dans les pays de l’Afrique francophone subsaharienne, les dispositifs juridiques sont souvent plus élaborés que ceux des pays de l’Afrique anglophone subsaharienne. **Les textes sont précis, ambitieux, et fortement inspirés du modèle français, mais ne sont pas toujours appliqués.** En ce sens, un expert de la Banque mondiale reconnaît que « les pays africains ont eu tendance à calquer leurs institutions sur celles des pays occidentaux, d’où une certaine inadaptation qu’il faut maintenant corriger. »⁴⁶ Cependant, les réalités de ces pays sont souvent un obstacle à la mise en œuvre de ce corpus juridique. **La rigidité et la complexité du système incitent ces derniers à contourner le cadre juridique en recourant massivement à des pratiques dérogatoires qui finissent par fragiliser leur système juridique et financier.** En particulier, il convient de se demander si leur cadre juridique n’est pas inadapté à la situation économique et politique de ces pays. Dans cette perspective, ne conviendrait-il pas de simplifier le dispositif juridique et financier afin d’insuffler plus de souplesse et de limiter ainsi les recours à des dérogations trop nombreuses.

De plus, un système juridique plus simple serait certainement mieux adapté aux besoins, aux diversités et aux traditions des pays de l’Afrique francophone subsaharienne. A cet égard, les sociétés des pays étudiés sont basées sur une civilisation de l’oralité qui favorise le recours fréquent aux transactions informelles. Appliquée au système financier public, cette caractéristique limite la capacité à appréhender réellement la totalité des recettes et des dépenses publiques, tant au niveau de l’élaboration, de l’exécution, que du contrôle. Cependant, une civilisation empreinte d’oralité n’est pas nécessairement opposée à l’introduction dans le système financier public de mesures de modernisation et des préoccupations tournées vers la performance des dépenses publiques.

46 Médias France Intercontinents, *L’Etat de droit en Afrique*, dossier réalisé avec le concours du Ministère de la Coopération, 1994

A) Les dispositions financières contenues dans les constitutions des pays de l’Afrique francophone subsaharienne

Les constitutions des pays de l’Afrique francophone subsaharienne contiennent des dispositions financières et renvoient pour plus de détails à une loi organique excepté au Burundi où ce dernier texte n’existe pas. En Guinée équatoriale, pays hispanophone à l’origine et devenu francophone depuis la loi constitutionnelle du 21 janvier 1998, une loi organique relative aux lois de finances est en cours d’approbation.

Les constitutions des pays de la région présentent de nombreuses ressemblances avec la Constitution française de la Cinquième République. En matière financière, ces similitudes concernent les pouvoirs du Parlement, la procédure budgétaire, le droit d’amendement et le contenu de la loi de finances. Les textes constitutionnels de certains pays de la région font même référence à des dispositions de la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen du 26 août 1789. Ainsi, le préambule de la Constitution du Cameroun dispose que « chacun doit participer, en proportion de ses capacités, aux charges publiques », faisant ainsi directement écho à l’article 13 de la Déclaration susvisée⁴⁷.

Les réformes en matière de finances publiques sont en partie à l’origine d’un vaste mouvement de révision des constitutions dans les pays de l’Afrique subsaharienne. Ainsi, au Sénégal la Constitution, révisée en 2001 confie au Gouvernement la responsabilité de la gestion des finances publiques qu’il assume en exécutant la loi annuelle de finances préparée par ses services. L’Assemblée nationale dispose constitutionnellement de la responsabilité du vote de la loi de finances ; son droit d’amendement est reconnu. Cette Assemblée doit exercer ce vote dans le délai de soixante jours qui suit le dépôt du projet de loi ; en l’absence d’un tel vote avant le 1^{er} janvier, début de l’année financière, le Président de la République est autorisé à reconduire par décret les services votés. La Constitution a aussi institué pour la première fois une Cour des Comptes afin d’assister les organes exécutif et législatif dans le contrôle de l’exécution des lois de finances.

47 L’article 13 de la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen prévoit que « pour l’entretien de la force publique, et pour les dépenses d’administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

Il apparaît ainsi que les réformes en matière de finances publiques ont des répercussions sur le système politique, tant il est vrai qu'institutions politiques et institutions financières sont étroitement liées.

Pays	Dispositions financières figurant dans la Constitution
<p>Burundi Constitution du 1^{er} novembre 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les taux d'imposition sont du domaine de la loi - Le budget général est adopté par l'Assemblée nationale
<p>Cameroun Constitution de 1996</p>	<p>* Préambule - Chacun doit participer, en proportion de ses capacités, aux charges publiques ;</p> <p>* Art. 16.- (1) Au début de chaque législature, l'Assemblée Nationale se réunit de plein droit, en session ordinaire dans les conditions fixées par la loi. (2) Chaque année, l'Assemblée Nationale tient trois (3) sessions ordinaires d'une durée maximum de trente (30) jours chacune. a- A l'ouverture de sa première session ordinaire, l'Assemblée nationale élit son Président et son bureau. b- Au cours de l'une des sessions, l'Assemblée nationale vote le budget de l'Etat. Au cas où le budget n'aurait pas été adopté avant la fin de l'année budgétaire en cours, Le Président de la République est habilité à reconduire, par douzième, le budget de l'exercice précédent jusqu'à l'adoption du nouveau budget.</p> <p>* Art. 18.- (1) L'ordre du jour de l'Assemblée Nationale est fixé par la conférence des présidents. (3 a) Sont irrecevables, les propositions de loi ou amendements, qui auraient pour effet, s'ils sont adoptés, soit un diminution des ressources publiques, soit l'aggravation des charges publiques sans réduction à due concurrence d'autres dépenses ou création de recettes nouvelles d'égale importance.</p> <p>* Art. 23.- (1) L'ordre du jour du Sénat est fixé par la conférence des Présidents. (3 a) - Sont irrecevables, les propositions de loi ou amendements qui auraient pour effet, s'ils sont adoptés, soit une diminution des ressources publiques, soit l'aggravation des charges publiques sans réduction à due concurrence d'autres dépenses ou création de recettes nouvelles d'égale importance.</p> <p>* Art. 26.- (1) la loi est votée par le Parlement. Sont du domaine de la loi : (...) d- Les questions financières et patrimoniales suivantes : 1- le régime d'émission de la monnaie 2- le budget ; 3- la création des impôts et taxes et la détermination de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement de ceux - ci ;</p> <p>* Art. 34.- (1) Lors de la session au cours de laquelle le projet de loi de finances est examiné, le Premier Ministre présente à l'Assemblée Nationale le programme économique, financier, social et culturel du Gouvernement</p> <p>* Art. 38.- (1) La Cour Suprême est la plus haute juridiction en matière judiciaire, administrative et de jugement des comptes. (2) Elle comprend : - Une chambre judiciaire ; - Une chambre administrative ; - Une chambre de comptes ;</p> <p>* Art. 56.- (1) L'Etat transfère aux régions, dans les conditions fixées par la loi, les compétences dans les matières nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif. (2) la loi détermine : - le partage des compétences entre l'Etat et les régions dans les matières ainsi transférées ; - les ressources des régions ; - le domaine et le patrimoine particulier de la région.</p>

<p>Centrafrique Constitution du 14 janvier 1995 a été suspendue le 15 mars 2003</p>	<p>Une réforme constitutionnelle aux contours incertains est prévue dans le calendrier de retour à la démocratie envisagée pour le premier trimestre 2005.</p>
<p>Côte d'Ivoire Loi n° 2000-513 du 1^{er} août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire.</p>	<p>- Contenu des lois de finances : “ les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l’Etat. Des lois de programme fixent les objectifs de l’action économique et sociale de l’Etat ” (article 71) ; “ le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses ” (2^{ème} alinéa de l’article 80).</p> <p>- Le droit d’amendement et ses limites : “ 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 ”. (article 78).</p> <p>- Principe de l’équilibre budgétaire : “ l’Assemblée Nationale vote le budget en équilibre ” (3^{ème} alinéa de l’article 80).</p> <p>- Saisine de l’Assemblée Nationale : “ l’Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances dès l’ouverture de la session d’octobre ” (1^{er} alinéa de l’article 80).</p> <p>- Délai de vote et de dépôt de la Loi de finances : “ 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 pas 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 ” (4 derniers alinéas de l’article 80).</p> <p>- Modalités de vote de la loi de finances : “ l’Assemblée Nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi ” (article 79).</p> <p>- Règlement des comptes de la Nation et délai de dépôt de la loi de règlement : “ 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 ” (article 81).</p> <p>- Les pouvoirs du Parlement : L’Assemblée Nationale vote la loi et consent l’impôt (article 61 de la Constitution).</p>
<p>Djibouti Constitution du 15 septembre 1992</p>	<p>Seul un article de la constitution donne quelques précisions relatives aux lois de Finances :</p> <p>“ La loi de Finances détermine les ressources et les charges de l’Etat. L’Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de Finances de l’année (Budget de l’Etat) dès l’ouverture de la session ordinaire précédant la période budgétaire et en tout cas avant le 15 novembre. Le projet de loi de Finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses. Le projet de loi de Finances doit être voté au plus tard en première lecture dans le délai de 35 jours après son dépôt. En cas de rejet ou d’amendement, une deuxième lecture peut être demandée. Si le budget n’est pas voté avant le premier janvier, le Président de la République est autorisé à reconduire le budget de l’année précédente par douzièmes provisoires. Le Budget ne peut être adopté qu’en séance plénière ”.</p>
<p>République de Guinée Constitution du 31 décembre 1990</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nature des lois de finances - Compétence de la loi en matière d’assiette, de taux et de modalités de recouvrement de l’impôt - Conditions d’examen et de vote des lois de finances - Contrôle a posteriori de l’exécution des lois de finances par la Cour suprême.

<p>Guinée équatoriale Loi fondamentale du 15 août 1982 révisée par la loi n°1/95 du 17 janvier 1995.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le budget général est présenté par le gouvernement au cours de la seconde session et voté par l'Assemblée du Peuple (articles 77 et 78) - Des dispositions sont prévues en cas de non présentation ou de retard d'approbation.
<p>Mauritanie Constitution du 20 juillet 1991</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les lois de finances sont votées par le Parlement. (article 68) - La Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.
<p>Sénégal Constitution du 22 janvier 2001</p>	<p>La Constitution prévoit une loi organique relative aux lois de finances qui elle-même définit le cadre budgétaire, comptable et financier</p>
<p>Tchad Constitution du 31 mars 1996</p>	<p>Plusieurs articles établissent les pouvoirs du Parlement ou le domaine de la Loi sur les sujets fiscaux. En particulier, l'article 133 de la Constitution détermine le pouvoir de l'Assemblée nationale en matière budgétaire.</p>
<p>Togo Constitution du 14 octobre 1992</p>	<p>La Constitution renvoie à la loi pour la détermination des compétences financières des autorités constitutionnelles et administratives et prévoit la création d'une Cour des comptes pour le contrôle de l'exécution des lois de finances.</p>

B) Les lois organiques relatives aux lois de finances des pays de l'Afrique francophone subsaharienne

Les lois organiques relatives aux lois de finances dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne sont largement inspirées de l'ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959. Certains pays de la région ont récemment révisé leur loi organique relative aux lois de finances ou procèdent actuellement à l'adoption de ce texte pour se mettre en conformité avec les directives de l'U.E.M.O.A., elles-mêmes souvent inspirées de l'ordonnance française susvisée. Néanmoins, en réformant de la sorte leurs textes financiers, **ces pays adoptent une logique de moyens qu'ils mettent en œuvre dans l'approbation de leur budget et par conséquent, dans l'exécution de ce dernier. Or, c'est justement pour ce défaire d'une telle conception et se tourner vers une culture de résultats que la France a révisé sa Constitution financière par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.** Il peut être regrettable que cette vague de réformes constitutionnelles en Afrique francophone subsaharienne ne soit pas toujours inscrite dans ce mouvement orienté vers les résultats et la culture du contrôle de la dépense qui touche pourtant progressivement l'ensemble des systèmes financiers publics contemporains. Néanmoins, certains pays, comme le Bénin et le Mali, semblent tout de même s'être engagés dans cette voie.

	Existence d'une loi organique relative aux lois de finances	Source d'inspiration	Modifications substantielles intervenues
Burundi	Absence de loi organique relative aux lois de finances		
Burkina Faso	Ordonnance n°69/47/PRES/MFC du 18/09/1969 portant loi organique relative aux lois de finances	Ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959	Ordonnance n°84-026/CNR/PRES/MF du 12/06/1984, portant modification de l'ordonnance n°69/47/PRES/MFC du 18/09/1969
Cameroun	Ordonnance 62/0F/4 du 7 Février 1962 réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du Budget de la République Fédérale du Cameroun (en cours de révision)	Ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959	Plusieurs ordonnances modificatives sont intervenues en 1976/1982/1997/2002 relatives : a) aux ordonnateurs, gestionnaires de crédit, b) aux crédits évaluatifs et limitatifs, c) au titre des comptables d) au titre de l'exécution des dépenses
Centrafrique	Loi organique n°60.125 du 23 mai 1960	Ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959	Cette loi a été modifiée par l'Ordonnance n°81/011 du 16 Novembre 1981 relative au régime financier
Côte d'Ivoire	Loi organique relative aux lois de finances de 1959 rendue caduque par la Directive N° 5 de l'U.E.M.O.A. Elaboration d'un nouveau projet de loi organique relative aux lois de finances en cours (voir point 2.1.a.2)	Ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959	En cours d'adoption
Djibouti	Loi relative aux lois de finances n° 107/AN/00/4 ^{ème} L du 29 Octobre 2000 entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2001.	Directives U.E.M.O.A.	Néant, la loi est très récente
République de Guinée	Loi n° 91/07 du 23 décembre 1991. Pas d'information sur sa date d'entrée en vigueur (le texte ne le prévoit pas) ; sans doute le 1 ^{er} janvier 1992	Ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959	Aucune à ce jour. Un projet de réforme de la loi serait en cours ; mais pas d'information sur la nature des modifications projetées. Les lois de finances annuelles contiennent souvent des dispositions de principe qui modifient la teneur de la loi organique : ainsi, la loi de finances initiale 2003 a mis fin au principe du ministre des finances ordonnateur principal unique du budget de l'Etat en instituant les ministres du secteur prioritaire (11), ordonnateurs délégués de leurs budgets.

<p>Guinée équatoriale</p>	<p>Pas de loi organique relative aux lois de finances pour le moment, mais une loi organique est en cours d'approbation</p>	<p>Textes régionaux et certaines dispositions en vigueur en U.E.M.O.A. mais comportant quelques spécificités (hispanophones et historiques) de la Guinée équatoriale</p>	
<p>Mauritanie</p>	<p>Loi n° 78-011 du 19 janvier 1978 portant loi organique relative aux lois de finances</p>	<p>Ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959</p>	<p>- Loi n°78-117 du 28 avril 1978 portant modification loi n°78-011 du 19 janvier 1978 portant loi organique relative aux lois de finances</p> <p>- Ordonnance n°87-015 du 4 février 1987 modifiant la loi n°78-011 portant loi organique relative aux lois de finances</p> <p>Les modifications portent essentiellement sur les rapports et annexes prévus par la loi de finances :</p> <p>Sont rajoutés les rapports sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La dette ; • L'exécution du programme d'investissement ; • Les perspectives budgétaires ; <p>Les annexes suivantes sont également prévues :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effectifs budgétaires ; • Classement fonctionnel des dépenses ; • Classement économique des dépenses • Crédits reportables • Comptes consolidés des opérations de l'Etat. <p>Il est enfin précisé que les E.P.A. et les E.P.I.C. constituent des budgets annexes.</p>
<p>Sénégal</p>	<p>Loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001</p>	<p>Directives U.E.M.O.A., elles-mêmes s'inspirant de l'Ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959</p>	<p>Changements en tous points comparables avec la directive U.E.M.O.A.</p> <p>Les principaux changements concernent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le contenu du budget (renforcement du pouvoir de contrôle des députés avec l'intégration de la dette publique dans les dépenses ordinaires, la budgétisation des emprunts à moyen et long termes et conséquemment la suppression des comptes annexes au budget dont le Trésor n'était pas comptable assignataire, limitation de l'autorisation de percevoir les impôts ainsi que celles des autorisations de programme). - La présentation de la loi de finances de l'année (plus grande clarté, amélioration de l'information des parlementaires pour une meilleure compréhension des choix budgétaires) - Les délais de dépôt et de vote des projet de lois de finances (reprise de l'article 68 de la constitution qui définit les conditions de dépôt du projet de budget au Parlement, de son vote, de sa mise en œuvre et de son contrôle), une plus grande diligence dans l'obligation de rendre compte de l'exécution des autorisations budgétaires. <p>La procédure de vote (souci de sauvegarde de l'équilibre financier et rapidité dans la discussion budgétaire)</p>

Tchad	Loi 11/62 de Mai 1962	Ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959	Proposition de modification en cours. Pour être plus précis, il convient de signaler que la loi organique de mai 1962 a déjà été modifiée en 1985. Mais elle conserve une parenté avec l'Ordonnance française de 1959.
Togo	Loi organique n°89-09 du 5 mai 1989	Ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959	Transposition en cours de la directive de l'U.E.M.O.A. relative aux lois de finances pour remplacer la loi organique de 1989.

C) Les textes juridiques en matière budgétaire, comptable et financière autres que la constitution et les lois organiques relatives aux lois de finances

Outre la constitution et les lois organiques relatives aux lois de finances, le corpus juridique des pays de l'Afrique francophone subsaharienne se caractérise par un foisonnement de textes portant sur des domaines variés en matière budgétaire, financière et comptable⁴⁸. Ces derniers revêtent une valeur législative ou réglementaire (ordonnances, décrets, arrêtés...). Cette multiplication des textes confirme l'existence d'un cadre juridique budgétaire, financier et comptable très élaboré ce qui n'est pas toujours le cas des pays anglophones de la région. Cependant, en la matière, comme dans d'autres domaines, l'application de ces textes n'est pas toujours effective.

§ 2 – Le dispositif institutionnel du système de finances publiques au niveau national

La centralisation excessive du pouvoir exécutif est un trait dominant du dispositif institutionnel des pays de l'Afrique francophone subsaharienne. Cette constante est renforcée non seulement par la fréquence des régimes présidentiels (Burundi, Côte d'Ivoire, Djibouti, République de Guinée, Mauritanie) ou semi-présidentiels (Togo ; Cameroun, plus en raison de la vie politique que de la Constitution) dans la région, mais également par une forte concentration des pouvoirs par le Président de la République, le Premier ministre et le Ministre des finances.

⁴⁸ Voir annexe 1

Ces caractéristiques révèlent un déséquilibre des pouvoirs au détriment du Parlement, des ministères techniques et des institutions chargées du contrôle juridictionnel.

A) Le pouvoir exécutif

1) Une centralisation excessive des pouvoirs au niveau de l'exécutif

La centralisation excessive du système financier public autour du Ministre des finances est un trait dominant au détriment de la participation des ministères dépensiers. Cette centralisation excessive a de nombreuses répercussions entraînant de multiples dérogations qui finissent par fragiliser le système de finances publiques dans son ensemble.

Au Sénégal, le Ministère de l'économie et des finances est ordonnateur unique du budget. Il a pour principales missions la préparation et l'exécution des lois de finances, ainsi que la couverture du financement des opérations de l'Etat.

De même, au Burkina Faso⁴⁹, l'existence d'une administration extrêmement centralisée est un des facteurs qui explique les résultats décevants de la gestion publique. Dans un tel système centralisé, les **ministères sectoriels** ont très peu à dire en ce qui concerne leurs ressources. Celles-ci leur échappent et sont essentiellement décidées par d'autres services ou des bailleurs de fonds. Ainsi, les principales décisions en matière de ressources humaines sont du ressort du ministère de la fonction publique. **La mise à l'écart des ministères dépensiers** se fait davantage ressentir en matière financière car les ressources financières sont du ressort du ministère de l'économie et des finances, non seulement en ce qui concerne les dotations, mais également en ce qui concerne l'exécution quotidienne du budget. Cette faible déconcentration des ministères centraux est aggravée par une déconcentration limitée de la plupart des ministères techniques vers les régions et provinces, avec pour résultat une raréfaction – voire l'inexistence – des ressources financières et humaines pour la prestation des services publics.

49 Banque mondiale, *Rapport n° 22188-BUR : « Burkina Faso - Améliorer la prestation de service au niveau local : la réforme de la gestion publique et ses défis »*, juin 2001 (distribution restreinte)

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. Alors que le ministère de l'économie et des finances a souvent absorbé le ministère du plan au début des années 1990, les directions de ce dernier se sont ajoutées aux directions classiques du ministère de l'économie et des finances sans une restructuration qui aurait évité les doubles emplois actuels. **Ces pratiques sont à l'origine de la mise en place d'un système parallèle au système centralisé existant et illustrent les dysfonctionnements et l'inefficacité de ce dernier.**

Une autre caractéristique de la centralisation excessive par le pouvoir exécutif se manifeste dans tous les pays francophones d'Afrique qui ont en commun d'avoir chargé leur ministère de la fonction publique d'uniformiser l'organisation de tous les ministères. Toutefois, cette tentative de contrôler les structures s'est toujours heurtée aux spécificités de chaque ministère. Il s'agit d'une nouvelle manifestation de la volonté des ministères techniques d'éviter les inconvénients de la centralisation accentuée.

2) Les acteurs de l'administration financière

Les fonctions publiques africaines sont généralement caractérisées par la faible productivité de leurs agents au détriment de l'efficacité des services publics et de la satisfaction des usagers. La fonction publique se caractérise également par une forte centralisation de toutes les fonctions et de tous les services. A l'heure où un recentrage sur les missions essentielles de l'Etat est en cours en Afrique – et dans le reste du monde –, **les administrations africaines souffrent de structures inadaptées** qui se traduisent par l'existence de bureaux et services nombreux, complexes et incohérents. La pauvreté des moyens humains et matériels ainsi que l'inexistence du contrôle du travail des fonctionnaires conduisent à un diagnostic préoccupant qui entraîne une crise de légitimité de la fonction publique africaine.

Au Cameroun, par exemple, la fonction publique est placée sous l'autorité du Président de la République, signe caractéristique de la centralisation de la fonction publique. Pourtant celle-ci semble échapper au contrôle des autorités puisque le gouvernement a procédé à une mise à jour des fichiers de fonctionnaires qui a révélé l'existence de 7000 faux agents ou agents fictifs qui

percevaient un salaire sans réel travail fourni. Il s'agissait d'agents percevant le traitement de fonctionnaires dont le décès n'avait pas été déclaré, d'agents à la retraite... De nombreux autres Etats africains procèdent progressivement à la correspondance entre les fichiers « personnel » et les fichiers « soldes » pour détecter les éventuels « fonctionnaires fantômes » dont le coût pèse sur les finances de l'Etat. Seule la mise en place d'une administration efficace, à l'écoute du citoyen, transparente et appliquant des règles claires pourrait permettre à l'Etat, en Afrique francophone subsaharienne, de restaurer son autorité, son crédit et de favoriser le développement économique et social. Cet état des lieux, valable pour l'ensemble de la fonction publique africaine, revêt une acuité particulière à l'égard de l'administration financière qui est en contact direct avec les finances de l'Etat.

Au Sénégal, le ministère de l'économie et des finances souffre de maux récurrents dans la gestion de son personnel faute d'avoir anticipé les mutations en cours et adapté ses moyens humains. Ce résultat est dû à l'absence d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences révélant ainsi le manque de maîtrise par le ministère de l'économie et des finances de ses ressources humaines.

D'une manière générale, dans nombre des pays de la zone, les détachements et les mises en disponibilité sont devenus des pratiques courantes entraînant la fuite des meilleurs agents vers le secteur privé, les circuits de gestion dérogatoire et les organisations internationales, souvent perçus comme plus attractifs en termes de salaire et de perspective de carrière. Cette situation est dommageable, à court et à long termes, entraînant un manque de performance de l'administration financière (notamment en ce qui concerne les directions des affaires financières des ministères techniques, très dépourvues en moyens humains qualifiés dans ce secteur) et un coût supplémentaire important pour former une nouvelle génération de fonctionnaires.⁵⁰

La mauvaise gestion du personnel, par son incohérence et son inefficacité, pèse lourdement sur les finances de l'Etat et porte atteinte à la transparence de ces dernières. S'y ajoutent les questions préoccupantes du vieillissement des fonctions publiques africaines, des départs à la retraite prochains et abondants, de la nécessité de recruter de nouveaux cadres selon des procédures transparentes, de les former à leur nouveau métier, ce qui doit conduire à prendre en compte d'ores et déjà l'effort à consentir dans le domaine de la formation initiale puis continue.

50 Groupe de Travail National du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal, la Banque Africaine de Développement et la Banque mondiale, *République du Sénégal - Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé*, volume 1, mai 2003

B) Le pouvoir législatif

Trois facteurs jouent à l'encontre du pouvoir législatif dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne : la prédominance de l'exécutif, la présence d'un Parlement composé d'une seule chambre et la faiblesse des moyens financiers et humains mis à la disposition des parlementaires.

En ce qui concerne la composition du Parlement, l'existence d'une structure monocamérale dans la plupart des pays étudiés (Bénin, Burkina Faso⁵¹, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Djibouti, République de Guinée, Guinée équatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad, Togo) est certainement peu favorable aux débats parlementaires en raison notamment de l'absence de navette législative. D'un autre côté, la structure monocamérale est à mettre en relation avec la faiblesse des moyens financiers dans ces pays, qui ne peuvent pas toujours, pour des raisons de coûts, assumer la charge supplémentaire d'une deuxième chambre. Ceci explique certainement que dans les rares pays disposant de deux chambres parlementaires, le bicaméralisme ne s'est pas encore concrétisé (au Cameroun, par exemple, la seconde chambre n'a pas encore été mise en place) ou était inégalitaire comme au Burkina Faso, lorsqu'il était institué. Jusqu'à une période récente ce pays disposait de deux chambres, mais seule l'Assemblée nationale avait le monopole du pouvoir législatif. La Chambre des Représentants ne disposait que de pouvoirs purement consultatifs lui permettant de jouer un rôle de médiation le cas échéant. Face à cette inégalité, un débat a été instauré quant à la nature des pouvoirs de la Chambre des représentants. Par la suite, il a été décidé de supprimer la deuxième chambre constituant le Parlement, c'est-à-dire, la chambre des représentants (la loi constitutionnelle du 22 janvier 2002). Il n'existe donc plus, au Burkina Faso, qu'une seule chambre : l'Assemblée Nationale.

La structure monocamérale, associée à la forte centralisation du pouvoir exécutif, nuit à la qualité du travail parlementaire et entrave la mise en place d'un véritable débat budgétaire au Parlement déjà défavorisé par la faiblesse des moyens octroyés à ce dernier (sur le contrôle budgétaire du parlement, cf. infra, chapitre 4 de ce titre).

51 Cf. infra.

C) Les organes de contrôle juridictionnels

Les institutions juridictionnelles disposent également de peu de moyens et leur développement est inégal. Ainsi, selon les informations fournies, il n'existe pas de Conseil d'Etat au Burundi, à Djibouti, en Guinée équatoriale et au Togo. En Côte d'Ivoire, il existe un Conseil d'Etat, mais il est dépourvu de compétence en matière financière, comptable et budgétaire. Il serait souhaitable d'associer davantage cette institution dont les conseils et les avis pourraient être utiles particulièrement en matière budgétaire et financière.

Par ailleurs, les juridictions chargées du contrôle de constitutionnalité ont de faibles compétences en matière financière. De telles compétences ne sont pas expressément prévues par la constitution ou d'autres textes, mais ne sont pas non plus exclues, ce qui laisse planer une incertitude qui nuit à l'élaboration d'une jurisprudence constitutionnelle en matière budgétaire et financière. Dans certains pays, il existe un contrôle de constitutionnalité mais il ne s'applique pas aux lois de finances (Burundi, Djibouti, Togo). Dans d'autres, il existe en théorie, mais il n'est pas encore mis en pratique (Cameroun⁵², Mauritanie). La faible effectivité du contrôle de constitutionnalité en matière financière ne permet pas d'améliorer la transparence puisque les lois de finances, une fois votées par le Parlement, ne font pas l'objet d'un contrôle constitutionnel. Un contrôle de constitutionnalité plus développé contribuerait à combler l'écart qui existe en les textes juridiques très élaborés et la pratique qui s'en écarte fortement. Il serait souhaitable que les lois de finances puissent systématiquement être soumises au contrôle de constitutionnalité.

Les juridictions des comptes (sur ce point, cf. infra, chapitre 4 de ce titre), quoique plus développées que les autres contrôles juridictionnels, doivent encore faire face à de nombreuses faiblesses, en particulier en ce qui concerne leur indépendance et les moyens dont elles disposent⁵³. Ainsi, le traité de l'U.E.M.O.A. prescrit aux Etats membres de créer des cours des comptes autonomes, c'est-à-dire distinctes des cours suprêmes⁵⁴. Un délai d'un an avait été assigné aux Etats à partir de l'adoption du traité, si bien qu'en 1996 chaque Etat aurait dû créer une cour des comptes. Or, au printemps 2003, seules trois cours des comptes étaient effectivement installées (Sénégal, Burkina Faso, Guinée Bissau). Deux cours des comptes étaient créées sans être fonctionnelles (Côte d'Ivoire et Togo), les trois autres pays (Bénin, Mali, Niger) n'étaient

52 En ce qui concerne le Cameroun, le Conseil constitutionnel est prévu par la Constitution de 1996 mais il n'est pour l'instant ni créé, ni mis en place.

53 Dans la zone C.E.M.A.C., il existe une loi du 21 avril 2003 relative aux chambres des comptes, mais nous disposons de pas d'éléments concernant ce texte.

54 Cf. notamment article 68 du traité U.E.M.O.A.

qu'au stade des avant-projets de texte. « Il semble que la plupart des Etats en retard éprouvent des difficultés d'ordre institutionnel pour s'acquitter de leur obligation, l'érection des actuelles juridictions financières en Cours des comptes autonomes ne pouvant se faire sans une révision constitutionnelle »⁵⁵.

La juridiction des comptes est une institution déterminante pour garantir la transparence et l'efficacité de la gestion de la dépense publique. Cependant, son action est entravée par un ensemble de facteurs parfaitement résumé par un observateur attentif de l'Afrique subsaharienne. Ainsi, selon ce dernier « tous les Etats de l'U.E.M.O.A. ne sont pas encore arrivés à extraire des cours suprêmes les juridictions qui s'occupent du contrôle des comptes pour créer des cours des comptes autonomes. Il faut noter, par ailleurs, qu'en général, les juridictions financières nationales ne sont pas toujours dotées de moyens appropriés pour exécuter leurs missions. Elles n'ont pas toujours des locaux fonctionnels, un personnel suffisant et même si le personnel existe, sa qualification laisse parfois à désirer. Nous avons noté, au cours de nos missions et de nos évaluations, que la motivation de certaines catégories de personnel, l'insuffisance de moyens informatiques, l'insuffisance de la formation, sont des points qu'il convient de relever. Dans certains Etats, le contrôle en général ne se fait pas toujours selon les souhaits des pères fondateurs de l'U.E.M.O.A. C'est pourquoi, de temps en temps, les autorités communautaires compétentes sont amenées à attirer l'attention des autorités pour qu'elles prennent les dispositions appropriées visant une gestion financière rigoureuse, saine et transparente. Autant de préoccupations qui sont de plus en plus exprimées un peu partout et exigées par les institutions financières internationales dans le cadre de la transparence et de la bonne gouvernance. »⁵⁶

55 Cf. réponses au questionnaire adressé à la Cour des comptes de l'U.E.M.O.A. dans le cadre de l'enquête.

56 J. Alotounou (Conseiller à la Cour des comptes de l'U.E.M.O.A.), Propos recueillis par M. Sarr en février 2002 pour le quotidien *Wal Fadjiri*

Section 3 – Un système décentralisé embryonnaire

§ 1 – Les relations budgétaires et financières entre les différents niveaux d'administration dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne

A) Les différents niveaux d'administration locale

La présentation des différents niveaux d'administration locale montre de grandes disparités entre les pays de l'Afrique francophone subsaharienne. Ces différences s'appliquent à la fois au nombre de niveaux d'administration locale existants et au nombre d'entités décentralisées que ces derniers comprennent. Le Sénégal et le Niger semblent avoir trois niveaux d'administration assez cohérents. A l'opposé, la République centrafricaine et la Mauritanie n'ont créé qu'un seul niveau d'administration locale : la commune.

Par ailleurs, **la décentralisation illustre, à l'instar du système juridique des pays de l'Afrique francophone subsaharienne, le grand décalage entre les textes et leur application.** Dans un certain nombre de pays, la mise en place d'un niveau d'administration décentralisée a été prévue par les textes, mais n'est pas encore effective. Par exemple, à Djibouti, les communes sont en cours de création. En effet, dans ce pays, la loi 17/AN/02/4^{ème} L portant décentralisation et statut des régions a été votée le 7 juillet 2002. Elle prévoit la création de régions et de communes. Mais à ce jour, seul un arrêté délimitant les circonscriptions administratives des 5 régions a été signé par le Président de la République en avril 2003. L'article 3 de la loi précise que la loi portant création et organisation des communes sera élaborée avec la collaboration des institutions régionales et qu'elle sera promulguée ultérieurement.

Dans d'autres pays comme au Bénin ou au Burundi, l'incertitude demeure quant au nombre d'entités que comprend le dernier niveau d'administration locale, révélant par là que le processus de décentralisation se déroule par à-coups et est loin d'être maîtrisé. Au vu de cet état des lieux, il apparaît souhaitable d'harmoniser et d'identifier avec plus de précision le paysage local afin de permettre une meilleure collaboration entre les différents échelons d'administration et entre ces derniers et l'Etat central. Cette étape est indispensable pour parvenir à une meilleure gestion des ressources humaines, des ressources financières et des dépenses publiques au niveau local et ce faisant, assurer une meilleure efficacité et efficience des services publics locaux.

	1 ^{er} niveau d'administration locale	2 ^{ème} niveau d'administration locale	3 ^{ème} niveau d'administration locale
Bénin	12 départements	77 communes	arrondissements, quartiers, villages
Burundi	16 provinces	165 communes	Un grand nombre de zones (chaque zone a plusieurs zones ; cela dépend de sa superficie)
Burkina Faso	<p>45 provinces</p> <p>Toutefois, ce niveau d'administration est amené à évoluer.</p> <p>Le processus de décentralisation prévoit, à terme 2 niveaux d'administration locale :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la région (qui doit être érigée en collectivité locale à l'horizon 2011) - et les communes urbaines (49 à ce jour) et rurales (300 sont prévues) dont les élections, initialement programmées fin 2003, ont été reportées fin 2005 ou début 2006. <p>Les provinces (45), qui devaient être, elles aussi, érigées en collectivités locales fin 2003, ne subsistent plus (loi d'août 2003) que comme des circonscriptions administratives déconcentrées de l'Etat.</p>	<p>48 communes de plein exercice. Le reste de la province est sous l'autorité d'un conseil provincial sauf pour les villages qui ont réussi à se fédérer en communes rurales.</p> <p>Une modification est toutefois en cours, comme indiqué dans la colonne précédente.</p>	
Cameroun	10 régions prévues par la Constitution ; celles-ci sont en voie de réalisation	330 communes	
Centrafrique	177 communes		
Côte d'Ivoire	58 départements	196 communes	2 districts
Djibouti	5 régions	communes en cours de création	
République de Guinée	38 communes urbaines et 303 communautés rurales de développement		

Guinée équatoriale	2 régions, 7 provinces et 18 districts forment les "corporations rurales" qui n'exercent pas de prérogatives propres	communes (nombre non précisé)	
Mauritanie	216 communes		
Niger	7 régions	36 départements	73 communes (31 communes rurales et 42 communes urbaines)
Sénégal	11 régions	110 communes	320 communautés rurales
Tchad	17 régions La Capitale (N'Djamena) constitue un département et une région spécifique	47 départements 199 sous-préfectures	Communes (nombre non précisé)
Togo	5 régions	30 préfectures	Communes (9 de « plein exercice », 21 de « moyen exercice »)

Source : Questionnaire envoyé
 Traitement : auteur

B) La répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration

Dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, l'attribution des compétences entre l'Etat central et les administrations infranationales est opérée par la constitution ou la loi. La répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration ne répond pas à des schémas clairement établis. Souvent, la constitution ou la loi prévoient les fonctions qui doivent être assumées par les administrations infranationales, les autres l'étant au niveau central (Cameroun, République de Guinée, Mauritanie). Dans d'autres pays, la constitution ou la loi énumèrent les fonctions qui doivent être assurées par l'Etat central, les autres étant assignées aux autres échelons (Guinée équatoriale, Togo).

Dans la pratique, la plupart des compétences est exercée au niveau national. Cette constante traduit encore la centralisation excessive du système, en l'occurrence au détriment du principe de subsidiarité. Sont exercées au niveau infranational certaines compétences directement en rapport avec les besoins locaux quotidiens (transports locaux, ramassage des ordures ménagères). Le Sénégal semble mieux associer les collectivités locales à la gestion des affaires

publiques. En effet, dans ce pays, de nombreuses compétences sont réparties conjointement entre le niveau national et le niveau infranational (éducation, justice, ordre public, santé...). Il apparaît ainsi que **l'importance des compétences exercées au niveau infranational est proportionnelle au développement des niveaux administratifs décentralisés.**

Dans certains pays de la région, la constitution dispose que la loi organise les transferts de compétences, de ressources et des moyens aux collectivités locales (République de Guinée). Cependant, comme dans d'autres domaines, un écart important sépare le texte et la pratique. Souvent les collectivités locales n'ont pas les moyens de créer leurs propres services alors qu'elles ont à en assumer la responsabilité vis-à-vis de leur circonscription. Il serait souhaitable de renforcer la coopération entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales pour aider ces dernières à mieux gérer les affaires d'intérêt local et donner ainsi une plus grande consistance au principe de subsidiarité. Cela implique une réflexion d'ensemble sur la déconcentration, la décentralisation (ses méthodes, ses finalités, son financement...) et le rôle de l'Etat dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne.

§ 2 – Les obstacles à la mise en œuvre d'une véritable décentralisation

A) Une centralisation omniprésente

Plusieurs facteurs jouent à l'encontre du développement et de l'ancrage de la décentralisation dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne. L'obstacle majeur réside dans la persistance d'un Etat traditionnellement très centralisé. A cet égard, il est significatif qu'au Burkina Faso, la décentralisation désigne « la création d'organes élus, loin d'être totalement indépendants de l'Etat. Ce dernier garde le contrôle de ces entités, a priori ou a posteriori, selon le cas, notamment en matière budgétaire »⁵⁷. Le système administratif actuel du Burkina Faso se caractérise, par ailleurs, par une délégation de pouvoir encore insuffisante : il existe des conseils locaux élus avec des mandats spécifiques, mais ces derniers ne sont pas entièrement indépendants du centre. De même, la centralisation omniprésente du système se traduit en Côte d'Ivoire par la nomination du gouverneur du district par le Président de la République, ainsi que celle des cinq vice-gouverneurs sur proposition du gouverneur.

⁵⁷ Banque mondiale, Rapport n° 22188-BUR : « *Burkina Faso - Améliorer la prestation de service au niveau local : la réforme de la gestion publique et ses défis* », juin 2001 (Distribution restreinte)

L'ignorance généralisée au sein de l'administration centrale du contenu des lois de décentralisation ne favorise pas non plus le processus de décentralisation et joue au contraire en faveur du maintien d'une centralisation importante. L'absence de mise en œuvre des textes de décentralisation va également à l'encontre d'une réflexion d'ensemble cohérente sur le processus de décentralisation.

B) Une participation lacunaire des partenaires locaux

Un autre facteur entrave la réussite de la décentralisation en Afrique francophone subsaharienne. La centralisation excessive a pour corollaire la faible participation des partenaires locaux. L'un des éléments explicatif résulte du fait que les collectivités locales ne maîtrisent pas l'information financière qui les concerne. En effet, le dialogue entre l'Etat et les collectivités locales est très inégal car l'Etat ne donne pas aux collectivités locales toutes les informations dont il dispose en matière de finances publiques.

En particulier, les collectivités locales ne connaissent pas le montant du produit de la plupart des impôts. La décentralisation de certains impôts au niveau local n'a pas impliqué la maîtrise par les collectivités locales de l'information qui les concernent. Dans la plupart des pays, du moins dans les pays francophones d'Afrique, la chaîne fiscale reste encore l'affaire des services déconcentrés et centraux de l'Etat. Les collectivités locales sont des acteurs passifs des différentes étapes allant des travaux d'assiette au recouvrement, en passant par l'émission des rôles. Or l'on sait que les services fiscaux de l'Etat sont surtout mobilisés pour faire rentrer les impôts d'Etat. Par ailleurs les systèmes d'information à mettre en place pour collecter les impôts locaux sont complexes à concevoir et à maintenir. Enfin dans les pays francophones d'Afrique, l'application du principe de l'unité de caisse pousse l'Etat à maîtriser de bout en bout l'information et l'instrumentation sur la fiscalité. Les collectivités locales n'ont que très rarement les outils et l'expertise nécessaires en cette matière.

Enfin très peu d'Etats ont mis en place des cadres de concertation sur les finances locales, à l'exception de la création récente des comités nationaux des finances locales créés dans les pays de l'U.E.M.O.A. dans le cadre de l'Observatoire des Finances locales développé avec le soutien du Programme de Développement Municipal. Ceci montre que le cadre fixé par l'U.E.M.O.A. est plus propice aux réformes en matière de gestion publique, comme cela a été signalé dans d'autres domaines.

L'absence d'informations partagées sur les finances locales ne permet pas d'établir un dialogue structuré et constructif sur la décentralisation financière. La normalisation, l'harmonisation, la centralisation des comptes des collectivités locales africaines et la diffusion de l'information financière qui en résulte sont des domaines déterminants sur lesquels les ministères en charge des collectivités locales et les institutions (Cours des comptes, chambres régionales des comptes lorsqu'elles existent, Parlement...) devraient concentrer leurs efforts. Cette étape est indispensable pour mener à bien le processus de décentralisation.

La participation lacunaire des partenaires locaux est encore aggravée du fait de la mise à l'écart des citoyens de la vie publique. Au Cameroun, par exemple, le citoyen revendique clairement une participation aux affaires locales en soulignant les limites de la décentralisation. Souvent les autorités locales, en accord avec les services de l'Etat, ne consultent pas les populations⁵⁸. Ce besoin de participation s'accompagne également d'une demande de transparence dans l'utilisation des impôts locaux, donc de la dépense publique. Les impératifs d'une bonne gouvernance rejoignent ainsi le besoin de participation des populations locales aux affaires qui les concernent.

58 De telles revendications émanant des citoyens sont diffusées sur internet.

Annexe 1

Textes juridiques en matière budgétaire, comptable et financière autres que la Constitution et les lois organiques relatives aux lois de finances

- **Bénin**

- Décret 2001- 039 du 15/02/2001 Règlement Général sur la comptabilité publique.
- Arrêté du MFE 2000/1430/MFE/DC/SGM/DGTCP/RGF du 29/12/2000 Plan comptable de l'Etat et nomenclature comptable.
- Instruction C1 DGTCP 01/07/1999 Réforme de la comptabilité de l'Etat ; partie double et centralisation.
- Instruction C2 DGTCP 27/06/2000. Mise en application du logiciel de tenue de la comptabilité WMONEY.
- Instruction C3 DGTCP du 04/01/2001 Organisation comptable des recettes des administrations financières et modalités de fonctionnement des comptes ouverts chez leurs receveurs.
- Décret 2000-601 du 29/11/2000 Réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.
- Décret 99-458 du 22/09/1999 Nomenclature budgétaire de l'Etat.
- Loi n° 98-007 du 15/01/1999 portant régime financier des communes
- Décret 2000-143 du 15/10/2001 portant modalités d'avances de trésorerie aux communes
- Décret 2002-365 du 22/08/2002 portant création de la commission nationale des finances locales

- **Burkina Faso**

- Décret n°69-97/PRES/MFC du 19/09/1969 portant régime financier de la République de Haute Volta;

- Décret n°71-46/PM/MFC du 06/05/1971 portant modification du décret n°69- /97/PRES/MFC du 19/09/1969;
- Décret n°96-132/PRES/PM/MEF du 25 avril 1996, portant nomenclature générale du budget de l'Etat;
- Décret n°97-091/PRES/PM/MEF du 07/03/1997, portant création de la paierie générale;
- Décret n°97-092/ PRES/PM/MEF du 07/03/1997, portant création de la recette générale;
- Décret n°97-/63/ PRES/PM/MEF du 17/04/1997, portant définition des structures déconcentrées de la DGTCP;
- Décret n°97-/64/ PRES/PM/MEF du 17/04/1997, portant règlement général sur la comptabilité publique;
- Décret n° 2000-527/ PRES/PM du 27/04/2000, portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances

- **Burundi**

- Règlement général sur la comptabilité publique
- Plan comptable national

- **Cameroun**

- Décret n° 67/DF//211 du 16 mai 1967
- Loi n° 2002/001 du 19 avril 2002 portant modification de certaines dispositions de l'Ordonnance n° 62/OF/04 du 7 février 1962
- Loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'Etat telle que modifiée par la loi n°76/4 du 8 juillet 1976
- Loi n° 73/7 du 7 décembre 1973 relative aux droits du trésor pour la sauvegarde de la fortune publique
- Décret n°78/470 du 3 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes et à la sanction des responsabilités des comptables
- Décret n° 97/ 048 du 5 mars 1997 relatif aux missions mobiles de vérification
- Décret n°97/047 du 5 mars 1997 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'Etat
- Décret de 1997 sur la comptabilité publique
- Décret du 9 janvier 2003 sur la nomenclature budgétaire
- Décret du 30 juin 2003 portant organisation du M.I.N.F.I.

- **Centrafrique**

- Loi n°60/146 du 27 Juin 1960 portant organisation du contrôle des dépenses engagées
- Loi n° 64.30 du 5 novembre 1964 portant organisation du contrôle Financier
- Instruction provisoire applicable à partir du 1^{er} Janvier 1967 et portant sur la comptabilité des dépenses du matériel
- Ordonnances n°67/20 du 31 Mars 1967 portant réglementation de l'engagement et du contrôle de la certification du service fait, de la liquidation, du règlement et de la comptabilisation des dépenses de matériel de l'Etat.
- Ordonnance 69.075 du 28 décembre 1969 relative au statut des comptables du Trésor
- Ordonnance 71.051 du 11 juin 1971 relative à la responsabilité des administrateurs de crédits
- Décret 80.452 du 28 août 1980 relatif au contrôle financier de l'Etat
- Décret 85.253 du 16 juillet 1985 portant réglementation des caisses d'avances

- **Côte d'Ivoire**

Décret 98-716 du 16 décembre 1998 portant réforme des circuits et des procédures d'exécution des dépenses et des recettes du budget général de l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor, et mise en œuvre du système intégré de gestion des finances publiques

- **République de Guinée**

Les principaux textes :

- Loi organique 91-08 du 23 décembre 1991 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Cour suprême ;
- Loi n° 93/021 du 6 mai 1993 portant cadre institutionnel des EPA et son décret d'application ;
- Loi 97-16 du 3 juin 1997 portant code des marchés publics et ses décrets d'application ;
- Décret 97-062 du 5 mai 1997 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des finances et ses arrêtés d'application relatifs aux attributions des directions nationales ;
- Décret 2000-061 du 9 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- Décret 35-98 du 9 mars 1998 relatif aux pièces justificatives des dépenses publiques ;
- Arrêté A/540 du 31 janvier 1999 portant révision de la nomenclature budgétaire.

Par ailleurs, des circulaires du ministre des finances fixent les conditions et modalités d'application des textes principaux.

- **Guinée équatoriale**

A ce jour le décret-loi de 1980 relatif aux procédures d'ordonnancement du budget général.

- **Mauritanie**

- Décret n° 62.043 du 22 janvier 1962 portant organisation du contrôle financier de la R.I.M.
- Décret n° 038-87 du 31 mars 1987 portant réorganisation du contrôle financier
- Décret n° 80-148 du 8 juillet 1980 portant création d'un service central de comptabilité dans les départements ministériels.
- Décret n° 83-034 du 24 janvier 1983 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de l'inspection générale des finances
- Décret n° 05-2000 du 10/1/2000 fixant les attributions du ministre des finances et l'organisation de l'administration centrale de son département
- Loi 62.133 du 29 juin 1962 portant constitution et réglementation du trésor mauritanien et ses textes modificatifs (ordonnance 83.214 du 2/10/83 et loi n° 78.010 du 19/1/78)
- Décret 85-055 du 20 mars 1985 fixant les modalités d'application de la loi n°62-133 du 29 juin 1962 portant réglementation du trésor mauritanien
- Décret n° 74-187 du 03/09/74 portant réglementation de la gestion automatisée des dépenses publiques
- Décret n° 78-023 du 28 janvier 1978 portant nomenclature générale du budget de l'Etat
- Arrêté n° R-029 /MF du 26 mai 1992 portant création d'un plan comptable de l'Etat
- Décret n° 84-189 du 21 août 1984 fixant les dates de clôture des opérations budgétaires
- Décret n° 86-178 du 29 octobre 1986 instituant un budget consolidé d'investissement
- Arrêté n° R-042 du 16 mars 1993 relatif aux modalités de suivi et de gestion de la dette extérieure
- Ordonnance n° 89-012 du 23 janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique
- Arrêté n° 560/ mf / 98 du 30/8/1998 portant nomenclature détaillée des recettes et dépenses du budget de l'Etat, des budgets annexes, des comptes de prêts, des comptes d'avances, des

comptes de participations et des comptes d'affectations spéciales.

- Ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes
- Loi n° 93-031 du 18 juillet 1993 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance n°87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes
- Loi n° 2001-27 du 7/2/2001 modifiant et complétant l'ordonnance n° 87.289 du 20/10/1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 86.134 du 13 août 1986 instituant les communes. Modifiée par l'ordonnance n° 90.025 du 29/10/1990 et la loi 98.020 du 14/12/1998.
- Arrêté conjoint n° R-031 du 7 mai 1987 fixant les modalités de présentation, de contrôle et d'exécution des budgets communaux, ainsi que le mode d'évolution et d'exécution de certaines dépenses obligatoires.
- Arrêté n° R- 0180 du 16 mai 1998 autorisant la création des régies de recettes dans les communes chef lieu de wilayas et de moughataa.
- Ordonnance n° 90-04 du 6 février 1990 portant création d'une fiscalité communale
- Arrêté n° R-018 du 26 janvier 1989 fixant pour les budgets communaux, les principes du droit budgétaire, les modalités de préparation et de vote, la nomenclature, les modalités d'attribution et de modification, les conditions d'exécution et de contrôle
- Ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes
- Loi n° 93-031 du 18 juillet 1993 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance n°87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes
- Loi n° 2001-27 du 7/2/2001 modifiant et complétant l'ordonnance n° 87.289 du 20/10/1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 86.134 du 13 août 1986 instituant les communes. Modifiée par l'ordonnance n° 90.025 du 29/10/1990 et la loi 98.020 du 14/12/1998.
- Arrêté conjoint n° R-031 du 7 mai 1987 fixant les modalités de présentation, de contrôle et d'exécution des budgets communaux, ainsi que le mode d'évolution et d'exécution de certaines dépenses obligatoires.
- Arrêté n° R- 0180 du 16 mai 1998 autorisant la création des régies de recettes dans les communes chef lieu de wilayas et de moughataa.
- Ordonnance n° 90-04 du 6 février 1990 portant création d'une fiscalité communale
- Arrêté n° R-018 du 26 janvier 1989 fixant pour les budgets communaux, les principes du

droit budgétaire, les modalités de préparation et de vote, la nomenclature, les modalités d'attribution et de modification, les conditions d'exécution et de contrôle

- Loi n°73-118 du 30 mai 1973 portant création et fixant les statuts de la banque centrale de Mauritanie
- Loi n° 74-118 du 8 juin 1974 portant modification de la loi n°73-118 du 30 mai 1973 portant création et fixation des statuts de la banque centrale de Mauritanie

- **Sénégal**

- Directive U.E.M.O.A. portant sur le règlement général de la comptabilité publique transposée par le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général de la comptabilité publique
- Directive U.E.M.O.A. portant sur la nomenclature budgétaire de l'Etat transposée par le décret n° 2001-857 du 7 novembre 2001 portant nomenclature budgétaire
- Directive U.E.M.O.A. sur le plan comptable de l'Etat transposée par le décret n° 2003-162 du 28 mars 2003 portant Plan comptable de l'Etat
- Directive U.E.M.O.A. relative au T.O.F.E. transposée par le décret n° 2003-163 du 28 mars 2003 portant Tableau des opérations financières de l'Etat
- Le Code des marchés
- Projet d'arrêté portant sur les régies d'avances et sur les régies de recettes et sur la nomenclature des pièces justificatives.

SYNTHÈSE DU CHAPITRE 1
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES SYSTÈMES DE FINANCES PUBLIQUES
DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

Sorte de corollaire économique et financier à la démocratisation politique, la « bonne gouvernance » doit inciter à gérer plus efficacement les affaires publiques, à rendre la fonction publique plus productive et accroître la crédibilité et la transparence des institutions politiques, économiques et sociales des pays africains. Depuis le début des années 1990, ces pays ont commencé à se préoccuper de la bonne gestion des finances publiques.

De façon générale, on constate dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne une volonté d'améliorer la qualité de la dépense publique, de sécuriser le circuit de cette dernière et par conséquent, d'approfondir le contrôle des finances publiques. Malgré la conjonction de toutes ces bonnes volontés, les pays étudiés sont aux prises avec des difficultés structurelles qui les empêchent de mener à bien les réformes des finances publiques et de lutter efficacement contre la corruption.

Sur le plan externe, les systèmes de finances publiques des pays de l'Afrique francophone subsaharienne subissent deux influences : celle des bailleurs de fonds et celle des groupes sous-régionaux auquel ces pays appartiennent (U.E.M.O.A., C.E.M.A.C., C.O.M.E.S.A.). Sur le plan interne, les systèmes de finances publiques des pays de l'Afrique francophone subsaharienne sont soumis à deux autres influences : la culture de ces pays et la pratique qui s'est développée en marge des textes favorisent de très nombreuses dérogations qui finissent par fragiliser le système de finances publiques.

Aussi est-il nécessaire d'appréhender la dépense publique des pays de l'Afrique francophone subsaharienne à travers trois systèmes de finances publiques en interaction : d'une part, le *système national traditionnel* qui s'organise autour d'un dispositif juridique complet comprenant la constitution du pays, les lois organiques ou ordonnances relatives aux lois de finances, les règlements comptables...; d'autre part, le *système régional récent* axé sur les traités U.E.M.O.A., C.E.M.A.C., C.O.M.E.S.A. et autres, ainsi que les différentes directives relatives aux finances publiques ; enfin, le *système décentralisé en cours d'élaboration* et dont la mise en œuvre se heurte à de nombreux obstacles.

Section 1 : Un système international et régional exigeant

§ 1 - L'influence internationale : les bailleurs de fonds

Le système de finances publiques des pays de l'Afrique francophone subsaharienne subit l'influence internationale à travers les bailleurs de fonds. Cependant, l'aide internationale génère parfois un certain nombre de dysfonctionnements.

Ainsi, les différents types de financement des bailleurs de fonds ne donnent pas toujours lieu à des procédures de contrôle et d'audit identiques entre elles. Il serait donc souhaitable de **renforcer la coordination entre les différents bailleurs de fonds** afin d'optimiser l'utilisation de l'aide octroyée. Une telle démarche devrait être facilitée puisqu'il existe un nombre limité d'interlocuteurs habilités à contracter avec les bailleurs de fonds. Cette harmonisation est un élément clé de la bonne gouvernance à laquelle les pays de l'Afrique francophone subsaharienne attachent une importance désormais grandissante dans le but d'assainir leurs finances publiques.

L'amélioration de la qualité du contrôle des finances publiques est un préalable nécessaire à l'efficacité de la dépense prônée par les bailleurs de fonds. Or, les bailleurs de fonds conditionnent leur aide surtout à l'efficacité de la dépense publique alors que les pays concernés souhaiteraient tout autant se donner les moyens d'améliorer la qualité des contrôles des résultats obtenus en matière de régularité, d'efficacité et d'efficience. Il apparaît ainsi que les bailleurs et les pays destinataires de l'aide ne mettent pas toujours l'accent sur les mêmes priorités en matière de gestion publique. Il serait souhaitable d'harmoniser les approches entre les bailleurs de fonds et les pays destinataires de l'aide afin d'accroître l'efficacité de cette dernière. Il conviendrait, de ce point de vue, de mettre fin à l'utilisation importante par les bailleurs des circuits dérogatoires, ce qui ne garantit pas toujours une sécurisation totale des fonds, mais ce qui préjudicie surtout à une vision d'ensemble de la gestion financière publique. L'harmonisation des procédures relatives aux investissements sur financement extérieur est vivement souhaitée par la communauté des bailleurs de fonds qui demande régulièrement l'intégration des projets dans le circuit de finances publiques.

En outre, il est urgent de sécuriser le circuit de la dépense publique pour sortir d'un paradoxe qui entrave la bonne gestion publique : au niveau local, les gestionnaires des projets financés par les bailleurs de fonds ne souhaitent pas utiliser le circuit traditionnel des finances

publiques en raison du mauvais état de fonctionnement de celui-ci. Tant que les bailleurs de fonds établiront des conventions dérogeant expressément aux règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique, il sera difficile de contraindre les pays concernés à utiliser le circuit orthodoxe des finances publiques.

Outre l'influence émanant des bailleurs de fonds, les pays de l'Afrique francophone subsaharienne subissent également celle de l'appartenance à un ensemble d'intégration sous-régionale.

§2 - L'appartenance à un ensemble d'intégration sous-régional

En matière économique et financière, les pays de l'Afrique subsaharienne se regroupent dans trois grands ensembles sous-régionaux : l'U.E.M.O.A. (Union économique et monétaire ouest-africaine), la C.E.M.A.C. (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale) et le C.O.M.E.S.A. (Marché Commun de l'Est et du Sud de l'Afrique). Cependant, l'U.E.M.O.A. est certainement l'ensemble le mieux intégré de la région.

L'U.E.M.O.A. définit à l'attention des pays membres un cadre rigoureux pour la gestion publique largement inspiré de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 et des exigences imposées aux membres de l'Union européenne. A cette fin, la Commission de l'U.E.M.O.A. a produit plusieurs directives en matière de finances publiques⁵⁹. Ces dernières édictent des réglementations-cadre que les Etats doivent ensuite transposer. Elles constituent le véritable fondement juridique de la gestion des finances publiques des pays de la zone U.E.M.O.A. Ces directives forment un véritable «code général des finances publiques et de la comptabilité publique» et se présentent sous la forme d'un cadre homogène basé sur les principes fondamentaux d'unité, d'annualité et d'universalité du budget, de l'unité de caisse et sur la règle de la séparation de l'ordonnateur et du comptable dans l'exécution des dépenses et recettes publiques.

Tout ce socle budgétaire et comptable forme la source du droit budgétaire et financier de l'U.E.M.O.A. Toutefois son effectivité reste tributaire de la transposition des directives

59 Directive relative aux lois de finances (directive n° 05/97/CM/U.E.M.O.A., modifiée par la directive n° 02/99/CM/U.E.M.O.A.), directive relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat (directive N° 04/98/CM/U.E.M.O.A.), directive portant plan comptable de l'Etat (directive n°05/98/CM/U.E.M.O.A), directive portant règlement général sur la comptabilité publique (directive N°06/97/CM/U.E.M.O.A.), directive portant tableau des opérations financières de l'Etat (directive n°06/98/CM/U.E.M.O.A., modifiée par la directive n°06/99/CM/U.E.M.O.A.) et directive portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'U.E.M.O.A. (directive n°02/2000/CM/U.E.M.O.A.).

communautaires par les pays membres. L'inaction des Etats en la matière porte préjudice à l'assainissement des finances publiques. Il serait souhaitable de développer une communication suffisante, fiable et actualisée en matière de transposition des directives communautaires en matière budgétaire, financière et comptable. Dans cette perspective, il serait opportun de faire apparaître de telles données sur le site Internet de l'U.E.M.O.A., sur celui du ministère des finances et si possible, sur celui du parlement de chaque Etat membre. La transparence serait ainsi accrue et ces institutions, dans leur ensemble, se sentiraient impliquées par l'intégration régionale, particulièrement en matière budgétaire et financière.

Les membres de l'U.E.M.O.A. sont soumis à une discipline budgétaire rigoureuse. Ces derniers doivent notamment parvenir à une élimination des déficits publics excessifs, ce qui soulève bien des difficultés dans leur contexte. L'enquête a permis de faire apparaître que certains pays appartenant à la même zone d'intégration régionale peuvent avoir une conception différente du déficit budgétaire. Cette notion étant un des piliers de la discipline budgétaire, il serait souhaitable d'harmoniser cette conception, particulièrement dans le cadre de l'U.E.M.O.A.

Si l'U.E.M.O.A. s'avère plus avancée que les autres organisations régionales de l'Afrique subsaharienne, la situation financière et budgétaire des pays membres reste précaire et exige une intensification des efforts pour assainir leurs finances publiques, garantir une meilleure viabilité de ces dernières, ainsi qu'une bonne gouvernance. Une impulsion politique serait fortement utile pour renforcer l'effectivité du dispositif de discipline budgétaire issu du traité U.E.M.O.A. Il serait souhaitable de faire connaître davantage les pays membres qui ne satisfont pas aux critères de convergence, les sanctions qu'ils encourent, et le cas échéant, les raisons de la non application, provisoire ou définitive, de ces dernières. La crédibilité de la discipline budgétaire en dépend et l'effectivité de cette dernière tout autant.

Par ailleurs, l'U.E.M.O.A. a pour objectif d'assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale dont l'effectivité reste largement à établir sur des bases solides.

L'appartenance à l'U.E.M.O.A. est perçue comme une véritable chance par les pays qui en sont membres, particulièrement pour améliorer leur système de gestion publique. Pour ces raisons, le cadre fixé par l'U.E.M.O.A. est un instrument à valoriser et à adapter aux réalités de ces pays pour promouvoir les réformes de leurs systèmes de finances publiques et assurer une meilleure discipline budgétaire. Si l'U.E.M.O.A. se présente comme un modèle d'intégration régionale avancé dans la zone étudiée, il existe d'autres organisations régionales, comme la C.E.M.A.C. ou le C.O.M.E.S.A., dont les exigences sont, pour l'instant, moins rigoureuses.

Section 2 : Un système national élaboré

§ 1 – Le dispositif juridique du système de finances publiques au niveau national

Dans les pays de l’Afrique francophone subsaharienne, les fondements juridiques et financiers trouvent leurs sources dans la constitution, la loi organique relative aux lois de finances et de nombreux textes complémentaires. Ce corpus juridique précis et ambitieux est fortement inspirés du modèle français, mais n’est pas toujours appliqué.

Les réalités de ces pays sont souvent un obstacle à la mise en œuvre de ce dispositif juridique. La rigidité et la complexité du système incitent ces derniers à contourner le cadre juridique en recourant massivement à des pratiques dérogatoires qui finissent par fragiliser leur système juridique et financier. En particulier, il convient de se demander si le cadre juridique de ces pays n’est pas inadapté à leur situation économique et politique. Dans cette perspective, ne conviendrait-il pas de simplifier le dispositif juridique et financier afin d’insuffler plus de souplesse et de limiter ainsi les recours à des dérogations trop nombreuses.

De plus, un système juridique plus simple serait certainement mieux adapté aux besoins, aux diversités et aux traditions des pays de l’Afrique francophone subsaharienne.

Ces pays adoptent une **logique de moyens** qu’ils mettent en œuvre dans l’approbation de leur budget et par conséquent, dans l’exécution de ce dernier. Or, c’est justement pour ce défaire d’une telle conception et se tourner vers une culture de résultats que la France a révisé sa Constitution financière par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. En cela, la France s’inscrivait dans un vaste mouvement de renforcement du contrôle de la dépense publique et de recherche de la performance déjà inauguré dans de nombreux pays. Les pays de l’Afrique francophones subsaharienne auraient tout à gagner à ne pas rester à l’écart de cette démarche.

§ 2 – Le dispositif institutionnel du système de finances publiques au niveau national

La centralisation excessive du pouvoir exécutif est un trait dominant du dispositif institutionnel des pays de l’Afrique francophone subsaharienne. En matière financière, une telle centralisation est mise en œuvre par le Ministre des finances au détriment de la participation des ministères dépensiers. Cette longue pratique centralisatrice a de nombreuses répercussions, dont au premier chef, une déresponsabilisation des ministères techniques dès lors que le ministre des finances est le plus souvent ordonnateur unique. Cette situation génère de multiples circuits et procédures dérogatoires qui finissent par fragiliser le système de finances publiques dans son ensemble.

Par ailleurs, dans de nombreux pays, la faible déconcentration des ministères centraux est aggravée par une déconcentration limitée de la plupart des ministères techniques vers les régions et provinces, avec pour résultat une raréfaction – voire l’inexistence – des ressources financières et humaines pour la prestation des services publics.

En outre, 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 Etats 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.

A l’heure où un recentrage sur les missions essentielles de l’Etat est en cours en Afrique – et dans le reste du monde –, les administrations africaines souffrent de structures inadaptées qui se traduisent par l’existence de bureaux et services nombreux, complexes et incohérents. La pauvreté des moyens humains et matériels ainsi que l’inexistence du contrôle du travail des fonctionnaires conduisent à un diagnostic préoccupant qui entraîne une crise de légitimité de la fonction publique africaine.

La mauvaise gestion du personnel, par son incohérence et son inefficacité, pèse lourdement sur les finances de l’Etat et porte atteinte à la transparence de ces dernières.

En Afrique francophone subsaharienne, la prédominance de l'exécutif laisse peu de place au pouvoir législatif. De plus, d'autres facteurs jouent à l'encontre de ce dernier : en effet, le Parlement est composé, le plus souvent, d'une seule chambre, et les moyens humains et financiers mis à sa disposition sont nettement insuffisants.

Quant aux institutions juridictionnelles (juge administratif, juge constitutionnel, juge des comptes), elles disposent également de peu de moyens et leur développement est inégal. Les juridictions chargées du contrôle de constitutionnalité ont de faibles compétences en matière financière. Les juridictions des comptes, quoique plus développées que les autres institutions de contrôle juridictionnel, doivent encore faire face à de nombreuses faiblesses, en particulier en ce qui concerne leur indépendance et les moyens dont elles disposent.

Section 3 – Un système décentralisé embryonnaire

§ 1 – Les relations budgétaires et financières entre les différents niveaux d'administration dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne

La présentation des différents niveaux d'administration locale montre de grandes disparités entre les pays de l'Afrique francophone subsaharienne. Ces différences concernent à la fois le nombre de niveaux d'administration locale existants et le nombre d'entités décentralisées que ces derniers comprennent. Par ailleurs, la décentralisation laisse apparaître, à l'instar du système juridique des pays de l'Afrique francophone subsaharienne, un grand décalage entre les textes et leur application.

Dans la pratique, la plupart des compétences administratives est exercée au niveau national. Cette constante traduit encore la centralisation excessive du système au détriment du principe de subsidiarité. L'importance des compétences exercées au niveau infranational est proportionnelle au développement des niveaux administratifs décentralisés.

Souvent les collectivités locales n'ont pas les moyens de créer leurs propres services alors qu'elles ont à en assumer la responsabilité vis-à-vis de leur circonscription. Il serait souhaitable

de renforcer la coopération entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales pour aider ces dernières à mieux gérer les affaires d'intérêt local. Il paraît donc indispensable de lancer et de mener à terme une réflexion d'ensemble sur la déconcentration, la décentralisation (ses méthodes, ses finalités, son financement...), ainsi que sur le rôle et les missions de l'Etat dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne. La clarification et la transparence du système de finances publiques en dépendent pour une large part.

§ 2 – Les obstacles à la mise en œuvre d'une véritable décentralisation

Plusieurs facteurs jouent à l'encontre du développement et de l'ancrage de la décentralisation dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne. L'obstacle majeur réside dans la persistance d'un Etat traditionnellement très centralisé.

L'ignorance généralisée au sein de l'administration centrale du contenu des lois de décentralisation ne favorise pas non plus le processus de décentralisation et joue au contraire en faveur du maintien d'une centralisation importante. L'absence de mise en œuvre des textes de décentralisation va également à l'encontre d'une réflexion d'ensemble cohérente sur le processus de décentralisation.

Un autre facteur entrave la réussite de la décentralisation. En effet, la centralisation excessive a pour corollaire la faible participation des partenaires locaux aux affaires qui les concernent. L'un des éléments explicatifs résulte du fait que les collectivités locales ne maîtrisent pas l'information financière qui leur est nécessaire. Le dialogue entre l'Etat et les collectivités locales est très inégal car l'Etat ne donne pas aux collectivités locales toutes les informations dont il dispose en matière de finances publiques.

CHAPITRE 2

LA PRÉSENTATION DU BUDGET ET LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

Comme pour les systèmes juridiques et institutionnels, la présentation du budget et la procédure budgétaire dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne obéit à un cadre très élaboré, largement inspiré de l'ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959. Toutefois, en la matière, un grand décalage sépare la conception des règles budgétaires et leur application. Cet écart entre la théorie et la pratique est largement dû aux nombreuses dérogations auxquelles les pays de la région étudiée recourent de manière excessive si bien que ces dernières se sont durablement ancrées dans leurs systèmes budgétaires, financiers et comptables.

Appréhender la gestion de la dépense publique dans les pays concernés conduit à examiner, entre autres, les règles qui régissent la présentation du budget (section 1) et la procédure budgétaire (section 2).

Section 1 - La présentation du budget et la documentation budgétaire dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne

La présentation du budget dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne révèle trois caractéristiques communes : l'éclatement et le manque d'exhaustivité du budget (§ 1), l'insuffisance de la nomenclature budgétaire (§ 2), ainsi que les lacunes de la documentation budgétaire (§ 3).

§ 1 – Un budget éclaté et non exhaustif

L'éclatement du budget et le manque d'exhaustivité de ce dernier constituent des lacunes importantes du système des finances publiques des pays de la zone étudiée, particulièrement au regard du principe de l'unité budgétaire selon lequel toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent être contenues dans un même document budgétaire.

A) L'éclatement du budget

Le budget de l'Etat est généralement articulé autour de trois catégories de documents budgétaires : un budget général réunissant à la fois des crédits de fonctionnement et d'investissement, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Ces trois composantes se retrouvent dans la loi de finances française. Les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, quant à eux, ont intégré différemment ces trois éléments. Presque aucun pays de la région ne réunit ces trois éléments dans le budget de l'Etat. C'est le cas en théorie, au Cameroun où les budgets annexes sont prévus par l'ordonnance 52/0F/4 portant mode de présentation et d'exécution du budget de l'Etat (art. 34 et 38), mais n'existent plus en pratique. Le dernier budget annexe, celui des Postes et Télécommunications créé en 1987 a été supprimé en juillet 2000. Toutefois, certains établissements bénéficiant d'une autonomie financière limitée pourraient être inscrits en annexe au budget (Hôpitaux généraux).

Dans la pratique, le Cameroun rejoint donc la plupart des pays de la région dont le budget de l'Etat est structuré uniquement autour d'un budget général et des comptes spéciaux (Burundi, Côte d'Ivoire, Djibouti, République de Guinée, Guinée équatoriale, Sénégal). Au Togo, le budget de l'Etat est réparti dans un budget de fonctionnement, un budget d'investissement, et des comptes spéciaux du Trésor.

Au Bénin, le budget national retrace les crédits de fonctionnement, d'investissement (en distinguant services votés et mesures nouvelles), les budgets annexes (1 budget) et les comptes spéciaux (1 seul compte d'affectation spécial, 5 comptes d'avances et 2 comptes de prêts sont présentés avec le budget national dans la loi de finances ; leurs opérations sont suivies au travers du progiciel SIGFIP).

La Mauritanie occupe une place particulière par rapport aux autres pays de la zone étudiée en raison d'un éclatement budgétaire poussé à l'extrême. En effet, le budget de l'Etat est composé

de quatre catégories de documents budgétaires, à savoir : un budget de fonctionnement, un budget d'investissement, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

L'existence des budgets annexes et des comptes spéciaux est parfois nécessaire pour tenir compte de la spécificité de certaines activités de l'Etat, particulièrement dans le domaine industriel et commercial, dont la gestion nécessite plus de souplesse. Lorsqu'elles restent intégrées dans une seule loi de finances, ces deux catégories de budget ne portent pas fondamentalement atteinte au principe de l'unité budgétaire. Elles constituent alors un aménagement nécessaire à ce principe pour s'adapter à la gestion publique moderne. **En Afrique francophone subsaharienne, le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux, semblent réunis dans une seule loi de finances. Cependant, l'utilisation qui a été faite des budgets annexes et des comptes spéciaux est parfois abusive en raison du recours trop fréquent et parfois injustifié à ces derniers.**

Au Cameroun, les comptes spéciaux sont prévus par l'ordonnance 52/0F/4 portant mode de présentation et d'exécution du budget de l'Etat. Officiellement ils n'existent pas et ne sont pas inscrits dans la loi de finances. En réalité, plusieurs départements ministériels possèdent des comptes dans les banques qui reçoivent une parafiscalité sectorielle (taxe sur le tourisme par exemple). La gestion de ces comptes échappe totalement aux règles de gestion de la comptabilité publique. Ils sont toutefois limités en nombre (4/5) et ne portent que sur des montants limités (- de 1% du budget).

A Djibouti, il existe huit comptes spéciaux dont quatre sont consacrés au financement de l'armée nationale et quatre autres à celui de la gendarmerie. Ces activités régaliennes devraient figurer dans le budget général de l'Etat et non dans des comptes spéciaux dont la gestion laisse place à plus de souplesse mais dont le contrôle est moins rigoureux.

La Mauritanie, quant à elle, se caractérise par un foisonnement des budgets annexes touchant à des domaines divers tels que l'éducation nationale (9 comptes), la formation professionnelle (14 comptes), la recherche (8 comptes), la santé (8 comptes), l'information (3 comptes), ainsi que d'autres organismes (12 comptes). Une telle pratique peut paraître excessive si bien qu'il convient de s'interroger sur la justification de ces budgets annexes. Les universités et autres lycées de formation technique professionnelle, ainsi que certains centres de santé qui font l'objet de budgets annexes en Mauritanie, devraient bénéficier de plus d'autonomie avec pour corollaire une responsabilisation accrue des gestionnaires de ces organismes au lieu de figurer dans le budget

de l'Etat⁶⁰.

Par ailleurs, les budgets et une fraction des comptes spéciaux dérogent, avec les fonds de concours, à la règle de non affectation de certaines recettes à certaines dépenses. Ainsi, au Cameroun, l'article 6 de l'ordonnance 62 du 7 Février 1962 prévoit que l'ensemble des recettes assure l'exécution de l'ensemble des dépenses sous réserve des fonds de concours, des budgets annexes et comptes spéciaux. Par exemple, les quotes-parts des malades et frais de scolarisation et d'examen sont conservés par les centres de santé, hôpitaux et hôpitaux généraux et les établissements scolaires. Les recettes correspondantes ne sont pas reversées au Trésor mais donnent lieu à une inscription budgétaire en recettes et dépenses et à une passation d'écriture pour ordre. Ces opérations représentent environ 5% du montant du budget camerounais. Dans les autres pays de la région étudiée, la règle de non affectation s'applique avec des limites dont il n'a pas été possible de connaître la justification et l'ampleur.

L'existence de budgets annexes et de comptes spéciaux trop nombreux et utilisés abusivement multiplie les documents budgétaires de manière excessive si bien qu'il devient difficile de jongler avec toutes ces informations pour tenter d'avoir une vue d'ensemble de la situation financière et budgétaire de l'Etat⁶¹. **Pour remettre de l'ordre dans les finances publiques de l'Afrique francophone subsaharienne, il serait nécessaire de procéder à l'inventaire de tous les budgets annexes et comptes spéciaux pour déterminer s'ils sont ou non justifiés.** La gestion publique gagnerait en clarté et les contrôles de ces documents budgétaires en seraient facilités.

B) Le manque d'exhaustivité du budget

Dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, l'éclatement du budget est accentué par la non exhaustivité de ce dernier. En effet, **certaines ressources et dépenses publiques qui devraient obligatoirement figurer dans le budget de l'Etat, sont en dehors de ce dernier.**

En premier lieu, les débudgétisations ont pour conséquence de soustraire des sommes importantes à l'autorisation budgétaire.

Au Bénin, ce montant a atteint 4 milliards de francs CFA pour l'exercice 1998. Ainsi, le produit des privatisations d'entreprises publiques est reversé au Trésor public sans être intégré

60 Au regard de la multitude des budgets annexes en Mauritanie, les exemples analogues sont nombreux.

61 Dans le même sens, voir le rapport C.F.A.A. sur le Burkina Faso, janvier 2002

à la loi de finances de l'année. De même, les principales régies financières ne déclarent que le solde budgétaire des amendes fiscales qui sont ponctionnées pour des usages divers et ceci, au mépris des principes d'unité et d'universalité. En revanche, les ressources non budgétisées restent de faible importance. Elles concernent notamment les droits d'inscription dans l'enseignement primaire et universitaire et autres. Selon les informations fournies dans le cadre du questionnaire envoyé, **les débudgétisations sont une technique courante qui se prolonge encore à l'heure actuelle. Comme on l'a vu, cette pratique est entretenue notamment par les bailleurs de fonds extérieurs pour échapper aux faibles capacités des ministères techniques, à la centralisation excessive et aux dysfonctionnements des procédures budgétaires, ainsi qu'à l'absence de liquidités de l'Etat. S'ajoutent bien entendu les préoccupations de pallier les risques de carence des procédures budgétaires de droit commun et d'assurer une sécurisation plus grande de ces fonds**⁶². La tendance actuelle vise à obtenir la budgétisation intégrale des opérations de l'Etat qui ne s'obtient pas sans une lutte permanente qui comporte, à la fois, des réussites et des échecs. En 1997, il a été obtenu la budgétisation des ressources pétrolières qui alimentaient précédemment un fonds d'équipement dont la transparence et les réalisations n'étaient pas exemplaires. En 1999, il a été institué un Fonds routier de nouvelle génération, sous la pression de la B.I.R.D. Le Fonds routier est une « caisse autonome » spécialisée dans le financement de l'entretien routier. Les contributions importantes de l'Etat au Fonds routier sont inscrites dans le budget. En 2000, il a été institué un Fonds de péréquation des hydrocarbures qui a pour objet la fixation d'un tarif uniforme des carburants sur tout le territoire. La création de ce fonds, restée très discrète, s'accompagne d'un fonctionnement opaque tant dans ses procédures (retenue des ressources) que dans son montant (justification des dépenses).

De même, en Côte d'Ivoire, le recours aux débudgétisations est fréquent. Le système des avances de trésorerie est utilisé au prétexte du délai trop long d'exécution des dépenses selon la procédure normale. Le système intégré de gestion des finances publiques a certes écourté ces délais, mais la pratique n'a pas changé, révélant ainsi une tradition ancrée profondément dans le système de finances publiques ivoirien.

62 Voir sur ce point le chapitre relatif au contrôle de l'exécution budgétaire

Outre les débudgétisations fréquentes, il existe des insuffisances liées à la budgétisation de l'aide extérieure qui ne figure pas toujours dans le budget de l'Etat⁶³. C'est le cas au Sénégal où le budget omet une partie importante des recettes et des dépenses du gouvernement. Le financement communautaire qui représente 12 % des recettes du secteur n'est pas pris en compte lors de l'élaboration du budget, tout comme les financements de plusieurs bailleurs et agences du système des Nations Unies. Il s'ensuit que le budget ne reflète pas l'ensemble des ressources disponibles. Une proportion élevée des dépenses de fonctionnement est payée par les partenaires à travers les projets d'investissement. Toutefois, ces dépenses de fonctionnement ne sont reflétées ni dans le budget d'investissement, ni dans le budget de fonctionnement (cas des financements provenant des bilatéraux et du système des Nations Unies).

Au Cameroun, environ 50 % de l'aide extérieure n'est pas budgétisée, en particulier l'aide européenne. Il est à signaler que le dispositif interne de budgétisation et de comptabilisation destiné à suivre la mobilisation et l'utilisation de l'aide extérieure n'est toujours pas opérationnel malgré les efforts des bailleurs de fonds sur place (B.I.R.D., F.M.I....) A l'heure actuelle, le montant de l'aide extérieure disponible sur conventions déjà signées est estimé à environ 1000 milliards de francs CFA, soit un montant équivalent à 66% du budget de l'Etat et 15% du P.I.B.

En Mauritanie, l'aide extérieure figure en partie dans le budget d'investissement de l'Etat. Le reste ne figure pas dans le budget de l'Etat, mais se trouve dans d'autres comptes (aides aux communes, interventions en nature...). **Cet éparpillement de l'aide extérieure laisse entier le problème de son suivi et de son contrôle.** Il est à observer que l'insuffisance de la budgétisation de l'aide extérieure s'accompagne parfois de difficultés relatives à la budgétisation des ressources publiques dans le budget de l'Etat. Par exemple, en Côte d'Ivoire, les ressources propres des différents ministères ne sont généralement pas recensées et de ce fait ne semblent pas pouvoir être comprises dans les ressources du budget général.

Enfin, certains pays de la zone étudiée ont également développé des comptes hors budget qui nuisent à la clarté de la situation budgétaire et financière de l'Etat. Ainsi, en Côte d'Ivoire, les comptes hors budget retracent des fonds extraordinaires. Ceux-ci prennent la forme d'un système d'avances de trésorerie qui ne peuvent pas toujours être régularisées, faute de crédits budgétaires correspondant aux dépenses pour lesquelles elles ont été effectuées. A Djibouti, il existe quatre comptes hors budget, dont deux sont actifs. Le compte C/ 902.06 « Logement cité Cheik Osman » est destiné à retracer en dépenses tous les travaux et fournitures effectués dans les

63 Ou qui, lorsqu'elle y est, figure en recettes sans être retracées en dépenses.

logements de cette cité (logements de fonctionnaires), les recettes étant constituées des différents prélèvements effectués au titre du logement sur les salaires des fonctionnaires. Le compte C/902.08 « Fonds spécial d'entretien des installations d'assainissement » est destiné à retracer en dépenses tous les travaux et fournitures effectués sur les réseaux d'assainissement, les recettes étant constituées de taxes d'assainissement.

Toutes ces pratiques en marge du budget de l'Etat compliquent à outrance la vision globale et la clarté de la situation budgétaire et financière des pays de l'Afrique francophone subsaharienne. Au vu de ces éléments qui portent atteinte au principe de l'unité budgétaire et au regard de la préoccupation de la bonne gouvernance dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, on doit se demander si, néanmoins, il existe, dans la région étudiée, des signes annonciateurs d'un renforcement du principe ainsi mis à mal. De ce point de vue, une volonté de réduire l'ampleur des atteintes décrites se manifeste dans un certain nombre de pays.

Au Burundi, cette démarche semble s'inscrire dans un processus plus large de recherche de transparence dans la gestion publique. En République de Guinée, de nombreuses régies d'avances ont été supprimées, celles-ci ayant eu tendance à fonctionner de manière totalement autonome et ce, pour des montants très importants. En Guinée équatoriale, les travaux concernant le projet de loi sur les lois de finances semble aller dans le sens d'un renforcement du principe de l'unité budgétaire⁶⁴. En revanche, dans d'autres pays, cette tendance, si elle existe, ne semble pas figurer au nombre des priorités. Au Cameroun, la budgétisation systématique de l'aide extérieure et de certaines recettes et dépenses est recherchée, mais n'est pas effective en raison notamment d'une pression encore insuffisante sur ce point de la part des bailleurs de fonds.

Ces efforts visant à consolider le principe de l'unité budgétaire restent insuffisants au regard de l'ampleur des atteintes qui subsistent. Aussi est-il nécessaire d'accélérer et de généraliser à l'ensemble de la zone étudiée le processus de réintégration budgétaire, qui s'amorce dans certains pays, afin de remédier à l'éclatement du budget qui se traduit par un éparpillement des ressources et des dépenses publiques. Une telle démarche permettrait d'instaurer une vision claire et exhaustive des finances publiques, prélude indispensable à une bonne gestion de ces dernières. Cette exigence d'intégration ou de réintégration budgétaire s'affirme particulièrement en ce qui concerne les fonds multi-bailleurs, et qui représentent une part substantielle des ressources et des

64 Sur ce point, il ne nous a pas été possible d'obtenir de plus amples informations.

dépenses de ces Etats. Cependant, cette recherche de clarté peut être entravée par les insuffisances de la nomenclature budgétaire.

§ 2– Une nomenclature budgétaire insuffisante

La nomenclature budgétaire des pays de l’Afrique francophone subsaharienne est généralement peu opérationnelle en raison du concours d’un ensemble d’éléments. D’une part, la difficulté de l’accès à l’information relative à la nomenclature budgétaire est un obstacle important à la connaissance de cette dernière et à son mode de fonctionnement. Cette carence se manifeste à travers l’absence d’information en la matière, la contradiction ou le manque de précision de l’information recueillie, ainsi que par le manque de formation des destinataires de cette nomenclature. Le besoin de formation est d’autant plus nécessaire que la mise en œuvre d’une nouvelle nomenclature se heurte parfois au poids des habitudes héritées du passé.

Au Cameroun, une nouvelle nomenclature budgétaire visant à accroître la transparence du budget a été mise en place pour pallier les insuffisance de la précédente qui permettait de multiplier les lignes « divers et imprévus » représentant la moitié du budget. Cependant, à l’heure actuelle, la nouvelle nomenclature ne semble utilisée que par les comptables et non par les ordonnateurs, ce qui pose le problème de la fiabilité des comptes ainsi élaborés. L’application de la nouvelle nomenclature budgétaire par les ordonnateurs est prévue pour 2004. Toutefois les contrôleurs financiers utilisent cette nouvelle nomenclature depuis janvier 2003 (à partir de l’application informatique D.E.P.M.I.). La nouvelle nomenclature s’appuie sur des critères fonctionnels, administratifs et économiques qui permettent une plus grande transparence et une meilleure information sur l’utilisation et la destination des crédits.

D’autre part, la nomenclature budgétaire des pays de l’Afrique francophone subsaharienne ne permet pas d’identifier clairement les postes budgétaires, ce qui est pourtant sa mission première.

Au Burkina Faso, la structure du budget ne donne aucun détail sur les postes par région ou province. Elle ne précise pas non plus l’affectation du poste budgétaire à un service déconcentré ou à l’administration centrale. Dès lors, le poste budgétaire est lié à la personne du fonctionnaire et non à ses fonctions. Ce problème se pose avec une acuité particulière en ce qui concerne les

transferts des ressources de l'Etat aux collectivités locales pour mettre en œuvre le processus de décentralisation. **Les lacunes de la nomenclature budgétaire ne permettent pas d'identifier clairement les ressources et les missions de l'Etat**, et partant, celles qui doivent être transférées aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation financière. Les insuffisances de la nomenclature budgétaire se répercutent ainsi sur l'organisation administrative des pays étudiés.

Enfin, la nomenclature budgétaire des pays de l'Afrique francophone subsaharienne consiste principalement en une classification des dépenses par destination et par nature. Cette présentation est héritée de la conception de l'ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959. Or une telle classification s'est avérée peu propice à une gestion efficace des dépenses publiques. Pour cette raison, la plupart des pays occidentaux, dont la France, ont réformé leur nomenclature pour y introduire la notion de programme. Au Cameroun, la présentation actuelle ne comporte pas de programme, mais un projet de loi prévoit qu'une classification selon ce critère pourrait peut être s'appliquer d'ici 2005.

Il est à noter que, pour lutter contre la pauvreté, la Banque Mondiale a demandé au Bénin de recourir à des budgets programmes⁶⁵. Ce pays recourt à cette technique, depuis 2000, dans sept ministères sectoriels sensibles du Bénin (ex : santé, éducation nationale, transports) à travers l'initiative PERC devenue ensuite PERAC⁶⁶.

Plus globalement, il serait souhaitable que les pays de l'Afrique francophone subsaharienne disposent d'une nomenclature budgétaire qui permette de retracer clairement les objectifs de l'action gouvernementale et ainsi, favoriser la transparence dans l'utilisation des ressources publiques. Il va de soi que la documentation budgétaire et financière doit être au service de ces mêmes finalités.

65 Les budgets programme doivent permettre une meilleure gestion axée sur la performance et les résultats. Le Bénin a pu bénéficier pendant 2 ans de l'appui d'experts canadiens en matière de confection et de suivi desdits budgets. Les programmes figurent dans le budget national et comportent des crédits de fonctionnement et d'investissement..

66 Deux autres pays devaient appliquer cette initiative (la Jordanie et la Bolivie).

§3 – Une documentation budgétaire et financière lacunaire

A) Les insuffisances de la qualité et de la quantité de l'information budgétaire

Selon les informations communiquées, il apparaîtrait que les documents budgétaires annuels présentés aux parlements des pays de l'Afrique francophone subsaharienne comprendraient, outre le cadre macroéconomique et les priorités budgétaires, une présentation claire et exhaustive de toutes les dépenses publiques. Or, ce dernier point peut paraître surprenant au regard des nombreuses atteintes au principe de l'unité budgétaire⁶⁷ qui caractérisent ces pays. Cette affirmation concernant l'exhaustivité du budget entre également en contradiction avec le constat avéré d'un défaut de présentation claire des flux financiers entre les différents niveaux d'administration. On ajoutera que d'autres sources d'information montrent qu'au Sénégal, par exemple, les documents budgétaires présentés sous forme de données chiffrées ne permettent pas de rendre compte clairement des choix budgétisés ; que la lisibilité des documents budgétaires s'avère insuffisante ; et que le système de production de l'information financière et budgétaire révèle des incohérences et mériterait d'être modernisé⁶⁸.

67 Voir supra

68 *Etude sur la transparence budgétaire au Sénégal*, auteurs, année, organismes de diffusion non précisés

LA PRÉSENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES ANNUELS AU PARLEMENT COMPREND :

	Burundi	Cameroun	Côte d'Ivoire	Djibouti	République de Guinée	Guinée équatoriale	Mauritanie	Togo
Le cadre macroéconomique	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Les priorités budgétaires	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Une présentation claire et exhaustive de toutes les dépenses publiques	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Une présentation claire des flux financiers entre les différents niveaux d'administration	Non	Non	Oui	Donnée non communiquée	Oui	Non	Non	Non
Une présentation claire de tous les budgets annexes et des comptes spéciaux	Non	-	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Une distinction entre le financement des mesures nouvelles et celui de la poursuite des programmes en cours (services votés)	Non	Non	Non	Donnée non communiquée	Non	Non	Non	Non
Un mode de présentation et un langage accessibles aux citoyens au même titre qu'au législateur (lisibilité de la loi)	Oui	Non (?)	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non

Source : questionnaire envoyé
 Traitement : auteur

Dans l'ensemble, la qualité de l'information est souvent insuffisante, peu fiable et sous exploitée, nuisant ainsi au débat démocratique. Par exemple, en Tanzanie (pays anglophone) plusieurs initiatives ont été entreprises pour améliorer les bases de données financières. A cet effet, un système de gestion financière intégré a été introduit pour améliorer l'enregistrement, la surveillance et le contrôle des dépenses. Cependant, les rapports produits ont été utilisés de façon limitée pour la gestion des dépenses. En outre, les efforts entrepris restent insuffisants pour créer un environnement propice permettant au citoyen d'accéder plus facilement aux informations financières⁶⁹. Pour mettre un terme à cette situation qui n'encourage pas le civisme des citoyens, il serait souhaitable que les assemblées parlementaires, et particulièrement leurs commissions des finances, s'ouvrent davantage aux citoyens et aux médias.

Le même constat pourrait s'appliquer aux pays francophones étudiés. **De plus, les documents budgétaires et financiers ne sont pas toujours accessibles que ce soit en version papier ou en version électronique.** Ainsi au Bénin, l'accès des citoyens à l'information financière passée, présente et future est limité. Plusieurs institutions fournissent des éléments sur ce point, mais les données publiées ne sont ni détaillées, ni exhaustives. En outre, les rapports de ces institutions sont parfois réservés au ministre des finances.

Au Sénégal, selon certains rapports, les documents budgétaires font l'objet d'une diffusion insuffisante aussi bien à l'attention de ses utilisateurs qu'à l'extérieur, notamment dans la société civile⁷⁰. Cependant, selon le directeur de la Comptabilité publique du Sénégal, les données financières sont disponibles sur le site web du ministère des finances. En outre, il a indiqué (colloque de Beyrouth, 2003) que son pays participait activement au Système Général de Diffusion du FMI (S.G.D.D.) depuis janvier 2001.

Par ailleurs, dans ce pays, la forme volumineuse du budget de l'Etat ne facilite pas son accessibilité et rend sa lecture difficile. Cette situation porte atteinte à la qualité du travail de contrôle des parlementaires, souvent peu initiés aux finances publiques. Elle nuit également à la visibilité de l'action gouvernementale, rejoignant ainsi les insuffisances déjà signalées de la nomenclature budgétaire.

Enfin, dans les pays étudiés, les documents budgétaires communiqués aux élus ne sont pas toujours actualisés et présentent de ce fait un intérêt limité ne permettant pas de

69 Sur ce point, voir le rapport CFAA sur la Tanzanie du 16 juillet 2001

70 Groupe de Travail National du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal, la Banque Africaine de Développement et la Banque mondiale, *République du Sénégal - Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé*, volume 1, mai 2003

prendre la mesure des réalités contemporaines d'autant que l'évaluation et la performance ne sont pas prises en compte dans la présentation du budget.

Au regard de toutes ces carences, la qualité et l'accès à l'information budgétaire pourraient être aisément renforcés de manière significative. Pour ce faire, il suffirait déjà de rendre accessible sur Internet l'information émanant du ministre des finances et de développer cette dernière en y incluant des données actualisées, plus précises et plus détaillées sur la préparation et l'exécution du budget. Il serait certainement utile, par ailleurs, de mieux communiquer au travers de la presse, ce qui supposerait une formation spécifique des journalistes dans le domaine économique et financier. En outre, certains rapports jusque là confidentiels ou réservés à un public restreint gagneraient à faire l'objet d'une diffusion plus large, en particulier à l'attention de l'ensemble des institutions financières et politiques. Une telle démarche favoriserait la transparence budgétaire qui est souvent l'un des maillons faibles des pays de l'Afrique francophone subsaharienne.

B) Les obstacles à la transparence budgétaire

Selon la Commission de l'U.E.M.O.A., la transparence budgétaire peut se définir comme « l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires ». La transparence budgétaire est, comme le contrôle parlementaire, tributaire de la volonté des décideurs politiques et de la qualité des moyens humains et matériels au service de cet objectif. Dans cette optique, les élus ont certainement besoin d'être formés à la technique d'élaboration du budget et à la maîtrise des finances publiques, mais la transparence est un enjeu politique qui ne pourrait se résoudre uniquement du point de vue technique. **Aussi une pression des bailleurs des fonds pourrait elle œuvrer en faveur de plus de transparence, d'autant que cette notion est fondamentale au regard des exigences contemporaines de la bonne gouvernance.**

Ces principes de gouvernance conditionnent aussi la confiance envers les gouvernants et les administrations publiques. C'est pourquoi il importe que le processus budgétaire ne laisse aucune marge à l'opacité et au secret budgétaires. Dans cette perspective, des directives de l'U.E.M.O.A. ont astreint les Etats à conformer leur processus budgétaire au Code de la transparence, ce qui a donné lieu au Sénégal à l'adoption d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances en 2001. L'exposé des motifs de ce texte est riche d'enseignements au

regard des changements nécessaires à une gestion plus rigoureuse et transparente du budget. Ces innovations portent notamment sur l'intégration de la dette dans les dépenses ordinaires, la budgétisation des emprunts et conséquemment, la suppression des comptes annexes au budget qui enregistraient les fonds d'investissement financés sur aide extérieure ; la limitation à six ans de la durée des autorisations de programmes ; l'obligation faite à l'exécutif de requérir annuellement l'autorisation de percevoir les recettes prévues au budget ; une clarté accrue et une amélioration de l'information des parlementaires ; une meilleure compréhension des choix budgétaires ; ainsi que sur la mise en œuvre d'une nomenclature budgétaire plus opérationnelle... Les exigences de la transparence budgétaire aboutissent ainsi à une révision en profondeur du système de gestion publique sénégalais.

Section 2 – La procédure budgétaire dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne

§ 1 – Le processus de préparation du budget

A) La prévision budgétaire

1) La prise en compte des hypothèses économiques

La plupart du temps, dans les pays étudiés, les hypothèses économiques utilisées pour préparer le budget sont établies par le ministère des finances, et plus précisément, soit par la Direction du budget (Burundi, Guinée équatoriale) soit par d'autres services comme la Direction générale de l'économie (Côte d'Ivoire). Au Cameroun, les prévisions économiques et financières sont faites par la Direction de la Prévision Economique, relevant du Ministère des Finances, en collaboration avec la Direction de la Statistique devenue récemment Institut National de la Statistique. Les prévisions budgétaires sont faites par la Direction du Budget en collaboration avec la Direction de la Prévision. Cependant, depuis 1997, dans le cadre des Programmes d'Ajustements Structurels, les hypothèses économiques et les cadrages budgétaires de ce pays sont fortement inspirées des recommandations du F.M.I. A Djibouti la Direction du Budget, de création récente (1er janvier 2003), est chargée dans les textes de centraliser et de présenter les

documents budgétaires. Toutefois toutes les directions du Ministère des Finances sont associées à la préparation du budget. De manière plus atypique, dans d'autres pays de la région, les hypothèses économiques sont élaborées par le Ministère du Plan (République de Guinée), aidé le cas échéant par d'autres organismes. Ainsi, en Centrafrique, les hypothèses économiques sont établies par le Ministère du Plan avec le concours du F.M.I. En Mauritanie, ce sont conjointement la Direction de la programmation des études (Ministère du plan), l'Office national des statistiques (O.N.S.) et le Centre mauritanien d'analyse et de prévision (C.M.A.P) qui remplissent cette fonction.

En outre, les hypothèses économiques utilisées dans le budget ne font généralement pas l'objet d'un examen indépendant par un organisme officiel (Burundi, Côte d'Ivoire, Djibouti, République de Guinée, Guinée équatoriale, Mauritanie). Ces hypothèses ne sont pas non plus fréquemment révisées. En Centrafrique, la révision est en principe obligatoire, mais aucun calendrier précis n'est fixé pour y procéder. Dans d'autres pays, il n'existe pas d'obligation formelle de réviser régulièrement les hypothèses économiques. C'est le cas à Djibouti, en Guinée équatoriale et au Cameroun. Cependant, dans ce dernier pays, les hypothèses économiques sont révisées de façon trimestrielle, semestrielle et annuelle à l'occasion de la revue des programmes avec les institutions internationales, mais cette révision n'est pas publiquement et officiellement annoncée. Les hypothèses économiques sont le plus souvent révisées en cas de forte perturbation ou de variation importante des cours du pétrole. Dans quelques autres pays, la révision des hypothèses économiques semble plus régulière. Ainsi, en Mauritanie, ces dernières sont révisées officiellement par trimestre et au Burundi et en République de Guinée, elles le sont par semestre. Les mêmes constats se retrouvent à propos de la fréquence des révisions des prévisions budgétaires.

Il semble que dans les pays de la zone étudiée, les résultats en matière de mobilisation des recettes, de croissance du P.I.B., des taux de chômage et d'inflation suivent d'assez près les prévisions économiques établies et révisées de manière plus ou moins régulière.

Écart sur les dix dernières années entre les principales prévisions économiques prises en compte pour élaborer le budget et les évolutions effectives

	Croissance du P.I.B.	Taux de chômage	Inflation	Recettes
Burundi	Les résultats ont été légèrement inférieurs aux prévisions économiques	Non renseigné	Les résultats ont été sensiblement inférieurs aux prévisions économiques	Les résultats ont été légèrement inférieurs aux prévisions économiques
Cameroun	Les résultats ont été équivalents ou légèrement inférieurs aux prévisions économiques	Le taux de chômage est élevé, mal connu et constant. Les résultats économiques en la matière ont été équivalents aux prévisions ou légèrement meilleurs. Toutefois, ce taux n'est pas pris en compte pour l'élaboration du budget	Le taux d'inflation est en moyenne faible (entre 2 et 3 %) et est bien estimé sauf les années ayant suivi le changement de parité. Le résultat de ce taux est souvent légèrement supérieur aux prévisions économiques.	Résultats inférieurs aux prévisions avant 1997 et peut être 2003. Résultats supérieurs aux prévisions à partir de 1997, sauf peut-être 2003
Côte d'Ivoire	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné
Djibouti	Résultats équivalents aux prévisions économiques	Non renseigné	Résultats équivalents aux prévisions économiques	Les résultats ont été sensiblement inférieurs aux prévisions économiques
République de Guinée	Les résultats ont été équivalents aux prévisions économiques ou légèrement inférieurs	Les résultats ont été équivalents aux prévisions économiques ou légèrement inférieurs	Les résultats ont été équivalents ou légèrement inférieurs aux prévisions économiques	Les résultats ont été légèrement inférieurs aux prévisions économiques
Guinée équatoriale	Les résultats ont été sensiblement meilleurs aux prévisions économiques	Non renseigné	Les résultats ont été sensiblement inférieurs aux prévisions économiques	Les résultats ont été légèrement meilleurs aux prévisions économiques
Mauritanie	Les résultats ont été légèrement inférieurs aux prévisions économiques	Non renseigné	Résultats équivalents aux prévisions économiques aux prévisions économiques	Les résultats ont été légèrement meilleurs aux prévisions économiques
Togo	Les résultats ont été légèrement inférieurs aux prévisions économiques	Les résultats ont été légèrement inférieurs aux prévisions économiques	Non renseigné	Les résultats ont été légèrement inférieurs aux prévisions économiques

Source : questionnaire envoyé - Traitement : auteur

La dégradation de la conjoncture économique n'impose pas nécessairement une révision des prévisions budgétaires en cours d'exercice à Djibouti, en Guinée équatoriale et en Mauritanie.

Au Cameroun, il n'existe pas d'obligation légale d'adopter une loi de finances rectificative mais il peut être procédé au blocage des dépenses publiques non prioritaires. Des mesures extrêmement sévères peuvent être prises en cas de crise économique aiguë (en 1993, les salaires ont été réduits par décret, à deux reprises, jusqu'à 70 % des rémunérations budgétaires). Le taux des impositions peut être relevé par ordonnance ou par la loi si l'Assemblée nationale est en session (cas exceptionnel).

Au Burundi et en Centrafrique, une loi de finances rectificative est obligatoire pour réaliser en partie les objectifs. Il existe des mesures plus spécifiques pour réagir à la dégradation de la conjoncture économique : réduction automatique des dépenses (Burundi, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Djibouti), gel des engagements dans le cadre de la régulation budgétaire (République de Guinée), réajustement et action sur les recettes (Mauritanie).

En cas d'amélioration de la conjoncture économique, il n'y a pas d'obligation légale de réviser les prévisions budgétaires dans la plupart des pays de la zone étudiée (Burundi, Cameroun, Centrafrique, Djibouti, Guinée équatoriale, Mauritanie). Cependant, au Cameroun, depuis 1997, le F.M.I. demande le relèvement de l'objectif de réduction de l'avance de la B.E.A.C. à l'Etat. Dans quelques pays, des mesures particulières sont adoptées comme l'obligation d'une loi de finances rectificative pour réaliser les objectifs au-delà des prévisions (République de Guinée) ou encore la majoration automatique des dépenses (Côte d'Ivoire).

Enfin, il convient de noter que **dans les pays de la région étudiée, l'élaboration des prévisions des dépenses budgétaires obéit à une logique de moyens, et non de résultats.** Par conséquent, la primauté est donnée au volume des crédits plutôt qu'à leurs objectifs. De ce fait, ces prévisions de dépenses présentent des rigidités qui ne permettent pas une gestion dynamique des finances publiques. La reconduction programmée des crédits ne favorise pas non plus les initiatives des ministères techniques, ni la détermination de politiques sectorielles. C'est le cas au Sénégal, mais également au Cameroun où plus de 70 % des dotations de fonctionnement sont des reconductions des dotations de l'année précédente, 20% font l'objet d'une augmentation souvent basée sur la croissance et ou l'inflation, 10% font l'objet d'une justification avec nouveau décompte si les événements ou l'orientation politique l'exigent.

2) La prise en compte de la pluriannualité dans la préparation du budget

Dans les pays étudiés, l'exercice budgétaire correspond à l'année civile. Au Cameroun, l'année budgétaire a été calée sur l'année civile pour la première fois par la loi de finances 2003. Antérieurement l'année budgétaire était fixée de juillet à juin.

Si l'annualité budgétaire semble la règle, la pratique de ces pays fait toutefois une large place à la pluriannualité. Celle-ci est liée à la mise en œuvre de programmes d'investissement public (Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinée équatoriale, Togo). Elle se matérialise à travers les autorisations de programme et les crédits de paiement comme en Côte d'Ivoire, en Mauritanie et au Cameroun. Cependant, dans ce dernier pays, cette pratique, abandonnée depuis la grave crise économique de la deuxième moitié des années 80, devrait être restaurée dans le cadre du nouveau texte portant règlement financier de l'Etat.

Si la pluriannualité est fréquemment mise en œuvre, la documentation annuelle relative au budget de l'Etat qui est soumise au parlement ne comporte pas des estimations de dépenses pluriannuelles dans la plupart des pays étudiés (Côte d'Ivoire, Djibouti, République de Guinée, Guinée équatoriale, Mauritanie, Togo).

Au Cameroun, à l'heure actuelle, la documentation soumise au Parlement à l'occasion de la présentation de la loi de finances ne comporte aucune estimation des dépenses pluriannuelles. Cependant d'importantes réformes et travaux sont en cours. Sur la base d'un petit modèle de prévision économique, budgétaire et financier, **il est désormais possible d'établir le cadre d'un budget triennal glissant**. Le projet de loi portant règlement financier pour l'Etat prévoit en outre la présentation d'un budget de programme et la réhabilitation des autorisations de programme et des crédits de paiement. Par ailleurs, des travaux importants sont entrepris, souvent en collaboration avec les bailleurs de fonds, pour établir les programmes PPTE/C2D qui s'inscriront dans les stratégies sectorielles. Enfin, la production d'une loi de programmation pour 2005 figure dans les objectifs du Programme National de Gouvernance (P.N.G.).

Cette carence relative à l'absence d'estimations pluriannuelles dans la documentation budgétaire destinée au parlement prive ce dernier d'une information essentielle pour la maîtrise des finances publiques et le met en porte à faux avec la réalité budgétaire et financière du pays. Il est donc indispensable de combler ce retard et d'introduire de telles données dans la documentation qui accompagne le budget de l'Etat, d'autant que ce dernier est fréquemment établi sur une base pluriannuelle.

B) Le rôle prédominant du ministre des finances dans le processus de préparation du budget

1) Le rôle du ministre des finances et de son administration dans le processus de préparation du budget

De façon générale, le ministre des finances fixe des règles pour l'établissement du budget annuel. Ces instructions se manifestent de plusieurs manières. Selon les pays, le Ministère des finances établit des plafonds ou des objectifs de dépenses (Burundi, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Djibouti, République de Guinée, Guinée équatoriale, Mauritanie), met l'accent sur les priorités du gouvernement (Burundi, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Djibouti, Guinée équatoriale, Mauritanie) et indique les hypothèses économiques à utiliser (Burundi, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Djibouti, Mauritanie).

Plus précisément, au Cameroun, le Ministère des finances indique les hypothèses économiques à utiliser tirées du modèle de prévision économique et financier, rappelle les hypothèses du programme en cours discutées avec le F.M.I. ainsi que les engagements du gouvernement qui seront exploités par la circulaire présidentielle. Il établit et propose au Premier Ministre les enveloppes budgétaires du budget de fonctionnement, et l'enveloppe globale du budget d'investissement dont le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire a la charge. Le ministre des finances édite l'instruction qui fixe les modalités pratiques d'élaboration du budget après attribution des enveloppes par le Premier Ministre. Le Directeur du Budget préside les préconférences (état des lieux et examen des demandes (juin/juillet) et conférences budgétaires (octobre/novembre) au cours desquelles la ventilation des enveloppes de crédits est examinée et discutée avec les services dépensiers. Le ministre des finances établit les hypothèses avec les bailleurs de fonds, mais c'est le Premier Ministre qui communique aux ministres le montant de leur enveloppe budgétaire après envoi par le Président de la République de la circulaire de cadrage.

Au Burkina Faso, le processus d'élaboration budgétaire débute par une lettre du Président de la République, indiquant le calendrier ainsi que les orientations générales et les priorités du budget du futur exercice. Jusqu'à l'année passée, les ministères techniques ne recevaient aucune indication sur le plafond de leur futur budget. Par conséquent, leur pouvoir de négociation de leur budget avec le Ministère de l'Economie et des Finances était très limité.

2) Les conséquences de la centralisation excessive en matière d'élaboration du budget

La centralisation importante du Ministre des finances en ce qui concerne la préparation du budget a deux principales conséquences : d'une part, la faible participation des ministères techniques à l'élaboration du budget et d'autre part, l'absence de prise en compte des besoins locaux dans ce même domaine. Ainsi, les effets de cette centralisation omniprésente se déploient tant au niveau national, qu'au niveau décentralisé, confirmant ainsi la nécessité d'adopter une approche systémique pour appréhender la gestion de la dépense publique en Afrique francophone subsaharienne.

En ce qui concerne la faible participation des ministères techniques à l'élaboration du budget, l'exemple sénégalais semble assez significatif. En effet, dans ce pays, les communications du Ministère de l'Economie et des Finances concernant la préparation du budget n'informent pas les ministères techniques sur son cadrage financier. Quelles que soient les justifications, l'absence de lettre de cadrage budgétaire **retire toute visibilité aux ministères techniques sur le cadre de leur budget** ; les propositions budgétaires soumises par ces ministères manquent de réalisme et rendent les conférences budgétaires difficiles. De plus, aucun débat ne s'instaure entre les ministères techniques et le Ministère de l'Economie et des Finances sur leur niveau de dépenses annuelles, la Direction du Budget s'attachant à préserver les équilibres globaux préalablement fixés, si bien que les ministères techniques ne s'approprient pas l'exercice de prévision budgétaire qu'ils considèrent externe à leurs actions. L'architecture institutionnelle repose ainsi essentiellement sur la responsabilité du Ministère de l'Economie et des Finances et le dispositif opère dans un système centralisé. Cette option, qui résulte du souci de maintenir la discipline financière, ne favorise pas la déconcentration de cette responsabilité au profit des ministères techniques et leur laisse peu de marge de manœuvre et d'initiatives. Cette situation entraîne leur moindre intérêt à l'exercice de préparation du budget⁷¹ et elle est source de déresponsabilisation.

La centralisation du système se traduit également par l'absence de prise en compte des besoins locaux réels. Ainsi, au Burkina Faso, en raison du faible échange entre le niveau central et les ministères techniques, ces derniers disposent d'informations insuffisantes sur les priorités au niveau local, si bien que les véritables besoins locaux ne seront pas suffisamment pris en compte.

71 Groupe de Travail National du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal, la Banque Africaine de Développement et la Banque mondiale, *République du Sénégal - Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé*, volume 1, mai 2003

De même, au Sénégal, la confection des prévisions budgétaires fait peu de place aux services déconcentrés de l'Etat qui seraient plus à même d'élaborer un budget répondant aux besoins exprimés par les populations locales. La déconcentration de la procédure budgétaire suppose toutefois que les ministères techniques soient en mesure de présenter des demandes en phase avec leurs propres réalités et des projets orientés davantage vers les résultats et non centrés uniquement sur les moyens. Cette exigence implique que les ministères techniques soient dotés de cadres qualifiés dans les questions budgétaires et financières. Il est important d'insister sur l'intérêt à ce qu'ils disposent de cadres propres capables de négocier directement avec les services du ministère des finances tant dans le cadre de la préparation du budget qu'en cours d'exécution (on rappellera qu'en l'état actuel, nombre de directions des affaires financières des ministères techniques sont gérées par des agents souvent très qualifiés, mais qui sont détachés du ministère des finances).

§ 2 – Le processus d'adoption du budget

Dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, le processus d'adoption du budget exclut toute intervention efficace du Parlement dans le système budgétaire et financier. Les pouvoirs des parlementaires existent dans les textes, mais sont partiellement mis en œuvre (A). De plus, les parlementaires disposent de peu de moyens pour accomplir leur travail (B).

A) Des pouvoirs parlementaires théoriques mais sous exploités

Dans les pays étudiés, les parlements se prononcent sur des crédits spécialisés par chapitre, regroupant des dépenses par nature ou destination. **Le principe de spécialité ainsi mis en œuvre est largement inspiré de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 qui privilégie une approche du budget en termes de moyens et non en termes de résultats.**

Au Cameroun, la présentation du budget par chapitre - correspondant au département ministériel - présente l'avantage de lier la responsabilité ministérielle aux moyens. Toutefois, elle présente des inconvénients au niveau de la vision globale du budget. La présentation actuelle, sans programme, n'est pas satisfaisante pour désigner un responsable unique de l'exécution des programmes transversaux. Les virements de crédits au sein du chapitre sont variables en fonction des départements ministériels mais restent limités (- de 3% du budget de fonctionnement). Les transferts de crédits entre chapitres restent exceptionnels. Le projet de texte portant règlement

financier de l'Etat (en cours d'élaboration) prévoit une présentation en programmes et devrait remédier à certaines difficultés par la souplesse de son dispositif. La généralisation à l'ensemble de la zone étudiée de la budgétisation par programmes et résultats permettrait aux parlements africains de jouer un rôle plus déterminant en se prononçant sur des enjeux importants et clairement identifiables plutôt que de reconduire d'une année sur l'autre des crédits dont l'élaboration leur échappe totalement.

L'exécutif présente son budget au parlement avant le début de l'exercice budgétaire. Ce laps de temps correspond à deux mois au maximum dans certains pays (Cameroun, Djibouti, Mauritanie, Togo) et varie de deux à quatre mois dans d'autres (Burundi, République de Guinée, Guinée équatoriale). Dans certains pays, le parlement a la possibilité de débattre de l'ensemble de la politique budgétaire avant d'examiner le projet de budget du gouvernement. C'est le cas en République de Guinée, ainsi qu'au Sénégal où le débat d'orientation budgétaire a été introduit dans le processus budgétaire depuis 1998 et s'est progressivement imposé comme pratique dans le cycle budgétaire. La non soumission du projet de budget sénégalais 2003 à un débat préalable a soulevé un débat assez vif entre le ministre des finances et les députés de l'opposition. Sans être une exigence légale, le débat d'orientation est consacré comme une bonne pratique parlementaire qui participe à la transparence budgétaire.

Dans de nombreux pays de la région, cependant, il n'existe pas de débat d'orientation budgétaire (Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinée équatoriale, Mauritanie, Togo). **Il serait donc souhaitable d'instituer un débat d'orientation budgétaire régulier pour permettre aux parlements de ces pays de se prononcer en toute connaissance de cause sur les crédits qu'ils sont appelés à autoriser par la suite.**

Délais accordés au Parlement pour approuver le budget

	Chambre basse	Chambre haute
1^{ère} lecture	<ul style="list-style-type: none"> - Djibouti : durée non précisée - République de Guinée : 2 mois - Guinée équatoriale : dans la limite de la durée de la 2^{ème} session fixée à 2 mois - Mauritanie : 30 jours - Togo : 45 jours 	<ul style="list-style-type: none"> - Mauritanie : 15 jours
2^{nde} lecture	<ul style="list-style-type: none"> - Djibouti : 2^{ème} lecture selon la procédure d'urgence uniquement en cas de rejet ou d'amendement - République de Guinée : durée non précisée - Mauritanie : 8 jours 	
Commissions mixtes paritaires, le cas échéant	Néant	Néant
Durée totale	<ul style="list-style-type: none"> - Burundi : le Parlement (les deux Chambres réunies) disposent de 3 mois pour adopter le budget avant le 31 décembre - Cameroun : 20 jours à compter du dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale (art. 49 de l'ordonnance 62 du 7 février 1962) - Côte d'Ivoire : si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée dans un délai de 70 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 - Mauritanie : 53 jours (38 jours AN, 15 jours pour la 2^{nde} Chambre) 	

Source : questionnaire envoyé - Traitement : auteur

Théoriquement, le parlement peut modifier le budget proposé par le gouvernement.

Il peut même y procéder sans restriction à Djibouti et en Guinée équatoriale. Dans les autres pays de la région, des limites existent au droit d'amendement du parlement en matière budgétaire. Ces limites sont largement héritées des textes français (article 40 de la Constitution de la Cinquième République et article 42 de l'ordonnance française du 2 janvier 1959) et concernent principalement l'interdiction de créer ou d'aggraver les charges publiques par voie d'amendement. **En pratique, le parlement modifie peu** (modifications mineures affectant moins de 3 % du total des dépenses : Cameroun, République de Guinée, Mauritanie) **ou pas** (Burundi, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinée équatoriale, Togo) le budget présenté par le gouvernement. Le parlement ne fixe pas non plus de plafonds globaux de dépenses avant de commencer à débattre des différentes dotations.

Par ailleurs, le projet de loi de finances ne joue pas toujours son rôle car il est adopté tardivement. Dans l'attente de son adoption, les pays concernés fonctionnent avec l'équivalent des douzièmes provisoires à l'instar de ce qui se passait en France sous la IV^{ème} République. Entre temps, se pose le problème de l'absence d'une chaîne sécurisée de la dépense publique. Par exemple, la Côte d'Ivoire, a fonctionné pendant 6 mois sans projet de loi de finances avant de l'adopter l'été dernier.

Le processus d'adoption du budget est pauvre en débats parlementaires et associe très faiblement le parlement au vote du budget qui devrait être, en principe, le moment fort de la vie politique parlementaire. Ainsi, l'Organisation nationale des droits de l'Homme du Sénégal a pu récemment regretter l'absentéisme à l'Assemblée nationale à l'heure où se déroulent les travaux pour l'adoption du budget de l'Etat⁷². Le manque de motivation des députés est sans doute à relier à l'insuffisance des moyens matériels et humains dont ils disposent pour remplir leur fonction.

Toutefois, il est à noter que des progrès ont été réalisés par certains pays pour renforcer le rôle du Parlement, particulièrement en matière de loi de règlement. En effet, le Niger a adopté en 2002 les lois de règlements pour les exercices 1997 à 1999, et en 2003, les lois de règlement relatives aux exercices 2000, 2001 et 2002. L'émergence des Cour des comptes, dans certains pays de la région⁷³, va également dans le sens d'un renforcement des pouvoirs du Parlement, avec en particulier, la certification des comptes pour la première fois au Niger.

72 A.F.P., Dakar, 31 décembre 2002

73 Cf. chapitres 1 et 4 de ce titre.

B) Un personnel parlementaire et des moyens insuffisants

Au sein du parlement, ce sont les commissions des finances qui sont chargées d'examiner le budget avant que ce dernier ne soit présenté à l'Assemblée en séance plénière. En règle générale, il n'existe qu'une seule commission compétente en matière budgétaire et financière. Cette dernière dispose alors d'une compétence générale (Burundi, Côte d'Ivoire, Djibouti, République de Guinée, Guinée équatoriale, Mauritanie, Togo).

Dans quelques pays, il existe deux commissions compétentes en matière budgétaire et financière. Ainsi, au Cameroun, outre la commission des finances traditionnelle, il existe une autre commission chargée des affaires économiques, de la programmation et de l'aménagement du territoire. Elle est compétente en matière d'aménagement du territoire, lois-programmes, entreprises nationales, équipement et travaux publics...

Au Bénin, deux commissions à compétence générale traitent des questions financières et budgétaires au Bénin: la commission des Finances et la commission du Plan.

Le Parlement sénégalais dispose également de deux commissions spécialisées : la commission des lois qui examine les aspects juridiques des textes financiers et la commission des finances, chargée d'examiner les propositions financières du gouvernement et les rapports d'exécution de la loi de finances.

Si les commissions des finances sont prévues par les textes, leur fonctionnement effectif est lourdement entravé par des moyens financiers et humains nettement insuffisants, voire inexistants.

Ainsi au Bénin, le personnel parlementaire mis à la disposition de la commission des finances, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, ne permet pas à cette dernière d'exercer pleinement ses compétences, et notamment pour l'examen des opérations financières de l'Etat. Des efforts semblent néanmoins être fait en la matière puisque les commissions des Finances et du Plan béninoises sont assistées de deux groupes d'experts regroupés dans l'UNACEB (unité d'appui, de contrôle et d'études budgétaires) financée par le PNUD ; et dans la CAPAN (cellule d'appui aux programmes de l'assemblée nationale) financée par une ONG.

En Mauritanie, la commission des finances est dépourvue de moyens financiers et humains propres. Elle ne dispose que du secrétariat de l'Assemblée nationale pour établir son rapport.

Le Cameroun semble plus avancé puisque chacune des commissions compétentes en matière financière dispose, comme les autres commissions permanentes, d'un budget suffisant pour couvrir les frais de fonctionnement et les indemnités spéciales pour frais de mandat.

L'adoption du budget dans la transparence et l'efficacité du travail parlementaire qui le précède conditionnent l'effectivité de la démocratie et permettent d'assurer le bon fonctionnement des services publics. Or, en l'occurrence, le parlement est privé de moyens suffisants pour accomplir ses missions, notamment en matière budgétaire et financière.

Il est donc urgent de réintégrer le parlement en tant qu'acteur à part entière des systèmes financiers publics de l'Afrique subsaharienne, d'autant que partout dans le monde, un consensus se forme pour renforcer le rôle du Parlement, particulièrement en matière budgétaire et financière⁷⁴ (sur le rôle du Parlement, voir les développements supplémentaires, infra, chapitre 4 de ce titre).

74 Sur ce point, voir les actes du colloque O.C.D.E./Sénat des 24-25 janvier 2001, Processus budgétaire. *Vers un nouveau rôle du Parlement*, Sénat, Paris, 2001

SYNTHÈSE DU CHAPITRE 2

LA PRÉSENTATION DU BUDGET ET LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

Section 1 - La présentation du budget et la documentation budgétaire dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne

La présentation du budget dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne révèle trois caractéristiques communes et récurrentes : l'éclatement et le manque d'exhaustivité du budget, l'insuffisance de la nomenclature budgétaire, ainsi que les lacunes de la documentation budgétaire.

§ 1 – Un budget éclaté et non exhaustif

L'éclatement du budget et le manque d'exhaustivité de ce dernier constituent des lacunes importantes du système des finances publiques des pays de la zone étudiée. Ces carences portent fondamentalement atteinte au principe de l'unité budgétaire selon lequel toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent être contenues dans un même document budgétaire.

En Afrique francophone subsaharienne, le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux, semblent réunis dans une seule loi de finances. Cependant, l'utilisation qui est faite des budgets annexes et des comptes spéciaux est parfois abusive par le recours trop fréquent et parfois injustifié à ces derniers. Par ailleurs, les budgets annexes et une fraction des comptes spéciaux dérogent, avec les fonds de concours, à la règle de non affectation de certaines recettes à certaines dépenses. L'existence de budgets annexes et de comptes spéciaux trop nombreux et utilisés abusivement multiplie à outrance les documents budgétaires si bien qu'il devient difficile de jongler avec toutes ces informations pour tenter d'avoir une vue d'ensemble de la situation financière et budgétaire de l'Etat. Pour remettre de l'ordre dans les finances publiques de l'Afrique francophone subsaharienne, il est peut être nécessaire de procéder à l'inventaire de tous les budgets annexes et comptes spéciaux pour déterminer s'ils sont ou non justifiés. La gestion publique gagnerait en clarté et les contrôles de ces derniers en seraient facilités.

Dans les pays de l’Afrique francophone subsaharienne, l’éclatement du budget est accentué par le manque d’exhaustivité de ce dernier. En effet, certaines ressources et dépenses publiques qui devraient obligatoirement figurer dans le budget de l’Etat, existent en dehors de ce dernier. L’absence d’exhaustivité du budget se traduit par des débudgétisations, des lacunes relatives à la budgétisation de l’aide extérieure et par l’existence des comptes hors budget.

Les débudgétisations sont une pratique courante qui se prolonge encore à l’heure actuelle, entretenue notamment par les bailleurs de fonds extérieurs, pour échapper aux procédures budgétaires et à l’absence de liquidités de l’Etat. En outre, il existe des insuffisances liées à la budgétisation de l’aide extérieure qui ne figure pas toujours dans le budget de l’Etat. Il s’ensuit que le budget ne reflète pas l’ensemble des ressources disponibles. **Cet éparpillement de l’aide extérieure laisse entier le problème de son suivi et de son contrôle.** L’insuffisance de la budgétisation de l’aide extérieure s’accompagne parfois de difficultés relatives à la budgétisation des ressources publiques dans le budget de l’Etat. Enfin, certains pays de la zone étudiée ont également développé des comptes hors budget qui nuisent à la clarté de la situation budgétaire et financière de l’Etat.

Toutes ces pratiques en marge du budget de l’Etat compliquent à outrance et entravent la vision globale et la clarté de la situation budgétaire et financière des pays de l’Afrique francophone subsaharienne. Aussi est-il nécessaire d’accélérer et de généraliser à l’ensemble de la zone étudiée le processus de réintégration budgétaire, qui s’amorce dans certains pays de la région, afin de remédier à l’éparpillement des ressources et des dépenses publiques. Une telle démarche permettrait d’instaurer une vision claire et exhaustive des finances publiques, prélude indispensable à une bonne gestion de ces dernières. Cependant, cette démarche peut être mise à mal par les insuffisances de la nomenclature budgétaire.

§ 2 – Une nomenclature budgétaire insuffisante

La nomenclature budgétaire des pays de l’Afrique francophone subsaharienne est généralement peu opérationnelle en raison du concours d’un ensemble d’éléments : le besoin de formation des destinataires de cette nomenclature, la difficulté de l’accès à l’information en la matière, l’absence de généralisation de la nomenclature budgétaire (celle-ci est utilisée par les comptables et non par les ordonnateurs), ainsi que les difficultés à identifier clairement les postes budgétaires, ce qui est pourtant sa mission première.

Les lacunes importantes de la nomenclature budgétaire empêchent une connaissance claire et exhaustive des ressources et des missions de l'Etat, nuisant ainsi à l'organisation administrative des pays étudiés et à une gestion efficace des dépenses publiques. Il serait souhaitable que les pays de l'Afrique francophone subsaharienne structurent davantage leur budget de telle sorte que la nomenclature budgétaire puisse retracer clairement les objectifs de l'action gouvernementale et ainsi, favoriser la transparence dans l'utilisation des ressources publiques. La documentation budgétaire et financière doit être au service des mêmes finalités.

§3 – Une documentation budgétaire et financière lacunaire

Dans l'ensemble, la qualité de l'information budgétaire et financière est souvent insuffisante, peu fiable et sous exploitée, nuisant ainsi au débat démocratique. De plus, les documents budgétaires et financiers ne sont pas toujours accessibles tant en version papier qu'en version électronique. Enfin, dans les pays étudiés, les documents budgétaires communiqués aux élus ne sont pas toujours actualisés et présentent de ce fait un intérêt limité pour prendre conscience des réalités contemporaines, d'autant que l'évaluation et la performance ne sont pas prises en compte dans la présentation du budget.

Au regard de toutes ces carences, la qualité et l'accès à l'information budgétaire pourraient être facilement renforcés de manière significative. Pour ce faire, il suffirait de rendre accessible sur Internet l'information émanant du ministère des finances et de développer cette dernière en y incluant des données actualisées, plus précises et plus détaillées sur la préparation et l'exécution du budget. En outre, certains rapports jusque là confidentiels ou réservés à un public restreint gagneraient à faire l'objet d'une diffusion plus large, en particulier à l'attention de l'ensemble des institutions financières et politiques. Une telle démarche favoriserait la transparence budgétaire qui est souvent l'un des maillons faibles du système de finances publiques des pays de l'Afrique francophone subsaharienne.

Section 2 – La procédure budgétaire dans les pays de l’Afrique francophone subsaharienne

§ 1 – Le processus de préparation du budget

Le processus de préparation du budget comprend l’élaboration des prévisions des dépenses budgétaires. Dans les pays de la région étudiée, l’élaboration de telles prévisions obéit à une logique de moyens, et non de résultats. Par conséquent, la primauté est donnée au volume des crédits plutôt qu’à leurs objectifs. De ce fait, ces prévisions de dépenses présentent des rigidités qui ne permettent pas une gestion dynamique des finances publiques. La reconduction programmée des crédits ne favorise pas non plus les initiatives des ministères techniques, ni la détermination de politiques sectorielles.

En outre, la préparation du budget s’articule autour d’un horizon annuel. Si l’annualité budgétaire semble la règle, ces pays font toutefois une large place à la pluriannualité, mais la documentation annuelle relative au budget de l’Etat qui est soumise au parlement ne comporte pas des estimations de dépenses pluriannuelles dans la plupart des pays étudiés. D’où un décalage entre la documentation budgétaire et la réalité. Cette carence relative à l’absence d’estimations pluriannuelles dans la documentation budgétaire destinée au parlement prive ce dernier d’une information essentielle pour la maîtrise des finances publiques et le met en porte à faux avec la réalité budgétaire et financière du pays. Il est donc indispensable de combler ce retard et d’introduire de telles données dans la documentation qui accompagne le budget de l’Etat, d’autant que ce dernier est fréquemment établi sur une base pluriannuelle.

Par ailleurs, la préparation du budget est fortement marquée par le rôle prédominant du ministre des finances dans ce processus. Ce trait dominant a deux principales conséquences : d’une part, la **faible participation des ministères techniques** à l’élaboration du budget, favorisant ainsi leur manque d’intérêt en la matière, et d’autre part, l’absence de prise en compte des besoins locaux dans ce même domaine, ce qui est dommageable et crée un nouveau décalage avec la réalité. Ainsi, les conséquences de cette centralisation omniprésente se déploient tant au niveau national, qu’au niveau décentralisé, confirmant ainsi la nécessité d’adopter une approche systémique pour appréhender la gestion de la dépense publique en Afrique francophone subsaharienne.

§ 2 – Le processus d’adoption du budget

Le processus d’adoption du budget se caractérise également par une centralisation excessive du pouvoir exécutif qui finit par exclure toute intervention efficace du Parlement dans le processus d’adoption du budget. Les pouvoirs des parlementaires existent dans les textes, mais sont peu mis en œuvre. De plus, les parlementaires disposent de peu de moyens pour accomplir leur travail.

Le principe de spécialité mis en œuvre pour l’adoption du budget est largement inspiré de l’ordonnance française du 2 janvier 1959 qui privilégie une approche du budget en termes de moyens et non en termes de résultats. Une telle démarche n’est pas en phase avec la nouvelle logique budgétaire qui se développe dans les systèmes financiers publics contemporains et qui tend à améliorer la gestion des deniers publics et à responsabiliser davantage les différents acteurs de la vie publique en mettant en place des budgets de programmes.

Dans certains pays de la zone étudiée, le parlement a la possibilité de débattre de l’ensemble de la politique budgétaire avant d’examiner le projet de budget du gouvernement. Sans être une exigence légale, le débat d’orientation budgétaire (D.O.B.) est consacré comme une bonne pratique parlementaire qui participe à la transparence budgétaire. Dans de nombreux pays de la région, cependant, il n’existe pas de débat d’orientation budgétaire. Il serait donc souhaitable d’instituer un débat d’orientation budgétaire régulier pour permettre aux parlements de ces pays de se prononcer en toute connaissance de cause sur les crédits qu’ils sont appelés à autoriser par la suite.

Théoriquement, le parlement peut modifier le budget proposé par le gouvernement. En pratique, le parlement modifie peu ou pas le budget présenté par le gouvernement.

Le processus d’adoption du budget est pauvre en débats parlementaires et associe très faiblement le parlement au vote du budget qui devrait être, en principe, le moment fort de la vie politique parlementaire. Le manque de motivation des députés en la matière est sans doute à relier à l’insuffisance des moyens matériels et humains dont ils disposent pour remplir leur fonction. Si les commissions des finances, qui sont en principe un organe de travail essentiel des assemblées parlementaires, sont prévues par les textes, leur fonctionnement effectif est lourdement entravé par des moyens financiers et humains nettement insuffisants, voire inexistantes.

L'adoption du budget dans la transparence à l'aide d'un travail parlementaire efficace conditionne l'effectivité de la démocratie et permet d'assurer le bon fonctionnement des services publics. Or, en l'occurrence, le parlement est privé de moyens suffisants pour accomplir ses missions, notamment en matière budgétaire et financière. Il est donc urgent de réintégrer le parlement en tant qu'acteur à part entière des systèmes financiers publics de l'Afrique subsaharienne, d'autant que partout dans le monde, un consensus se forme pour renforcer le rôle du Parlement, particulièrement en matière budgétaire et financière.

CHAPITRE 3

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

Nous évoquerons successivement, dans ce chapitre consacré à l'exécution budgétaire :

- la gestion de l'autorisation budgétaire : voir comment, en cours d'exercice, par la voie législative ou plus encore par la voie réglementaire (ou par le fait de simples pratiques non formalisées juridiquement) le budget voté se trouve modifié en cours d'année, c'est-à-dire, par voie de conséquences, que le budget exécuté ne correspond pas au budget autorisé par le Parlement (si une telle situation est bien entendu inévitable et tout à fait naturelle, ce sont les modalités et les conditions de cette non correspondance qui doivent susciter l'intérêt) ;
- les acteurs et les procédures de l'exécution. Seront très classiquement évoqués les autorités et les agents en charge de l'exécution, leurs relations, puis les procédures de l'exécution, en mettant en relief le classicisme apparent de certaines d'entre elles, mais aussi les libertés prises lors de certaines opérations, ce qui ne va pas sans poser la question des carences ou dysfonctionnements dans la gestion des comptes comme celle de la fiabilité de l'information les concernant ;
- la gestion de la trésorerie et de la dette publique. Les mêmes causes produisant des effets comparables et nécessitant, ici encore, amélioration de l'organisation du système, ce qui relève souvent, davantage que de dispositions législatives ou réglementaires, de mesures touchant aux moyens, matériels et humains, et à l'information des acteurs.

Section 1 - La gestion de l'autorisation budgétaire

Le budget autorisé, il appartient au gouvernement et à l'administration de le mettre en œuvre. Y sera pour cela fait application d'un certain nombre de règles qui, pour l'essentiel, sont celles de la comptabilité publique.

Certains pays (Sénégal) connaissent, à l'instar de la France, la procédure de mise à disposition des crédits. Elle signifie qu'une fois l'autorisation accordée par le Parlement, les crédits ne peuvent être dépensés que dans la mesure où ils sont *mis à disposition* des ministres par des décrets de répartition - qui, en France, il est vrai, interviennent concomitamment à la publication de la loi de finances.

Cette procédure n'a sans doute pas la même signification dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne dans la mesure (cf. *infra*) où l'on se trouve habituellement en présence d'un ordonnateur unique (une seule mise à disposition s'avère donc nécessaire quand il est prévu qu'elle intervienne).

On notera cependant que pour le Sénégal, le décret fixant la répartition des crédits à chaque ministère technique vaut ouverture de ses crédits que le ministre peut commencer à utiliser : c'est le ministre des finances, ordonnateur unique, qui notifie aux administrations ce décret (au Cameroun, en revanche, il ne paraît pas y avoir de réelle notification des dispositions de crédits).

Ce système (cf. *infra*) est peu performant, car bien que le décret de répartition intervienne dès le premier mois de la gestion budgétaire, l'exécution prend du retard car la réception de sa notification par les ministères est elle-même tardive. Ce qui implique que l'exécution ne commence réellement qu'en mars-avril, d'où une fin d'année engorgée, la plupart des dépenses intervenant en novembre-décembre et lors de la journée complémentaire en janvier-février.

Il conviendrait donc de veiller à **raccourcir le délai de notification**, que celui-ci intervienne par application d'un décret de mise à disposition ou que l'on se dispense d'un tel texte. Une publication au Journal Officiel, au début du mois de janvier, devrait suffire, sans intervention donc du ministre des finances, celui-ci étant ordonnateur unique ne pouvant être « pris par surprise » au cas d'utilisation non souhaitée de crédits au profit des ministères dépensiers.

Par delà cette procédure spécifique de la mise à disposition, quand elle intervient, l'on rappellera que la première constatation qui se peut opérer est qu'un budget autorisé n'est inéluctablement pas, dans son intégralité, un budget exécuté.

En cours d'exercice interviendront quelques modifications ou aménagements de l'autorisation initiale. Celles-ci, inévitables quel que soit le pays, fut-il développé, pourront résulter de nécessités économiques et financières notamment, d'autant plus importante que la prévision initiale se sera révélée approximative. Elles résulteront également de facilités de gestion, caractéristiques à la fois de la faible considération du rôle de la représentation parlementaire et de la persévérance, quelles que soient les critiques émises, de comportements.

§ 1 – Les modifications intervenues par voie parlementaire

Si certains pays (Cameroun, où elles sont cependant prévues par les textes) n'ont pas recours aux lois de finances rectificatives, plusieurs autres pays de l'Afrique francophone subsaharienne les pratiquent (réponse questionnaire envoyé), de même d'ailleurs que la plupart des pays anglophones. Soit régulièrement (une fois par an : Djibouti, Burundi, Madagascar où elle intervient assez tôt dans l'année), soit de façon irrégulière (Côte d'Ivoire, République Centre Africaine, Mauritanie, Guinée, Togo).

Parfois, mais la part du symbole y est sans doute forte, les textes (cf. Sénégal, Loi de finances 2001-09) insistent bien sur le fait que seules les lois de finances rectificatives ont pour capacité de modifier en cours d'exercice la loi de finances initiale (règles de parallélisme de compétences et de formes). Ce qui n'exclut cependant pas, en cas de besoin, la possibilité d'ouvrir par décret d'avance, des crédits non autorisés initialement. Or l'on sait que souvent, ce qui est présenté comme l'exception, tend à devenir la règle...

On peut en tout état de cause **regretter ce caractère irrégulier des lois de finances rectificatives** car même si l'on sait l'autorisation parlementaire quelque peu formelle, l'obligation de « repasser » devant le Parlement crée une contrainte ou une exigence de plus grande transparence qu'il serait erroné de négliger.

Très logiquement, la cause première du recours à une loi de finances rectificative réside dans l'insuffisance ou l'inexactitude de la prévision économique (Côte d'Ivoire, Djibouti, Cameroun, République Centre Africaine, Guinée Equatoriale, Guinée, Burundi, Madagascar, Togo), ce qui ne saurait donc étonner, ces insuffisances de prévisions se rencontrant partout, *a fortiori* dans des pays où l'appareil statistique n'est pas encore performant, voire purement embryonnaire.

Mais d'autres causes les provoquent, dont certaines ont, il est vrai aussi, une dimension économique : privatisations, dans la mesure où elles revêtent une importance certaine (Sénégal) ou nouvelles initiatives économiques (Mauritanie, Burundi). Hors la dimension économique, une dimension très différente apparaît lorsque la loi rectificative est justifiée par une modification de la destination initiale du crédit : procédé des virements de crédits qui pourra se voir mis en œuvre sur autorisation du Parlement - encore que le caractère épisodique des lois de finances rectificatives atténue très fortement la portée du propos et explique (cf. *infra*) que le recours

aux virements s'effectue surtout par la voie réglementaire : Côte d'Ivoire, République Centre Africaine, Mauritanie, Djibouti.

§ 2– La régulation budgétaire (les modifications quantitatives)

Les modifications quantitatives intervenues dans un cadre autre qu'une loi de finances rectificative sont fréquentes, voire répétitives. Elles relèvent en réalité de situations et de philosophies différentes.

Faire face à des situations d'urgence et à tout le moins imprévues conduit à devoir dégager des crédits supplémentaires - et parfois véritablement très vite, ce qui légitime l'absence de loi de finances rectificative. Répondre à de telles situations prendra juridiquement la forme de crédits globaux ou de décrets d'avances, voire, de façon plus pragmatique, de simples dépassements de crédits, procédé commode ne devant concerner qu'une catégorie de crédits (évaluatifs) mais susceptible d'autres utilisations.

A l'inverse, les pays de l'Afrique francophone subsaharienne pratiquent eux aussi la régulation budgétaire, c'est-à-dire recherchent une meilleure maîtrise du niveau de leurs dépenses et de leurs soldes budgétaires par la voie de gels et annulations de crédits ou par le moyen de reports de crédits, même si ces techniques se trouvent souvent encadrées, parfois interdites. Mais si l'on comprend le souhait d'éviter certaines dérives budgétaires, l'interdiction, outre qu'elle empêche rarement que la pratique n'intervienne, peut avoir de sérieux inconvénients (rigidité quand il faut une nécessaire capacité d'adaptation). On ne la recommandera donc pas.

A) Situations d'urgence / décrets d'avance / dépassements

- *Les situations d'urgence*

La réponse à ces situations (état de catastrophe naturelle) peut passer par l'existence en loi de finances initiale de crédits globaux. Ce qui au demeurant peut permettre de ne pas procéder à des dépassements si la prévision initiale est suffisante (mais on ne peut être certain qu'elle le soit, la nature de ces événements étant d'être imprévisibles, y compris dans le coût qu'ils génèrent - il est vrai aussi qu'au cas d'une catastrophe de grande ampleur, l'aide sera extra-budgétaire et, pour beaucoup, extérieure).

Il ne semble pas que l'usage de ces crédits soit exagéré : en Côte d'Ivoire, à titre d'exemple, pour 2002, 2,645 milliards de FCFA, soit 0,14% du budget voté ; dans la prévision 2003, 3,466 milliards et 0,22% du budget voté.

En République Centre Africaine, 100 millions de FCFA avaient été prévus en 2001, ce qui correspond à un peu moins du 1/700^e du budget global.

- ***Les décrets d'avances***

Ils constituent une autre réponse juridique à des situations d'urgence : modèle de l'article 11 de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, repris textuellement à Djibouti (article 12 de la loi relative aux lois de finances) mais aussi au Cameroun, en République Centre Africaine, en Guinée.

Malheureusement ces pratiques peuvent donner lieu à des abus car si les textes sont stricts (Djibouti) ou si une régularisation parlementaire est prévue, tel est le cas de la Guinée, il peut se produire, comme dans ce dernier pays, que le recours aux décrets d'avances se fasse sans limitation de montant.

Il conviendrait donc d'essayer de fixer des bornes, soit en ne pouvant modifier le solde budgétaire, soit en fixant un pourcentage maximal par rapport au montant des crédits initiaux. Ces propositions sont certes peu originales, et conviendrait-il surtout de les faire respecter. L'intérêt serait néanmoins de montrer qu'il n'est pas souhaitable d'abuser de ces procédures tandis que la mise en place d'un organisme " de veille " ou d'une obligation de rendre compte dans des délais rapides pourrait parfois faire hésiter à y avoir recours de façon totalement infondée.

- ***Les dépassements de crédits***

Ils sont certes parfois récusés (Mauritanie, Togo, Burundi) mais sont possibles sur crédits évaluatifs (définition ici encore reprise, à la lettre, de l'ordonnance du 2 janvier 1959) dans des pays comme la Côte d'Ivoire ou la République de Djibouti. En Guinée toutefois est fixée une limite quantitative, à 10% des crédits initiaux.

Notons également, ce qui prouve qu'il peut s'agir d'un substitut – bien moins encadré – aux décrets d'avances, que des pays qui ignorent des décrets permettant de faire face aux dépenses urgentes (Guinée Equatoriale) auront recours, qui plus est sans limitation, à de simples

dépassements (ce qui rend sans objet l'interdiction précédente) sans bien sûr que soit posée la question du financement. Ce qui veut dire que celui-ci s'opérera par aggravation du déficit.

Soulignons enfin, hors procédures si l'on peut dire, l'usage *ad nutum* des fonds spéciaux (Madagascar où d'importants dépassements ont donné lieu à réquisition sans régularisation ultérieure).

Mieux vaut donc une nouvelle fois une procédure dérogatoire, mais encadrée, plutôt qu'un refus de la dérogation suivi de pratiques visant au même objet sans les garanties juridiques minimales de ces procédures.

B) Gels et annulations

La non utilisation des crédits dans l'exercice pour lequel ils ont été prévus et autorisés, le plus souvent à des fins de régulation budgétaire au sens principalement de la limitation de la dépense et du déficit, peut revêtir différentes formes. Les gels et annulations étant la plus évidente et immédiatement perceptible (s'il conviendrait d'opérer la distinction entre le simple gel qui est une suspension de l'autorisation mais qui n'exclut pas, *in fine*, l'utilisation du crédit et l'annulation qui est un renoncement effectif à l'utilisation, la différenciation n'en sera pas toujours aisée, parce que le gel de crédit n'est, très souvent, que le préalable à l'annulation tandis que les documents consultés n'opèrent pas toujours eux-mêmes non plus cette distinction).

Par delà les techniques de régulation, on peut constater parfois simplement une sous-consommation des crédits (Cameroun : Ministère des Investissements publics et de l'Aménagement du Territoire, *Audit des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses d'investissement public*, Rapport provisoire, octobre 2001, pp. 101-102) que l'on attribuera moins à une volonté délibérée qu'à une incapacité de mettre en œuvre, dans les délais impartis, les autorisations budgétaires – illustration en fait du mauvais fonctionnement d'un système, de l'état " d'immaturation " de projets pour lesquels cependant un financement était prévu.

Les gels de crédits interviennent le plus souvent sans restriction, c'est-à-dire en tant que de besoin : Côte d'Ivoire, Mauritanie, Guinée Equatoriale, Burundi, Cameroun, Togo. Pour ce dernier pays, 10% des crédits votés sont même gelés d'office mais peuvent être le cas échéant débloqués.

Conscients du décalage (aussi justifiées *in concreto* ces mesures peuvent-elles être) que ces gels sans limites peuvent entraîner au regard de l'autorisation initiale, renforçant l'idée, cf. *supra*, du caractère purement formel, symbolique de l'autorisation parlementaire, certains pays ont introduit des conditions au gel des crédits (un plan de trésorerie pour Djibouti ; ces gels doivent correspondre aux exigences du programme conclu avec les institutions de Bretton Woods pour la Guinée, cette régulation présentant un caractère trimestriel).

Sachant qu'aucun pays ne peut éviter cette forme de régulation budgétaire, même lorsque les prévisions s'appuient sur un appareil technique performant, il conviendra d'accepter une souplesse certaine et toute la capacité souhaitable d'ajustement en cours d'exercice.

Pour éviter néanmoins que cette régulation qui pourrait se révéler sans limites ne présente un caractère par trop arbitraire, il paraîtrait judicieux qu'un point puisse être fait trimestriellement sur ces gels et annulations, le Parlement, ou d'autres institutions de contrôle (la Cour des comptes quand il en existe) devant être informés et un rapport sur cet aspect particulier de l'exécution publié en fin d'année, indépendamment du contrôle par la loi de règlement ou par anticipation de celle-ci.

Il pourrait être également prévu en loi de finances initiale un volant de crédits pouvant faire prioritairement l'objet d'un gel voire d'une annulation plutôt que de procéder comme au Cameroun à une forfaitarisation de ceux-ci (10%).

Une loi de finances rectificative de fin d'exercice pourrait également, quand ce n'est pas déjà le cas, les ratifier.

C) Les reports de crédits

Ils constituent un autre procédé de régulation par non utilisation, le crédit non utilisé étant "renvoyé" sur la loi de finances suivante.

On sait la méfiance longtemps exprimée à leur égard – ils portent atteinte au principe de l'annualité budgétaire – mais aussi leur utilité ; conférant plus de souplesse à la gestion budgétaire, et autorisant une meilleure maîtrise de la dépense, ils permettent d'éviter des dépenses qui ne seraient effectuées que pour permettre à un ministère ou à un service de faire valoir l'importance de leurs besoins afin de réclamer ainsi des crédits plus abondants lors des arbitrages budgétaires... Il faut dire également que certains types de crédits (ceux relevant des opérations en capital) appellent

davantage que d'autres le recours à la technique du report (Bénin).

Ces arguments divergents expliquent que certains pays les interdisent quand d'autres reconnaissent leur pratique.

L'interdiction de principe est assez répandue : Djibouti, Guinée Equatoriale, Guinée, Burundi. On peut s'interroger toutefois sur la pertinence et l'effectivité de telles interdictions dès lors qu'en matière d'investissement, la partie non exécutée de ce qui avait été prévu se retrouve quasi automatiquement faire l'objet d'une programmation dans le budget suivant. Certes, l'on semble ainsi, à la lettre, respecter le principe d'annualité et d'autorisation de la dépense budgétaire. On peut pourtant se demander si pareille lourdeur et parfois pareil décalage dans le temps (car faudrait-il encore pour que celui-ci ne se produise pas que l'autorisation intervienne bien sur la loi de finances qui suit) ne pourraient être évités par la pratique, que l'on peut souhaiter contrôlée, des reports.

D'autres pays, en revanche, les admettent : Côte d'Ivoire, République Centre Africaine de manière générale ; uniquement pour les comptes d'affectation spéciale s'agissant de la Mauritanie. Parfois leur existence peut sembler quelque peu théorique : ils sont applicables aux AP au Cameroun où l'on nous dit par ailleurs que ceux-ci sont tombés en désuétude !

Il nous paraît de façon plus générale qu'il ne serait sans doute pas opportun de se priver de cet instrument utile de régulation à condition d'en limiter quantitativement la portée (5 à 20% des crédits initiaux selon la nature de ces crédits) car des abus trop forts rendraient peu lisible la gestion budgétaire.

Pourquoi ne pas imaginer un système semblable au système français de budget supplémentaire pour les collectivités locales⁷⁵ par lequel, en cours d'année, une loi de finances rectificative reprendrait les reports de l'exercice précédent, ce qui permettrait à la fois de concilier la souplesse nécessaire à la gestion budgétaire et le respect de l'autorisation accordée par le Parlement.

⁷⁵ Le budget supplémentaire présente la double caractéristique d'être un budget modificatif et un budget de report. La proposition qui est faite ici consiste donc, plutôt que de procéder uniquement par la voie réglementaire, sous la forme d'arrêtés d'usage trop aisés, de solliciter, dans un document budgétaire qui serait adopté soit à la fin du printemps soit au début de l'automne, l'approbation du Parlement pour le report sur l'exercice en cours, d'opérations qui relevaient de l'exercice précédent mais qui n'avaient pas fait l'objet d'une exécution. Outre l'accord donné par le Parlement, l'avantage de ce système serait de donner une vision globale des reports de crédits effectués d'une année sur l'autre

§ 3– Les modifications dans la répartition des crédits

Les modifications, ici, ne sont plus quantitatives. Il s'agit, en cours d'exercice, de modifier la destination du crédit, autrement dit, lui en donner une autre que celle ayant fait l'objet d'une autorisation.

S'il y a ainsi atteinte au principe de spécialité budgétaire, de telles pratiques peuvent s'avérer nécessaires et ce d'autant plus que la prévision initiale est quelque peu incertaine.

A l'image du texte organique français, ces pratiques prennent la forme de crédits globaux, sur lesquels nous ne reviendrons pas car déjà étudiés comme moyens de faire face à des situations d'urgence, de transferts et de virements de crédits.

La distinction du droit français – les transferts ne modifient pas la nature de la dépense mais seulement le service attributaire, les virements modifient la nature de la dépense – est elle aussi souvent, voire textuellement, reprise : Djibouti, Sénégal, Mauritanie, Bénin, Cameroun. Avec fréquemment des limites, au moins théoriques, à leur utilisation.

L'interdiction, concernant habituellement les virements de dotations évaluatives aux dotations limitatives touche également les transferts en Côte d'Ivoire. Dans ce pays, les changements de répartition de crédits par titres ne peuvent être autorisés que par une loi de finances rectificative ; les modifications par chapitres ou sous-chapitres ou par articles sont en revanche décidées par simple arrêté du ministre des finances ; si la modification intervient au niveau du paragraphe ou de la ligne, la décision relèvera du directeur général du budget et doit être visée par le contrôleur financier.

A Djibouti, transferts et virements résultent d'un décret du Président de la République, sur rapport du ministre des finances, avec, concernant les virements, les mêmes limitations que celles prévues en France par l'ordonnance de 2 janvier 1959.

Au Cameroun, sous réserve, très théorique, des mêmes limitations c'est le ministre des finances qui procède à ces opérations, virements y compris, ce qui lui laisse, *de facto*, une très grande latitude. En Guinée, c'est le ministre des finances qui décide, à l'intérieur d'un même titre, sinon, un décret est nécessaire.

D'autres pays (Guinée Equatoriale, Burundi) pratiquent sans limitations ces techniques de modifications dans la répartition des crédits sous réserve toutefois (Burundi, Togo) qu'il n'y ait pas transferts entre dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Le sentiment qui prévaut ici est que si quelques garanties figurent dans les textes, la capacité de pratiquer transferts et virements est très grande sinon parfois considérable et que les limitations risquent de demeurer largement théoriques et peut-être d'autant plus théoriques qu'elles feront l'objet de dispositions précises voire pointilleuses.

Il serait bon toutefois qu'une information régulière puisse être donnée (trimestriellement aux commissions parlementaires ou au bureau de l'Assemblée) et, comme cela a déjà été proposé pour d'autres modifications à l'autorisation initiale, qu'une loi de finances rectificative intervienne en fin d'exercice qui soit l'occasion de les ratifier.

§ 4– Les engagements par anticipation

Cette procédure qui consiste à ne pas attendre l'autorisation budgétaire pour pouvoir engager certaines dépenses (en principe cela ne pourrait être possible que sur certains budgets et pendant la période précédant de peu l'autorisation) suscite manifestement les plus grandes réserves dans l'Afrique francophone subsaharienne. Tous les pays la récusent aussi bien pour les dépenses de fonctionnement que d'investissement (Côte d'Ivoire, Cameroun, République Centre Africaine, Mauritanie, Guinée Equatoriale, Guinée, Burundi, Togo) à l'exception de Djibouti qui l'admet pour les seules dépenses de fonctionnement.

On peut comprendre cette réserve. Le risque serait grand en effet d'une utilisation trop fréquente d'une pareille facilité qui conduirait à engager des dépenses non encore financées rendant leur réalisation aléatoire et/ou risquant d'aggraver la situation financière de l'Etat.

Section 2 – Acteurs et procédures de l'exécution

§ 1 – Les acteurs

Les pays de l'Afrique francophone subsaharienne reproduisent fidèlement les règles traditionnelles de la comptabilité publique. Les autorités et les agents intervenant dans l'exécution des lois de finances y sont donc classiquement les ordonnateurs et les comptables tandis que prévaut également la règle de séparation régissant leurs rapports.

A) Les ordonnateurs

La situation de droit commun est celle de **l'ordonnateur unique**, lequel est, pour le budget de l'Etat, le ministre des finances : Cameroun, Côte d'Ivoire, Sénégal Congo, Guinée Bissau, Djibouti, etc.... (Il faut naturellement comprendre par là « ordonnateur *principal* unique » car, cf. *infra*, il pourra fréquemment exister des ordonnateurs secondaires ou délégués.)

Ce système, qui se justifie par la crainte qu'une trop grande dispersion des centres de décision serait source de gaspillages et de dysfonctionnements (et impliquerait, d'un point de vue administratif, une trop lourde surveillance des ministères dépensiers) est aussi pour le moins l'expression d'une centralisation que l'on peut juger excessive.

On a déjà évoqué sur la question des mises à disposition de crédits, certains inconvénients du système. La concentration de tous les pouvoirs dans les seules mains du ministre des finances risque ainsi soit d'avoir un effet paralysant (incapacité à tout accomplir dans des délais raisonnables, toutes les pièces transitant par un point unique) soit d'entraîner une dérive autocratique (trop de prérogatives entre les mains d'un seul individu) sinon cumul de ces inconvénients.

En réalité, ce système de l'ordonnateur unique pouvait paraître adapté à des budgets embryonnaires ou de faible dimension et dans des pays où il ne pouvait y avoir pluralité de services ministériels avec des interlocuteurs compétents.

Telle peut être encore la situation dans les pays les moins avancés de la zone (République Centre Africaine, Djibouti, Guinée Equatoriale). Tel n'est à l'inverse plus le cas dans des pays comme le Sénégal, le Cameroun ou la Côte d'Ivoire.

D'où l'existence d'ordonnateurs délégués.

De telles délégations existent dans certains pays (Cameroun, Côte d'Ivoire). Il s'agit en vérité davantage de délégations de signatures que de pouvoirs et même lorsqu'il y a déconcentration (crédits délégués à gestion provinciale au Cameroun) les services centraux peuvent continuer de gérer directement ces crédits.

Sans doute conviendrait-il, au-delà d'une déconcentration plus effective, de **davantage responsabiliser les ministères dépensiers**. Au moins dans certains pays, les plus avancés de la zone, les ministres pourraient être également ordonnateurs principaux, un contrôle du ministère des finances s'effectuant par l'intermédiaire d'un contrôleur financier relevant directement de lui.

On pourrait alors rétorquer que cela ne changerait pas le fond des choses. Ce qui serait une vision erronée car faire de chaque ministre un ordonnateur contribuerait, malgré les quelques dysfonctionnement ou égarements qui ne manqueraient pas ponctuellement d'intervenir, à responsabiliser ceux-ci dans leur pratique gestionnaire et à en faire des interlocuteurs gouvernementaux à part entière.

On ne saurait trop préconiser le développement d'un contrôle *a priori* qui nous paraît adapté au contexte. Les contrôleurs financiers ayant, par une suspension ou un refus de visa, capacité à bloquer toute initiative irrégulière et non budgétairement financée – on pourrait ajouter, qu'il doit être possible, dans les principaux pays, de trouver les quelques quinze ou vingt personnes susceptibles d'exercer, avec compétence et rigueur, pareilles fonctions auprès de ministres qui auraient accédé au statut d'ordonnateurs principaux.

B) Les comptables

La première question posée est celle de leur indépendance à l'égard de l'ordonnateur. Dès lors que celui-ci présente la double caractéristique d'être unique et supérieur hiérarchique du comptable.

La seconde est celle du risque de centralisation du système (Niger, entre autres exemples) laquelle correspond à la centralisation de l'ordonnateur et donc de l'ensemble de l'exécution budgétaire et comptable.

Ces questionnements, et quelques autres, touchent même les situations les plus favorables (Sénégal, Cameroun) où le réseau des postes comptables est bien structuré.

Si l'on prend l'exemple sénégalais, sous l'autorité hiérarchique de la D.G.C.P.T., direction dotée de services coordonnant l'administration principale et le système informatique et de services rattachés chargés de missions d'études, de réglementation, des définitions ou redéfinitions des procédures, les postes comptables sont :

- la Trésorerie générale, agence comptable centralisant tous les mois les opérations des comptables supérieurs et gérant les principaux comptes ou dépôts ;
- la paierie générale du Trésor et la recette générale du Trésor pour l'exécution des dépenses et recettes et contrôler en centralisant les opérations des comptables secondaires qui leur sont rattachés ;

- les neuf trésoreries régionales⁷⁶

Toutefois, au-delà de cette cohérence structurelle, l'on constate que ces postes ne disposent pas des instructions comptables et notes de services de la D.G.C.P.T. Les conditions de travail sont difficiles, le personnel souvent payé par les mairies. Les opérations sont enregistrées manuellement avant d'être saisies dans le système informatique.

D'où la nécessité à tout le moins (cf. *infra*) **d'améliorer leur information - et leurs conditions matérielles de travail** - par la diffusion rapide des instructions et notes de services. Ces quelques remarques illustrant à la fois la situation de centralisation, fut-elle atténuée comme au Cameroun par une déconcentration profonde du système, et ses conséquences globalement plutôt négatives en termes d'efficacité générale.

C) Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

Grand principe classique de la comptabilité publique, il est réaffirmé par tous les pays de la zone (Côte d'Ivoire, Guinée, etc.).

Ceci implique logiquement, hors les cas il est vrai très répandus où les textes eux-mêmes organisent les aménagements au principe (régies d'avances et de recettes) et l'on a pu d'ailleurs précisément préférer une prolifération des régies d'avances aux délégations de signature (Niger, Sénégal, Cameroun), que sanction intervienne en cas d'atteintes. C'est ce qui est ainsi prévu en matière de gestions de fait lesquelles relèvent, quand le système le permet (Côte d'Ivoire, Guinée) de la Cour des comptes et d'un mécanisme de débet (en pratique – Côte d'Ivoire – il y est très peu fait recours et la règle y est plutôt l'absence de sanction) ou de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière (Mauritanie). La sanction prend aussi, si elle se produit, la forme d'amendes (Cameroun, Guinée).

76 Un modèle de même nature est en place au Cameroun. Le directeur du Trésor est l'autorité hiérarchique et le réseau est composé de postes avec à leur tête des comptables chargés des opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie. La Pairie générale du Trésor assure l'exécution des opérations budgétaires au niveau central. Elle centralise les opérations des postes comptables à l'étranger.

A l'échelon de chaque circonscription financière, la Trésorerie générale centralise les opérations exécutées par les recettes des finances, les recettes des impôts, les recettes des douanes, les recettes des domaines et les perceptions. Les receveurs des finances assurent, pour le compte des Trésoriers-Payeurs Généraux une supervision des postes comptables relevant de leur entité administrative. La responsabilité des comptables publics est personnelle et pécuniaire.

La sanction revêt également un caractère disciplinaire, voire pénal (Guinée). Quant à la République de Djibouti, elle n'hésite pas non plus à prévoir, par l'article 20 de son règlement de la comptabilité publique, un cumul de sanctions : « le contrevenant s'expose aux poursuites disciplinaires, civiles ou pénales prévues par les lois et règlements en vigueur, sans préjudice des sanctions qui pourraient lui être infligées par la Chambre des comptes et de discipline budgétaires de la Cour suprême pour gestion de fait ».

On demeure cependant fortement dubitatif sur la portée effective de telles sanctions. Hormis le cas déjà cité de la Côte d'Ivoire, pour certains pays (Niger, République Centre Africaine) leur caractère purement théorique est expressément reconnu. Il se trouve même (Guinée Equatoriale) que le législateur n'ait pas mis en œuvre de sanctions pour non respect du principe de séparation. On ne s'étonnera pas que ces trois derniers pays cités fassent partie des plus pauvres de la zone. On peut aisément imaginer qu'en dessous d'un certain seuil de développement, où il est par nature difficile de rencontrer des modes d'organisation administrative et *a fortiori* comptables très élaborés, un principe comme celui de séparation des autorités et agents chargés de l'exécution ne puisse revêtir qu'un caractère formel et que, par voie de conséquences, s'il n'est pas respecté, situation forcément fréquente pour ne pas dire naturelle, il ne soit guère imaginable d'appliquer des sanctions.

On rappellera de toutes façons que l'organisation faisant du ministre des finances l'ordonnateur unique, par ailleurs supérieur hiérarchique du comptable public dans des systèmes politico-administratifs, qui plus est, où les contre-pouvoirs apparaissent limités, contribue à rendre davantage illusoire encore l'affirmation répétée du principe de séparation. Dans le même sens, cette situation rend assez illusoire la possibilité de réquisition du comptable par l'ordonnateur. La capacité du refus de paiement ne pouvant s'avérer que très limitée en pratique – d'où la qualification « d'assez formelle » (Alain BLANCHETON, *Les dysfonctionnements de la chaîne de dépense*) des contrôles de la dépense effectués par les comptables... Ce phénomène ne pourrait qu'être accentué par le développement de l'informatisation aboutissant au fichier unique pour l'ordonnateur, le contrôleur financier quand il existe et le comptable, ce qui tout en étant techniquement peu contestable, ne peut qu'accroître une situation déjà excessive de centralisation.

On devrait naturellement appeler à une plus grande rigueur – par exemple lorsque l'on constate, au Cameroun, des dérives à l'occasion de remboursements de crédits de TVA. Préconiser à la fois de limiter les aménagements légaux et réglementaires et de rendre les sanctions moins théoriques. Pareille posture, pour fondée qu'elle soit sur le principe, nous paraît néanmoins quelque peu artificielle et en décalage avec la réalité sociologique et administrative de beaucoup des pays

de l'Afrique francophone subsaharienne.

Mieux vaut peut-être se contenter, dans un premier temps, d'une simple valorisation de la fonction de contrôle du comptable tout en veillant à ne pas en faire une procédure paralysante, développer ses missions de conseil et d'assistance..., amélioration qui passe aussi certainement et prioritairement par une **moindre centralisation**, - c'est sans doute une constante dans nos préconisations mais il y a là une clé essentielle de toute aspiration à la réussite d'une réforme -, par de **substantiels progrès dans la situation matérielle du comptable public et de son poste**.

L'on comprendra donc de manière plus générale qu'il ne nous paraît pas certain du tout, même si l'objectif poursuivi est une plus grande rigueur et fiabilité des comptes, donc du système, qu'il faille nécessairement demeurer figé sur la reproduction à l'identique des principes consacrés depuis bientôt deux siècles par l'ancienne puissance coloniale. Certes, ces principes ont fait leurs preuves encore qu'ils aient connu diverses et souvent inévitables atteintes. Se trouvent-ils véritablement adaptés aux pays de l'Afrique francophone subsaharienne ? A quelques-uns seulement d'entre eux ? L'on se permettra d'émettre au moins quelques réserves.

Il paraît préférable, tout en épousant à bien des égards la philosophie qui les avait vu naître, d'admettre les souplesses et ajustements nécessaires et de s'attaquer aux causes premières des dysfonctionnements, qui tiennent à l'organisation du système politico-administratif et donc à des considérations qui dépassent très largement le cadre de la comptabilité publique, à la formation des hommes et des femmes, à la considération dont ils sont l'objet, à leur rémunération, bien davantage qu'aux règles elles-mêmes.

§ 2 – Les procédures

A) Centralisation et déconcentration

Une centralisation excessive des procédures doit être constatée, laquelle correspond à la centralisation déjà ainsi qualifiée concernant les acteurs, d'où évidemment une recherche de déconcentration afin d'essayer d'éviter une paralysie du système. Pratiquent ainsi une déconcentration : la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Sénégal, la République Centrafricaine, la Mauritanie, la Guinée... La République de Djibouti, en revanche, ne s'est pas engagée dans ce

processus, ce qui peut s'expliquer par la taille réduite de ce pays.

A titre d'exemple, en Côte d'Ivoire, une procédure identique à celle en vigueur pour l'administration centrale s'applique aux sites déconcentrés, connectés au système intégré de gestion des finances publiques ASTER⁷⁷ : deux sites ont fonctionné en 2002, une installation est en cours pour de nouveaux sites, l'élargissement s'effectuant au fur et à mesure de la levée de contraintes techniques liées aux connexions.

Des procédures par délégations de crédits existent pour les sites déconcentrés non connectés au profit des chefs de projets d'investissements.

Au Sénégal, plus modeste semble-t-il, la déconcentration est effective avec les crédits délégués de fonctionnement exécutés par les services déconcentrés de l'Etat tant au niveau régional que départemental.

Au Cameroun (provinces, départements, arrondissements) l'exécution intervient par l'intermédiaire de l'ordonnateur secondaire pour les trois premières phases, puis vient le visa du contrôleur financier et le paiement par le comptable. Ces procédures concernent plus de 50% des dépenses de matériel du budget de l'Etat. Cependant des difficultés subsistent à raison d'une remontée insuffisante des informations du niveau de l'arrondissement et du département vers le chef lieu de province. Mais ce type d'inconvénients semble devoir se présenter quel que soit le mode administratif ou comptable d'organisation, dans la mesure où même un système très centralisé demeure dépendant d'une circulation de l'information et qu'il n'est pas sûr que la centralisation garantisse que celle-ci circule mieux.

Parfois, néanmoins, la déconcentration revendiquée apparaît très théorique (Guinée Equatoriale où l'on retrouve les considérations dimensionnelles évoquées à propos de Djibouti) ou en phase expérimentale (Guinée où les structures déconcentrées du ministère des finances sont pour l'instant incomplètes, les procédures embryonnaires et le contrôle financier déconcentré pas encore en place, mais prévision y est faite que l'exécution déconcentrée du budget de l'Etat devra représenter 70% de celui-ci).

On a déjà fait référence – cela concerne les dépenses d'investissement – aux crédits délégués à gestion provinciale au Cameroun ; or ces crédits peuvent encore être gérés directement, quand ils le souhaitent, par les services centraux et sans consultation des services déconcentrés.

⁷⁷ Système progiciel de gestion comptable des opérations de l'Etat permettant de suivre la gestion de la comptabilité de l'Etat avec des prolongements sur le plan budgétaire. Il réalise également un suivi de la dépense et de la recette plus détaillé que ne permet la comptabilité générale. Ce système peut être manipulé par des comptables déconcentrés

Il semble donc (malgré les réserves tenant aux fortes concentrations maintenues par la pratique et surtout à la capacité des services centraux à récupérer, quand ils le souhaitent, le pouvoir décisionnel) que les politiques de déconcentration des procédures doivent être encouragées, là où elles sont possibles : dimension géographique suffisante du pays, mais aussi capacité de l'administration déconcentrée à assumer ses tâches et de l'administration centrale à opérer, par l'intermédiaire d'un contrôleur financier, un contrôle *a priori* s'assurant du respect des règles et des autorisations budgétaires.

B) Les procédures et leurs lacunes

- ***Les procédures d'exécution***

Elles présentent habituellement, dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, la forme classique (la référence au droit français de la comptabilité publique y est quasi constante) des quatre phases de l'engagement, la liquidation avec insistance fréquente (Madagascar) sur la règle du service fait, l'ordonnancement et le paiement⁷⁸.

Par delà ces phases traditionnelles, des particularismes se manifestent ponctuellement. Ainsi, en Côte d'Ivoire, si l'on rencontre classiquement le visa du contrôleur financier lors de l'engagement puis de l'ordonnancement de la dépense et application de la règle du service fait pour permettre la liquidation, distinction est faite entre cette procédure " normale " qui vient d'être rappelée et une procédure simplifiée que l'on n'assimilera pas tout à fait aux procédures ou pratiques dérogatoires étudiées plus loin, où l'engagement et l'ordonnancement ont un caractère simultané, avec examen par le contrôleur financier.

Cette procédure ne s'applique qu'aux crédits évaluatifs (dette publique, frais de justice) ou aux dépenses fondées sur des dispositions législatives spéciales ou sur des conventions permanentes : dépenses obligatoires et où la marge de manœuvre de l'ordonnateur, lors de l'engagement-ordonnancement, est nulle.

Ces procédures classiques peuvent se révéler longues et complexes.

78 En Guinée Equatoriale, les quatre phases de l'exécution de la dépense sont :

- l'engagement ;
- l'autorisation de dépenser émanant du Président de la République ;
- l'ordonnancement ;
- le paiement.

Au Sénégal, (Rapport Groupe de travail national du ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal, la Banque Africaine de développement et la Banque mondiale, *Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé*, mai 2003, pp. 24-29) qui utilise la procédure de droit commun au moins pour les dépenses de matériel et d'investissement, les quatre phases habituelles se décomposent en 18 étapes et 24 actions, de l'établissement du bon d'engagement à l'enregistrement des écritures comptables en passant par plusieurs saisies d'informations et de dossiers, des édifications et signatures de titres et divers contrôles, vérifications et visas. D'où une longueur excessive des opérations d'exécution (quatre mois en moyenne pour des opérations *a priori* peu compliquées) alors que déjà un temps non négligeable a été perdu par le retard de notification du décret de répartition (cf. *supra*). Sans omettre non plus que si des contrôles s'opèrent sur les phases relevant de la responsabilité de l'ordonnateur, il manque un véritable contrôle indépendant et effectif sur la phase comptable.

Ceci implique donc simplification des procédures pour les premières phases mais à l'inverse établissement d'une forme de surveillance sur l'activité des postes comptables.

Au Bénin, le « circuit normal » est « exceptionnellement lourd », notamment avec une « multiplication des points de contrôle *ex-ante*... source de lenteurs et d'inefficacité, ainsi que de rejets à chaque niveau », tandis qu'en aval le suivi des opérations et les contrôles *a posteriori* s'avèrent insuffisants (Banque mondiale, *Aide-mémoire : Appui et réforme budgétaires*, 1999).

Au Cameroun (Rapport Ministère des Investissements publics et de l'Aménagement du Territoire, octobre 2001, précité, pp. 81-86) également la complexité du circuit d'exécution frappe l'observateur. Les différentes études qui y ont été consacrées faisant apparaître de 26 à 32 opérations entre la première étape (un bon de commande par exemple) et le règlement définitif de la dépense.

Cette multiplicité d'opérations touche toutes les phases de la dépense. Ainsi, pour l'engagement, huit opérations sont nécessaires, de l'établissement du bon d'engagement qui décrit la dépense et son bénéficiaire jusqu'à la réception du titre de confirmation de créance permettant de confirmer la passation de commande au fournisseur (dans l'intervalle, divers contrôles, visas, signatures et saisies). Tout cela, répété à chaque phase, ne va pas non plus sans causer des retards mais ne garantit pas pour autant contre le non respect de certaines règles ni contre l'existence, au bout du compte, d'arriérés et d'impayés.

Il ne s'agit là cependant, avec quelques inévitables dysfonctionnements, que d'excès liés à l'application de procédures inspirées par le souci d'une plus grande régularité – telle est précisément la philosophie de la gestion publique qui a produit le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et de tous les contrôles qui en découlent.

Ce système apparemment bien construit ne va pas sans connaître, inégalement il est vrai selon les pays, des lacunes parfois criantes et/ou un non respect de règles fondamentales.

Il faut noter aussi, en parallèle, l'existence de procédures « extra-budgétaires », dépenses extra-budgétaires faisant l'objet fréquemment de régularisations *a posteriori*.

- ***Lacunes et/ou non respect des procédures***

Le cadre juridique lui-même peut s'avérer lacunaire, ce qui ne concerne ou n'a concerné que des pays en fort retard de développement.

Plus significatifs sont les particularismes, qu'ils se manifestent au travers de procédures dérogoires ou, parfois, dans la manière de traiter les opérations d'investissements. Un sort particulier devant être fait aux procédures hors budget.

- *Les défauts du cadre juridique*

On a déjà pu remarquer la non généralisation des décrets de répartition pour la mise à disposition de crédits. On peut certes estimer cette étape non indispensable, mais son absence peut ne pas aller sans poser quelques problèmes de transparence et ne fait que renforcer la position du ministère des finances, ordonnateur et gestionnaire unique.

On a pu constater parfois, cela vise des pays en fort retard de développement, l'absence d'instruction comptable (ex. du Niger, au moins jusqu'en 1998, ou de la Guinée Bissau).

o *L'existence de procédures ou de pratiques dérogatoires*

L'histoire de l'exécution budgétaire et de la comptabilité publique illustre la quasi impossibilité de respecter toujours strictement les règles essentielles. Et l'on admet assez aisément que certains aménagements puissent intervenir.

Ainsi pour les régies d'avances (les remarques valent aussi pour les régies de recettes) qui permettent à un régisseur nommé par l'ordonnateur mais agréé et contrôlé par le comptable, de payer des sommes d'un montant limité (l'on se dispense ainsi de dérouler toutes les phases et opérations de l'exécution de la dépense ou de la recette pour de pareilles sommes). Pour que cet aménagement à la règle ne soit pas préjudiciable à une saine gestion, les régies doivent être limitées dans leur importance et un récapitulatif régulier des opérations doit être adressé au comptable qui en assumera la responsabilité.

Or force est de constater que certains pays (Sénégal) y ont trop fortement eu recours pour ne pas soulever des problèmes de transparence de gestion et d'effectivité des contrôles. Ainsi, en 2001, ces dépenses par régies d'avances ont représenté 18,4 Milliards de francs CFA et il existait 339 caisses d'avances (3% des dépenses totales de l'Etat en 2002 avec, pour près de 30% d'entre elles, des régularisations tardives). De semblables remarques peuvent être faites concernant le Bénin, même si un effort significatif de réduction de leur nombre a été récemment opéré (1505 au 31 décembre 2002 ; 1200 au 31 mars 2003) (Source Alain Le BARON, *Mission à l'inspection générale du Bénin*, juin 2003) ou encore Madagascar (327 en 2002, soit 45% de plus qu'en 2001 et 5% des dépenses budgétaires).

Interviennent également des dépenses sans ordonnancement préalable – paiements par anticipation réalisés en l'absence d'ordonnancement sur la base d'un simple bon d'engagement émis par la direction du budget ou la direction de la dette et des investissements (DDI). Leur motivation réside dans l'urgence, mais celle-ci n'est pas toujours avérée (dotations à la décentralisation). Les sommes en jeu sont ici très élevées : entre le cinquième et le quart du budget de l'Etat sénégalais.

D'autres pratiques, dérogeant aux règles de l'exécution, peuvent être relevées, à l'exemple des ordres de paiement non accompagnés de pièces justificatives ou des lettres de paiement (Guinée), décisions du ministre des finances ou des débits d'office sur le compte du Trésor pour des dépenses liées à la défense et la sécurité (on essaye aujourd'hui d'en limiter l'usage).

Assez fréquents également sont les reliquats d'impayés en fin d'année, ce qui ne résulte pas nécessairement de pratiques dérogatoires mais exprime un dysfonctionnement dans la gestion des opérations de dépenses. Le phénomène, il est vrai, paraît dépasser le seul exemple des pays de l'Afrique francophone subsaharienne, les pays anglophones connaissant de semblables et importants retards avec des conséquences souvent lourdes sur le fonctionnement des services (écoles, hôpitaux) (cf. F.M.I. *Systemic weakness of budget management in anglophone Africa*, pp. 17-18).

Pour une illustration de cette récurrence du phénomène des impayés, à Djibouti leur accumulation a atteint 25% du PIB ce qui a perturbé le fonctionnement du système et affecté la crédibilité de l'Etat débiteur. D'où un plan de résorption mis en place en 2001 avec l'appui du FMI. D'où aussi une forte régulation budgétaire lorsque les recettes sont inférieures aux prévisions (régulation affectant surtout les dépenses de fonctionnement hors personnel).

Bien évidemment ne peut qu'être recommandé un meilleur respect des règles (non pas, on l'a déjà exprimé, pour faire application, à tout prix, de principes dégagés en d'autres temps et d'autres lieux, mais parce qu'en l'espèce ces quelques dérogations nuisent à une bonne gouvernance budgétaire et comptable) et donc une pratique moins soutenue des régies d'avances et des paiements sans ordonnancements, quelles que soient les formes revêtues. Il faut souhaiter aussi que les régularisations puissent intervenir plus rapidement. Une limite (deux mois par exemple) devant être fixée de manière impérative.

○ *Le particularisme relatif des opérations d'investissement*

Ce particularisme est parfois rejeté (Guinée, Djibouti, Togo), mais il est cependant la règle (Côte d'Ivoire, Cameroun, Sénégal, République Centre Africaine, Mauritanie, Bénin où l'on parlera, s'agissant des dépenses d'investissement, de « procédures allégées »).

Le particularisme, dont on ne contestera pas qu'il trouve sa justification dans la nature de ces opérations, peut être synonyme de plus grande lourdeur. En Côte d'Ivoire, c'est le cas pour la procédure de passation des marchés publics mais pas pour celle de gestion de dépenses sur projets cofinancés avec paiement direct par le bailleur de fonds.

Au Cameroun, le directeur de la programmation et de l'aménagement du territoire appose un visa de conformité aux engagements et ordonnancements de dépenses d'investissement lequel s'inscrit entre l'ordonnateur, le contrôleur financier et le comptable, ce qui ralentit le déroulement des opérations.

En République Centre Africaine, il existe un préalable dans la confection par le ministre du plan puis l'approbation par le ministre des finances des programmes relatifs au budget d'investissement.

A l'inverse (Mauritanie) la procédure peut être plus souple et variera en fonction des bailleurs de fonds, se rapprochant le plus souvent d'une gestion privée.

Au Sénégal enfin (on passe rapidement sur le fait qu'en Guinée Equatoriale, pour ces dépenses, le mandatement intervient *a posteriori* comme une régularisation de paiement) les dépenses d'investissements sur ressources extérieures représentent plus de 70% du budget total d'investissement. Elles sont exécutées par les chefs de projets sous la supervision de la DDI laquelle intervient à la fois comme ordonnateur délégué et payeur sur les comptes bénéficiant d'avances de trésorerie de certains bailleurs de fonds, ce qui illustre un « mélange des genres » sans doute regrettable. Le circuit de la dépense est ici simplifié mais le manque de transparence est patent et les risques encourus manifestes.

Sans méconnaître donc le particularisme des opérations d'investissement, il paraît souhaitable de le réduire dans certaines de ses manifestations et de se rapprocher du droit commun. Ce qui implique simplification là où les procédures sont trop et inutilement complexes (par exemple le visa de conformité du ministre du plan pourrait au Cameroun se transformer en information préalable). Ce qui induit à l'inverse l'introduction de davantage de rigueur là où les règles habituelles de l'exécution ne sont pas respectées. Contrôle public plus affirmé sur des opérations largement privées (Mauritanie) ou essai d'harmonisation des procédures quelle que soit la source de financement (interne ou externe) et si une harmonisation complète n'est pas possible, ou souhaitable, mieux contrôler les opérations sur ressources extérieures, fut-ce *a posteriori* mais avec un compte rendu très précis.

- *Les procédures extra-budgetaires (dépenses payées en dehors du circuit « normal »)*

L'on se trouvait déjà dans cette configuration avec les investissements financés sur ressources extérieures au Sénégal ou en Mauritanie (tout le budget d'investissement, soit 25% du budget total dans ce pays).

Ces procédures sont en fait généralisées dans toute la zone subsaharienne :

- projets cofinancés avec paiement direct par le bailleur en Côte d'Ivoire (une réglementation est en cours d'élaboration pour obliger à les enregistrer dans le système informatique) ;
- dépenses de la présidence, des districts et des ambassades à l'étranger pour la République de Djibouti ;
- caisses d'avances et paiements sur compte d'imputation provisoire (pour plus de la moitié des paiements) en République Centrafricaine ;
- aides extérieures non inscrites au budget et exécutées en dehors de toutes règles de comptabilité publique (type STABEX de l'Union européenne) au Cameroun ou inscrites au budget mais appliquant les règles exigées par les bailleurs de fonds (BIRD) ce qui représente 5 à 10% du budget. Certaines dépenses (5%) sont réglées directement par des entreprises d'Etat.

Le plus souvent (ce n'est pas le cas au Sénégal et en Mauritanie) des régularisations *a posteriori* interviennent, encore qu'elles ne soient pas forcément intégrales (plus de 80% au Togo par exemple). Elles peuvent même s'avérer faibles (République Centre Africaine) ou ne pas concerner les dépenses hors procédures (STABEX au Cameroun). Elles peuvent aussi intervenir avec retard (Guinée) ou se révéler difficiles à apprécier (Djibouti).

Ne peuvent ici encore qu'être souhaitées des budgétisations de ressources – dans la mesure du possible – **et des régularisations plus rapides et plus complètes**. On assiste là en effet de façon trop facilement acceptée car habituelle (et commode lorsque l'on compte sur l'aide extérieure) à des pratiques qui opacifient l'exécution budgétaire mais en facilitent certains aspects. D'où ces exigences de limitation et de régularisation visant à une réintégration dans le droit commun et une meilleure connaissance du phénomène.

- ***L'exécution en matière de recettes***

La capacité de mobilisation en matière de recettes est évidemment l'une des clés d'une saine gestion budgétaire. Et l'on se trouve là en présence d'une des difficultés majeures auxquelles se voient confrontés les pays de l'Afrique francophone subsaharienne.

Cette capacité, par delà la nature des impôts du système fiscal (cf. *supra*) et l'existence d'un secteur informel et d'activités souterraines qui échappent au prélèvement dépendra pour la très grande part de l'organisation et du bon fonctionnement des administrations fiscales : détention des instruments techniques, compétence des personnels, fiabilité de celui-ci au regard des phénomènes de corruption.

Or celles-ci ont le plus souvent pris pour modèle l'organisation de l'ancienne puissance coloniale sans qu'il soit certain que cela puisse correspondre aux critères d'efficacité espérée (distinction recettes sur titres avec rôles d'impôts émis par la D.G.I. et recouvrement par le comptable du Trésor en Côte d'Ivoire mais la majeure partie du versement s'effectue auprès de la D.G.I. de façon spontanée ; de même au Sénégal la D.G.I.D. est responsable de l'établissement de l'assiette et de l'émission des rôles et recouvre certains impôts dont la T.V.A. tandis que le recouvrement de l'impôt direct et des recettes non fiscales relève de la D.G.C.P.T., un mode d'organisation comparable étant en vigueur au Cameroun comme dans d'autres pays). L'on pourrait peut être se demander, mais cela nécessiterait une étude spécifique, si plutôt qu'à chercher à reproduire les modèles existant, aurait pu être mise en place une direction unique, droits de douanes exceptés perçus par une administration particulière, au sein de laquelle se côtoieraient services chargés de l'assiette et du recouvrement quand dans certains cas ils ne se confondraient pas.

Même dans l'hypothèse la plus favorable (Sénégal où selon les statistiques U.E.M.O.A. de décembre 2002, les recettes fiscales, proches de 600 M. de francs CFA, soit 17,1% du P.I.B. connaissent un taux de réalisation très satisfaisant, situé entre 97,4% et 103,1% sur les quatre dernières années au regard de la prévision initiale) l'on constatera :

- une stagnation des rendements sur les quatre dernières années⁷⁹ – le seul élément de performance étant concentré au sein du Centre des Grandes Entreprises de la DGID ;
- des retards importants dans l'émission des rôles, particulièrement préjudiciables aux collectivités décentralisées qui ne bénéficient pas d'avances de trésorerie ;
- l'absence de contrôle interne permettant de vérifier si les administrations, qu'elles soient chargées de l'assiette ou du recouvrement, respectent les règles procédurales ;

79 Bien entendu la question des rendements et du décalage éventuel prévision/exécution dépend de plusieurs facteurs dont le premier est l'évolution de la situation conjoncturelle et la capacité d'anticipation de celle-ci par l'appareil des administrations économiques, sans omettre la part de la volonté d'affichage politique en loi de finances initiale. Ceci relève également d'une étude particulière et l'on se contentera ici d'évoquer les obstacles administratifs à des meilleurs rendements.

- l'absence de coordination entre les services chargés de l'établissement de l'assiette et ceux chargés du recouvrement.

A tout le moins, dans le prolongement de nos remarques précédentes, l'existence de contrôles et d'une coordination entre services s'avère nécessaire, si l'on ne veut pas aller jusqu'à une remise en cause profonde de l'organisation existante. **On ne peut toutefois échapper à une redéfinition des tâches de ces administrations et à la recherche de la meilleure adaptation nature de l'impôt/modes d'établissement de l'assiette et de recouvrement.** La question des moyens et de la formation des personnels étant, une fois de plus, absolument essentielle.

C) Les comptes et leurs carences

La référence en termes de comptabilité publique est toujours celle du système français. L'objectif est aussi la mise en œuvre du plan comptable de l'U.E.M.O.A. résultant de la directive 05/98/CM/U.E.M.O.A. du 22 décembre 1998 qui trouve elle-même sa source dans le Système comptable Ouest Africain (S.Y.S.C.O.A.).

Toutefois le plan comptable U.E.M.O.A. (*a fortiori* les plans comptables nationaux), afin de décrire au quotidien l'exécution de la loi de finances alors que les comptabilités auxiliaires fournissent le détail des opérations effectuées, maintient la classe 9 "comptabilité budgétaire analytique" ce qui ne permet pas :

- l'enregistrement en temps réel des opérations relatives au patrimoine ni les résultats de l'exécution budgétaire ;
- de connaître les éléments classés par nature participant à la modification du patrimoine de l'Etat ;
- d'établir le compte d'exploitation et de bilan des opérations patrimoniales et financières de l'Etat (Rapport Sénégal, *Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé*, mai 2003, p. 41).

Un tel maintien ne paraît plus se justifier à raison précisément du suivi détaillé de l'exécution budgétaire par la comptabilité auxiliaire du Trésor.

Si la cohérence des nomenclatures budgétaires et comptables paraît sauf exceptions (République Centre Africaine, Guinée Equatoriale) en progrès (Côte d'Ivoire) ou bien établies,

fut-ce récemment (Cameroun, Sénégal, Mauritanie, Guinée, Burundi), un certain nombre de carences ont pu être constatées :

- caractère parfois techniquement peu élaboré de certaines comptabilités. Au moins pendant de longues périodes. La Guinée Bissau ne connaissait toujours pas de comptabilité en partie double à la fin des années quatre-vingt-dix. Le Cameroun est longtemps demeuré sans comptabilité véritable (balance comptable seulement depuis 1999) ce pays ayant, il est vrai aujourd'hui, du moins au regard des documents produits (Direction du Trésor : Instruction générale sur la comptabilité de l'Etat, 2001 et surtout Instruction N+03/001/MINFI/DT/SDER du 1^{er} janvier 2003) un système comptable tout à fait modernisé ;
- information sur le système comptable souvent incomplète (au moins pendant longtemps) ;
- absence d'obligation de tenir une comptabilité administrative ou situation récurrente d'états financiers annuels consolidés incomplets (Côte d'Ivoire, Sénégal, Cameroun) ;
- absence d'obligation de reddition des comptes (Niger, 1997) ou habitude prise de reddition tardive ne permettant pas au contrôle *a posteriori* de s'exercer dans les délais ;
- défaut de suivi des restes à recouvrer par la comptabilité à raison d'une comptabilisation des recettes sur une base caisse (rôles non enregistrés en comptabilité lorsqu'ils sont reçus par la D.G.I. Seules sont enregistrées les recettes lorsqu'elles sont effectivement recouvrées).

Il s'agit donc, avec sans doute des adaptations pays par pays, sur la base de la directive U.E.M.O.A. (sous réserve de la question de la classe 9) de mettre en place ou de moderniser (c'est-à-dire lorsque n'a pas été instaurée une nomenclature budgétaire et comptable harmonisée et des procédures de contrôle) un plan comptable, avec des moyens informatiques, permettant traitement et centralisation des données comptables afin de produire des redditions de comptes dans les délais fixés par les textes et d'assurer ainsi les meilleures conditions de l'information et du contrôle.

Un audit, pays par pays, du système comptable, de ses lacunes et de l'impact effectifs des modernisations récentes, devrait être réalisé avant d'avancer des propositions concrètes.

D) Information, arrêt des comptes et faiblesse des instruments

1) Etat de l'information et arrêt des comptes

L'organisation d'un système administratif et comptable et la qualité de la gestion publique se mesure pour une large part à la valeur des informations transmises. Celles-ci conditionnent le suivi de l'exécution budgétaire et de la connaissance de l'état de la trésorerie indispensables à la cohérence de toute gestion.

Si une grande majorité des pays de l'Afrique francophone subsaharienne affirment disposer d'états financiers annuels consolidés de l'ensemble des administrations, ceux-ci s'avèrent en réalité incomplets (Côte d'Ivoire, Sénégal, Mauritanie, Guinée) ou tardifs (Madagascar), certains organes autonomes y échappant. D'autres (Cameroun, Djibouti, République Centre Africaine, Guinée Equatoriale) ne connaissent même pas de tels états consolidés.

On sait que s'applique pour l'essentiel la méthode des droits constatés (à l'exception notable des droits de douane, cf. Côte d'Ivoire). La fiabilité du système s'avérant relative ou, du moins, d'appréciation diverse selon les pays (cf. réponses questionnaire). Si l'on reste réservé sur la seule réponse alliant fiabilité et performance (Djibouti), l'on passe d'une fiabilité apparente (Sénégal, Guinée, Togo) à une absence caractérisée de fiabilité (République Centre Africaine, Guinée Equatoriale) ou à une fiabilité limitée (Mauritanie, Madagascar). Toutefois des réformes sont en cours (Burundi) et d'incontestables progrès constatés dans certains pays (Cameroun et surtout Côte d'Ivoire où la mise en œuvre du progiciel ASTER devait permettre d'arrêter une balance générale au 1^{er} juin 2003).

De façon générale les comptes sont arrêtés tardivement : les délais y sont quelquefois jugés non raisonnables (Côte d'Ivoire, Sénégal, République Centre Africaine) les retards étant ailleurs limités à deux mois (Mauritanie) ou trois mois (Djibouti). L'inverse – le respect des délais – est cependant vrai (Guinée Equatoriale, Guinée, Burundi), mais ce respect est obéré par la fiabilité très relative des comptes.

Pour une appréciation plus réaliste on notera que les balances sont produites avec un ou deux mois de retard dus aux difficultés à obtenir la production et la remontée des informations des comptables de base.

Les comptes doivent être réglementairement arrêtés en mars de l'année N+1 mais interviennent au plus tôt en juillet pour de multiples raisons :

- prolongement de la journée complémentaire ;
- difficultés pour la production puis la centralisation des comptes des comptables de base ;
- apurement des comptes d'imputation provisoire en recettes ;
- imputations budgétaires en fin d'exercice ;
- passation des opérations d'ordre ;
- ajustement des comptes.

Des délais plus resserrés supposent donc à la fois amélioration des moyens techniques à disposition des administrations et simplification des procédures.

S'agissant du suivi de l'exécution et des instruments qui le permettent, la grande majorité des pays de l'Afrique francophone subsaharienne disposent d'un ou de plusieurs services qui s'en trouvent chargés (on ne trouve cependant pas de services en Mauritanie et en Guinée bien qu'y existent certains instruments).

Les instruments sont habituellement :

- le TOFE (Côte d'Ivoire où il est établi mensuellement de même qu'en Guinée, Sénégal, Cameroun - annuel, trimestriel, mensuel, Mauritanie, Guinée Equatoriale, Burundi) ;
- la situation de trésorerie (Côte d'Ivoire où elle est hebdomadaire, Guinée et République Centre Africaine où elle est mensuelle, Cameroun où elle est annuelle, trimestrielle, mensuelle, hebdomadaire, Sénégal, Guinée Equatoriale, Burundi)
- plus rarement le tableau de bord des finances publiques (Sénégal, Cameroun et Guinée où il est mensuel).

Toutefois, même lorsque les instruments paraissent perfectionnés et font état d'informations régulières, celles-ci ne semblent pas suffisamment formalisées et prises en compte par les responsables politiques.

Une véritable institutionnalisation de l'information paraît donc nécessaire même s'il n'est pas aisé d'en prévoir les modalités pratiques et plus encore l'effectivité.

2) La faiblesse des moyens et instruments

La question est récurrente, quelque soit le moment de l'analyse ou l'étape de l'exécution budgétaire ou comptable. Elle est donc essentielle. De la manière dont elle sera abordée et traitée dépendra clairement la satisfaction (ou non) des espoirs d'amélioration du système. L'on peut en effet élaborer le cadre juridique et comptable le plus perfectionné, bénéficiant 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 utilisateurs ?

Or on a trop souvent constaté jusque là :

- l'insuffisance des moyens humains (laquelle peut paradoxalement se manifester aussi par des effectifs pléthoriques) :
 - ⊙ personnel insuffisamment formé, du moins à la fonction qui lui est attribuée ;
 - ⊙ au moins dans certains pays, 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., à l'exemple de la DGTCP où l'effectif total est de 371 agents, à peu près l'équivalent de la Mauritanie et moins du tiers du Mali et du Burkina Faso.
- **Si le développement des systèmes informatiques n'est pas niable** (encore faudrait-il, sur le terrain, en vérifier l'exacte maîtrise, surtout au vu de l'accélération récente du phénomène) sa généralisation est loin d'être acquise, la coexistence de systèmes manuels et informatisés étant fréquente (Sénégal, Cameroun, Guinée Equatoriale, Guinée, Togo) tandis que pour la République Centre Africaine et Madagascar, c'est encore un système comptable manuel qui est à l'œuvre.

Cela dit, quand l'informatisation se développe, elle paraît pouvoir le faire dans d'assez bonnes conditions : Côte d'Ivoire où SIGFIP fonctionne de façon fiable depuis 1999 tout en nécessitant un peu plus de souplesse, ASTER devant être pleinement opérationnel courant 2003. Caractéristiques comparables pour le Sénégal avec néanmoins un temps de

retard (le logiciel dépenses de type SIGFIP est en voie d'achèvement ; la mise en place d'ASTER est prévue pour 2004-2005). Le Cameroun et la Mauritanie font état également d'instruments performants de traitement des données comptables et budgétaires. Plusieurs pays anglophones (Ghana, Tanzanie) ont engagé des efforts comparables d'informatisation de la gestion comptable, y compris (Ouganda) à l'échelon décentralisé (cf. Guenter HEIDENHOF et al. *Design and implementation of financial management system in africa perspective*, pp.6-7).

Reste une dimension tout à fait essentielle elle aussi à la bonne gestion – et la bonne gouvernance – celle d'une lutte efficace contre les phénomènes de corruption, laquelle si elle devait se maintenir ou se développer, ruinerait tous les efforts entrepris d'une amélioration du cadre de l'exécution budgétaire et comptable.

On sait le sujet délicat, souvent plus propice aux effets d'annonce qu'aux réalisations concrètes (il ne s'agit pas non plus de stigmatiser *a priori* tout un corps de fonctionnaires travaillant dans des conditions souvent difficiles).

Contrairement à certaines attitudes trop répandues, doivent être rappelés ou mis en œuvre :

- les règles déontologiques que doivent respecter les agents publics (travail constant de pédagogie) ;
- des dispositifs législatifs et réglementaires particuliers ;
- des sanctions administratives – lesquelles n'auront de portée que si tous les échelons se trouvent concernés ;
- la transposition, lorsque cela n'a pas encore été fait, de la directive 02/200/CM/U.E.M.O.A. du 29 juin 2000 instituant un "code de transparence" dans la gestion des finances publiques.

La tentation de la corruption étant naturellement moins forte lorsque, indépendamment des contrôles et des sanctions susceptibles d'intervenir, les agents concernés sont mieux formés et mieux rémunérés.

Section 3 - La trésorerie et la gestion de la dette

§ 1 – La trésorerie

Sa gestion fait apparaître, y compris pour les Etats les mieux structurés de la zone, des problèmes d'organisation et d'information.

A) Les problèmes d'organisation

Si pour certains Etats, une centralisation au moins apparente bien que parfois relative, des activités de trésorerie est la règle, pour d'autres, au contraire, une dispersion de leur gestion frappe l'observateur.

La centralisation de la gestion de la trésorerie est fréquemment affirmée : Côte d'Ivoire (Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique), République Centre Africaine (directeur général du Trésor), Cameroun (directeur du Trésor), Mauritanie (Trésorier général), Guinée (division spécialisée de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique), Burundi (Banque centrale), Togo.

Cette affirmation masque en réalité certaines situations d'éclatement des caisses publiques et de la gestion : Côte d'Ivoire, République Centre Africaine « malgré un combat permanent pour qu'il n'en soit pas ainsi ». Au Cameroun, sur enquête du FMI, il est apparu ainsi que les administrations étaient irrégulièrement titulaires de plus de 2000 comptes ouverts dans les banques ce qui représentait l'équivalent de 5% des recettes budgétaires, alors que l'ouverture de ces comptes ne devait intervenir qu'exceptionnellement, sur autorisation du ministre des finances, par convention et pour des opérations avec des bailleurs de fonds.

D'autres formes d'éclatement des caisses publiques peuvent être signalées en Guinée, en Mauritanie ou à Madagascar où le principe d'unité de caisse est « mis en cause par l'existence de comptes bancaires ouverts au nom d'entités publiques sur lesquelles les services du Trésor n'exercent pas de contrôles et dont les opérations ne sont pas consolidées dans les comptes de l'Etat » (Banque mondiale, Union européenne, Banque africaine de développement, *Etude de la gestion des dépenses publiques*, 30 juin 2003, p. 29)

L'absence de centralisation de la gestion de la trésorerie est parfois plus manifeste encore.

La multiplicité d'acteurs caractérise ainsi le Sénégal :

- la division de la comptabilité publique de la D.G.C.P.T. élabore la réglementation relative à la Trésorerie ;
- la division des études économiques et des statistiques assure le suivi à court et moyen terme, de l'évolution de la Trésorerie ;
- la Trésorerie générale (T.G.) gère le compte du Trésor à la B.C.E.A.O.

Interviennent également la direction de la dette et des investissements (D.D.I.) tandis que certains projets d'investissement disposent dans les écritures du Trésor d'un compte de dépôt particulier et que d'autres placent directement leur trésorerie dans un compte ouvert dans une banque. Ajoutons enfin que les ressources extérieures affectées aux projets d'investissements publics sont « mouvementés » par des structures n'appartenant pas au Trésor.

A Djibouti les projets cofinancés par les bailleurs sont gérés par les gestionnaires de projets dans les ministères selon une procédure classique pour la part financée par le pays mais la part financée par le bailleur (généralement déterminante) est payée par des chèques tirés sur des banques commerciales par le gestionnaire du projet (chèques cosignés par le directeur des finances ou le Trésorier national) avec des difficultés de régularisation comptable.

Une pareille dispersion semble quelque peu obérer la portée de dispositions telles les plans annuels et le plus souvent mensuels de trésorerie. Certains pays (Cameroun) ayant même des plans d'exécution et de suivi de trésorerie trimestriels, mensuels, hebdomadaires et le cas échéant journaliers.

B) Les problèmes d'information et de gestion

Ils découlent directement de ce qui précède _ l'existence de tous les instruments évoqués à propos du Cameroun n'empêchant nullement le constat d'une trésorerie assez mal gérée.

S'agissant du Sénégal, la situation prévisionnelle de trésorerie n'est élaborée que postérieurement à l'exécution des opérations. Comment dès lors confronter situation prévisionnelle et gestion quotidienne ? De plus, des dysfonctionnements apparaissent entre les services du Trésor qui élaborent un tableau de trésorerie et ceux qui gèrent les opérations de cette trésorerie.

Ce ne sont que quelques illustrations : l'on pourrait ajouter de nombreux exemples de mauvaises liaisons entre services et surtout l'absence d'unité de caisse qui conduit à l'ouverture

de comptes et au placement des trésoreries relatives aux projets d'investissement dans le réseau bancaire ce qui ôte de la lisibilité au système ne permettant pas la mesure exacte de l'intégralité de la trésorerie de l'Etat.

On ne peut donc que souhaiter une **centralisation plus effective**, ce que préconise la directive de l'U.E.M.O.A., la limitation des exceptions au principe de l'unité de caisse et la suppression progressive des établissements publics créés pour gérer des ressources affectées.

§ 2– La gestion de la dette

On retrouve le même phénomène d'une multiplicité d'acteurs (D.G.C.P.T., D.D.I., D.C.E.F. voire du circuit du plan, dès lors que pour la dette extérieure liée aux investissements, la validation par la direction chargée de la planification le conduisent à pouvoir solliciter le prêt), le recours abusif à des caisses (on peut se demander par exemple si l'autonomie d'une caisse d'amortissement est réellement justifiée et si ses fonctions ne pourraient pas être exercées directement par le ministère des finances qui a seul, *a priori*, capacité d'une vision globale et exacte de l'état de la dette) ce qui peut ici encore conduire à la préconisation d'une plus grande centralisation. Autrement dit, alors qu'en matière d'exécution budgétaire et comptable, on peut déplorer une centralisation excessive en matière de trésorerie et de gestion de la dette, c'est au contraire l'émiettement des acteurs qui peut faire l'objet de reproches et amener à la préconisation d'une plus forte concentration des responsabilités.

Poser la question de la dette c'est aussi s'interroger sur son importance (en 2000, elle représentait 105,1 % du P.I.B. dans les pays de l'U.E.M.O.A.) ainsi que sur son contrôle.

Certains pays (Sénégal) prévoient que les prêts ne doivent pas dépasser un montant fixé par l'Assemblée nationale. Les conventions de prêt font l'objet d'un avis du Conseil d'Etat et lorsqu'il s'agit d'entreprises du secteur public, c'est l'Etat qui a recours à l'emprunt avant que ces sommes ne soient rétrocédées aux entreprises nationales.

De tels contrôles peuvent paraître souhaitables encore que l'on soit quelque peu dubitatif sur leur efficacité.

La dette étant d'abord une dette extérieure, il appartient aux prêteurs (Etats ou organismes internationaux) de s'assurer préalablement des conditions de la gestion de la dette et de son amortissement. De ce point de vue, la question de la dette est au moins autant posée au prêteur qu'à

l'emprunteur si l'on ne veut pas, constatant une situation d'insolvabilité, être amené à essayer de changer la règle du jeu en cours de partie.

Si le Sénégal réduit le poids de sa dette (71,3 % du P.I.B. en 1999, 61,7 % en 2002) tel n'est pas le cas partout et l'on peut souhaiter, pour les pays les moins avancés que les politiques de remises ou atténuations de dettes soient poursuivies.

La gestion de la dette suppose également des moyens techniques plus performants, une organisation rationnelle (au Sénégal, par exemple, la D.D.I. ne dispose pas de la programmation des tirages sur emprunts opérés par les chefs de projets) et une information adéquate – et constamment actualisée : organiser le circuit de l'information, surtout en l'absence de centralisation représente même une priorité.

Il va de soi que l'informatisation et la présence d'un personnel formé constituent ici encore une autre priorité absolue. D'autant que le plus souvent manquent les moyens d'une gestion active de la dette voire tout simplement le mode d'emploi (manuel de gestion de la dette publique) leur permettant, au quotidien, une gestion plus efficace.

SYNTHÈSE DU CHAPITRE 3

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

Section 1 - La présentation du budget et la documentation budgétaire dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne

L'exécution budgétaire revêt plusieurs aspects :

- la gestion de l'autorisation budgétaire permet d'évaluer en cours d'exercice les modifications quantitatives et qualitatives survenues au regard de l'autorisation initiale et mesurer pour une part la fiabilité et la sincérité de celle-ci ;
- l'exécution comptable, laquelle implique connaissance des autorités et des agents chargés de l'exécution, leurs relations, mais aussi les dimensions procédurales de l'exécution ;
- la gestion de la trésorerie et de la dette publique, prenant en compte la dimension matérielle (trésorerie) de l'exécution et visant à mesurer comment cette donnée imposée à l'administration qu'est la dette peut faire l'objet d'une gestion (plus ou moins) active.

Ces trois phases interrogent séparément ou simultanément, s'agissant des pays de l'Afrique francophone subsaharienne, leur capacité à intégrer ou appliquer des règles mises en œuvre dans d'autres systèmes politico-administratifs, parfois depuis fort longtemps (XIX^{ème} siècle) en particulier chez l'ancien colonisateur.

Elles amènent en conséquence à questionner la pertinence de l'application à ces pays de modèles qui n'ont d'ailleurs jamais été appliqués sans aménagements et qui connaissent aujourd'hui, au moins dans certains domaines, de sérieuses remises en cause, ce qui ne veut pas dire pour autant que quelques-unes des exigences que ces modèles développaient clarté des comptes-publics, nécessité d'un contrôle – ne doivent pas être maintenues.

On peut même considérer qu'elles constituent un préalable sans lequel des aspirations plus contemporaines (exigence d'une plus grande efficacité/efficience, modèle d'une « nouvelle gestion publique », plus transparente et surtout plus performante) ne sauraient prospérer.

§ 1 - La gestion de l'autorisation budgétaire

On ne peut pas ne pas souligner certains dysfonctionnements ou des pratiques tendant pour le moins à relativiser l'autorisation parlementaire initiale.

Si ces pratiques, en elles-mêmes, sont inévitables, **un meilleur encadrement** s'avère nécessaire et peut être très concrètement envisagé.

On notera que là où existe, comme en France, un décret de mise à disposition des crédits, le système ne fonctionne pas toujours bien, la notification parvenant tardivement aux ministres. D'où la nécessité de raccourcir ce délai, ce qui doit pouvoir être obtenu.

Si des modifications interviennent par la voie parlementaire (lois de finances rectificatives) celles-ci sont trop irrégulières et ont un caractère formel, ce qui laisse la place aux procédures de régulation budgétaire permettant, notamment en cas d'urgence, d'obtenir des crédits de dépassement de l'autorisation initiale. On retrouve là naturellement l'intérêt d'un fort encadrement de ces techniques...

Une remarque semblable peut être **opérée pour les gels et annulations de crédits, un meilleur encadrement pouvant résulter d'une information régulière du Parlement** relativement à leur utilisation. Quant aux **reports**, ils pourraient se voir **repris, au cours de l'exercice suivant, par une loi de finances rectificative**, ce qui permettrait ici encore une meilleure connaissance de ces pratiques par le Parlement.

§ 2 - L'exécution comptable : acteurs et procédures

A) Les **acteurs** sont, juridiquement, ceux que l'on retrouve dans le système français dont s'inspirent les pays d'Afrique francophone subsaharienne.

Pour les **ordonnateurs**, la caractéristique essentielle est l'unicité (le ministre des finances) ce qui n'exclut pas, au contraire, l'existence d'ordonnateurs secondaires ou délégués.

Si l'on comprend cette volonté de centralisation entre les mains du ministre des finances, il paraît hautement souhaitable de **responsabiliser davantage les ministres dépensiers**, quitte à contrôler fortement leur action par l'intermédiaire d'un **contrôleur financier**.

Pour les **comptables**, (c'est une **autre critique du système de l'ordonnateur unique**) ils manquent d'indépendance vis-à-vis du ministre des finances qui est à la fois leur supérieur hiérarchique et nécessairement leur ordonnateur, ce qui relativise la portée du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables : **pour reprendre notre réflexion liminaire, il n'est pas sûr que les conditions différentes de l'exercice de ce principe doivent pour autant faire renoncer à son application...** En procédant certes aux aménagements indispensables. Ainsi, il peut paraître quelque peu **superfétatoire de prévoir des sanctions**, souvent cumulées, au cas de non respect du principe (poursuites disciplinaires, civiles, pénales, sans omettre d'éventuelles sanctions prises par la Cour des comptes et par la Cour de discipline budgétaire et financière, quand celles-ci existent...) leur portée effective s'avérant très probablement limitée.

Mieux vaudrait sans doute chercher, dans un premier temps, à **valoriser la fonction de comptable**, non en le chargeant de tâches nombreuses et paralysantes, car ce renforcement ne doit pas s'effectuer au détriment d'une certaine efficacité de l'action publique, mais en **développant des missions de conseil et d'assistance**.

Tout ceci passant par une réorganisation du système de comptabilité publique dans le sens d'une moins grande centralisation.

Il faut bien avoir conscience, en effet, que les causes premières de dysfonctionnement qui ont pu être observées, au-delà des carences individuelles, tiennent **surtout à l'organisation du système politico-administratif**, donc à des considérations dépassant largement le seul cadre de la comptabilité publique et qui impliquent à la fois un **effort de formation** des hommes et des femmes, une plus grande considération pour les tâches qu'ils accomplissent, ce qui passe par une **amélioration des conditions matérielles de l'exercice de leurs fonctions** (c'est-à-dire l'amélioration des conditions dans lesquelles fonctionne le poste comptable) et donc, entre autres questions, de leur rémunération.

B) Concernant les **procédures**, qui reprennent le schéma en vigueur en France, on doit **encourager**, là où c'est possible, leur **déconcentration**.

On doit aussi rechercher une plus grande **simplification**. La décomposition des phases de l'exécution de la dépense conduisant, dans certains pays, à une multiplication injustifiée des opérations exécutées. Une telle simplification devrait toutefois aller de pair avec une surveillance de l'activité des postes comptables.

Quant aux pratiques dérogatoires (régies d'avances, dépenses sans ordonnancement préalable) elles sont inévitables. Il convient simplement d'en limiter les excès et d'éviter surtout, ce qui ne tient d'ailleurs pas spécialement aux dérogations, les reliquats d'impayés en fin d'année car leur accumulation est précisément contraire à une saine gestion de l'argent public.

Les particularismes tiennent principalement aux opérations d'investissement dont beaucoup proviennent (autre source de ce particularisme) des ressources d'origine extérieure, ce qui conduit à la mise en œuvre de procédures qualifiées d'extra-budgétaires, quitte à ce que des régularisations *a posteriori* interviennent, quoique pas toujours de façon intégrale. Une budgétisation de ces opérations devrait donc être réalisée, ce qui permettrait plus de clarté ou, à tout le moins, des régularisations plus complètes et plus rapides devraient intervenir.

Au-delà de ces considérations, qui, ponctuellement, portent sur tel ou tel aspect de la gestion budgétaire ou comptable et donc des suggestions susceptibles d'être effectuées, lesquelles ont un caractère inévitablement quelque peu général, un **audit, pays par pays, du système comptable et de l'impact effectif des essais de modernisation devrait être effectué**, avant que des propositions concrètes puissent être avancées. Toute amélioration passant aussi par une appréciation plus réaliste des comptes et par des instruments d'information plus performant ou utilisés en meilleure capacité.

A quoi doit s'ajouter, élément essentiel d'une bonne gouvernance, une **lutte plus affirmée contre les phénomènes de corruption**, la permanence de celle-ci à un niveau élevé ruinant tous les efforts qui pourraient être entrepris par ailleurs pour une amélioration du cadre budgétaire et comptable : bien évidemment le sujet est délicat et il est plus facile d'émettre une recommandation que de lutter sur le terrain contre de semblables pratiques, mais, ici encore, l'amélioration des conditions matérielles de vie et de travail des agents paraît un préalable car diminuant la tentation d'y céder.

§ 3 - La Trésorerie et la gestion de la dette

Concernant la **trésorerie** des pays de l'Afrique francophone subsaharienne, on retrouve la présence des problèmes d'organisation et d'information. Ils ne se posent pas toutefois à l'identique dans la mesure où, alors **qu'est affirmée la centralisation de la gestion de la Trésorerie, la réalité est davantage celle d'un éclatement des caisses publiques et de la gestion d'où la nécessité,**

à rebours du constat opéré en matière de comptabilité publique d'une centralisation plus grande ou pour le moins effective (la remarque étant rigoureusement la même pour la gestion des instruments d'information).

Concernant enfin la **gestion de la dette** se remarque le même phénomène d'une multiplicité d'acteurs et de caisses préjudiciant une bonne lisibilité ainsi que la conduite d'une politique active visant à son optimisation. **D'où le souhait, ici encore, d'une plus grande centralisation**, toujours à la différence des préconisations en matière d'exécution budgétaire et comptable.

Reste bien évidemment la question du montant de la dette et de son contrôle. L'aspect politique de cette question n'échappe nullement mais elle ne concerne pas que l'Etat emprunteur. Le prêteur doit aussi avoir une saine vision des capacités d'absorption et de gestion de l'emprunteur avant d'accorder le bénéfice du prêt. Ce qui doit conduire à la fois à préciser les règles du jeu et, dans un certain nombre de cas, à réduire ce « poids du passé » par des remises ou atténuations.

Rétablir en effet une situation « gérable » par le pays emprunteur va de pair avec la réussite d'une modernisation/rationalisation de son système budgétaire et comptable car cette dernière resterait vaine si elle devait être obérée par des charges excessives de versements d'intérêts ou d'amortissement du principal.

CHAPITRE 4

LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

Les difficultés en ce qui concerne le contrôle de l'exécution du budget sont importantes et présentent un caractère récurrent. Les dysfonctionnements et les échecs du domaine sont régulièrement et souvent minutieusement répertoriés dans de nombreux rapports tandis que du point de vue de ses causes profondes, l'analyse du phénomène donne lieu à des approches parfois divergentes.

Section 1 – Les approches en présence

§ 1- La question de la pertinence du modèle français

D'une manière générale, et dans la mesure où les dispositifs en vigueur dans les pays francophones de l'Afrique Subsaaharienne empruntent très largement au modèle français, du moins de manière formelle, deux grands types de positions à l'égard de ce modèle se font jour à travers les rapports étudiés. Dans certaines analyses, c'est sur le **fond la pertinence de l'application de ce modèle dans le contexte africain qui se trouve posée**. (cf. notamment rapport FMI, *Comment fonctionnent les systèmes du Trésor dans les pays francophones de l'Afrique Subsaaharienne*, 2002). Pour d'autres (les plus nombreuses) où le bien-fondé du modèle n'est pas a priori remis en cause, c'est davantage **sa perfectibilité et une meilleure adaptation au contexte concerné qui doit être recherchée, en particulier en remédiant aux différentes carences qui l'affectent sur le terrain institutionnel** (cf. à cet égard les différentes recommandations régulièrement présentées dans les rapports sur le sujet).

Ces deux types d'analyses ont des conséquences importantes tant du point de vue de la compréhension des problèmes et dysfonctionnements actuels que des orientations méthodologiques à prendre en vue d'une amélioration de la gestion budgétaire de ces pays.

Elles conditionnent d'abord la question de savoir si ces problèmes et dysfonctionnements sont imputables soit à **un modèle intrinsèquement non approprié au contexte des pays étudiés**,

soit aux carences ou altérations dont il est l'objet. Elles conditionnent ensuite les réponses qu'il convient d'apporter. Ce qui veut dire, dans le premier cas, qu'il ne faut pas partir d'un modèle existant mais qu'il faut **rechercher des dispositifs originaux appropriés**, mieux adaptés à la réalité des pays concernés. En revanche, si l'on se place dans le second cas, il s'agit alors de **s'attacher à améliorer l'existant à partir des « fondamentaux » du modèle français**.

Ces problèmes méthodologiques et les divergences d'approche qui s'ensuivent se retrouvent illustrées dans différents rapports.

- Un rapport FMI 2002 (*Comment fonctionnent les systèmes du Trésor dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne*) illustre la première catégorie d'analyses relevée ci-dessus. **Partant du constat selon lequel les systèmes du Trésor (au sens de système de gestion des dépenses publiques) dans ces pays « s'apparentent à bien des égards au modèle français de gestion des dépenses publiques des années soixante car celui-ci leur a servi de modèle », ce rapport relève à juste titre que certains éléments – clés de ce système – ont évolué « de manière inattendue et malencontreuse » en raison de différences liées au contexte économique et administratif, et notamment parmi eux un élément fondamental du système français, la séparation stricte entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable public. D'où la question posée dans cette étude de la pertinence de cette règle dans le contexte des pays francophones de l'Afrique subsaharienne, et l'appréciation selon laquelle elle « ne devrait pas être considérée comme un élément essentiel du système puisqu'elle crée des chevauchements et des délais dans la comptabilisation ».**

Vue comme une **règle rigide, d'une portée limitée** dans le cas français (existence de procédures dérogatoires, indépendance non toujours effective du comptable lorsque celui-ci est parfois le « subalterne de l'ordonnateur » (cas de la DGI), cette **règle, selon le rapport précité, ne peut nécessairement qu'avoir une efficacité très limitée en Afrique**, principalement en raison des déficiences importantes qui affectent les systèmes de gestion financière publique sur le terrain institutionnel (avec notamment le manque d'indépendance du comptable, la quasi-impossibilité de faire respecter le principe de la responsabilité financière, l'absence d'une comptabilité fiable et sincère, le mauvais fonctionnement du système juridictionnel). D'où, dans la pratique, une réalité et une effectivité très limitée de la règle ordonnateur-comptable de par les multiples ajustements de circonstances qui ont estompé la distinction entre la phase administrative et la phase comptable de la gestion financière publique, et qui surtout ayant été intégrés au système ont fini par compromettre

et vider de sens la séparation entre les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable, de même que l'ensemble des contrôles intégrés au processus d'exécution du budget.

Le même rapport conclut au total **que « l'application du « principe » dans ces pays est généralement une affaire très coûteuse pour l'Etat et qu'elle ne permet pas de gérer efficacement le processus de dépenses »**. Très logiquement et par voie de conséquence, il estime que la distinction ordonnateur-comptable ne devrait pas être considérée comme un élément essentiel du système puisqu'elle crée des chevauchements et des difficultés.

Dans le même ordre d'idées, on trouve abordé dans ce même rapport **un deuxième terrain de critique qui concerne la loi de règlement**. Constatant que celle-ci a en Afrique « une importance encore plus limitée qu'en France » pour différentes raisons (absence de soldes significatifs des comptes du Trésor, manque d'indépendance des services d'audit, carences dans l'établissement des comptes de gestion...), le rapport conclut en conséquence à l'intérêt très relatif de ce dispositif en tant qu'objectif à poursuivre. Allant même plus loin, il considère que la valorisation de cet objectif, et notamment l'importance que les bailleurs de fond accordent à la préparation de la loi de règlement « nuit aux gouvernements qui cherchent plus sous la pression extérieure à établir des situations d'exécution du budget que de mettre en œuvre certaines fonctions essentielles comme la tenue d'une comptabilité claire et sincère, l'enregistrement quotidien des opérations et le rapprochement régulier des comptes ».

Il en irait par ailleurs de même avec l'accent mis par les bailleurs sur le suivi des opérations de trésorerie et le TOFE, ce qui réduirait, selon le rapport, l'importance qu'il faudrait accorder à la comptabilité et ce qui a pour conséquence de saper le processus budgétaire.

Les critiques qui précèdent – caractère inapproprié de la règle ordonnateur-comptable au regard du contexte africain, valorisation inutile voire même néfaste de la loi de règlement comme objectif à réaliser – si elles concernent des éléments fondamentaux du modèle français, s'assortissent néanmoins d'appréciations positives à l'égard de certains autres dispositifs de ce dernier. Il en est ainsi notamment du contrôle a priori exercé par le contrôleur financier, qui permet d'obtenir une comptabilité des engagements et d'établir ensuite un bilan des engagements impayés et arriérés, et qui joue donc un rôle important au regard des besoins des systèmes d'information comptable des pays concernés. Il en est de même du contrôle du comptable public au stade du paiement qui permet de déterminer les opérations achevées et les engagements tenus (v. Rapport FMI 2002).

L'adhésion sur ces points n'est pas **toujours exclusive de propositions d'aménagements ou d'adaptations**. Il en est ainsi notamment à **l'égard du contrôle a priori** (cf. le projet PERC Banque Mondiale qui préconise un contrôle a priori limité à certaines dépenses, ainsi que de supprimer le contrôle du contrôleur financier sur les mandats de paiement) où l'on constate toutefois des divergences notables d'appréciations entre experts comme le montre par exemple le rapport de la Mission de suivi au Bénin de l'application des directives portant harmonisation du cadre juridique comptable et statistique des finances publiques dans l'UEMOA (octobre 1999). Les auteurs du Rapport (J. B. Gnaro, Directeur des finances publiques à la Commission de l'UEMOA, Y. Gelezeau, Expert au Département Finances Publiques du FMI, M. Bua, Chargé de mission, MAE France), relèvent sur ce point que les « propositions du projet PERC Banque Mondiale vont à l'encontre des directives UEMOA » et risquent par conséquent d'engager les autorités des différents pays concernés « dans des voies contradictoires ». Il n'y est pas contesté que les propositions PERC « peuvent être intéressantes » mais l'accent est mis sur l'intérêt à les apprécier « au regard du changement culturel qu'elles induisent par le passage d'un contrôle a priori au contrôle a posteriori » ainsi que de l'urgence à ce que la responsabilité des ordonnateurs, considérablement accrue, soit « parallèlement sanctionnée par la prise effective de sanctions appropriées en cas de dérapage ».

Dans la plupart des autres analyses, la recherche des adaptations et améliorations possibles se trouve sous-tendue au contraire par la référence implicite et l'adhésion au modèle français, avec la conviction que les dysfonctionnements constatés dans les pays de la zone trouvent leur cause dans les écarts ou déviations par rapport à ce modèle non pas dans l'inadaptation de ce dernier à la réalité africaine.

C'est ainsi par exemple qu'il est régulièrement insisté sur **l'absence d'effectivité d'un cadre institutionnel et juridique, jugé par ailleurs suffisant au plan formel** (« l'enjeu pour les Etats africains semble plus consister en une réhabilitation du matériau juridique existant qu'en une augmentation de leur arsenal » ou encore sur l'effet « boule de neige » des problèmes (« les problèmes budgétaires africains s'inscrivent dans le cadre d'un cercle vicieux conduisant les carences de l'élaboration à se répercuter dans l'exécution et inversement ») (Rapport Million *Procédures d'élaboration et de contrôle budgétaire* ; projet de rapport 1995). Il y est régulièrement souligné, de même, la **nécessité de renforcer ou de restaurer l'architecture des contrôles a priori - les analyses en faveur du renforcement du contrôle a posteriori, notamment en matière d'engagement de la dépense, relevant d'« une approche anglo-saxonne mal adaptée à la sociologie africaine »**

(Rapport MAE, *La fonction budgétaire*, 2000) – l'accent étant plus particulièrement mis dans les dernières années **sur les progrès restant à faire en termes institutionnels et de moyens** (centralisation excessive de la gestion financière publique et déconcentration insuffisante de la prise de décision, circuit de la dépense lourd et confus, informatisation limitée, formation des personnels...).

§ 2- Les terrains de convergence

Les clivages méthodologiques relevés ci-avant, et notamment **la question du bien-fondé ou non du modèle français de gestion financière publique, sont très largement atténués par un certain nombre de convergences que l'on observe depuis quelques années**, des convergences qui s'établissent aussi bien lors d'actions (cf. travaux réalisés en Côte d'Ivoire dans les domaines budgétaires et comptables sur une basse d'approche où FMI et coopération française se sont retrouvés solidaires) que sur le plan des analyses.

Ces convergences se vérifient notamment dans **des travaux relatifs au contrôle de la dépense publique, ses insuffisances et les mesures à apporter**. Ainsi à l'issue du séminaire sur le contrôle de la dépense publique organisé conjointement par l'Institut de formation du FMI et la coopération française le 6/10/1995 à Ouagadougou à l'Ecole nationale des régies financières, six grands thèmes de recommandations en vue d'un cadre de mise en œuvre cohérent et complet d'un système de contrôle de la dépense publique efficace ont été dégagés, fondés sur des constats qui indirectement, montrent **des approches positives partagées à l'égard de certains dispositifs du modèle français** ; il en est ainsi en ce qui concerne le **contrôle financier**, avec le constat de l'autorité insuffisante de celui-ci face au contrôle d'opportunité, il en est de même pour le **contrôle du service fait**, avec le constat de la faiblesse de ce dernier à laquelle il faudrait remédier. On relèvera que la **reconnaissance du caractère positif de certains des dispositifs du modèle français est même allée dans ces travaux jusqu'au principe de l'ordonnateur-comptable, à mettre en place sous une forme aménagée** (« le principe de l'ordonnateur unique est une nécessité dans le contexte de développement actuel pour assurer la régulation des crédits budgétaires en fonction de la trésorerie disponible »)...

Des convergences importantes continuent à s'observer au cours des dernières années, tant en ce qui concerne l'approche méthodologique que les dispositifs souhaitables. **Le refus d'une transposition pure et simple de modèles en vigueur dans les pays développés, ou encore d'objectifs trop globaux ou trop ambitieux apparaît comme un souci partagé** (cf. Rapport MAE, La fonction budgétaire, 2000 : « problématique pour une amélioration de la fonction budgétaire : se fixer des objectifs simples en évitant la transposition systématique des modèles appliqués dans les pays développés »). **Il en va de même avec l'approche très positive dont certains dispositifs de contrôle font l'objet (contrôle financier, contrôle du comptable public,** (Rapport FMI, 2000, cf. sur ce point nos remarques, supra).

Ces convergences sont source d'espoir. Elles montrent d'abord que **les débats ne sont pas nécessairement enfermés dans l'attachement à un modèle et sa survalorisation**. Elles représentent par ailleurs un pas important vers une réflexion plus coordonnée, ce qui est un élément fondamental au regard des recherches visant à répondre au mieux aux besoins des pays étudiés.

Section 2 – Le contrôle de l'exécution budgétaire : état des lieux

L'architecture institutionnelle du système de contrôle de l'exécution budgétaire dans les pays de la zone étudiée **repose en théorie, comme dans le modèle français, sur la distinction entre deux grands types de contrôles :**

- en premier lieu le contrôle interne, de nature administrative, réalisé tantôt a priori, concomitamment ou a posteriori en vue de s'assurer de la régularité des opérations de dépenses ;
- en second lieu le contrôle externe qui en principe s'entend de deux types de contrôles : le contrôle des comptes assuré par un organisme indépendant ; le contrôle parlementaire en cours et en fin d'exécution.

La réalité fait apparaître toutefois que **cette similitude n'a qu'un caractère très formel et qu'elle ne se vérifie pas dans le fonctionnement effectif des institutions et procédures de contrôle. Son domaine est par ailleurs limité dans la mesure où le contrôle externe par un organisme réellement indépendant ne se constate dans pratiquement aucun des pays de la zone. On ne peut donc considérer pour ces raisons que le modèle français de contrôle de**

l'exécution budgétaire s'applique véritablement dans ces pays, même avec des déviations ou imperfections. Ce modèle est certes le socle initial à partir duquel les systèmes actuels se sont enracinés. Mais comme il a été observé à juste titre, les ajustements d'ampleur qui lui ont été apportés depuis de nombreuses années, soit à l'initiative des pays eux-mêmes, compte tenu par exemple de la faiblesse de leurs moyens en personnel qualifié, soit encore sous la pression des circonstances (cf. sur ces points Rapport FMI 2000, cit.), ont abouti à des transformations notables par rapport au modèle originel sans par ailleurs que ces ajustements et transformations aient débouché sur un modèle propre, correspondant à la réalité et à la culture de chacun des pays de la zone.

D'où ce qui paraît continuer à être **la caractéristique majeure du système actuel de contrôle de l'exécution budgétaire dans les pays étudiés : un système très largement incohérent et dépourvu de toute logique globale, des dispositifs le plus souvent formels lorsqu'ils ne sont pas contradictoires.**

De ce point de vue, la **logique d'harmonisation en cours pour les pays de la zone UEMOA** peut certainement être analysée comme **une chance pour un renouveau et l'émergence d'un système authentiquement africain de finances publiques** ; sous la réserve en premier lieu que les dispositifs de l'harmonisation ne pratiquent pas par trop eux-mêmes une **transposition excessive de modèles extérieurs et qu'ils soient par ailleurs adaptables sans difficultés pour les pays concernés** (certaines directives de l'UEMOA sont jugées trop complexes pour certains pays, comme par exemple le Mali) ; sous la réserve en second lieu que les Etats eux-mêmes démontrent leur volonté d'internaliser les directives, une attitude qui ne s'est exprimée jusqu'ici que dans quelques pays (Bénin, Mali notamment) et avec de surcroît des écarts importants entre les pratiques et les dispositions des directives.(v. rapport UEMOA relatif à l'application des directives portant harmonisation du cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques 1999).

Une grande partie des difficultés dont souffre le système résulte d'une manière générale de l'organisation particulièrement confuse et éclatée de la dépense, - pluralité des circuits d'exécution et des acteurs, ampleur des procédures dérogatoires, caractère le plus souvent fictif de la distinction entre la phase administrative et comptable (cf. chapitre exécution sur ce point) - et de l'absence d'un système d'information comptable fiable en résultant (défaut de comptabilité d'engagement et de comptes de gestion, défaut de pièces justificatives ...).

Ces éléments sans lesquels il ne peut y avoir une réelle effectivité du contrôle de l'exécution budgétaire s'accompagnent par ailleurs **en ce qui concerne les systèmes de contrôle eux-mêmes, de dysfonctionnements et lacunes persistants, et ce aussi bien du point de vue des institutions que des procédures et des moyens.** La persistance de ces dysfonctionnements et lacunes sur la longue durée est en même temps un symptôme significatif, fréquemment relevé dans plusieurs rapports, d'une **tradition forte et durable de résistance au contrôle de la part de la sphère politico-administrative, - et particulièrement d'une tradition de non-reddition des comptes -.**

§ 1- La situation du contrôle interne

Pour la plupart des pays de la zone, les différents rapports font régulièrement apparaître **d'importants dysfonctionnements en ce qui concerne le contrôle interne de la dépense publique.** Ces dysfonctionnements s'observent particulièrement en ce qui concerne les contrôles administratifs et comptables relatifs au suivi de la dépense, les carences dans ces domaines étant imputables très largement à une organisation de la dépense particulièrement confuse du fait de la multiplicité des circuits et des acteurs (A). Par ailleurs, les contrôles administratifs a posteriori ne sont pas sans apparaître eux-mêmes confus et souvent redondants (B).

A) Les contrôles administratifs et comptables du suivi de la dépense

1) Un champ d'application limité : l'absence de contrôle sur les opérations financées sur ressources extérieures

Dans les Etats où continue à se maintenir la pratique traditionnelle d'un budget distinct pour l'investissement public et les opérations financées sur ressources extérieures (Bénin, Togo, Sénégal,), et même dans ceux où ce budget est intégré dans la loi de finances (Burkina-Faso, Cameroun) on observe une **pluralité de circuits d'exécution de la dépense publique selon l'origine du financement,** avec au moins deux circuits principaux selon que les dépenses sont financées sur ressources externes ou internes, sans préjudice d'autres circuits lorsque les bailleurs de fonds apportent leur concours sous forme de dons (dans ce cas ni les ressources, ni les dépenses

ne sont portées en exécution budgétaire).

L'existence de ces circuits d'exécution spécifiques n'est pas en soi particulièrement préjudiciable, en particulier au regard de l'attribution conforme à l'objectif fixé. Elle l'est dans la mesure où **ces opérations se trouvent exécutées en dehors de tout contrôle véritable et de suivi effectif en étant réalisées en dehors des règles de droit commun et notamment en dehors du respect de la règle ordonnateur-comptable qui formellement prévaut pourtant dans tous les pays francophones de la zone ainsi que de la règle de l'unité de trésorerie**. Si officiellement, les dépenses de fonctionnement et d'investissement financées sur ressources extérieures sont exécutées par une autorité administrative en charge de leur gestion (voir ci-après), en réalité dans la pratique, les opérations sont initiées par les chefs de projets qui les engagent, les ordonnent et vont même jusqu'à émettre des chèques sur les comptes bancaires dans lesquels les fonds ont été mis à leur disposition. Parallèlement, ces mêmes opérations ne sont pas soumises au contrôle financier de droit commun (ce contrôle étant assuré par l'autorité administrative officiellement en charge des opérations, cette dernière cumulant dans ce cas la fonction d'ordonnateur et de contrôleur financier). Il est à noter par ailleurs que ce sont les chefs de projets qui matériellement tiennent la comptabilité des opérations, lesquelles ne sont pas reprises dans la balance du Trésor. L'existence de ces procédures spécifiques qui s'effectuent en dehors du cadre de droit commun mais surtout sans contrôle véritable fait évidemment courir des risques financiers élevés.

Les observations qui précèdent s'appliquent à une grande partie des pays de la zone étudiée, et **ce indépendamment de la diversité des cadres juridiques** à travers lesquels sont gérées les opérations sur ressources extérieures. Si le recours aux caisses spéciales (qui permet de donner une capacité illimitée d'obtenir des fonds de ressources générales sans qu'aucun contrôle ne soit exercé) ainsi qu'aux régies d'avances est sans doute le plus répandu, les autres dispositifs utilisés ne paraissent pas apporter plus de garanties. On évoquera ci-après à titre d'exemple les différents circuits observés dans ceux des pays pour lesquels on dispose d'une information qui permet d'éclairer les carences évoquées.

Au Bénin, les dépenses de fonctionnement et d'investissement sur ressources extérieures sont théoriquement exécutées et contrôlées dans le cadre d'un établissement public administratif sous tutelle du ministère des finances, la Caisse autonome d'amortissement, dont les comptes sont contrôlés par deux commissaires aux comptes qui soumettent leur rapport au conseil d'administration de la Caisse. Le directeur de la Caisse, ordonnateur, ordonnance la mise à disposition des fonds aux chefs de projets, les ordonnancements étant transmis à l'agent comptable de la Caisse (qui est

le directeur de la comptabilité de celle-ci) qui verse les fonds dans des comptes ouverts dans des banques au nom des chefs de projets. L'agent comptable de la Caisse ne tient pas une comptabilité auxiliaire permettant de décrire les dépenses selon leur nature. Par ailleurs la comptabilité de la Caisse n'est qu'une comptabilité de trésorerie qui n'enregistre que les encaissements/décaissements, sans enregistrer les engagements. **L'Etat ignore ainsi le montant de ses engagements vis-à-vis des tiers.**

Au Burkina-Faso, où une volonté de centraliser au Trésor les fonds de projets semblerait exister - bien que les disponibilités des projets d'investissement soient encore fréquemment dans des banques (rapport UEMOA) - les engagements sur la part financée par les bailleurs sont pris par le directeur général de la coopération qui, en sus, exerce une mission de contrôle financier à leur égard en vérifiant la conformité des dépenses au regard des dispositions des conventions, alors même qu'un autre contrôleur financier a été désigné pour exercer le contrôle financier des dépenses financées sur ressources extérieures. Dans la pratique, les opérations sont effectuées par les chefs de projets qui presque tous ont la qualité de régisseur d'avances. Cette situation se rencontre, par exemple, dans le domaine de l'éducation et de la santé pour les opérations financées sur ressources extérieures (i.e. : le Bureau Projet Education, gestionnaire direct de ces ressources en matière d'éducation, dont le responsable est nommé par les autorités du pays).

Au Mali, les investissements financés sur ressources extérieures sont en principe de la compétence du ministre de l'économie et du plan, ordonnateur délégué. Mais ici encore, dans la pratique ce sont les chefs de projets qui engagent, ordonnent et payent les dépenses, se comportant en véritables administrateurs de crédits sans avoir la qualité de régisseurs d'avances. Les ressources extérieures ne sont pas centralisées, les fonds sont versés directement sur les comptes de projets ouverts dans les banques, sans centralisation par le Trésor.

Au Sénégal, c'est le directeur de la dette et de l'investissement qui a qualité d'ordonnateur délégué pour la gestion des projets d'investissement. Toutefois les disponibilités pour ces projets sont absentes du circuit du Trésor (étant déposées dans des comptes bancaires). La mise à disposition des fonds pour les chefs de projets intervient à l'initiative du directeur de la dette et de l'investissement qui établit lui-même les chèques (cumulant ainsi deux fonctions celle d'ordonnateur et celle de comptable). La DDI est dépourvue de moyens pour contrôler les projets sur place.

Au Togo, l'exécution des opérations d'investissement, confié à la direction du financement et du contrôle de l'exécution du plan du ministère du Plan est de fait assurée par les chefs de projets qui agissent tout à la fois comme administrateurs de crédits et ordonnateurs. Le contrôle financier des opérations est assuré par la direction du financement et du contrôle de l'exécution du plan, non par les services du contrôle financier de droit commun..

Si ces dispositifs qui tendent à une particulière opacité de l'utilisation des ressources extérieures doivent indiscutablement être revus et redéfinis, **ils ne peuvent l'être de manière pertinente que dans le cadre d'un ensemble de réformes relatives aux circuits de la gestion publique, tendant notamment à la simplifier et la rendre plus efficace.** Comme on l'a déjà dit (cf. supra, chapitre 1 de ce titre), ce sont en effet en grande partie les carences et dysfonctionnements en la matière qui sont à l'origine de la création de dispositifs dérogatoires pour la gestion de l'aide extérieure, une **initiative encouragée parfois par les bailleurs eux-mêmes** en vue d'une plus grande sécurisation des fonds (cf. les procédures spéciales pour l'exécution des opérations PPTE) mais qui débouche dans ce dernier cas sur le risque d'une « sanctuarisation » du domaine concerné, au détriment du reste de la gestion publique.

D'un autre côté, **le poids des résistances et des blocages en ce domaine ne doit pas être mésestimé.** Ainsi au Cameroun, un des rares pays où des progrès sensibles dans la gestion budgétaire ont été enregistrés par les observateurs ces dernières années (cf. Rapport Barrier, FMI 2001 sur l'assistance technique budgétaire au Cameroun, cf. également Rapport 2AC, 2001), les mesures en faveur d'un meilleur suivi des financements extérieurs mises au point avec l'ensemble des bailleurs de fonds dans le cadre du plan d'action pour l'amélioration de la gestion publique se sont heurtées à de « fortes résistances et blocages à la réhabilitation des contrôles et du suivi de l'aide extérieure » ; ainsi le dispositif de suivi des financements extérieurs mis au point avec l'ensemble des bailleurs de fonds n'était toujours pas implanté et opérationnel plusieurs mois après ; elles se sont heurtées également au poids des traditions et habitudes (perpétuation en dépit de la refonte du cadre institutionnel et juridique réalisée à partir de 1997 du partage non fonctionnel entre budget de fonctionnement relevant du ministère des finances et budget d'investissement relevant du ministère du plan et de l'aménagement du territoire. (cf. Rapport Barrier, FMI).

2) Un contrôle administratif et comptable de la dépense non maîtrisé

Indépendamment du problème relatif à l'absence de contrôle effectif sur les opérations financées sur ressources extérieures, examiné précédemment, le **contrôle effectif de la dépense publique sur ressources internes connaît lui aussi dans les pays de la zone des lacunes importantes**. Ces carences tiennent d'une manière générale au caractère confus et obscur du système de gestion de la dépense publique qui n'apparaît pas sous-tendu par une rationalité suffisante. Bien que la règle ordonnateur- comptable public en est en théorie le socle fondamental, cette règle n'a en réalité qu'une application des plus limitée, soit en raison des nombreux ajustements qui lui ont été apportés (procédures dérogatoires notamment), soit **de par un cadre institutionnel générateur lui-même de dysfonctionnements (centralisation excessive), soit encore de par la faiblesse des moyens administratifs** (humains et matériels) dont souffrent généralement les pays de la zone.

Il en résulte que **les contrôles intégrés du processus d'exécution du budget, contrôles administratifs et contrôles comptables, qui sont inhérents au modèle ordonnateur-comptable, ne sont pas appliqués ou ne fonctionnent pas d'une manière satisfaisante**. Les réponses au questionnaire adressé dans chacun des pays de la zone montrent un jugement très majoritairement négatif porté sur le contrôle interne (jugé insuffisant au Tchad et au Cameroun (sans autres précisions) caractérisé par « trop de contrôles internes ce qui provoque des retards, » (Burundi) « source de rigidité excessive de par le caractère trop formaliste des contrôles et des comportements des contrôleurs » (Guinée) ainsi que du « fait de la redondance des contrôles de l'ordonnateur et du comptable » (Sénégal), « d'une portée limitée en l'absence ou en raison de l'insuffisance de sanctions dissuasives ainsi que par le recours trop fréquent à des procédures dérogatoires » (Guinée).

Un rapport UEMOA (nov. 1999) adressait à cet égard une triple recommandation en vue d'une amélioration de la situation en préconisant que soient appliquées dans les pays concernés les directives relatives au règlement général sur la comptabilité publique, notamment celles en matière de déconcentration des pouvoirs de l'ordonnateur, que soit instituée une mission du contrôle financier pour la dette et les opérations d'investissement, et que soit désigné un comptable assignataire pour les opérations d'investissement sur ressources extérieures. Ces préconisations ne semblent pas cependant – sauf partiellement dans quelques pays (Sénégal) – avoir connu de suites positives.

a) Les défaillances du contrôle administratif de la dépense

1- Elles tiennent en premier lieu à **l'absence d'unité des procédures d'exécution de la dépense** et notamment à l'importance prise dans la pratique par des procédures spéciales de dépenses qui s'effectuent en dehors des schémas de contrôle administratif et comptable de droit commun (pratique des lettres-télégrammes et des ordres de paiement sans pièces justificatives, dépenses non ordonnancées, paiements par anticipations). Si certains pays comme le Cameroun se sont engagés à en limiter l'usage, l'ampleur du volume des dépenses concernées (plus de 70 % des dépenses d'investissement parfois) donne la mesure de la réalité très limitée des contrôles sur la dépense ainsi que de celle de la règle ordonnateur-paiement dans le processus d'exécution budgétaire.

2- Elles tiennent en second lieu à la **faiblesse du contrôle de l'engagement des dépenses et de la fonction du contrôle financier** que l'on constate pour la plupart des pays de la zone, une **faiblesse qui résulte très largement des défauts de l'organisation de la chaîne de la dépense, dues en particulier à son caractère excessivement centralisé.**

Ici se trouve donc posé le problème de la déconcentration souhaitable de la chaîne de la dépense publique ainsi que de sa décentralisation.

Ainsi le Bénin continue à avoir un système d'exécution très centralisé de la dépense, le ministre des finances étant responsable de tout le processus dépensier, même si depuis 2001 une autorisation d'engagement délégué est octroyée à chaque ministre dépensier. Au Burkina-Faso, où toutes les dépenses étaient traditionnellement ordonnées par le ministre des finances, un programme de déconcentration et de décentralisation est en cours, de même qu'une réforme du système de contrôle interne des paiements avec le concours de la Banque Mondiale (rapport FMI 2001) Au Mali, le ministre des finances ordonnateur général délègue sa compétence au directeur national du budget qui lui-même délègue aux chefs des départements ministériels ; dans la pratique, ce sont les directeurs administratifs qui engagent et ordonnent. Au Sénégal, l'ordonnateur du budget de l'Etat, qui a longtemps été le président de la République, est le ministre des finances. Au Cameroun, en revanche, un important processus de déconcentration de gestion budgétaire a été engagé, chaque ministre étant ordonnateur délégué.

Cette **pratique traditionnelle de l'ordonnateur unique** (généralement le ministre des finances) est donc très largement encore en usage dans nombre de pays, étant la plupart du temps

assortie d'un système de délégation d'engagement de crédits « en cascade » (la délégation étant donnée aux ministres dépensiers, ceux-ci déléguant à leur tour aux hauts responsables administratifs, ces derniers étant ainsi administrateur de crédits) ; il s'ensuit, entre autres conséquences, une **procédure particulièrement lourde et complexe**, avec de multiples étapes, caractérisée notamment par une **rupture du lien entre la personne qui commande le bien ou la prestation** (dans la pratique l'administrateur de crédits qui est chargé d'émettre des « bons d'engagement » visés par le contrôle financier), et celle qui ordonne le paiement (le ministre des finances, ordonnateur unique), ce qui a pour effet par voie de conséquence de **limiter considérablement la portée du contrôle financier qui ne s'exerce pas directement en réalité sur les actes de l'ordonnateur mais sur ceux des administrateurs de crédits**. De par cette dilution des responsabilités qu'induit le schéma, ce n'est **pas seulement l'effectivité du contrôle financier qui s'en trouve remise en cause ; c'est aussi le système d'information comptable qui s'en trouve atteint** ; un rapport FMI 2002 observait ainsi que d'une manière générale avec l'affaiblissement de la fonction du contrôle financier il n'y a pas ou peu de comptabilité d'engagements, les dossiers étant souvent instruits sans enregistrement en comptabilité budgétaire et n'étant comptabilisés qu'au moment de l'ordonnancement (cas du Togo notamment).

3- Une autorité du contrôle financier insuffisante par rapport au contrôle d'opportunité

La question de **l'effectivité du contrôle financier est inséparable de celle de son indépendance par rapport à l'autorité responsable de la dépense. Dans une chaîne de la dépense très centralisée ou insuffisamment déconcentrée comme on l'observe pour la plupart des pays de la zone, l'autorité du contrôle financier peut céder le pas devant le contrôle d'opportunité**, notamment lorsque les actes d'ordonnancement relèvent du seul ministre des finances.

Il importerait de ce point de vue non seulement **que les attributions du contrôle financier soient clairement définies, mais surtout qu'il fasse l'objet d'une déconcentration suffisante en étant installé au sein de chaque ministère** (v. en ce sens le rapport Barrier, 2001, Cameroun). Il conviendrait également **que l'autorité hiérarchique de rattachement d'une part ne soit pas en même temps chargée de l'ordonnancement de la dépense (cas fréquemment constaté), d'autre part soit placée à un niveau supérieur à celui de l'exécution** (cf. par exemple le Cameroun où les contrôleurs financiers provinciaux sont rattachés aux services extérieurs du ministère des finances.)

4- On indiquera ci-après quelques éléments significatifs de **la faiblesse structurelle du contrôle financier** dans ceux des pays pour lesquels des informations ont pu être recensées à ce sujet :

- **Cumul des fonctions d’ordonnateur et celle du contrôle financier :**

Ainsi au Sénégal, pour les opérations d’investissement, les fonctions du contrôle financier sont exercées de fait par le responsable en charge de ce secteur, c’est-à-dire le directeur de la dette et des investissements qui est par ailleurs ordonnateur. Au Togo, le contrôle financier – qui saisit les bons d’engagement pour les dépenses de fonctionnement émises par les administrateurs de crédit – agit dans la pratique en ordonnateur, non en contrôleur.

- **Absence de contrôle financier sur l’engagement de certaines dépenses :**

Au Bénin le contrôle de l’engagement des dépenses sur ressources internes connaît des limites avec la **pratique d’engagements systématiques à caractère provisionnel** (pour la quasi-totalité des dépenses de matériel, les fonds étant mis à disposition des administrations par trimestre par « engagements ») ; pour les autres dépenses les engagements ne sont enregistrés qu’au moment où les besoins d’ordonnancement apparaissent ; en conséquence il n’y a pas de véritable comptabilité d’engagement.

- **Place et rôle confus du contrôle financier lié à une déconcentration insuffisante de la fonction d’ordonnateur**

Au Burkina-Faso, pour les dépenses au plan déconcentré, les crédits délégués sont engagés au plan déconcentré par le gestionnaire local qui prend des propositions d’engagement qu’il soumet au contrôle financier local. Une fois visée la proposition de dépenses devient une véritable commande de l’Etat, notifiée par le gestionnaire de crédits, le **contrôleur financier intervenant finalement comme un ordonnateur**, tandis que de même le gestionnaire de crédit se comporte comme un ordonnateur secondaire. Par ailleurs, après service fait, l’ordonnancement de la dépense est effectué au plan central sans que le contrôle financier local intervienne.

Au Mali, compte tenu d'une déconcentration insuffisante, ce sont les directeurs administratifs et financiers qui, dans la pratique engagent et ordonnancent les dépenses de personnel, de matériel, de transfert et d'investissements financées sur ressources internes, tandis que, du fait de la pluralité des circuits d'exécution, le remboursement de la dette est initié par le directeur général de la dette publique en tant qu'administrateur de crédits.

Les dépenses de l'Etat au plan déconcentré (sauf celles financées sur ressources extérieures) y sont engagées et ordonnancées par les directions régionales du budget (DRB). Ces DRB agissent par délégation de hauts commissaires désignés comme ordonnateurs secondaires mais qui en réalité sont ordonnateurs délégués. Les actes de dépenses vont visés par les directeurs régionaux du contrôle financier.

Le Sénégal dont la chaîne de la dépense est semble-t-il en rénovation, se caractérise par une procédure de la dépense particulièrement lourde (14 étapes pour la seule phase administrative) dans laquelle la **pratique traditionnelle du contrôle financier varie selon la nature des opérations** ; les engagements et ordonnancements des dépenses de fonctionnement sont visés par les inspecteurs des opérations financières (IOF), qui exercent les fonctions de contrôleur financier ; pour les opérations d'investissement, la fonction de contrôle financier est exercée de fait par le directeur de la dette et des investissements).

Pour les premières, les propositions d'engagements sont adressées par l'administrateur de crédits à l'IOF qui fait suivre le dossier à la direction du budget (division du contrôle des engagements), le directeur du budget étant ordonnateur délégué. La préparation du dossier de liquidation est assurée par l'administrateur de crédit après service fait. Le dossier est transmis à l'IOF pour visa ; celle-ci transmet le dossier à la division du contrôle des engagements de la direction du budget pour signature valant ordonnancement.

Au Togo, le **contrôle financier** des opérations de fonctionnement de l'Etat est assuré **par la direction des finances qui est ordonnateur délégué**. Le contrôle financier des opérations d'investissement est assuré par la direction du financement et du contrôle de l'exécution du plan.

Au Cameroun, l'on observe en revanche **un bon positionnement du contrôle financier dans la chaîne de l'exécution budgétaire** (cf. rapport 2AC, 2001), qui fait suite à l'important processus de modernisation de cette dernière initié avec le concours du FMI (v. Rapport Barrier, 2001). La déconcentration de la gestion budgétaire (chaque ministre étant ordonnateur délégué)

s'est accompagnée de la déconcentration du contrôle financier. Un contrôleur financier est ainsi placé auprès de chaque département ministériel et une nouvelle procédure de la dépense assurant une liaison plus directe et plus rapide entre ordonnateur, contrôle financier et comptable a été mise en place et appliquée.

Dans ce pays, **l'impact de la réforme du point de vue de l'effectivité du contrôle financier ainsi rénové se heurte toutefois à certaines difficultés** qui demeurent : **enchevêtrement et chevauchement des contrôles** de la matérialité de la dépense qui continuent à relever en droit ou de fait de différentes structures (direction de la comptabilité-matière, contrôle financier, sous direction des contrôles du ministère du plan et de l'aménagement du territoire). Le rapport Barrier, 2001, relevait à cet égard nombre de difficultés significatives : **résistances importantes** opposées à la suppression du visa de conformité du ministère du plan et de l'aménagement du territoire sur les bons d'engagement des dépenses d'investissement ; poursuite de certaines procédures exceptionnelles même si elles sont limitées ; **relative fragilité institutionnelle du contrôle financier résultant de l'absence de rattachement clair de la fonction**, le contrôle financier de l'Etat relevant de la direction du budget sans que les textes l'affirment clairement, le rattachement des contrôleurs provinciaux n'étant pas davantage expressément précisé (un élément pourtant fondamental dès lors que le contrôle financier local a longtemps pâti d'être soumis au bon vouloir des gouverneurs locaux ; même s'il semble de fait être aujourd'hui rattaché aux services extérieurs du ministère des finances ce choix n'assoit pas suffisamment son autorité). Par ailleurs, comme dans bon nombre de pays de la zone, **les contrôleurs financiers ne constituent pas un corps spécialisé avec un mode de recrutement spécifique sans compter que se pose également la question de la faiblesse de leurs moyens.**

En République de Guinée, selon les informations recueillies, des réformes importantes sont en cours pour renforcer et rationaliser le contrôle de la dépense publique et accélérer la déconcentration budgétaire, en particulier en donnant au contrôleur financier les moyens d'exercer de manière optimale ses attributions pour améliorer la qualité de la dépense publique. Toutefois l'efficacité pratique de ces mesures apparaît dépendre pour l'avenir de la systématisation des irrégularités constatées, et **notamment du rôle actif en la matière du juge des comptes.**

5- Indépendamment de son positionnement dans la chaîne de la dépense publique, le contrôle financier, d'une manière générale, semble souffrir partout d'une identité insuffisante liée à l'absence de corps spécifique et de mode de recrutement institué (cette observation s'appliquant d'ailleurs à toutes les fonctions de contrôle) de même qu'à l'insuffisance de ses moyens.

Cette observation concerne y compris les pays qui se sont engagés dans la voie d'une déconcentration et d'une rénovation des procédures d'exécution de la dépense publique fondée sur la restauration d'un lien direct entre ordonnateur- contrôle financier- comptable (Cameroun). Un rapport sur l'état des structures et des procédures de contrôle dans ce pays relevait ainsi (rapport 2AC, 2001) que le contrôle financier continuait d'accuser certaines faiblesses au plan institutionnel (absence de clarté du point de vue du rattachement administratif, celui-ci étant non précisé par les textes, absence de corps spécialisé doté d'un recrutement spécifique) ainsi qu'au plan des moyens (certains contrôleurs étant en possession de la mercuriale des prix dans leur outil informatique, d'autres en étant dépourvus).

6- D'un autre côté, et cet élément est un atout pour des mesures tendant à son renforcement, le rôle du contrôle financier, selon les réponses au questionnaire adressé dans chacun des pays de la zone étudiée, fait l'objet d'appréciations très positives, étant appréhendé comme ayant une fonction de premier plan dans le contrôle de la régularité de l'exécution budgétaire. Il est vu notamment comme ayant « un rôle essentiel pour la régularité des dépenses avant engagement et avant ordonnancement » (Guinée), comme « un contrepoids à l'omnipotence de l'ordonnateur » (Guinée), il « permet un contrôle sur place de l'exécution de la dépense » (Sénégal), « il reste la première arme contre la corruption » (Madagascar)

b) Les problèmes du contrôle comptable

Compte tenu des dysfonctionnements précédemment évoqués qui affectent la procédure d'exécution budgétaire (pluralité des circuits d'exécution, des acteurs et des procédures), la fonction du contrôle comptable inhérente à la règle ordonnateur – comptable public, connaît nécessairement d'importantes limites. Les unes trouvent leur cause dans l'hétérogénéité des circuits d'exécution de la dépense publique déjà évoquée, d'autres tiennent aux faiblesses du circuit comptable lui-même.

1. L'hétérogénéité des circuits et des procédures d'exécution de la dépense publique

Une partie des dépenses publiques s'effectuant en dehors de la procédure de droit- commun et de la règle ordonnateur-comptable, en particulier pour les opérations d'investissement financée sur ressources extérieures, **il en résulte un champ d'intervention limité du contrôle comptable**, avec des conséquences par ailleurs importantes du point de vue de la fiabilité et de l'exhaustivité du système d'information comptable (les balances ne contenant ni opérations relatives à la dette, ni opérations d'investissement financées sur ressources extérieures)

Les services comptables n'ont **pas de connaissance précise de l'ensemble des dépenses financées sur ressources internes en raison du système de l'exécution budgétaire des crédits déconcentrés (délégations de crédits)**. Pour l'administration centrale, les crédits délégués sont réputés consommés dès leur prise en charge par les gestionnaires. Ceux-ci restituent au Trésor le solde des crédits restants, sans précision.

2. Les faiblesses du circuit comptable

- **La faiblesse des moyens et méthodes**

La faiblesse des moyens du réseau comptable est l'un des facteurs que l'on trouve relevé dans les rapports sur le sujet. Un rapport FMI 2000 observait à cet égard **l'insuffisance générale d'effectifs qualifiés dans les services de comptabilité** (en partie due au fait que de nombreux agents qui connaissaient bien le système ont pris leur retraite dans les années 1970 et 1980).

Un rapport relatif au Sénégal (2003) mentionnant la faiblesse des effectifs du ministère des finances sénégalais par rapport à la situation des autres pays de la sous-région (Burkina, Mali, Mauritanie) observait que le déficit le plus important concernait la direction générale de la trésorerie et de la comptabilité publique, dotée d'environ 371 agents, soit moins du tiers de ceux du Mali et du Burkina, et un chiffre quasi-équivalent à la Mauritanie.

Le même rapport relevait que cette faiblesse des effectifs s'accompagnait de **déficiences sur le terrain des moyens matériels** - (les postes comptables en région connaissant des conditions très difficiles du point de vue des locaux, le personnel étant par ailleurs payé par les mairies) - ainsi que des méthodes (les postes comptables ne disposant en général ni d'instructions comptables, ni de notes de services produites par la DGCTP).

Un rapport (rapport 2AC) avait relevé en 2002 que certains pays pourtant bien avancés sur le terrain de la modernisation budgétaire (Cameroun) ne disposaient pas de définition réglementaire de la forme et du contenu du compte de gestion. S'agissant de ce pays, il est à noter qu'il y existe une ancienne instruction qui définit le compte de gestion et son contenu et qu'actuellement une nouvelle instruction est en cours d'élaboration.

La question de l'insuffisance des ressources informatiques nécessaires (ressources humaines et matérielles) est également soulevée (cf. rapport Barrier, 2001 déplorant l'« l'insuffisance du management administratif et informatique de niveau élevé au Cameroun » et relevant la difficulté de réformer le centre informatique rattaché aux Finances, « intouchable »).

On notera toutefois qu'une comptabilité auxiliaire est suivie dans ce pays par l'application informatique CADRE (Comptabilité auxiliaire des dépenses et des recettes de l'Etat) depuis mars 2002. Toutefois cette application ne traite actuellement que les dépenses de matériel. Cependant les travaux semblent être en cours et avancés pour l'extension aux autres dépenses et aux recettes. On relèvera également l'existence au Cameroun du système SIGEFI, système intégré des finances publiques.

- **Un fonctionnement défaillant dans la production des comptes**

La faiblesse des effectifs et des moyens s'accompagne d'un fonctionnement le plus souvent défaillant du point de vue de la production des comptes. Bien que le système de comptabilité publique prévoit en général un arrêté et une centralisation des comptes chaque mois, par le réseau des comptables publics, puis leur centralisation nationale par la trésorerie générale avec la production d'une balance consolidée par celle-ci, nombre de pays (dont Sénégal, Cameroun) accusent des **retards importants, la balance consolidée annuelle des comptes du Trésor et les comptes de gestion n'étant pas produits depuis longtemps.**

Un rapport CFFA Sénégal, 2003, relève que la balance consolidée annuelle des comptes du Trésor n'est pas arrêtée depuis 2000 et que les comptes de gestion ne sont pas produits depuis 1998 (ceux de 1997 l'ayant été sans pièces justificatives).

Le rapport 2AC 2001 relatif au Cameroun observait que depuis 1997 les comptables principaux de l'Etat et le Payeur général du ministère de l'économie et des finances ne rendent plus leur compte de gestion ; ils produisent une balance consolidée des comptes de leur ressort territorial sans joindre les pièces justificatives. L'une des raisons de cette carence tient à un vide institutionnel,

résultant de l'absence d'organe chargé de l'apurement des comptes des comptables publics. Au Cameroun, avant 1996 cette mission était confiée à une section du contrôle supérieur d'Etat. Elle lui a été retirée avec l'institution par la Constitution de 1996 d'une chambre de comptes..

- **L'absence d'un comptable centralisateur au niveau national**

La consolidation des opérations des comptables principaux et du payeur général du trésor est assurée généralement par le directeur du trésor et ses services, ce qui revient de fait à lui donner la qualité d'un comptable public d'ordre chargé de la consolidation des opérations. Une mission FMI effectuée au Cameroun considérait à juste titre dans son aide-mémoire du 16 septembre 2001 qu'il serait souhaitable de confier cette attribution à un comptable centralisateur au niveau national, chargé de consolider l'ensemble des écritures en charge de l'exécution du budget. La création de cette instance (ACCT) a été prévue dans le décret du 30 juin portant organisation du MINEFI et elle est en cours d'installation.

- **Une clarification insuffisante du statut de comptable public**

Plusieurs pays de la zone ont conservé une fonction de contrôle spécifique traditionnelle pour les acquisitions de biens et matériels, **le service de contrôle de la comptabilité matière** étant chargé notamment de vérifier la réalité du service fait.

Outre que l'opérationnalité des contrôles de ce service ne paraît pas toujours satisfaisante - un rapport FMI de 1998 relatif à la redondance des contrôles préconisait d'ailleurs la suppression de cette fonction de contrôle, au Cameroun une circulaire du 30/7/2001 soulignait l'existence de « graves dysfonctionnements » et un rapport faisait état d'atteintes à la fortune publique s'élevant à 6,9 millions de FCFA pour 2001-2002- et qu'il aboutit à des chevauchements de compétences (aussi bien vis-à-vis du contrôle financier que du contrôle exercé par le comptable public), un second type de problème concerne le statut et l'identité de comptable public ; **le comptable-matière est en effet assimilé à un comptable public, avec toutefois des obligations très assouplies par rapport à celui-ci (n'étant pas tenu par exemple à l'obligation de cautionnement).**

B) Les contrôles internes a posteriori

La situation dans ce domaine ne semble pas plus satisfaisante qu'en ce qui concerne l'état du contrôle interne a priori. D'un autre côté, en ce qui concerne l'équilibre entre contrôle a priori et a posteriori, les questionnaires adressés à chacun des pays de la zone font apparaître que la situation est tantôt jugée satisfaisante (Cameroun, Burundi, Guinée, Madagascar) tantôt non satisfaisante (Tchad), et ce alors même qu'une caractéristique générale paraît commune à tous les pays concernés, **celle de la faible rationalité de leur système de contrôle interne a posteriori, consécutive à la multiplicité des structures concernées, au chevauchement des compétences, à la faiblesse des moyens et des méthodes, ce qui ne permet pas un contrôle homogène et efficace.**

1) Les difficultés structurelles

a) Des structures multiples, des compétences confuses et souvent redondantes

On observe dans nombre de pays un modèle à peu près identique, avec d'une part différentes structures de contrôle ou d'audit à vocation générale, (par exemple contrôle supérieur d'Etat, Inspection générale du ministère de l'économie et des finances au Cameroun, Inspection générale d'Etat, Inspection des finances au Sénégal, contrôle supérieur d'Etat, inspection des finances au Mali) d'autre part des structures spécialisées dans le contrôle de la gestion budgétaire (Service du contrôle financier au Sénégal, Direction de contrôle des opérations budgétaires, Brigade du Ministère de l'investissement et de l'aménagement du territoire au Cameroun) auxquelles viennent s'ajouter les inspections des services du ministère de l'économie et des finances.

Dans plusieurs pays, **cet ensemble souffre sur le fond d'un manque de cohérence lié à deux éléments principaux :**

- d'une part **la faiblesse de l'articulation entre les différents organes** inhérente notamment à l'éclatement de la gestion budgétaire entre ministère de l'économie et des finances et ministère de l'investissement, du plan et de l'aménagement du territoire qui provoque des phénomènes de doublons entre organes de contrôles les uns rattachés au Ministère des finances, les autres au MINPAT comme dans le cas du Cameroun ; les difficultés

de l'articulation tiennent également à la centralisation excessive (cf. ci-après) avec le rattachement de certains organes à la présidence de la République.

- d'autre part **l'absence d'identification claire des attributions ou une identification non pertinente**, (du fait par exemple d'un champ d'intervention trop vaste) ce qui entraîne des problèmes de chevauchements, et une déperdition notable d'efficacité.

Ainsi au Sénégal, le Service du contrôle financier couvre des domaines identiques à ceux qui sont ceux des contrôleurs financiers tout en étant doté d'un champ d'intervention très vaste. On y relève de même que l'Inspection générale d'Etat n'assure pas une mission de contrôle de fonctionnement des services publics, tandis que les attributions de l'inspection générale des finances dépassent celles classiques d'une structure de contrôle a posteriori, d'où les difficultés qui sont les siennes pour faire face à ses missions de droit commun (une part importante de son action est consacrée au suivi des dossiers transmis par le Médiateur de la République ; par ailleurs en 2000, à la suite de la suppression des structures de contrôle interne dans les régies financières, leurs attributions ont été transférées à l'IGF) ;

Au Cameroun, des chevauchements de compétences sont également observés entre les inspections générales du MINEFI et les inspections spécialisées des services (cas notamment de l'inspection générale du Trésor qui assure comme l'inspection des services du Trésor des contrôles ponctuels de certains postes comptables) ; d'où le caractère très limité en réalité de l'activité de ce corps de contrôle.

Au Tchad en revanche, il apparaîtrait que l'Inspection générale des finances effectue des rapports d'une très satisfaisante sur le fonctionnement de services, ainsi que la mission CFAA a pu le constater. Il est à préciser que cette appréciation ne concerne pas le contrôle a posteriori de la dépense, mais l'audit des services au travers de la qualité du travail réalisé par les services de la dépense.

b) Une centralisation souvent excessive

Il est fréquent que les organes de contrôle à vocation générale soient **les uns rattachés au Ministère des finances** (cas de l'inspection générale des finances) tandis **que les autres se voient directement rattachés à la présidence de la république** (cas du contrôle financier et de l'inspection générale d'Etat, du contrôle supérieur d'Etat au Cameroun et au Mali) selon une

tradition qui continue de perdurer nonobstant les nombreuses recommandations des experts en vue d'une meilleure articulation et d'une plus grande transparence. Le Bénin en offre un autre exemple avec la création d'une cellule de moralisation de la vie politique, conçue en réalité comme un rouage de la présidence de la République, et dont le chef est le président de la commission nationale des marchés publics.

Cette centralisation excessive au plus haut niveau de l'Etat nourrit en effet une **confidentialité tout aussi excessive**, les rapports des organes rattachés à la présidence de la République étant destinés seulement au chef de l'Etat (cas du Cameroun pour les rapports du contrôle supérieur d'Etat).

c) **L'insuffisance des moyens et des méthodes**

- **L'insuffisance des effectifs**

La **faiblesse des effectifs en poste** dans les organes de contrôle a posteriori paraît l'un des traits communs à la zone, même si certains pays se distinguent par une insuffisance notoire sur ce terrain (cas du Sénégal notamment). Le Cameroun, qui figure parmi les pays les plus avancés dans la voie des réformes n'échappe pas davantage à cette observation.

Si dans certains pays le personnel paraît de bonne qualité et doté d'une expérience professionnelle satisfaisante (cas du Cameroun en particulier), **les fonctions d'inspection et de contrôle sont insuffisamment valorisées** tant sur le plan des rémunérations que de l'organisation du déroulement des carrières. Les fonctionnaires affectés aux contrôles et inspection ne sont pas en effet constitués en corps spécifiques, à l'exception notable des services de la comptabilité-matière (Cameroun), ce qui au plan institutionnel est un frein indéniable à l'attractivité de et à la valorisation de la fonction.

- **Des carences importantes sur le plan des méthodes de travail**

Le constat paraît concerner plus particulièrement **les structures de contrôle à vocation générale, du type contrôle supérieur d'Etat ou inspection générale d'Etat, dont l'activité semble s'organiser de manière relativement erratique**, sans que des programmes annuels de contrôle soient établis ou s'ils existent, sans qu'ils soient approuvés par les autorités compétentes

(au Cameroun, en 2001, le programme annuel du contrôle supérieur d'Etat n'avait plus été approuvé depuis 1996). Par ailleurs, les fonctionnaires en poste dans les organes d'inspection et de contrôle ne **disposent d'aucun guide pratique, ni de manuels de procédures. De même l'obligation de rédiger un rapport d'activité ne paraît que peu suivie d'effet.**

D'où l'absence de travaux systématiques de fond, et la prépondérance donnée à des interventions ponctuelles ; d'où aussi la faiblesse quasi-générale du contrôle a posteriori à vocation générale et les interrogations qui peuvent s'ensuivre sur l'absence de réaction à cet égard des pouvoirs publics des pays concernés. Le rapport 2AC dressait ainsi un tableau accablant de l'activité du Contrôle supérieur d'Etat au Cameroun sur la période 1997 à 2001, indiquant que l'activité du CSE durant cette période « a été quasi nulle ou totalement confidentielle (aucun rapport n'ayant été présenté) » l'amenant à préconiser la suppression de cette structure, et le redéploiement de ses effectifs au sein des inspections générales et de l'institution supérieure de contrôle des comptes.

- **Les carences sur le terrain des sanctions**

L'un des problèmes majeurs au regard de l'efficacité des contrôles internes a posteriori tient à **l'absence de sanctions qu'encourent les gestionnaires de crédits**, dès lors que même lorsqu'elles sont prévues, elles ne sont pas appliquées. Cette **irresponsabilité de fait se nourrit principalement des défaillances du contrôle externe dues à l'absence d'un contrôle de la gestion et des comptes par un organe indépendant du type Cour des comptes** (cf. infra Contrôle externe) **Mais elle s'alimente également des faiblesses du système judiciaire dans la lutte contre la corruption.** Il existe bien à cet égard, dans plusieurs pays, des organismes spécifiques (« Comité national de lutte contre la corruption et de moralisation des activités économiques », Guinée, installé en 2000 ; « Ministère de la bonne gouvernance », Burundi, installé en 2001), mais qui ne semblent pas d'une efficacité suffisante dans la mesure où ce ne sont pas des juridictions répressives et où leur action supposerait des suites sur le plan judiciaire qui en l'état actuel paraissent faire défaut. Ainsi au Cameroun, les résultats sont jugés encourageants au plan administratif, mais limités de par « la timidité qui demeure sur le plan judiciaire ».

- **Un rôle des plus limité en matière de contrôle de la qualité et de l'efficacité de la gestion publique**

Il ne semble pas, selon les informations collectées à ce sujet, que les organes de contrôle a posteriori aient un véritable rôle dans ce domaine. Les actions d'évaluation des résultats et de performances sont initiées essentiellement par les bailleurs de fonds, pour des secteurs déterminés (éducation, santé) sans que les corps de contrôle et inspections des pays concernés soient amenés à avoir un rôle effectif.

§ 2 - La situation du contrôle externe

On observe sur ce terrain une situation de **grave défaillance générale**. D'une part il n'existe pas ou peu d'organe indépendant de contrôle de la gestion et des comptes. D'autre part, le contrôle parlementaire est pratiquement inexistant.

A) L'absence quasi-totale d'organe indépendant de contrôle de la gestion et des comptes

1) L'émergence récente de cours ou chambres des comptes

Bien que pour les Etats membres de l'UEMOA, le traité UEMOA prescrit aux Etats de créer des **cours des comptes autonomes**, c'est-à-dire distinctes des cours suprêmes (art. 68 du Traité), cette obligation n'a été que peu respectée. Un délai d'un an avait été assigné aux Etats membres à partir de l'adoption du traité ; ainsi en 1996, chaque Etat concerné aurait du créer une Cour des comptes.

Les difficultés d'application de la directive sont évidentes. A ce jour **quelques pays** seulement (notamment Sénégal, Burkina-Faso) **disposent d'une Cour des comptes indépendante de la Cour suprême**. La plupart des autres (Côte-d'Ivoire, Guinée-Conakry, Tchad, Togo) sont dotés **d'une chambre des comptes qui n'est qu'une formation** de cette dernière, demeurant ainsi dans la voie traditionnelle qui était celle de l'ensemble des pays de la zone où le contrôle des comptes était traditionnellement assuré par une division comptable de la Cour suprême. Par rapport à une telle approche, il est indéniable que la création d'une cour des comptes distincte de la Cour suprême va davantage dans le sens d'un renforcement de la légitimité ainsi que de l'indépendance

de l'organe de contrôle des comptes (au Sénégal, le programme de travail de la cour des comptes est établi de manière indépendante).

Dans les pays non membres de l'UEMOA, le Cameroun se distingue par la création récente d'une chambre des comptes, (loi du 21 avril 2003) mais qui demeure une formation de la Cour suprême et qui illustre ainsi les difficultés de dépasser le poids des traditions historiques et culturelles.

Il est à noter que dans certains pays (cas du Burundi) il n'existe pas de juridiction des comptes. Le contrôle des comptes est de nature purement administrative, étant assuré par l'inspection générale des finances.

2) Forces et faiblesses des cours et des chambres des comptes

Les cours des comptes ainsi que, dans une moindre mesure, les chambres des comptes émergent dans un environnement peu favorable, caractérisé jusqu'ici par trois éléments de nature à limiter plus ou fortement leur activité, le **monisme de la Cour suprême et le poids acquis par cette dernière à raison de ce dernier, une tradition fortement ancrée de non reddition des comptes et une répugnance non moins constante à sanctionner effectivement les ordonnateurs**. Il n'est pas contestable d'un autre côté que la création de cours des comptes et même de chambres des comptes dès lors qu'elles représentent une formation distincte à l'intérieur de la Cour suprême, illustre la décision d'aller vers une meilleure régularité de la gestion financière publique. Il n'est pas certain, du point de vue des restrictions et pesanteurs qui affectent leurs attributions ainsi que de la faiblesse de leurs moyens, qu'elles puissent répondre pleinement à cet objectif.

a) Le problème de l'étendue des compétences

Le contrôle des cours ou chambre des comptes **n'englobe pas toujours celui de la gestion des ordonnateurs**. Si tel est le cas dans plusieurs pays (Sénégal, Côte-d'Ivoire, République de Guinée), on ne le vérifie pas par exemple au Cameroun. Une telle omission est révélatrice des difficultés qui peuvent persister en ce qui concerne le contrôle des ordonnateurs et ce pays illustre en même temps que des volontés dans ce sens peuvent ensuite faire l'objet de restrictions significatives. Ainsi au Cameroun, la version première du projet de loi relatif à la création de la chambre des comptes comportait bien un contrôle de gestion des ordonnateurs, et il était prévu par

ailleurs que la chambre pouvait, elle-même saisir le conseil de discipline budgétaire compétent pour les sanctionner. La loi instituant définitivement la chambre des comptes a toutefois supprimé les dispositions relatives au contrôle de la gestion des ordonnateurs ainsi que celles permettant à la chambre des comptes de saisir directement le conseil de discipline budgétaire (celle-ci ne pouvant intervenir qu'à l'initiative du Parquet de la Cour suprême). Comme a pu très justement le relever un observateur, la chambre des comptes « ne sera qu'une inspection du Trésor » en robes de magistrats ».

En revanche, il est assez fréquent que la Cour ou la Chambre des comptes soit dotée de **différentes compétences**, en étant à la fois juge des comptes et chambre de discipline à l'égard des gestionnaires de crédits (en République de Guinée, au Sénégal où dans ce dernier pays la Cour des comptes est divisée en trois chambres dont une chambre non permanente de discipline budgétaire dans la mesure où il n'existe pratiquement dans aucun des pays de la zone une Cour de discipline budgétaire et financière. Cette compétence élargie des juridictions des comptes dans ce dernier domaine peut se comprendre dans le contexte des pays étudiés pour des raisons de coûts administratifs. Elle n'apparaît pas en elle-même comme une difficulté. La difficulté la plus sérieuse tient à l'indépendance très théorique qui est celle des juridictions des comptes, à fortiori lorsqu'il s'agit des chambres des comptes, ce qui par conséquent peut laisser douter de l'effectivité de l'activité disciplinaire qu'elles ont en charge. Quoiqu'il en soit, il reste tout de même préférable que cette dernière soit assurée par la juridiction des comptes non par un organe administratif de contrôle (comme ceci semble être encore le cas au Cameroun où le contrôle supérieur d'Etat en est chargé).

Il n'apparaît pas enfin que les cours ou chambres des comptes assurent partout une **mission d'appui au contrôle politique** en étant chargées de produire une déclaration générale de conformité et un rapport sur l'exécution des lois de finances. Si, officiellement, cette mission existe dans certains pays (Sénégal, République de Guinée, Tchad), elle n'a le plus souvent **qu'un caractère théorique**, n'étant pas exercée dans la pratique (cas notamment de la République de Guinée) dès lors que les comptes ne sont pas produits ou le sont avec retards et que la Cour ne peut établir la déclaration générale de conformité et rendre son rapport sur l'exécution des lois de finances.

On notera toutefois qu'en ce qui concerne le Tchad, la chambre des comptes a commencé à rendre des états de conformité (elle a rendu l'état de conformité des comptes de l'exercice 2002 et rejeté ceux de 2000 et 2001 en raison de l'absence d'informations suffisantes permettant un rapprochement entre ordonnateurs et comptables). On peut donc considérer qu'elle a commencé par

là-même à apporter son assistance à l'Assemblée nationale pour contrôler l'exécution du budget.

Il en est de même pour le Bénin où l'institution supérieure de contrôle a rendu des déclarations de conformité pour les années 1998/1999/2000, certes avec des réserves (les comptes de gestion étant produits régulièrement avec une année de retard ; ceux de l'année 2002 ont été présentés à la chambre en février 2004).

b) La faible effectivité du contrôle des juridictions des comptes

D'une manière générale, il apparaît que le contrôle des juridictions des comptes n'est pas effectif ou ne l'est que faiblement. Selon les réponses au questionnaire adressé, il en est ainsi notamment au Tchad pour lequel il est indiqué qu'une juridiction des comptes est « prévue par les textes mais qu'elle n'est pas effective », en Côte-d'Ivoire où le fonctionnement de la juridiction semble compromis par l'insuffisance de ses moyens, en République de Guinée, où pour les mêmes raisons et notamment « un manque criant en moyens humains » l'effectivité du contrôle « est toute relative » à tel point d'ailleurs qu'il est précisé qu'« il ne semble pas qu'il y ait eu d'arrêts rendus par la chambre des comptes sur les comptes des comptables ». En comparaison, la situation paraît un peu meilleure au Sénégal sans que l'on puisse considérer cependant que la nouvelle Cour des comptes, installée à la fin de l'année 1999 mais opérationnelle seulement depuis courant 2001 ait eu une activité très forte (ayant rendu de 2000 à 2003, dans le cadre de son activité juridictionnelle, 10 arrêts en matière de discipline financière, 8 arrêts concernant les collectivités locales, un arrêt concernant 55 comptables de collectivités locales).

c) La nécessité d'une remise en ordre dans la production des comptes

Il est vrai que les nouvelles cours des comptes ainsi que les chambres des comptes sont confrontées à un important travail de rattrapage pour l'activité fondamentale de contrôle de l'exécution des lois de finances (au Sénégal, une vaste opération dans ce sens a été effectuée pour les années 1987 à 1996, avec des retards inévitables (en 2003 la Cour a examiné la loi de règlement de 1997). Mais, indépendamment des difficultés conjoncturelles tenant à leur caractère récent, elles se trouvent confrontées à des difficultés structurelles, tenant en particulier **aux défaillances dans la production des comptes de gestion, des défaillances encouragées par l'absence traditionnelle d'application des sanctions prévues pour retard**. Au Sénégal, une procédure d'amende pour retard a été déclenchée ainsi pour la première fois en 2002.

Or le bon fonctionnement des cours des comptes ou des chambres des comptes exige qu'elles puissent disposer des comptes publics pour procéder à leur examen dans des délais satisfaisants. Les défaillances dans ce domaine, déjà évoquées dans le cadre du contrôle interne, obèrent fortement le contrôle externe tant celui relevant des organes de contrôle des comptes que celui relevant du

Parlement. Sur ce point, on ne peut que rappeler la justesse des propos contenus dans le rapport FMI (*Comment fonctionnent les systèmes du Trésor en Afrique*) : il ne sert à rien d'inciter les pays concernés à se doter d'organes de contrôle indépendants et d'instruments tels que la loi de règlement si d'un autre côté on ne veille pas à ce que les éléments fondamentaux nécessaires au contrôle, c'est-à-dire les comptes, soient tenus et produits.

Ainsi le rôle éminemment positif que les institutions supérieures de contrôle peuvent être amenées à jouer se trouve-t-il directement lié à la nécessité de restaurer l'obligation de produire les comptes dans les temps impartis. Et cet élément, comme on l'a vu, suppose **que soit revu l'ensemble de la chaîne de l'exécution de la dépense et des contrôles.**

d) La question des moyens

A supposer qu'une remise en ordre puisse intervenir sur ce dernier terrain, il importe aussi que les juridictions des comptes disposent de moyens suffisants, tant en magistrats et personnels auxiliaires qu'en matériel.

A l'heure actuelle, certaines cours des comptes ou divisions des cours suprême sont si faiblement dotées (cas de celle de Guinée-Bissau qui ne dispose que de trois magistrats, de la division de la cour suprême au Bénin qui ne dispose que de 7 membres) que l'on ne peut en attendre un rôle réellement effectif. La situation du Sénégal sur ce point paraît meilleure (encore que par rapport à l'effectif théorique des magistrats, soit 60, on observe un écart important dans la pratique, 32 magistrats seulement en poste, assistés il est vrai d'un personnel spécialisé), ainsi que celle de la chambre des comptes de Côte d'Ivoire – qui dans le futur devrait être transformée en Cour des comptes- qui dispose quant à elle de 23 magistrats, mais dont il est à relever que 4 conseillers sont toutefois en détachement, les 19 autres étant composés de seulement 4 conseillers et 15 auditeurs.

A la question des personnels s'ajoute l'**insuffisance importante des moyens matériels indispensables (locaux, informatisation, accès à l'information via Intranet)** y compris dans les pays où la situation en personnel semble pourtant la meilleure (cas de la Côte-d'Ivoire, du Sénégal). Ainsi par exemple faute de disposer des moyens nécessaires pour répondre à ses besoins en matière d'enregistrement des documents comptables et de stockage, la cour des comptes du Sénégal a pu être incitée à retourner des documents soumis par les comptables.

e) La question de l'indépendance de l'institution supérieure de contrôle

L'indépendance des juridictions des comptes, tant par rapport au pouvoir politique que par rapport aux autorités administratives les plus élevées, est une question fondamentale et même un **préalable fondamental** pour un bon fonctionnement du contrôle des comptes. Cet objectif suppose **un statut des juridictions des comptes qui leur assure cette indépendance ainsi qu'un statut des membres des juridictions des comptes qui garantisse leur indépendance de décision et de jugement (par exemple en instituant leur inamovibilité).**

En l'état actuel, l'indépendance des juridictions des comptes n'est certainement pas pleinement assurée lorsqu'elles ne sont qu'une des formations de la Cour suprême, placées sous l'autorité du président de celle-ci, sans disposer par ailleurs de leur propre ministère public. Il reste que leur émancipation par rapport à cette dernière n'est pas chose simple dans la mesure où elle peut se heurter à une tradition politique et administrative fortement ancrée dans les mentalités. Elle nécessite par ailleurs que les Etats acceptent ou puissent y consacrer les moyens financiers nécessaires (notamment du point de vue des locaux et des moyens matériels).

En ce qui concerne la question du statut actuel des membres des juridictions des comptes, celle-ci n'a pu être très clairement appréhendée faute d'informations suffisamment précises sur ce point, (on a seulement eu connaissance de ce que les membres de la cour des comptes sénégalaise font l'objet d'un statut particulier) de même qu'en ce qui concerne leur recrutement.

Dans l'hypothèse d'une réflexion plus approfondie sur les éléments fondamentaux à mettre en œuvre pour une indépendance accrue des juridictions des comptes, une analyse sur le statut actuel de leurs membres serait évidemment indispensable en vue d'examiner si, au moins du point de vue juridique, il garantit ou non leur indépendance.

B) L'absence d'un contrôle parlementaire effectif

1) La faiblesse de l'intervention du Parlement en matière budgétaire

Bien que les constitutions des différents pays concernés prévoient le principe d'un contrôle parlementaire a posteriori dans le cadre d'une loi de règlement (soumise la plupart du temps à une seule Assemblée nationale compte tenu du système monocaméraliste en vigueur), ce contrôle ne

fonctionne pas dans la pratique ou n'a qu'un caractère formel.

Cette défaillance du contrôle parlementaire sur le terrain du contrôle budgétaire n'est ni conjoncturelle, ni sectorielle en ce sens qu'elle ne se rencontre pas seulement dans le domaine financier. Elle est l'une des illustrations **de la faiblesse générale qui est celle du Parlement dans la pratique, et, pour ce qui concerne le domaine budgétaire et financier, le résultat d'un processus d'ensemble dans lequel le système de décision est totalement centralisé sans que généralement le Parlement soit à un moment ou un autre associé aux choix.**

Il en est ainsi au stade de la préparation des projets de lois de finances, où le gouvernement travaille et intervient seul, sans y associer ou consulter le Parlement, une procédure calquée sur celle, traditionnelle, qui prévalait dans le modèle budgétaire français avant l'introduction d'un débat d'orientation budgétaire à partir de 1995, même si l'on doit observer que quelques pays de la zone ont adopté cette innovation (Sénégal, République de Guinée) en sorte que le Parlement s'y trouve consulté avant la présentation du projet de loi de finances.

Le rôle du Parlement souffre généralement aussi des **retards fréquents apportés par le gouvernement à la présentation des projets de lois de finances.** Il en résulte qu'il ne peut donc utiliser les délais prévus pour examiner et voter les lois de finances. Cet élément, mais sans doute aussi un intérêt traditionnellement limité pour les questions budgétaires peut expliquer la pratique habituelle d'approbation du projet de loi de finances sans modifications ou avec des modifications très mineures. Par ailleurs, la pratique des lois de finances rectificatives peu usitée est une indication supplémentaire du rôle très formel du Parlement dans la décision budgétaire.

Les commissions des finances tiennent elles-mêmes un rôle effacé. Elles ne possèdent **pas de moyens d'information propres et notamment pas de personnel hautement qualifié.** Elles ne bénéficient pas de relations privilégiées avec le Ministère des finances et ne sont pas notamment destinataires en droit des rapports réalisés par les organes et corps de contrôle de celui-ci. De la même façon, elles ne sont pas davantage destinataires en droit des rapports et travaux réalisés par les inspections et corps de contrôle rattachés au premier ministre ou au président de la république. Enfin, et comme on l'a déjà dit, le parlement ne dispose pas de l'assistance de la juridiction des comptes, soit que cette mission ne soit pas instituée, soit qu'elle ne soit pas assurée dans la pratique.

2) L'absence de contrôle parlementaire sur l'exécution du budget

Le contrôle du Parlement en **cours d'exécution du budget paraît totalement défaillant**, cet élément étant à mettre en relation d'une part avec le rôle déjà effacé du Parlement en matière d'approbation du projet de loi de finances d'autre part avec l'absence de moyens dont souffrent les parlementaires (qui le plus souvent, y compris dans les pays a priori les plus avancés comme au Sénégal, ne disposent pas d'assistants parlementaires) ainsi que les commissions des finances.

Il est à noter toutefois que, selon les réponses adressées au questionnaire, il semble que dans quelques pays (Guinée, Sénégal notamment) les parlementaires s'intéressent de plus en plus aux conditions d'exécution du budget, cet élément expliquant peut être qu'il y est prévu la création de commissions d'enquêtes spéciales(Guinée).

On relèvera aussi que, selon les appréciations que nous avons pu obtenir de la part de fonctionnaires en stage à l'ENA au sujet du rôle du Parlement dans le contrôle de l'exécution du budget, les évaluations sont contrastées. Ainsi, alors que la pratique des lois de règlement n'est pas en vigueur au Burundi, il est pourtant considéré par le fonctionnaire interrogé que « le Parlement joue un rôle effectif dans le contrôle de l'exécution du budget. », notamment parce que la commission des finances et du budget « dispose d'un personnel d'appui payé par la fonction publique ». Même type d'appréciation au Cameroun, où il est estimé que le Parlement joue un rôle effectif dans le domaine « notamment avec la possibilité qui lui est reconnue de constituer des commissions d'enquêtes en cas de malversation. En revanche, pour le Tchad, il nous a été répondu que le Parlement « joue plus ou moins un rôle effectif dans le contrôle de l'exécution du budget ». En ce qui concerne ce pays, il convient toutefois d'observer comme on l'a dit précédemment, que la chambre des comptes vient de commencer à rendre des états de conformité et d'être ainsi en mesure d'apporter son appui à l'Assemblée nationale pour le contrôle de l'exécution du budget. Le caractère récent du phénomène ne permet pas toutefois d'apprécier exactement ses conséquences sur la dynamique qu'il est susceptible d'apporter au contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire. Néanmoins, il semblerait selon d'autres sources que l'Assemblée nationale tente de jouer un rôle effectif au moment de l'adoption du budget, en essayant d'y apporter des corrections, y compris lorsqu'elle est susceptible ainsi de mettre en difficulté le gouvernement.

Nonobstant ces exemples, il ressort de l'ensemble des études consultées ainsi que des réponses au questionnaire adressé dans chaque pays de la zone, qu'il existe une **situation de défaillance générale dans le contrôle a posteriori du budget qui, au mieux, n'a qu'un caractère formel.**

En effet la loi de règlement, instrument essentiel de l'information et de contrôle du Parlement, qui figure la plupart du temps parmi les dispositifs institués par le droit budgétaire, n'est pas toujours déposée ou l'est avec un retard considérable (au Sénégal, la loi de règlement de l'année 1997 était en cours d'examen en 2003 à la Cour des comptes). D'autre part, lorsqu'elle est déposée elle est souvent sans rapport avec la loi de finances initiale (une observation générale qui concerne les pays qui paraissent faire pourtant des efforts sensibles pour une amélioration de la gestion financière, comme par exemple le Cameroun).

Par ailleurs, en l'absence d'un organe centralisateur des comptes (cf. remarques supra, v. contrôle interne), l'élaboration du projet de loi de règlement est effectué par la direction des opérations du Trésor, ce qui soulève la question de la sincérité et de l'exhaustivité du document dès lors que les comptes de gestion ne sont pas produits et que le directeur du Trésor a parfois encore la qualité de comptable public. Il est à observer de plus que la direction des opérations du Trésor ne peut assurer seule l'élaboration du projet de loi de règlement. Il faudrait une participation collective des différentes directions concernées (budget, impôts, directions du MINPAT).

Enfin, la déclaration générale de conformité entre la comptabilité administrative et la balance des comptes n'est également pas souvent produite, le Parlement comme on l'a vu ne disposant pas de l'appui de la Cour des comptes (Bénin, Burkina-Faso, Cameroun notamment, y compris au Sénégal alors que la constitution le prévoit).

3) Les autres limites du rôle du Parlement : absence d'information du Parlement sur les contrôles de performances ainsi que les audits et évaluations destinés à apprécier l'efficacité, l'efficience et le rendement des activités publiques

Un certain nombre de pays (Tchad, Burundi, Cameroun, Sénégal, Guinée) indiquent pratiquer des contrôles d'évaluation des performances (cf. réponses au questionnaire). Ces contrôles paraissent concerner essentiellement les secteurs de l'éducation et de la santé. Ils sont conduits la plupart du temps à l'initiative des bailleurs de fonds, sans résulter des obligations prévues par le droit budgétaire interne, ni de la décision propre des autorités internes concernées.

Outre les bailleurs de fonds, les destinataires des informations recueillies dans ce cadre sont uniquement le ministre des finances et le premier ministre, ainsi que les bailleurs de fonds intéressés, non le Parlement.

Ce constat peut toutefois être atténué dans la mesure où, dans certains pays, il semblerait que la documentation budgétaire présentée au Parlement fasse état des objectifs fixés (Tchad, Sénégal, Guinée). Il n'en demeure pas moins que, dans ce cas, il n'est pas tenu informé ensuite des résultats et des performances (Tchad, Guinée), ou s'il est informé (Sénégal), il ne paraît pas l'être de plein droit.

Cette mise à l'écart du Parlement traduit et ne peut que renforcer davantage le rôle effacé qui est déjà le sien. Il serait souhaitable à cet égard **qu'il soit prévu lors des conclusions de protocoles et accords que les travaux d'évaluation et d'expertise conduits à l'initiative des bailleurs et des institutions de coopération seront systématiquement communiqués aux différents parlements concernés.** Cette initiative, outre qu'elle serait de nature à alimenter utilement la réflexion des parlementaires, est de celles qui seraient susceptibles d'aider, sur le terrain symbolique, à un renforcement de l'image du Parlement et de son rôle en matière financière.

Il conviendrait également de réfléchir à **l'intérêt de relations de coopération directes entre bailleurs et parlements, et à l'appui logistique que les premiers pourraient éventuellement leur apporter.**

SYNTHÈSE DU CHAPITRE 4

LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

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 la zone, de graves défaillances peuvent être constatées dans le domaine, et ce tant en ce qui concerne le contrôle interne que le contrôle externe. L'ampleur de ces dysfonctionnements, leur persistance sur la longue durée, conduit à s'interroger sur la pertinence des systèmes en vigueur dès lors que ceux-ci apparaissent très largement incohérents et dépourvus de toute logique, avec des dispositifs ayant le plus souvent un caractère formel lorsqu'ils ne sont pas contradictoires.

§ 1 - Synthèse

A) Situation du contrôle interne

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.

1) Les lacunes du contrôle a priori

Une grande partie **des carences du contrôle a priori** tient d'une manière générale à une organisation particulièrement confuse de la dépense, caractérisée à la fois par une centralisation excessive (système de l'ordonnateur unique) et donc un niveau de déconcentration inexistant ou insuffisant, et en même temps un éclatement considérable, avec une multiplicité des circuits d'exécution et des acteurs, ainsi que l'ampleur prise par les procédures dérogatoires. A ces faiblesses, d'ordre structurel, s'ajoutent les faiblesses tenant aux moyens en ressources humaines et en matériel ainsi qu'aux méthodes.

- **Les faiblesses d'ordre structurel**

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 opérations financées sur ressources extérieures empruntent des circuits spécifiques et se trouvent exécutées en dehors des procédures de droit commun.

Mais indépendamment de cette question, le contrôle administratif et comptable des **opérations financées sur ressources internes 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.

On relèvera à cet égard que même si **la règle ordonnateur-comptable** en est en théorie le socle fondamental, cette règle n'a **dans la réalité qu'une application très limitée**. Il en est ainsi de par les nombreux ajustements qui lui ont été apportés (procédures dérogatoires), ainsi que de par un cadre institutionnel générateur lui-même de dysfonctionnements structurels (centralisation excessive).

Il est à observer d'autre part que l'architecture générale du système de contrôle de suivi de la dépense a le plus souvent **un caractère totalement formel, en ne reproduisant en réalité qu'en apparence le modèle français** dans lequel, pour des raisons historiques, ce système de contrôle s'est au départ enraciné. Cette observation concerne particulièrement **les fonctions d'ordonnateur et celles du contrôle financier**. Le non respect dans la pratique de la fonction d'ordonnateur (assuré très largement compte tenu d'une déconcentration suffisante par les gestionnaires de crédits), les confusions qui sont faites entre la fonction d'ordonnateur et celle de contrôleur financier, le positionnement défectueux de ce dernier dans la chaîne de la dépense, son identité insuffisante par suite de l'absence d'un corps spécifique et d'un mode de recrutement clair et identifié ôtent en effet à ces fonctions leur cohérence et leur logique globale. Il n'en résulte pas seulement que les contrôles administratifs de la dépense ne fonctionnent pas véritablement. Il en découle plus fondamentalement que le système de la dépense fonctionne lui-même, dans son ensemble, en dehors de toute cohérence et sans logique d'ensemble.

Il n'en est pas exactement de même en ce qui concerne **le contrôle comptable**. Il connaît certes d'importantes difficultés compte tenu des circuits spécifiques dont sont l'objet les opérations financées sur ressources extérieures ; le statut de comptable public souffre aussi parfois d'une

clarification insuffisante (notamment par rapport au comptable-matière), l'organisation comptable elle-même pâtit d'imperfections comme avec l'absence fréquente d'un comptable centralisateur au plan national, mais l'on n'y observe pas, par rapport aux fonctions d'ordonnateur et du contrôle financier, le même degré élevé de désordre et de confusion.

- **L'insuffisance notable des moyens en effectifs et en matériel**

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** (les postes comptables ne disposant pas toujours ni d'instructions comptables, ni de notes de services produites par la direction générale de la comptabilité et de la trésorerie publique).

2) Les difficultés soulevées par les contrôles internes a posteriori

Deux constats se dégagent de l'analyse du domaine : la faible rationalité des systèmes de contrôle en vigueur qui pèse très fortement sur leur effectivité, l'insuffisance notable des moyens et des méthodes.

- **La faible rationalité des systèmes en vigueur**

La plupart des pays se caractérisent par l'existence d'un ensemble complexe de structures de contrôle ou d'audit, les unes ayant 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, cet ensemble pâtit sur le fond d'un manque de cohérence lié à différents éléments :

- la faible articulation entre les différents organes, inhérente notamment à l'éclatement de la gestion budgétaire entre ministère de l'économie et des finances et ministère de l'investissement, du plan et de l'aménagement du territoire, ce qui provoque des

phénomènes de doublon ;

- l'absence d'identification claire des attributions ou également une identification non toujours pertinente (certaines structures étant en charge d'un champ d'intervention trop vaste), ce qui entraîne des problèmes de chevauchements et une déperdition notable d'efficacité.
- une 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'Etat.

- **L'insuffisance des moyens et des méthodes**

L'insuffisance des effectifs en poste est l'un des traits communs à la zone, à laquelle s'ajoute une valorisation tout aussi insuffisante des fonctions en termes de rémunération et du déroulement des carrières. Les fonctionnaires affectés dans les postes d'inspection ou d'organes de contrôle ne sont pas constitués en corps spécifiques.

Ces éléments s'accompagnent de carences importantes sur le plan des méthodes de travail. D'une manière générale, les activités des organes de contrôle a posteriori paraissent fonctionner de manière relativement erratique, sans que des programmes annuels de contrôle soient établis, ou s'ils existent, sans qu'ils soient approuvés par les autorités compétentes.

Par ailleurs, les fonctionnaires en poste ne disposent d'aucun guide pratique, ni de manuels de procédure. De même, l'obligation de rédiger un rapport d'activité ne paraît que peu suivie d'effet.

- **Un contrôle d'une portée faible**

- *Les faiblesses du contrôle de la régularité*

Il ressort d'une manière générale que l'activité des organes de contrôle a posteriori se caractérise par l'absence de travaux systématiques de fond et la prépondérance donnée à des interventions ponctuelles. Il n'apparaît pas toutefois que les pouvoirs publics des pays concernés aient toujours la volonté de réagir à cet état de fait, ni celle de réorganiser plus efficacement les structures dont l'inefficacité paraît avérée (cas du contrôle supérieur d'Etat au Cameroun).

Quoiqu'il en soit, l'effectivité des contrôles internes a posteriori pâtit également des carences que l'on constate sur le terrain des sanctions, notamment à l'égard des gestionnaires de crédits, dès lors que même lorsqu'elles sont prévues, elles ne sont pas appliquées.

Cette irresponsabilité de fait, qui trace les limites du contrôle a posteriori relatif à la régularité, se nourrit principalement des défaillances du contrôle externe, notamment à l'absence d'un contrôle effectif de la gestion et des comptes par un organe véritablement indépendant, du type cour des comptes. Mais elle s'alimente bien évidemment aussi des faiblesses du système juridictionnel dans la lutte contre la corruption.

- *L'absence de rôle effectif en matière d'évaluation de l'efficacité et de la qualité de la gestion publique*

Les organes de contrôle a posteriori ne paraissent pas jouer un rôle véritable dans ce domaine. Les actions d'évaluation des résultats et des performances sont essentiellement initiées par les bailleurs de fonds, dans des domaines qui concernent surtout les secteurs de l'éducation et de la santé.

B) Le contrôle externe

Ce terrain connaît une situation de défaillance générale. 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.

1) L'absence quasi-totale d'organe indépendant de contrôle de la gestion et des comptes

- **Le poids des traditions**

La plupart des pays de la zone ne sont pas dotés d'une cour des comptes indépendante mais d'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 comptable de cette dernière.

Certaines des juridictions des comptes ont des compétences limitées, ayant partout en charge le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics, mais n'ayant pas toujours compétence pour contrôler la gestion des ordonnateurs.

En revanche, il n'est pas rare qu'elles cumulent différentes compétences, en étant également chambres de discipline pour sanctionner les irrégularités commises par les gestionnaires de crédits.

A l'exception de quelques pays, les juridictions des comptes n'assurent pas une mission d'assistance au Parlement pour le contrôle de l'exécution du budget.

- **La question des moyens**

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. Ces handicaps sont particulièrement importants dès lors que toutes sont confrontées à devoir rattraper des années de retard dans le contrôle des comptes.

- **La question de leur indépendance**

L'indépendance des juridictions des comptes, tant par rapport au pouvoir politique, aux autorités administratives, qu'à l'égard des autres systèmes juridictionnels est un préalable pour la garantie d'un bon fonctionnement du contrôle des comptes. Cet objectif suppose pour nombre de pays que les actuelles chambres des comptes soient transformées en cours des comptes indépendantes des cours suprêmes. Cette émancipation n'est pas simple, dès lors qu'elle se heurte à une tradition encore fortement ancrée. Mais l'indépendance de la juridiction des comptes suppose aussi que les magistrats fassent l'objet d'un statut qui leur garantisse l'indépendance (inamovibilité notamment).

- **Le bon fonctionnement du système d'information comptable**

Le bon fonctionnement du système d'information comptable est une condition tout aussi essentielle pour que le contrôle des juridictions des comptes puisse être effectif. A l'heure actuelle, et dans la mesure où la comptabilité d'engagement n'est pas assurée, que les comptes de gestion

ne sont pas toujours produits, que par ailleurs le système d'information comptable est lacunaire, n'enregistrant pas la totalité des opérations, le contrôle des juridictions des comptes ne peut avoir, en grande partie, qu'un caractère formel.

2) L'absence d'un contrôle parlementaire effectif

Le contrôle parlementaire des fonds publics est particulièrement défaillant dans tous les pays de la zone. 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 toutes façons 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 effectué par la direction des opérations 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.

Enfin, même si, selon les informations recueillies, les parlementaires commencent à s'intéresser à l'exécution du budget, les moyens d'information des Parlements restent extrêmement réduits. 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. Dans la plupart des pays, le Parlement ne dispose pas de l'appui de la juridiction des comptes, et dans les pays où cette mission est prévue, elle reste à l'état théorique. D'autre part, 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 de la démocratie, fait très largement défaut dans l'ensemble des pays de la zone.

§ 2 – Préconisations

On relèvera préalablement que la recherche d'une amélioration de l'état des dispositifs de contrôle de la dépense publique **ne peut être conduite indépendamment d'un plan d'ensemble** visant à reconstruire pour chaque pays concerné un système d'ensemble de la gestion budgétaire adapté à ses spécificités. Comme on l'a vu, bon nombre des carences dont souffrent les systèmes actuels ont en effet un impact direct sur le contrôle de la dépense publique et sont à la source des difficultés importantes constatées dans ce domaine.

La réflexion relative aux voies d'amélioration de celui-ci doit par ailleurs s'attacher à **distinguer système de contrôle interne et système de contrôle externe** et, pour chacun, les différents niveaux de contrôle. Les problèmes et les finalités du contrôle ne se posent pas en effet de la même façon, selon qu'il s'agit du contrôle interne et du contrôle externe, et à l'intérieur de chacun, selon que l'on est en présence des contrôles a priori et a posteriori, ou des contrôles réalisés soit par un organe juridictionnel indépendant ayant rang d'institution supérieure de contrôle, soit par l'organe politique représentant les citoyens, le Parlement.

A) Les voies d'amélioration ce qui concerne le contrôle interne

Deux grands objectifs sont à notre sens à poursuivre s'agissant du contrôle interne et des carences observées ; il convient d'une part de s'attacher à restaurer les contrôles a priori mais selon des modalités adaptées ; il convient d'autre part de restructurer totalement les contrôles a posteriori.

1) Restaurer les contrôles a priori : un impératif primordial pour un contrôle permanent de la régularité

- **Le bien-fondé de cet objectif**

La restauration des contrôles a priori dans les pays de la zone étudiée apparaît comme

un impératif primordial dans la mesure où l'existence effective d'un contrôle de régularité est la première condition à laquelle doit satisfaire tout système de finances publiques. De ce point de vue, l'intérêt essentiel des contrôles a priori, ainsi que l'observe A. Barilari (v. *A. Barilari, Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, LGDJ, 2003, coll. Systèmes*), tient aux deux éléments qui les caractérisent : en premier lieu la spécialisation qui est la leur, c'est-à-dire le contrôle de régularité de la dépense publique, en second lieu leur caractère de **permanence et d'automatisme** dès lors qu'ils se trouvent intégrés dans les procédures de la dépense et qu'ils ont donc par là-même un **caractère nécessairement effectif**.

D'un autre côté, il est vrai que les limites de ce type de contrôle ont été très largement mises en évidence depuis longtemps, en particulier la lenteur et la lourdeur qu'ils peuvent générer dans le déroulement de la chaîne de la dépense, leur rigidité excessive, ou encore leur caractère répétitif et redondant, autant d'éléments négatifs à l'origine de la crise de légitimité que ce contrôle a pu connaître dans les systèmes de finances publiques contemporains, en apparaissant à travers ses dispositifs (contrôle financier, contrôle comptable) comme un obstacle à la modernisation de la gestion financière publique.

Cette problématique, et par voie de conséquence celle de la pertinence des dispositifs de contrôle a priori, pourrait être résolue par la mise en place d'un système intégré de la dépense publique (dont le système ACCORD introduit dans le système français est une illustration). L'informatisation de la chaîne de la dépense qu'un tel système réalise a pour conséquence d'automatiser à chaque stade le contrôle de régularité tout en éliminant les aspects négatifs liés à ses modalités traditionnelles. Comme le relève A. Barilari, « cette approche réduit les redondances de tâches, facilite et enrichit la mobilisation de l'information et accroît la traçabilité des dossiers au profit d'un meilleur contrôle a posteriori » (ouvr. cit.).

- **L'intérêt particulier d'un système intégré de la dépense pour la restauration du contrôle de régularité dans les pays de la zone étudiée**

L'intérêt particulier d'un système intégré de la dépense en vue de la restauration du contrôle de régularité dans les pays de la zone étudiée est que, comme on l'a vu, l'absence d'effectivité de ce dernier est liée à de nombreuses faiblesses qui sont tout autant d'ordre structurel (insuffisante déconcentration de la gestion de la dépense, désorganisation du contrôle financier, clarification insuffisante du statut de comptable public...) que relatives aux moyens (insuffisance des effectifs,

moyens matériels, méthodes...). La mise en œuvre d'un système intégré de la dépense permettrait de résoudre nombre de ces difficultés en même temps que de restaurer les conditions d'un contrôle automatisé, permanent et effectif, à tous les stades du déroulement de la dépense.

De ce point de vue, un tel système permettrait d'aller bien au-delà du système ASTER qui est en vigueur dans certains pays. Le système ASTER, centré sur la tenue de la comptabilité de l'Etat, ne représente pas un système intégré de la dépense dans la mesure où l'ordonnateur n'y a pas accès. Seul le comptable l'utilise. Par ailleurs, ASTER n'intervient pas à tous les stades de la dépense, l'opération n'étant enregistrée qu'au moment de sa prise en charge comptable. ASTER n'intervient pas ainsi au moment de l'engagement et ne prévoit pas de suivi des engagements.

2) Restructurer les contrôles internes a posteriori

La vérification a posteriori de la gestion publique est indispensable. Cette nécessité exige des contrôles internes a posteriori effectifs, ce qui conduit à préconiser de restructurer les dispositifs existants dès lors que ceux-ci, comme on l'a vu, souffrent d'un certain nombre de faiblesses.

Cette restructuration suppose en premier lieu qu'il soit procédé à une mise à plat des différents organes et corps de contrôle existants en vue d'éliminer les phénomènes de doublon, de rationaliser et clarifier les domaines d'intervention, et de procéder aux redéploiements d'effectifs rendus éventuellement possibles. Dans ce cadre, une réflexion doit être conduite sur l'intérêt de distinguer très nettement deux grands domaines du contrôle interne a posteriori : d'une part le contrôle relatif au fonctionnement général de l'administration, qui doit relever de la compétence des organes d'inspection à vocation générale, d'autre part le contrôle relatif à la gestion budgétaire, qui doit relever des organes d'inspection spécialisés dans ce champ.. Il importe par ailleurs qu'une clarification intervienne dans les attributions et qu'il soit mis fin à la centralisation excessive que l'on observe lorsque les corps ou organes de contrôle sont placés sous l'autorité directe du président de la République.

Une réflexion doit être engagée par ailleurs sur la revalorisation indispensable des fonctions exercées dans ce cadre (rémunérations) ainsi que sur les moyens de remédier à l'insuffisance notable des moyens matériels (locaux, informatique), comme celle des méthodes de travail (il importe que les organes d'inspection et de contrôle puissent fonctionner sur la base de programmes de travail, et qu'ils aient l'obligation de rendre des rapports d'activité).

Il ne nous paraît pas pertinent en revanche, en l'état actuel et au moins provisoirement, d'assigner au contrôle interne a posteriori une mission d'évaluation de la gestion publique tant qu'il ne dispose pas des moyens et éléments qui le permettraient et qu'il importe d'abord, prioritairement, à notre sens, de restaurer les éléments fondamentaux du contrôle des finances publiques, en veillant à la régularité et à la légalité.

B) Les voies d'amélioration du contrôle externe

Elles sont à rechercher tant du côté du contrôle assuré par les cours et chambre des comptes que du côté de celui du Parlement.

1) Les éléments d'amélioration nécessaires au contrôle assuré par les cours et chambres des comptes

Certains de ces éléments sont extérieurs aux cours et chambres des comptes et relèvent d'une amélioration indispensable relative à l'unité budgétaire et aux circuits comptables.

Il ne peut en effet exister un contrôle effectif si le principe d'unité budgétaire n'est pas respecté et si par conséquent les comptes produits ne relatent pas l'ensemble de la gestion budgétaire. Par ailleurs, il convient que le système d'information comptable fonctionne, que les comptes soient produits sans retards excessifs, et qu'il existe un organe centralisateur des comptes distinct de l'autorité administrative à la tête du réseau des comptables.

D'autres éléments sont en revanche propres aux cours et chambres des comptes.

Un des problèmes majeurs est celui de l'indépendance, indispensable, de l'institution supérieure de contrôle des comptes, qui suppose leur émancipation des cours suprêmes et qu'elles soient dotées d'un ministère public, un statut leur assurant une indépendance effective ainsi qu'un statut assurant celle de leurs membres.

Leurs compétences doit de manière tout aussi indispensable porter aussi bien sur le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics que sur le contrôle de la gestion des ordonnateurs. Il convient par ailleurs qu'elles aient clairement pour autre mission celle d'apporter leur assistance au gouvernement et au parlement pour le contrôle de l'exécution du budget.

Enfin, si la question des moyens est primordiale (locaux, informatisation, accès à l'information via intranet), celle relative à l'effectivité des sanctions l'est également, ce qui suppose d'une part qu'un système de sanctions sévères soit institué en matière d'irrégularités et illégalités financières, d'autre part que les sanctions soient effectivement prononcées, ce qui suppose un système juridictionnel effectif.

2) Les voies d'amélioration pour un contrôle effectif du Parlement

Le contrôle effectif du Parlement sur l'exécution budgétaire est l'une des conditions essentielles de la démocratie. Il suppose en premier lieu que le principe d'unité budgétaire soit respecté aussi bien dans la présentation du document budgétaire que dans le cadre de l'exécution. Il suppose en second lieu un système d'information budgétaire et comptable qui puisse permettre de produire sans retard, ni défaillance, le projet de loi de règlement et l'information nécessaire au contrôle parlementaire.

Mais les moyens d'un contrôle parlementaire plus effectif passent aussi par l'aide, indispensable, que doit lui apporter l'institution supérieure de contrôle des comptes pour le contrôle a posteriori du budget, ce qui exige que cette mission soit officiellement confiée à cette dernière.

Il faudrait également que le rôle du Parlement en matière financière soit revalorisé aussi bien en direction de l'administration publique que plus largement de l'opinion. Il conviendrait de ce point de vue que lui soient transmises, de plein droit, les informations relatives à la mesure de la performance, lorsque celles-ci existent. Il serait opportun également de le rendre destinataire de plein droit des rapports et études réalisés par les organes du contrôle interne a posteriori ainsi que des travaux d'évaluation et des études réalisées à l'initiative des bailleurs de fonds et des institutions de coopération. Il conviendrait par ailleurs de réfléchir à l'intérêt de relations de coopération directe entre bailleurs et parlements et à l'appui logistique que les premiers pourraient éventuellement leur apporter.

CHAPITRE 5

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

On trouvera ci-après une synthèse des différentes recommandations émises dans les différents chapitres de la première partie de l'étude. Ces recommandations s'inscrivent dans l'objectif général d'une restauration nécessaire de la chaîne de la dépense publique, de son bon fonctionnement, et de sa sécurisation.

On distingue ci-après, les recommandations à l'intention des bailleurs de fonds et des Etats. Pour un développement plus détaillé des recommandations énoncées, il convient de se reporter aux différents chapitres précédents (chapitres 1 à 4).

Recommandations à l'intention des bailleurs de fonds

- **Renforcer la coordination et l'harmonisation entre les différents bailleurs de fonds**
 - Renforcer la coordination entre les différents bailleurs de fonds afin d'optimiser l'utilisation de l'aide octroyée.
 - Inviter les bailleurs de fonds et les pays destinataires de l'aide à mettre désormais l'accent sur les mêmes priorités en matière de gestion publique. Pour ce faire, il est nécessaire d'harmoniser les approches entre les bailleurs de fonds et les pays destinataires de l'aide extérieure afin d'accroître l'efficacité de cette dernière. Il est indispensable également, par voie de conséquence, que les dispositifs d'aide soient harmonisés.
 - Intégrer les instruments mis en œuvre par les différentes agences de développement pour évaluer les dépenses publiques, les services et les systèmes de responsabilité en matière financière. Une révision en profondeur des systèmes financiers de responsabilité est plus que jamais nécessaire.

- **Mettre fin aux circuits dérogatoires de l'aide extérieure**

- Sécuriser le plus rapidement possible le circuit de la dépense publique.
- Une fois ce circuit sécurisé, recommander aux bailleurs de fonds de ne plus établir des conventions dérogeant expressément aux règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique et préjudicant à une vision d'ensemble de la situation budgétaire et financière des pays bénéficiaires.
- A défaut, il sera difficile de contraindre les pays concernés à utiliser le circuit orthodoxe des finances publiques.

- **Instituer des mesures incitatives d'encouragement à une meilleure gestion financière publique**

- Ces mesures incitatives devraient viser à encourager les pays qui satisfont au mieux aux exigences de bonne gestion financière publique et de bonne gouvernance telles qu'elles sont prônées tant au niveau national, régional qu'international.
- En ce sens, les bailleurs de fonds auraient intérêt à responsabiliser davantage les gestionnaires de l'aide en conditionnant la poursuite des versements à l'obtention de résultats probants établis de manière contractuelle par exemple. Il faut également envisager de récompenser les pays qui ont atteint, voire dépassé les objectifs en augmentant progressivement l'aide octroyée, accélérant ainsi le processus de réforme et d'assainissement des finances publiques au sein des pays les plus motivés.

- **Initier une politique de communication vis-à-vis des institutions et autorités ayant en droit une responsabilité importante dans le système financier public.**

- Il serait opportun que les parlements nationaux soient destinataires de plein droit des rapports, travaux d'évaluation, audits et études réalisés à l'initiative des bailleurs de fonds et des institutions de coopération.
- Cette politique de communication pourrait utilement contribuer à une revalorisation du rôle du Parlement en matière financière, aussi bien en direction de l'administration publique, que plus largement de l'opinion.

- Il conviendrait de ce point de vue que leur soient transmises de plein droit, les informations relatives à la mesure de la performance, lorsque celles-ci existent.
- Il faudrait par ailleurs réfléchir à l'intérêt de relations de coopération directe entre bailleurs et parlements et à l'appui logistique que les premiers pourraient éventuellement leur apporter du point de vue des moyens d'information qui leur font actuellement défaut.

Recommandations à l'intention des Etats

- **Privilégier l'appartenance à un ensemble d'intégration régionale pour promouvoir les réformes relatives à la gestion des dépenses publiques.**

- Mettre en œuvre un véritable dispositif d'intégration régionale et une discipline budgétaire effective au sein de la C.E.M.A.C. afin d'assainir les finances publiques des pays membres.
- Renforcer l'effectivité du dispositif d'intégration issu de l'U.E.M.O.A. en le rendant moins complexe et plus adapté aux finances publiques de ces pays.
- Dans cette perspective, il conviendrait de vérifier que les dispositifs régionaux ne reproduisent pas, pour certains d'entre eux, des modèles hérités du passé et inadaptés au regard des objectifs contemporains.
- Développer une communication suffisante, fiable et actualisée concernant la transposition et l'application des directives communautaires en matière budgétaire, financière et comptable. Dans cette perspective, il serait opportun de faire apparaître de telles données sur les sites Internet institutionnels (U.E.M.O.A., C.E.M.A.C. ; ministère des finances, parlement, Cour des comptes de chaque Etat membre...).

- **Simplifier le cadre juridique en matière budgétaire et financière en veillant à l'adapter aux besoins, aux diversités et aux traditions des pays de l'Afrique francophone subsaharienne.**

→ Chercher à insuffler plus de souplesse et à limiter le recours à des dérogations trop nombreuses.

→ Parallèlement, introduire une logique de résultats dans l'approbation du budget, ainsi que dans l'exécution de ce dernier.

- **Introduire davantage de cohérence dans l'organisation administrative et financière et mieux associer les différents acteurs du système.**

→ Cette recommandation s'intègre dans un objectif plus large à moyen terme qui est de parvenir à édifier un système financier ordonné et intégré (cf. analyses de la deuxième partie).

→ Cette recommandation se décline, par voie de conséquence, à tous les stades du processus budgétaire (préparation, adoption, exécution, contrôle). Sur ce dernier point, voir ci-après.

→ Cette recommandation conduit aussi à préconiser, au moins à moyen terme :

- d'associer davantage les partenaires locaux au processus de gestion publique.
- d'améliorer le dialogue entre l'Etat et les collectivités locales en permettant à ces dernières de disposer des informations financières qui les concernent.
- de renforcer la participation des citoyens aux affaires locales.

- **Rationaliser le processus d'élaboration du budget en associant les différents acteurs**

→ Associer davantage les **ministères techniques** à l'élaboration du budget.

- Renforcer la connaissance financière des responsables financiers des ministères techniques pour leur permettre de mieux négocier avec le ministère des finances lors de l'élaboration de leur budget et leur permettre de mieux suivre l'exécution des actions qui les concernent.

- Instaurer un véritable dialogue entre le ministère des finances et les ministères techniques. En effet, ces derniers ne sont pas toujours au courant des réformes et les projets en cours dont les conséquences les concernent pourtant.
- Développer les échanges d'information entre les différents ministères techniques. Si ces derniers ont une connaissance précise du domaine qui les concerne, ils n'ont souvent pas de vision d'ensemble des problèmes qu'ils partagent, parfois sans le savoir avec les autres ministères techniques. Cette approche leur permettrait certainement de confronter leurs expériences réciproques et de réfléchir de concert à des solutions transversales et cohérentes sur le long terme.
- Le Parlement pourrait devenir le lieu privilégié de ce dialogue entre les différents ministères, notamment à l'occasion de la discussion du budget et lors de l'examen de son exécution.

→ Renforcer le **pouvoir législatif** et créer les conditions propices à l'instauration d'un véritable débat budgétaire, notamment au Parlement. Pour ce faire :

- Réintégrer le Parlement en tant qu'acteur à part entière du système des finances publiques.
- Renforcer les liens entre l'exécutif et le Parlement en ce qui concerne le processus budgétaire, et notamment la préparation du budget.
- Généraliser la pratique du débat d'orientation budgétaire pour permettre aux parlements de ces pays de se prononcer en toute connaissance de cause sur les crédits qu'ils sont appelés à autoriser par la suite.
- Renforcer le rôle et la place des commissions des finances en les dotant notamment de moyens et de personnels leur permettant de remplir leur mission.
- Améliorer la qualité et la quantité de l'information destinée aux parlementaires en la rendant plus exhaustive et plus en phase avec la réalité :
 - ♣ Actualiser régulièrement les données contenues dans la documentation budgétaire.
 - ♣ Introduire la pluriannualité dans la documentation budgétaire destinée au

Parlement. En effet, il convient de rappeler que la documentation annuelle relative au budget de l'Etat qui est soumise au parlement ne comporte pas d'estimations de dépenses pluriannuelles dans la plupart des pays étudiés. Il est donc indispensable de combler ce manque et d'introduire de telles données dans la documentation qui accompagne le budget de l'Etat, d'autant que ce dernier est fréquemment établi sur une base pluriannuelle.

- Renforcer l'accès aux documents budgétaires et financiers, que ce soit en version papier ou version électronique (sur Internet...)
 - Rendre publics ou diffuser plus largement les rapports produits par les institutions financières ou d'autres corps de contrôle.
- Améliorer la nomenclature budgétaire qui aujourd'hui ne permet pas d'identifier clairement les ressources et les missions de l'Etat.
- Uniformiser l'application de la nomenclature budgétaire entre les différents acteurs du processus budgétaire et financier.
- **Réaliser impérativement l'unité et l'exhaustivité effectives du budget**
- Dans un premier temps, dresser un inventaire des différentes pratiques dérogatoires au principe de l'unité budgétaire (budgets annexes, comptes spéciaux, comptes hors budgets...)
- Dans un second temps, s'assurer de la pertinence de ces dérogations. En effet, l'utilisation qui a été faite des budgets annexes et des comptes spéciaux en Afrique francophone subsaharienne est parfois abusive, avec un recours trop fréquent et souvent injustifié.
- Mettre un terme à la dualité budgétaire opérée entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement dans les pays où elle subsiste encore. Réunir le budget de fonctionnement et le budget d'investissement dans un seul budget, et ce tant pour les ressources que pour les dépenses.
- S'assurer que le budget général de l'Etat, les budgets annexes et les comptes spéciaux soient réunis dans un document budgétaire (la loi de finances).
- Limiter le recours aux comptes hors budget et aux débudgétisations.

- Budgétiser ou rebudgétiser l'ensemble des ressources et des dépenses qui, pour des raisons diverses, figurent en dehors du budget de l'Etat alors qu'elles devraient pourtant y figurer en raison de leur nature (en particulier l'aide extérieure).
- On rappellera ici la recommandation faite aux bailleurs de fonds de mettre fin aux pratiques dérogatoires relatives aux opérations financées sur fonds extérieurs. Comme déjà indiqué, il faut parallèlement sécuriser le circuit de la dépense publique pour éviter ainsi toute tentation de recourir à ces processus dérogatoires.

- **Moderniser la gestion de l'exécution budgétaire**

- Pour les pays (Sénégal) qui connaissent un système de **mise à disposition des crédits**, bien que le décret de répartition puisse intervenir dès le premier mois de la gestion budgétaire, l'exécution prend du retard car la réception de sa notification par les ministères est elle-même tardive.

On suggère de **raccourcir le délai de notification** et qu'en fait la publication au Journal Officiel au début du mois de janvier suffise à permettre la mise en œuvre des crédits (d'autant qu'il y a habituellement ordonnateur unique).

- Pour les **modifications en cours d'exercice**, il serait sans doute préférable d'avoir affaire à de véritables lois de finances rectificatives. Des régulations budgétaires seront de toutes façons pratiquées. Il convient de mieux les encadrer :

- **fixer des limites aux décrets d'avances**. Leur interdire de modifier les soldes budgétaires ;
- **faire un bilan régulier (trimestriel) des gels et annulations de crédits**, avec information du Parlement et de la Cour des comptes, quand elle existe (même chose pour les transferts et virements de crédits).

On pourrait déterminer déjà en loi de finances initiale quels crédits pourraient **prioritairement** faire l'objet de gels ou annulations ;

- **essayer aussi de limiter l'importance quantitative des reports**. On peut imaginer les concernant un système comparable à celui du Budget supplémentaire pour les finances locales françaises, c'est-à-dire qu'en cours d'année, une loi de finances rectificative reprendrait les reports de l'exercice précédent.

- **Responsabiliser les acteurs et optimiser les procédures de l'exécution budgétaire**

- * Les défauts du système de l'ordonnateur unique doivent conduire à une **plus grande responsabilisation des ministères dépensiers**. Ceci ne peut se faire qu'avec le **développement d'un contrôle financier**. Un tel contrôle nous paraissant adapté au contexte de ces pays.

- * La centralisation du système comptable est elle aussi manifestement excessive. De plus, il apparaît nécessaire **d'améliorer l'information et les conditions matérielles de travail des comptables**.

Si la fonction doit être valorisée, il faut veiller à ne pas faire du contrôle une procédure paralysante mais au contraire développer les fonctions de conseil et d'assistance (tout ceci passe naturellement par une formation plus poussée des agents comptables).

- * Les procédures d'exécution paraissent souvent trop longues et inutilement complexes. Leur simplification est donc nécessaire.

Quant aux pratiques dérogatoires (exceptions au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables – sur la pertinence de ce principe, cf. *infra*) telles les régies d'avances et de recettes, on doit les considérer comme inévitables. Il convient simplement d'en limiter les abus.

- * Concernant plus particulièrement les **recettes**, les dysfonctionnements et retards dans l'émission des rôles suggèrent, sans bouleverser l'organisation existante, de préconiser une **redéfinition des tâches des administrations** et la recherche d'une **meilleure adaptation nature de l'impôt/modes d'établissement de l'assiette et de recouvrement**.

- * De façon plus générale, **un audit par pays du système comptable**, de ses lacunes et de l'impact effectif des essais récents de modernisation devrait être réalisé avant de trop entrer dans le détail de propositions concrètes.

- **Restaurer l'unité de la trésorerie**

→ **L'organisation de la Trésorerie** n'est souvent centralisée qu'en apparence. Il faut donc **remédier à une dispersion excessive**. Il faut, comme le préconise l'U.E.M.O.A. elle-même, limiter les exceptions au principe de l'unité de caisse et supprimer progressivement les établissements publics créés pour gérer des ressources affectées.

→ La gestion de la dette, quant à elle, nécessite des moyens techniques plus performants, une organisation rationnelle (au Sénégal, la D.D.I. ne dispose pas de la programmation des tirages sur emprunt opérés par les chefs de projets) et une information adéquate et actualisée en permanence.

→ **L'organisation du circuit de l'information est même sans doute la première priorité**. A cette fin, on préconise :

- **de maintenir le système de séparation ordonnateurs/comptables, mais** en responsabilisant les ministres dépensiers et en leur donnant la qualité d'ordonnateur (secondaire ou délégué).

- **Renforcer parallèlement les capacités des directions des affaires financières des ministères techniques**. Les besoins s'expriment particulièrement de personnels qualifiés propres à chacun des ministères, ce qui nécessite :

- ♣ d'une part, une politique de formation de ces derniers (à laquelle les bailleurs de fonds pourraient utilement contribuer) ;

- ♣ d'autre part, une revalorisation indispensable du niveau des rémunérations, seul facteur de nature à empêcher la fuite des agents les plus qualifiés vers les structures privées et les structures dérogatoires.

- **Réaliser parallèlement un refonte du contrôle financier** pour son application effective (contrôle *a priori* d'autant plus nécessaire que sont grandes les lacunes des contrôles *a posteriori*, et qui permettrait de maintenir les prérogatives du ministère des finances).

- Il est souhaitable également que le comptable ait affaire à d'autres ordonnateurs que son supérieur hiérarchique, le ministre des finances.

- **Simplifier le circuit de la dépense** : Si le circuit de la dépense est, sur le papier, organisé selon les règles traditionnelles de la comptabilité publique de l'ancienne métropole coloniale, de très nombreux aménagements y sont opérés. Il convient à la fois de réduire (réduire seulement) certains d'entre eux, utilisés de façon excessive (régies d'avances et de recettes, paiements sans ordonnancement) et d'**éviter des procédures trop paralysantes** : **alléger certaines pratiques** de multiplication des visas et signatures, souvent inutiles lors de phases telles que l'engagement. Il faut veiller en revanche à éviter que ne perdurent les arriérés de paiement.

- Au regard des difficultés qu'il y a fréquemment à respecter les engagements initiaux dans la **procédure AP/CP** il serait souhaitable, sous la forme par exemple d'une « **commission du suivi** » au sein de l'administration des finances, d'instituer chaque année ou peut être seulement tous les deux ans **un bilan de leur application** et décider de leur continuation (ou de leur non continuation) et, au cas d'une réponse positive, des conditions de celle-ci : reports de crédits, nouvelles autorisations, etc..

- **Supprimer ou limiter au maximum la pratique des procédures extra-budgétaires** lorsque surtout, en matière d'investissement, l'on se trouve en présence de bailleurs de fonds étrangers. La spécificité de cette situation ne doit pas amener à ce que ces procédures demeurent aussi largement hors-budget. Leur réintégration est essentielle à davantage de transparence.

- **Instaurer un véritable contrôle de constitutionnalité en matière financière.**

- **Refonder les dispositifs de contrôle de l'exécution budgétaire**
 - **Les préalables** :
 - La recherche d'une amélioration de l'état des dispositifs de contrôle de la dépense publique **ne peut être conduite indépendamment d'un plan d'ensemble** visant à reconstruire pour chaque pays concerné un système de la gestion budgétaire adapté à ses spécificités. Nombre des carences dont souffrent les systèmes actuels ont en effet un impact direct sur le contrôle de la dépense publique et sont à la source des difficultés importantes constatées dans ce domaine.

- La réflexion doit par ailleurs s'attacher à **distinguer système de contrôle interne et système de contrôle externe** et, pour chacun, les différents niveaux de contrôle. Les problèmes et les finalités du contrôle ne se posent pas en effet de la même façon, selon les différents types et niveaux de contrôle.

→ Les voies d'amélioration ce qui concerne le contrôle interne

Deux grands objectifs sont à notre sens à poursuivre s'agissant du contrôle interne et des carences observées : restaurer les contrôles a priori mais selon des modalités adaptées ; restructurer totalement les contrôles a posteriori.

- o **Restaurer les contrôles a priori : un impératif primordial pour un contrôle permanent de la régularité**

♣ Le bien-fondé de cet objectif

La restauration des contrôles a priori dans les pays de la zone étudiée apparaît comme un impératif primordial dans la mesure où l'existence effective d'un contrôle de régularité est la première condition à laquelle doit satisfaire tout système de finances publiques. L'intérêt essentiel des contrôles a priori, ainsi que l'observe A. Barilari (v. *A. Barilari, Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, LGDJ, 2003, coll. Systèmes*), tient aux deux éléments qui les caractérisent : en premier lieu la spécialisation qui est la leur, c'est-à-dire le contrôle de régularité de la dépense publique, en second lieu leur caractère de **permanence et d'automaticité** dès lors qu'ils se trouvent intégrés dans les procédures de la dépense et qu'ils ont donc par là-même un **caractère nécessairement effectif**.

D'un autre côté, il est vrai que les limites de ce type de contrôle ont été très largement mises en évidence depuis longtemps, en particulier la lenteur et de la lourdeur qu'ils peuvent générer dans le déroulement de la chaîne de la dépense, leur rigidité excessive, ou encore leur caractère répétitif et redondant, autant d'éléments négatifs à l'origine de la crise de légitimité que ce contrôle a pu connaître dans les systèmes de finances publiques contemporains, en apparaissant à travers ses dispositifs (contrôle financier, contrôle comptable) comme un obstacle à la modernisation de la gestion financière publique.

Cette problématique, et par voie de conséquence celle de la pertinence des dispositifs de contrôle a priori, est cependant en passe d'être résolue de par les voies nouvelles qui s'ouvrent avec la mise en place de systèmes informatiques intégrés de la dépense, dont le système ASTER (actuellement expérimenté au Bénin, en Côte-d'Ivoire, – le Sénégal s'étant porté candidat –) est une illustration. L'informatisation de la chaîne de la dépense que le système permet a pour conséquence d'automatiser à chaque stade le contrôle de régularité tout en éliminant les aspects négatifs liés à ses modalités traditionnelles. Comme le relève A. Barilari, « cette approche réduit les redondances de tâches, facilite et enrichit la mobilisation de l'information et accroît la traçabilité des dossiers au profit d'un meilleur contrôle a posteriori » (ouvr. cit.).

- **L'intérêt particulier d'un système intégré de la dépense pour la restauration du contrôle de régularité dans les pays de la zone étudiée**

L'intérêt particulier d'un système intégré de la dépense tel que le système ASTER, en vue de la restauration du contrôle de régularité dans les pays de la zone étudiée est que, comme on l'a vu, l'absence d'effectivité de ce dernier est liée à de nombreuses faiblesses qui sont tout autant d'ordre structurel (insuffisante déconcentration de la gestion de la dépense, désorganisation du contrôle financier, clarification insuffisante du statut de comptable public...) que relatives aux moyens (insuffisance des effectifs, moyens matériels, méthodes...).

La mise en œuvre d'un système intégré de la dépense, du type ASTER permettrait de résoudre nombre de ces difficultés en même temps que de restaurer les conditions d'un contrôle automatisé, permanent et effectif, à tous les stades du déroulement de la dépense.

Le système ASTER se présente en effet comme un outil informatique moderne visant à renforcer la transparence financière des Etats utilisateurs. Les outils budgétaires et comptables sont prévus pour répondre à cette exigence. Dans le schéma de gestion intégrée qu'ASTER réalise, le Trésor public se trouve au centre du dispositif, en étant garant de l'intégrité et de la régularité, tandis que les décideurs, de leur côté, doivent adopter des règles de gestion fondées sur la qualité de l'information. Outre l'automatisme des contrôles qui en résulte tout au long de la chaîne de la dépense, ASTER permet de garantir la traçabilité des fonds, ce qui en fait un outil particulièrement efficace pour la traçabilité de ceux affectés aux politiques sectorielles, notamment pour les secteurs prioritaires. Il réalise plus généralement une meilleure circulation de l'information budgétaire et comptable et, en cela, il favorise une mise en œuvre plus effective des contrôles internes et externe.

Il conviendrait qu'une réflexion soit engagée sur les conditions et perspectives de mise en œuvre d'un tel système susceptible, à notre sens, de répondre à plusieurs difficultés posées par les systèmes actuels. La poursuite d'un tel projet pourrait être utilement aidée par les bailleurs de fonds.

o **Restructurer les contrôles internes a posteriori**

Cette restructuration suppose en premier lieu qu'il soit procédé à une mise à plat des différents organes et corps de contrôle existants en vue d'éliminer les phénomènes de doublon, de rationaliser et clarifier les domaines d'intervention, et de procéder aux redéploiements d'effectifs rendus éventuellement possibles

Dans ce cadre, une réflexion doit être conduite sur l'intérêt de distinguer très nettement deux grands domaines du contrôle interne a posteriori : d'une part le contrôle relatif au fonctionnement général de l'administration, qui doit relever de la compétence des organes d'inspection à vocation générale, d'autre part le contrôle relatif à la gestion budgétaire, qui doit relever des organes d'inspection spécialisés dans ce champ.

Il importe par ailleurs qu'une clarification intervienne dans les attributions et qu'il soit mis fin à la centralisation excessive que l'on observe lorsque les corps ou organes de contrôle sont placés sous l'autorité directe du président de la République.

Une réflexion doit être engagée par ailleurs sur la revalorisation indispensable des fonctions exercées dans ce cadre (rémunérations) ainsi que sur les moyens de remédier à l'insuffisance notable des moyens matériels (locaux, informatique), comme celle des méthodes de travail (il importe que les organes d'inspection et de contrôle puissent fonctionner sur la base de programmes de travail, et qu'ils aient l'obligation de rendre des rapports d'activité).

Il ne nous paraît pas pertinent en revanche, en l'état actuel et au moins provisoirement, d'assigner au contrôle interne a posteriori une mission d'évaluation de la gestion publique tant qu'il ne dispose pas des moyens et éléments qui le permettraient et qu'il importe d'abord, prioritairement, à notre sens, de restaurer les éléments fondamentaux du contrôle des finances publiques, en veillant à la régularité et à la légalité.

→ Les voies d'amélioration du contrôle externe

Elles sont à rechercher tant du côté du contrôle assuré par les cours et chambre des comptes que du côté de celui du Parlement.

o Les éléments d'amélioration nécessaires au contrôle assuré par les cours et chambres des comptes

Certains de ces éléments sont extérieurs aux cours et chambres des comptes et relèvent d'une amélioration indispensable relative à l'unité budgétaire et aux circuits comptables.

Il ne peut en effet exister un contrôle effectif si le principe d'unité budgétaire n'est pas respecté et si par conséquent les comptes produits ne relatent pas l'ensemble de la gestion budgétaire. Par ailleurs, il convient que le système d'information comptable fonctionne, que les comptes soient produits sans retards excessifs, et qu'il existe un organe centralisateur des comptes distinct de l'autorité administrative à la tête du réseau des comptables.

D'autres éléments sont en revanche propres aux cours et chambres des comptes.

Un des problèmes majeurs est celui de l'indépendance, indispensable, de l'institution supérieure de contrôle des comptes, qui suppose leur émancipation des cours suprêmes et qu'elles soient dotées d'un ministère public, un statut leur assurant une indépendance effective ainsi qu'un statut assurant celle de leurs membres.

Leurs compétences doit de manière tout aussi indispensable porter aussi bien sur le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics que sur le contrôle de la gestion des ordonnateurs. Il convient par ailleurs qu'elles aient clairement pour autre mission celle d'apporter leur assistance au gouvernement et au parlement pour le contrôle de l'exécution du budget.

Enfin, si la question des moyens est primordiale (locaux, informatisation, accès à l'information via intranet), celle relative à l'effectivité des sanctions l'est également, ce qui suppose d'une part qu'un système de sanctions sévères soit institué en matière d'irrégularités et illégalités financières, d'autre part que les sanctions soient effectivement prononcées, ce qui suppose un système juridictionnel effectif.

→ Les voies d'amélioration pour un contrôle effectif du Parlement

Le contrôle effectif du Parlement sur l'exécution budgétaire est l'une des conditions essentielles de la démocratie. Il suppose :

- en premier lieu que le principe d'unité budgétaire soit respecté aussi bien dans la présentation du document budgétaire que dans le cadre de l'exécution.
- en second lieu que l'on soit assuré d'un système d'information budgétaire et comptable qui puisse permettre de produire sans retard, ni défaillance, le projet de loi de règlement et l'information nécessaire au contrôle parlementaire.
- enfin, les moyens d'un contrôle parlementaire plus effectif passent aussi par l'aide, indispensable, que doit lui apporter l'institution supérieure de contrôle des comptes pour le contrôle a posteriori du budget, ce qui exige que cette mission soit officiellement confiée à cette dernière.

PARTIE 2

DIAGNOSTIC GENERAL ET PROPOSITIONS

CHAPITRE 1

DIAGNOSTIC : UN SYSTÈME FINANCIER ÉCLATÉ ET INCONTRÔLÉ

Section 1 - L'illusion d'un système intégré : un ensemble compliqué et désordonné sans réel modèle

Le modèle budgétaire en vigueur dans les pays francophones de l'Afrique de l'ouest, comme celui qui se trouve à la base des directives de l'UEMOA, est en apparence calqué sur un modèle français spécifique, celui de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui régit les finances de l'Etat en France, un modèle au reste en voie d'abandon puisque s'y substitueront à compter du 1^{er} janvier 2006 (en fait dès 2005 avec la préparation de la loi de finances initiale pour 2006) les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 qui procèdent d'une logique totalement différente.

La réalité fait toutefois apparaître qu'en dépit du modèle affiché (le plus souvent le modèle français de l'ordonnance du 2 janvier 1959) 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 la zone, et ce de par l'importance des pratiques en marge de tout modèle.**

Ainsi et bien que les dispositifs tels qu'institués par les textes budgétaires soient très proches voire identiques à ce qui figure 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.

Au total, le système budgétaire ne fonctionne donc 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 nombreux rapports d'experts 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 de les intégrer en vue de la détermination des solutions à y apporter. On soulignera à cet égard que l'un des écueils des propositions 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 étudiés. On constate ainsi aujourd'hui parmi ces propositions nombre de recommandations procédant de principes qui relèvent de ce que l'on qualifie aujourd'hui de « nouvelle gestion publique » ou encore de bonne gouvernance. Sans que nous soyons opposés à ces principes, bien au contraire, **il conviendrait cependant à notre sens, avant que d'émettre des propositions les prenant pour modèle, de s'interroger d'une part sur l'opportunité de ceux-ci dans le contexte africain, d'autre part sur les causes ayant conduit à leur introduction dans nombre de pays développés.**

Des éléments d'éclaircissements sur ces points peuvent être utilement recherchés dans les évolutions des institutions financières publiques des pays développés ces dernières années, et particulièrement en France ainsi que dans les critiques dont elles ont fait l'objet. 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 financier. D'où le regain d'intérêt qui a alors été porté sur les procédures relatives à la dépense, et d'où la révision critique de l'ensemble des dispositifs de préparation, d'adoption, d'exécution et de contrôle des fonds publics.

Mais, plus largement, ce sont en réalité dans les évolutions des vingt-cinq dernières années que cette démarche critique prend tout son sens, une période au cours de laquelle s'est amorcé dans les pays développés un processus portant en germe une véritable transformation des systèmes financiers publics, et partant de l'Etat, une période dominée par ailleurs sur le fond par la généralisation d'une conception beaucoup plus libérale de la société (sur ces questions, cf. Revue Française de Finances Publiques n° 73 et 74). Et c'est bien dans ce contexte que, dans le cas de la France, les limites de l'ordonnance du 2 janv. 1959 ont pu se faire de plus en plus évidentes, au fur et à mesure que celle-ci s'est trouvée confrontée à des réalités nationales et internationales fort différentes de celles qui, à l'origine, avaient présidé à l'élaboration du texte. Prise dans le cadre de la fin des années 1950 dominée par une conception très centralisatrice et très interventionniste de l'État, l'ordonnance en portait incontestablement les marques, reflétant en effet les préoccupations et les illusions de la société d'après-guerre, alors qu'elle avait continué à s'appliquer à un environnement

dans lequel des valeurs souvent inverses avait pris le pas.

Pour autant, les raisons de la réforme ne se limitent pas à la seule obsolescence d'un texte ni même, à vrai dire, à la seule situation française qui n'a rien de bien singulier. **Un peu partout dans le monde les systèmes financiers publics sont pareillement en pleine mutation**, en faisant l'objet de réformes plus ou moins significatives. **En effet, ce qui depuis des décennies relevait de l'évidence, d'un sens partagé, est devenu tout à coup objet de débats sous le double effet d'une remise en cause voire d'un effondrement des cadres théoriques habituels, comme d'une transformation profonde du monde contemporain. Il en est par exemple ainsi de l'interventionnisme public qui, posé pendant des années comme une prémisse indiscutable relevant d'une sorte de sens commun, est maintenant devenu un sujet hautement controversé. Parallèlement, un peu partout sur le globe, l'accent est mis sur la nécessité de moderniser la gestion de l'argent public, sur l'impératif d'une nouvelle gestion 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 partout 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 comme pour les fonctionnaires de responsabilité.**

Les causes de ces changements sont en réalité complexes. Elles ne sont pas seulement liées à des nécessités économiques et financières. Elles tiennent aussi à ce que le contexte politique du monde occidental a changé, avec notamment une volonté remarquée de la part du pouvoir législatif d'accroître ses pouvoirs en matière de finances publiques (cf. Actes du colloque OCDE-Sénat des 24 et 25 janvier 2001, « *Processus budgétaire : vers un nouveau rôle du Parlement* », éditions du sénat 2002), comme en même temps c'est aussi le regard porté par les citoyens sur les dépenses et les recettes publiques qui s'est modifié. L'argent se faisant rare, ces derniers se montrent indéniablement plus réceptifs qu'auparavant à la question du contrôle des deniers publics, plus intéressés qu'autrefois par l'usage qui en est fait, plus sensibles donc au thème du contrôle de la dépense et à son corollaire, l'utilisation des prélèvements obligatoires.

Par voie de conséquence, et dans les attentes à ce sujet, deux logiques viennent dorénavant se côtoyer. La première, d'essence plutôt politique place au premier plan la transparence financière, la lisibilité des budgets et des comptes publics. La seconde, d'essence plutôt économique, et qui se montre quant à elle essentiellement préoccupée par la rationalisation, l'efficacité et la performance de la gestion de l'argent public favorise dans les esprits la montée d'une *culture du contrôle et de la gestion des fonds publics* et cela au-delà même du cercle restreint des décideurs politiques et des gestionnaires.

Le phénomène est loin d'être marginal. On assiste au sein des systèmes financiers publics contemporains à la confrontation entre deux conceptions dont la nature est à première vue diamétralement différente ; d'un côté une logique politique ancienne, qui procède de la tradition démocratique 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 logiques.

L'on ferait donc fausse route en pensant que la réforme de l'ordonnance de 1959 (comme d'ailleurs tous autres textes ou pratiques budgétaires d'autres pays qui pourraient être présentés comme des modèles) se bornerait à moderniser au plan technique les procédures budgétaires et qu'à ce titre ces dernières seraient aisément transposables ailleurs. Il s'agit en réalité d'une véritable révolution des logiques politiques et administratives qui s'inscrit dans un processus de longue durée et dans l'évolution politique, économique et sociologique d'une société donnée.

Il n'existe pas non plus de modèle anglo-saxon idéal et transposable tel quel. Les rapports examinés⁸⁰ 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 encore de mettre en évidence de manière scientifique la portée réelle, opérationnelle, des mesures décidées ou déjà mises en oeuvre (système intégré de gestion financière ou plan glissant à moyen terme des dépenses publiques comme au Ghana, en Tanzanie ou au Malawi). Les raisons invoquées qui expliqueraient

80 "Design and implementation of financial management systems: an african perspective, par Guenter Heidenhof, Helene Grandvoinet, Daryoush Kianpour, Bobak Rezaian. "A comparison between two public expenditure management systems in Africa", par Ian Lienert. "Systemic weakness of budget management in anglophone Africa", par Ian Lienert et Feridoun Sarraf.

les difficultés rencontrées sont le système budgétaire hérité de la Grande Bretagne, la manière dont les particularités internes aux Etats a fait évoluer ce dispositif ou bien encore l'attitude des bailleurs de fonds (par exemple l'incitation à établir un dispositif de budgétisation séparé pour le financement de dépenses de développement).

Par ailleurs, ces pays rencontrent à des degrés divers les mêmes difficultés que les autres 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, l'opacité, l'insuffisance 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 ; un manque de coordination entre le ministère des finances et celui du plan ... Des problèmes particuliers y sont par ailleurs mis en évidence comme par exemple un phénomène d'éclatement de l'exécution des budgets entre les différents ministères dépensiers, une mauvaise préparation du budget, un manque d'efficacité du contrôle externe fondé sur le système britannique de l'Audit Office, une absence de programmation à moyen terme des dépenses ; la difficulté de reporter les dépenses d'investissement engagées ainsi que de planifier ces dernières est également soulignée et mise en parallèle avec les pratiques budgétaires, plus favorables sur ces points, qui sont en vigueur dans les pays francophones ; il est même parfois relevé que le système français de contrôle a priori de l'engagement des dépenses est en train ou a pu servir de modèle à certains pays anglophones tels que le Malawi, la Zambie, l'Ouganda ou la Tanzanie ; il est aussi remarqué que la décentralisation qui caractérise les contrôles internes des pays anglophones constitue un handicap car un tel dispositif nécessite un corps important de fonctionnaires bien formés à cette fonction, ce qui n'est pas le cas dans les pays concernés ; enfin, il semblerait que les pays francophones auraient relativement moins tendance que les pays anglophones à ne pas intégrer certains financements des bailleurs de fonds au sein du budget.

Aucun modèle africain 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.

A titre d'exemple on peut citer notamment le fort contraste entre l'extrême centralisation du processus de décision budgétaire et financière et l'importance des circuits parallèles, formés principalement de ceux auxquels les bailleurs de fond ont recours pour les opérations financées sur ressources extérieures (cf. chap. 2 du titre 1). Ou encore, la centralisation excessive du système comptable, tandis qu'à l'inverse, la gestion de la trésorerie et de la dette s'avère trop éclatée et mériterait d'être davantage centralisée (cf. chap. 3). Egalement, la multiplicité des niveaux de contrôle des fonds publics et leur caractère purement théorique (cf. chap. 4).

Ces différents exemples confirment notre analyse selon laquelle la référence à un modèle est purement formelle.

Section 2 - Un système financier incontrôlé

Bien que le système de contrôle de l'exécution budgétaire repose en théorie, comme le modèle français, sur la distinction entre deux types de contrôles, d'une part les contrôles internes, de nature administrative, relatifs à l'examen de la légalité et de la régularité, d'autre part les contrôles externes davantage relatifs à l'examen de la gestion, on constate que cette similitude n'a qu'un caractère apparent dans la mesure où elle ne se vérifie pas en pratique. **L'ampleur des lacunes et des dysfonctionnements à ce sujet conduit à observer que d'une manière générale, on ne peut considérer que le modèle français de contrôle de la gestion budgétaire s'applique véritablement dans les pays étudiés.** Il a été pour des raisons historiques le socle initial dans lequel se sont enracinés les systèmes de finances publiques des pays de la zone étudiée. Mais les ajustements qui lui ont été apportés, comme les carences et dérives dont il a été l'objet, ont abouti à le vider de sens sans que par ailleurs on puisse observer la montée d'un modèle propre, adapté à la réalité et à la culture des pays de la zone. **D'où le constat que l'on est conduit à faire selon lequel on est en définitive en présence de systèmes financiers incontrôlés.** On doit préciser à cet égard que si d'une manière générale cette situation résulte d'une organisation particulièrement confuse et éclatée de la dépense, de l'absence d'un système d'information budgétaire et comptable fiable, de la faiblesse ou insuffisance des moyens tant en effectifs que sur le plan matériel, elle paraît se nourrir également d'une tradition forte et durable de résistance au contrôle, et particulièrement d'une tradition de non-reddition des comptes qui est l'une des caractéristiques fortes observée dans tous les pays de la zone.

La situation est particulièrement préoccupante en ce qui concerne les contrôles internes de régularité, théoriquement intégrés au processus d'exécution, mais pour lesquels on observe de telles défaillances (cf. chap. 4) qu'il en résulte que ces contrôles n'existent pas (notamment en raison de la multiplicité des circuits d'exécution) ou n'existent que de manière très limitée compte tenu des dysfonctionnements dont ils sont l'objet (cf. notamment celles du contrôle financier et du contrôle comptable exposées chap. 4).

La situation n'est pas meilleure s'agissant des contrôles administratifs a posteriori qui, compte tenu des difficultés structurelles constatées dans ce domaine, de l'insuffisance des moyens et des méthodes (cf. chap. 4) ne permettent d'assurer ni un contrôle complémentaire de régularité ni un contrôle effectif de la gestion des services.

L'état du contrôle externe n'est pas davantage satisfaisant. Il n'existe pas ou peu d'organe véritablement indépendant de contrôle de la gestion et des comptes. Par ailleurs même lorsqu'ils est institué dans certains pays (Cour des comptes indépendante de la Cour suprême), l'activité effective de cet organe pâtit fortement de l'absence d'unité budgétaire, des défaillances dans la production des comptes, comme également de l'insuffisance de ses attributions (n'étant pas toujours chargé du contrôle de la gestion des ordonnateurs) ainsi que de la faiblesse de ses moyens.

On doit relever, enfin, la situation de défaillance générale qui est celle du contrôle démocratique de l'exécution budgétaire ; le contrôle parlementaire est pratiquement inexistant, ne s'exerçant au mieux que de manière purement formelle dès lors que le projet de loi de règlement – lorsqu'il est déposé – n'a que très peu de rapport avec la loi de finances initiale et s'avère en réalité vide de sens en l'absence d'un système d'information comptable satisfaisant. Il faut observer par ailleurs que, d'une manière générale, les Parlements souffrent d'une situation de sous-information, n'étant pas destinataires des rapports et travaux réalisés par les inspections et organes de contrôle a posteriori, n'étant pas destinataires davantage, lorsqu'elles existent, des informations relatives aux résultats de la gestion publique en comparaison des objectifs initiaux. Cette situation est d'autre part aggravée par la faiblesse des moyens d'information dont disposent en propre les Parlements (n'ayant pas à leur disposition de personnel hautement qualifié) et ne bénéficiant que dans quelques pays seulement de l'assistance de la Cour ou Chambre des comptes (une assistance qui reste toutefois très largement théorique compte tenu de la faible effectivité du contrôle de ces derniers). Il va de soi que l'instabilité politique de certains pays, de même encore que la structure le plus souvent monocamérale de l'organe parlementaire ne favorise pas le renforcement souhaitable du contrôle démocratique des finances publiques.

CHAPITRE 2

ANALYSES ET RECOMMANDATIONS POUR UNE DÉMARCHE DE CHANGEMENT : VERS UN SYSTÈME FINANCIER COMPLEXE ET ORDONNÉ

En réalité, et compte tenu de l'ensemble des éléments précédemment indiqués, **ce n'est pas tant le modèle budgétaire en vigueur qui est archaïque que la manière de l'administrer et de décider**. Mais l'on doit observer également que ce modèle s'inscrit dans un contexte qui n'est pas forcément en phase avec lui, et vice versa. Il n'existe autrement dit **aucune cohérence entre le dispositif budgétaire prévu par les textes et le milieu auquel il est censé s'appliquer** si bien que soit il ne parvient pas à fonctionner, soit il est l'objet de transformations incontrôlées. On est donc en présence d'un **ensemble hétérogène, désordonné et incontrôlé qui se situe à l'opposé d'un système gérable**. L'analyse sur le terrain institutionnel fait au reste apparaître les **incohérences de modes d'organisation calqués sur les modes du moment, sans aucun enracinement pensé dans la culture locale**. De la sorte, il n'y a pas lieu de s'étonner des distorsions et dysfonctionnements que l'on peut constater.

Un tel diagnostic représente à notre sens un préalable fondamental sur lequel il convient de s'accorder avant que de vouloir envisager une modernisation de la gestion de la dépense publique.

En effet, c'est à partir de ce diagnostic que nous sommes conduits à préconiser un objectif général pour une démarche de changement à moyen et long terme. Cet objectif général est le suivant : parvenir à **substituer un système complexe et ordonné à une réalité que l'on peut qualifier de compliquée et désordonnée**. Il s'agit fondamentalement à travers cet objectif de répondre à une question essentielle, celle du contrôle, du pilotage, ou encore de la régulation. On insistera sur l'importance de cette proposition en vue de finaliser un projet cohérent et pertinent de réforme et de pouvoir le mener à son terme.

La nouvelle gestion publique qu'il s'agit d'impulser doit en même temps être comprise dans la perspective d'une **gouvernance systémique de l'Etat**. Elle doit en représenter l'ossature dynamique, la structure ordonnatrice, autour de laquelle devrait pouvoir se reconstruire

progressivement une **manière nouvelle de gouverner et de gérer, adaptée à un contexte aléatoire, imprévisible, complexe**. Toute réforme relative à la maîtrise des fonds publics ayant pour objectif une plus grande efficacité de gestion, est en effet nécessairement porteuse d'une réforme de l'Etat dès lors qu'elle implique une refonte du processus de décision, et par voie de conséquence une reconstruction des institutions politiques et administratives.

Ainsi sur le fond, la question essentielle à laquelle une réforme des procédures budgétaires devrait apporter une réponse n'est pas étroitement financière. Elle porte en réalité sur la régulation et la mise en cohérence de l'ensemble très diversifié que forment les pouvoirs financiers publics aussi bien politiques qu'administratifs, étant entendu que les budgets publics sont au cœur du problème...

On développera ci-après aux fins d'explicitier la démarche de changement que nous préconisons, ce qu'il faut entendre par système complexe et ordonné ainsi qu les principes de base de la logique de système.

Section 1 Caractéristiques d'un système complexe et ordonné

§1 - Un système en réseaux

On entend par système complexe et ordonné un ensemble de structures publiques ou privées qui présentent des fonctions bien délimitées et qui se trouvent réunies les unes aux autres par des relations s'établissant sous forme de réseaux. Dans un tel système il est entendu que chacune des structures poursuit ses intérêts propres, qu'il convient donc d'identifier et d'accepter. Il est également entendu que des organes de régulation doivent exister aux interfaces ou au point nodal des réseaux (ces organes prenant généralement la forme de comités paritaires). Dès lors que chaque structure est clairement identifiable par sa fonction ainsi que par la qualité de ses rapports avec telle ou telle autre, dès lors également qu'une médiation de ces relations existe par le biais d'organes ad hoc, un contrôle de l'ensemble du système peut alors s'opérer depuis sa base jusqu'à son sommet.

On peut dire qu'un tel système est complexe car il est différencié et interactif, mais il est aussi en même temps beaucoup moins opaque et donc plus simple à gérer.

On peut également dire qu'un tel système est unifié de par les multiples rapports qui se jouent en son sein et qui engendrent, parce qu'ils sont médiatisés et contrôlés, des prises de décision communes répondant de manière acceptable et plus adéquate aux problèmes posés.

On peut avancer par ailleurs qu'un tel système est plus responsabilisant, dans la mesure où chaque élément y dispose d'une autonomie, certes toujours relative puisque chacun est dépendant des avis et décisions des autres, tant sur le plan horizontal que vertical.

§2 - Le contrôle de la gestion d'un système en réseaux

Le contrôle de la gestion des systèmes à travers un processus légal, normatif est un impératif qui apparaît fondamental et duquel dépend en grande partie le développement économique de même que l'installation d'un pouvoir financier accepté et efficace.

Cette considération qui a trait ici aux structures juridiques, administratives et politiques, est tout aussi vraie pour l'entreprise lorsque l'on approche son fonctionnement en terme de développement économique. Toute poursuite d'une dynamique ou toute sortie de crise implique en effet une structuration répondant à certains impératifs découlant d'une gestion par les systèmes. Plus précisément, l'efficacité d'un ensemble d'institutions ou d'organismes publics ou privés est intimement liée à sa mise en réseaux, c'est-à-dire une organisation fondée à la fois sur l'idée qu'un tel ensemble doit demeurer hétérogène et structuré par fonctions déterminées afin de pouvoir répondre au mieux aux problèmes qui se posent à lui mais qu'il doit être en même temps homogénéisé pour l'instauration de rapports dont les règles sont acceptées et connues de tous.

En l'espèce, l'efficacité financière mais également l'efficacité sociale et économique de la gestion de la dépense publique, suppose ainsi une réorganisation des circuits administratifs tant internes qu'externes, avec des interfaces public/privé. Il s'agit de faire en sorte qu'une même logique de système, qui suppose une cohérence tout à la fois spatiale et normative, soit suivie par les différents acteurs concernés. Une telle logique est en effet au premier chef une logique d'intégration et de co-action. C'est elle qui peut permettre une certaine «formalisation» d'un secteur économique encore largement informel, comme d'une partie de l'administration territoriale et nationale qui apparaît souvent fonctionner à l'image de ce secteur.

Section 2 - Les principes de base de la logique de système

§1 - Le principe de cohérence

Les diverses recherches que nous avons effectuées, tant sur la base de l'analyse des textes qui nous ont été communiqués qu'à travers l'ensemble des informations recueillies et collectées nous ont amenés à un constat : celui du **défaut majeur de cohérence dont souffrent les systèmes financiers existants dans les pays de la zone étudiée**, aussi bien sur le plan du fonctionnement administratif, de la législation ainsi que dans l'organisation spatiale des finances publiques.

Or, ce qui est à souligner en premier lieu, c'est l'impossibilité de pouvoir gérer un système sans que celui-ci soit doté d'une certaine cohérence.

Gérer et gouverner consiste à administrer et prévoir.

Or l'on ne peut ni administrer, ni prévoir, si l'on a affaire à un ensemble composite, fonctionnant sans logique générale commune, sur la base de disparités engendrant de telles contradictions que les blocages ou les déviations en viennent à se multiplier, où **les contrôles sont impraticables, où les informations sont contradictoires et souvent peu fiables**.

Certes, on considère aujourd'hui que la différenciation, la diversité, constituent une richesse essentielle pour un système, et qu'elles sont même la condition première de son efficacité mais à condition cependant que cette diversité soit organisée de manière cohérente (ce qui ne signifie pas qu'il faille une uniformisation du système). De ce point de vue, il est évident qu'un développement anarchique des diversités ne peut qu'engendrer la paralysie d'un système et déboucher sur l'affrontement des corporatismes et des intérêts particuliers.

Pour éviter un tel écueil, il est nécessaire que la législation et l'administration soient pourvues d'une cohérence interne, c'est-à-dire :

- qu'elles soient en phase avec le milieu auquel elles s'adressent
- qu'elles ne soient pas source de disparités importantes
- qu'il existe **des lieux structurants**, des lieux producteurs de cohérence d'une part au sein du système administratif et politique, d'autre part sur l'ensemble du territoire.

Cette cohérence interne au système une fois déterminée, il convient d'établir une mise en phase avec l'extérieur, c'est-à-dire avec les autres composantes (entreprises par exemple) et avec l'environnement externe international. L'optimum d'efficacité se réalise lorsque l'intégration, l'harmonie des différents acteurs et structures est atteinte.

§2 - Le principe de clarté

La cohérence d'un système suppose que les fonctions de chacun de ses éléments soient clairement définies.

C'est la raison pour laquelle il convient d'abord de **séparer très nettement la décision de la gestion**. La décision financière essentielle appartient, selon la plupart des Constitutions, à la sphère politique, gouvernement et parlement. Cette règle participe du principe de cohérence sous la réserve toutefois que ce pouvoir de décision soit effectif pour tous.

D'autre part, il convient que les compétences administratives de chacun des acteurs concernés soient nettement identifiées et précisées. Il doit en être notamment ainsi en ce qui concerne les fonctions propres des différentes administrations financières amenées à intervenir ainsi que des corps de contrôle. S'agissant des premières, il nous paraît approprié et même indispensable que la séparation ordonnateur-comptable soit réaffirmée en l'intégrant le cas échéant dans un système intégré de contrôle et de gestion (cf. infra). Ce dispositif participe pleinement de la clarification recherchée et il est producteur de clarification, contrairement aux critiques qui lui sont parfois faites. Et c'est une fois ce principe admis qu'il convient d'organiser ou de réorganiser l'administration en conséquence, en particulier en définissant le niveau de déconcentration nécessaire.

Si l'on devait résumer en quelques termes l'approche décrite ici, on pourrait dire que co-évolution, collaboration, co-développement de l'ensemble des énergies sont les caractéristiques essentielles d'un fonctionnement selon une logique de système. On observera qu'adopter une telle logique signifie que l'on se situe à un stade intermédiaire entre une régulation absolue par le haut, c'est-à-dire par l'Etat, et un laissez-faire désordonné par le bas.

C'est bien un nouveau partage des compétences qu'implique cette logique, notamment, et l'on y reviendra, entre le niveau local et le niveau national. Il doit être reconnu à chaque composante du système une identité propre, une autonomie relative d'action, et en même temps, chacune est interdépendante, solidaire de l'autre. Un ensemble organisé sur de telles bases est susceptible

d'amorcer un processus synergétique permettant sur une période plus ou moins longue selon les potentialités existantes, d'atteindre la masse critique nécessaire au démarrage d'un développement global.

Au-delà des facilités de fonctionnement que procure une telle clarification du système, on ajoutera que celle-ci permet également de pouvoir prévoir, planifier, élaborer des stratégies.

§3 - Le principe de simplicité

Simplifier un système ne signifie pas pour autant le rendre moins complexe. On veut dire par là qu'il convient de distinguer sémantiquement deux termes : celui de **compliqué** et celui de **complexe**.

Un ensemble est compliqué lorsqu'il est inorganisé, sans logique, fourmillant d'éléments redondants ou contradictoires, sans contrôle réel, donc sans possibilité de pilotage, et qu'il est opaque dans son fonctionnement. Un système est complexe lorsque il est organisé, unifié et diversifié, doté d'une logique d'ensemble intégrant les logiques propres à ses différentes composantes, contrôlable, transparent dans son fonctionnement.

Autrement dit, simplifier un système ne revient pas à l'uniformiser ou à le réduire à un ou deux de ses éléments. C'est au contraire vouloir l'organiser tout en conservant la diversité qui fait de lui sa richesse et qui lui permet notamment de pouvoir répondre de façon efficace aux problèmes qui se posent à lui.

Cet objectif suppose de le rendre complexe dans ses structures, et clair dans ses règles. La clarté du système en suppose la simplicité. Dans la mesure où le système est fonctionnellement organisé, que les compétences sont bien définies, les règles du jeu en deviennent plus simples et ne permettent plus aussi aisément l'existence de comportements déviants.

§4 - Le principe de régulation

Le contrôle, entendu dans le sens de régulation, constitue un élément fondamental de la gestion par les systèmes. Il est la fonction du système qui maintient la trajectoire de celui-ci sur la voie préalablement définie. L'organe de contrôle doit s'efforcer, en fonction des informations qui lui parviennent, de rectifier cette trajectoire lorsque cela s'avère nécessaire ; il est l'élément même de la souplesse d'adaptation du système.

§5 - Le principe de modération

Dans les systèmes, le changement n'est toujours possible qu'à la marge. On ne bouleverse par conséquent pas un système financier, on l'améliore en le conduisant progressivement sur la voie de la réforme, en se donnant les moyens de piloter, de réguler cette progression.

§6 - Le principe de légalité

La règle, on l'a dit, doit être claire. A cet effet, la loi doit fixer les normes financières générales, le décret doit en définir les termes, les arrêtés et les instructions doivent en préciser et adapter les mécanismes. L'ensemble de ces textes doit, enfin, être systématiquement publié et largement diffusé aux fonctionnaires des administrations concernées ainsi qu'aux citoyens.

Elle doit également être respectée ce qui suppose un système juridictionnel indépendant ainsi qu'un système de sanctions effectives. Les citoyens, comme l'administration, doivent pouvoir exercer dans les meilleures conditions, leur droit de réclamer ou d'engager un contentieux devant les tribunaux compétents à cet effet. Par ailleurs le non respect des règles doit être systématiquement réprimé. La jurisprudence constitue une manière efficace d'adapter les normes aux situations.

§7 - Le principe de démocratie et de transparence : réintégrer le Parlement dans le processus budgétaire et financier

Dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, le Parlement est quasiment exclu du processus budgétaire et financier. En effet, un ensemble de facteurs (cf. 1^{ère} partie, Titre 2, chap. 2 et 4) empêche les parlementaires d'exercer véritablement le pouvoir qui leur a été confié. La structure

monocamérale de la plupart des Parlements de l’Afrique de l’Ouest, associée d’une part, à la forte centralisation du pouvoir exécutif, d’autre part, à la faiblesse des moyens matériels et humains mis à la disposition du Parlement, nuit à la qualité du travail parlementaire. Ces insuffisances entravent la mise en place d’un véritable débat budgétaire au Parlement.

Dans certains pays (République de Guinée, Sénégal), le parlement a la possibilité de débattre de l’ensemble de la politique budgétaire avant d’examiner le projet de budget du gouvernement. Sans être une exigence légale, le débat d’orientation est consacré comme une bonne pratique parlementaire qui participe à la transparence budgétaire. Toutefois, cette pratique n’est pas partagée par la majorité des pays de la région, ce qui est regrettable.

De plus, si le parlement peut théoriquement modifier le budget proposé par le gouvernement, dans la pratique, les parlementaires ne modifient pas ou peu le projet présenté par l’exécutif. De même, le processus d’adoption du budget est pauvre en débats parlementaires et associe très faiblement le parlement au vote du budget qui devrait être, en principe, le moment fort de la vie politique parlementaire. Or, il apparaît au contraire que les députés désertent l’hémicycle au moment du vote du budget. Le manque de motivation de ces derniers est sans doute à relier à l’insuffisance des moyens matériels et humains dont ils disposent pour remplir leur fonction⁸¹.

Non seulement écarté du processus budgétaire et financier, le parlement est également en porte à faux avec la réalité budgétaire et financière du pays.

En effet, l’éclatement et le manque d’exhaustivité du budget ne permettent pas au Parlement d’avoir une vision claire et complète de la situation budgétaire et financière de l’Etat. Les parlementaires ne peuvent avoir une situation claire des flux financiers entre les différents niveaux d’administration. Dans l’ensemble, la qualité de l’information est souvent faible, peu fiable, et sous exploitée nuisant ainsi au débat démocratique. La lisibilité des documents budgétaires est insuffisante et n’est pas toujours en harmonie avec la réalité. Par exemple, alors que la pluriannualité est fréquemment mise en œuvre, la documentation budgétaire annuelle relative au budget de l’Etat qui est soumise au Parlement ne comporte pas d’estimation de dépenses pluriannuelle. Une telle carence prive le Parlement d’une information essentielle pour la maîtrise des finances publiques et ne le met pas en phase avec la réalité budgétaire et financière du pays.

81 Voir le chapitre sur la présentation du budget et la procédure budgétaire dans les pays de l’Afrique francophone subsaharienne

Au vu de toutes ces lacunes, il est urgent de réintégrer le parlement en tant qu'acteur à part entière des systèmes financiers publics de l'Afrique subsaharienne, d'autant que partout dans le monde, un consensus se forme pour renforcer le rôle du Parlement, particulièrement en matière budgétaire et financière⁸².

Pour ce faire, il importe de renforcer les liens entre le Parlement et les commissions des finances d'une part, ainsi qu'avec les administrations financières et le juge des comptes d'autre part. Surtout, en rendant effectif des pouvoirs qui pour l'instant existent dans les textes mais restent théoriques.

Par ailleurs, il est nécessaire d'établir les conditions d'un véritable débat parlementaire. Dans cette perspective, il convient notamment d'instituer un débat d'orientation budgétaire régulier et de le généraliser à l'ensemble des pays pour permettre aux parlementaires de se prononcer en toute connaissance de cause sur les crédits qu'ils sont appelés à autoriser par la suite.

Enfin, il faut améliorer tant la qualité que la quantité des documents d'information parlementaire relatif aux finances publiques. L'objectif est de permettre au Parlement d'avoir une connaissance précise et exhaustive de la gestion des finances publiques. En ce sens, une des missions du Parlement pourrait être de procéder – lui-même ou du moins en étant étroitement associé à d'autres entités – à un état des lieux de la situation budgétaire et financière de l'Etat. Dans un premier temps, le travail des parlementaires consisterait notamment à **recenser les différentes pratiques dérogatoires en matière budgétaire et financière et d'en comprendre le fondement**. Dans un second temps, il faudrait envisager les solutions visant à raréfier le recours à de telles dérogations qui fragilisent le système de finances publiques dans son ensemble. Par exemple, il conviendrait de réaliser un bilan complet des comptes hors budget, des budgets annexes, des comptes spéciaux du Trésor et **rechercher dans quelle mesure les atteintes ainsi portées à l'unité budgétaire sont légitimes**. Ces atteintes étant très nombreuses, il faut ensuite sélectionner celles dont le maintien pourrait temporairement être justifié et celles qu'il faudrait progressivement éliminer ou transformer en établissement public ou autre.

Il s'agit par ailleurs de tenter de remédier à certaines lacunes qui ont pu être constatées et qui soulignent le défaut de transparence de bien des aspects de la gestion budgétaire, ce qui n'est pas sans poser la question d'un bon fonctionnement démocratique des institutions et de la société.

82 Sur ce point, voir les actes du colloque O.C.D.E./Sénat des 24-25 janvier 2001, *Processus budgétaire. Vers un nouveau rôle du Parlement*, Sénat, Paris, 2001

Un effort particulier doit être consenti pour l'amélioration de l'information des Parlements. Ne serait-ce que pour favoriser la (bonne) tenue du débat budgétaire. Le caractère habituellement très limité de celui-ci tenant notamment à ce défaut d'information.

L'insuffisance de l'information tient aussi aux structures budgétaires et comptables. **Des budgets moins « éclatés » favoriseraient leur lisibilité** donc l'information, tant des parlementaires qu'au-delà pour tous ceux qui seraient susceptibles de s'y intéresser. Il faudrait donc en ce sens limiter les atteintes, fussent-elles relatives, à l'unité budgétaire et particulièrement les procédés par trop utilisés de débudgétisation.

Les mêmes remarques peuvent être avancées s'agissant, en exécution et notamment en matière de trésorerie, de l'« éclatement » **des caisses publiques**. L'exigence, en l'espèce, d'une centralisation doit aussi faciliter la connaissance des différents aspects de cette gestion et donc l'information.

L'information doit aussi se voir améliorer sur l'aide extérieure. Celle-ci est généralement multiforme et relève principalement de dispositions extra-budgétaires. Outre l'intérêt que représenterait (en termes d'information) **une budgétisation de ces aides**, il conviendrait que soit rédigé et publié annuellement un document particulier les énumérant et détaillant leurs modalités et objectifs.

La nomenclature budgétaire doit, en parallèle, être mieux précisée ce qui ne peut, ici encore que contribuer à une meilleure information.

Par delà les structures et pratiques budgétaires et comptables, un certain nombre d'éléments matériels devraient eux aussi enregistrer des modifications allant dans le sens de la transparence et de l'optimisation de l'information :

- Donner une dimension accrue, quantitative et qualitative, aux annexes budgétaires (certaines pouvant intégrer des indicateurs de performance)
- Rendre accessible sur Internet les informations fournies par le ministère des finances (et inciter celui-ci à les diffuser largement)
- Lorsque des rapports sont rédigés, leur assurer la diffusion la plus grande, même s'ils s'avèrent critiques sur la gestion.
- En exécution, informer au moins le Parlement, par un point trimestriel, des mesures intervenues, notamment de régulation budgétaire.

En matière de gestion comptable et de trésorerie, les instruments de l'information existent (TOFE, situation hebdomadaire ou mensuelle de trésorerie, plus rarement tableau de bord des finances publiques). La question n'est plus ici celle de l'existence mais des débouchés, de l'impact effectif de l'information (plus difficile à mesurer).

Le développement du contrôle *a posteriori* (Parlement / Cour des comptes) permettrait également, fut-ce avec retard et à condition d'assurer la diffusion des rapports et documents, de disposer d'une plus ample information sur la gestion (cf. supra, synthèse du chap. 4, §2, les préconisations pour une amélioration de ce contrôle ; cf. également infra chap. 2, §3 D.2°).

Section 3 – Le développement d'une conception stratégique de la décision financière publique

§1 - Une stratégie dans l'espace

A) Organiser l'espace national

1) Décentralisation et organisation d'un réseau financier intégrant niveaux national et local

Les finances publiques africaines pâtiennent lourdement d'une situation économique générale difficile. La baisse de l'activité économique engendre une diminution des ressources fiscales, avec par ailleurs la nécessité pour l'Etat de maintenir ses investissements à un bon niveau et d'assurer normalement la couverture de ses charges de fonctionnement, notamment les salaires des fonctionnaires ainsi que le service de la dette.

A cette diminution subie des ressources viennent s'ajouter les dépenses fiscales jugées nécessaires pour favoriser une reprise économique. Aussi les Etats sont-ils conduits à pratiquer des coupures dans leurs dépenses de fonctionnement.

En position difficile, les finances publiques nationales pourraient ainsi faire l'objet en ce qui concerne certaines de leurs dépenses d'une **externalisation** du côté des collectivités locales, et ce dans le cadre d'un processus de **décentralisation**.

Une telle direction suppose en premier lieu **une réorientation des flux financiers** publics sur la base d'une structuration en réseaux intégrant la commune comme un acteur à part entière. Proches des citoyens, soumis à leur sanction électorale, les élus locaux sont plus à même que l'Etat de faire accepter une certaine contrainte fiscale lorsque l'impôt est localisé et réutilisé pour satisfaire les besoins locaux. Dans un second temps, lorsqu'elles disposent des moyens financiers minimum ainsi que du capital humain formé nécessaire, les collectivités territoriales sont en mesure d'impulser, de susciter un développement économique local qui devient générateur de ressources fiscales nouvelles.

Il est clair que la poursuite d'un tel objectif exige, chez les acteurs locaux, l'existence de ce que l'on pourrait appeler un « esprit d'entreprise », le sentiment intériorisé par les élites locales de leur responsabilité dans le processus de développement de leur communauté. Mais une telle responsabilisation nécessite aussi que l'Etat se retire en partie du champ local en donnant aux élus et responsables locaux un pouvoir effectif de décision dans le domaine des finances de leur collectivité.

Il va de soi qu'un tel pouvoir financier ne doit s'exercer que dans le cadre et sous le contrôle de l'Etat, ce qui suppose une organisation adéquate. Parallèlement, cette orientation suppose au préalable un travail de conceptualisation du développement économique local.

Toutefois, si elle nécessite des initiatives de la part des édiles locaux, une telle orientation suppose aussi l'existence d'un volume minimum de ressources à gérer et surtout d'un seuil minimum de potentiel fiscal, ce qui n'est pas le cas pour tous les pays concernés. Il ressort en effet des études consultées relatives à l'analyse des budgets locaux et à la pratique budgétaire telle qu'elle fonctionne concrètement, que c'est une gestion quasiment au jour le jour que sont souvent conduits à pratiquer les élus locaux.

Bien évidemment, un tel mode de fonctionnement nécessite que soient accordés aux communautés de base les moyens financiers nécessaires, et au premier chef les ressources tirées d'une fiscalité localement prélevée. Il s'agit, dans un tel cadre, que cette fiscalité soit compatible tout à la fois avec les besoins financiers publics à réaliser et avec les exigences du développement économique.

2) Décentralisation et reconstitution d'un tissu politique, social et économique sur la base des collectivités locales

L'autre intérêt de la décentralisation est qu'elle est le moyen de reconstituer un tissu politique, social et économique sur la base de la renaissance de structures de proximité, en permettant ce faisant de **s'appuyer sur des cadres sociaux traditionnels en vue d'un mode de fonctionnement procédant de l'analyse organisationnelle la plus moderne.**

De ce point de vue, le tissu social africain n'est-il pas, même si cela peut paraître paradoxal, le mieux placé pour accéder à cette nouvelle modernité ?

S'attacher à réarticuler la logique financière avec la culture propre à chaque pays, c'est adopter une attitude réaliste fondée sur la réalité sociologique et économique existante. Il ne s'agit pas bien entendu de retourner en arrière, à un stade pré-étatique, mais de réorganiser un système sans méconnaître les bases culturelles qui sont les siennes.

Selon une telle logique, décentraliser implique également de déconcentrer les administrations financières et de renforcer les services extérieurs ou bien les créer si ceux-ci n'existent pas encore.

3) Décentralisation et aménagement du territoire

L'aménagement du territoire a pour objet une meilleure harmonisation des actions des structures et acteurs locaux et nationaux, publics et privés. On sait que de trop grandes inégalités entre collectivités engendrent nécessairement des dysfonctionnements qui font barrage à tout processus de développement. Or, ce qui caractérise précisément le champ local africain, c'est bien l'existence d'une réalité parfois contrastée à l'extrême. On y rencontre des disparités de toutes sortes (géographiques, sociales, culturelles, économiques...) qui sont d'ordre objectif et qui se trouvent parfois renforcées par des mécanismes institutionnels et financiers.

Dans un contexte général caractérisé par la récession économique, l'Etat qui assurait traditionnellement un rôle interventionniste et régulateur de l'aménagement du territoire, tend à se tourner, on l'a dit, vers une logique d'externalisation en confiant cette mission aux collectivités territoriales. Cette évolution s'observe à des degrés divers partout dans le monde.

Cependant une telle logique d'externalisation n'est pas totalement assumée lorsque l'Etat ne confère pas aux collectivités territoriales l'autonomie financière nécessaire même si celle-ci n'est que relative. Ces dernières, dans cette hypothèse, se trouvent dans l'incapacité de répondre de manière adéquate à la situation nouvelle qui se présente à elles, comme elle prive les collectivités les moins favorisées de la possibilité de pallier leurs insuffisances financières en se rapprochant financièrement et économiquement des autres.

Il est certain que l'autonomie financière n'est pas à elle seule suffisante pour que soit assurée une réelle homogénéisation du territoire. Mais elle n'en est pas moins l'une des conditions essentielles, étant entendu qu'elle doit faire l'objet d'un certain encadrement sous peine de produire les mêmes effets d'hétérogénéité que l'actuelle absence de pouvoir de décision.

L'intérêt d'un système décentralisé, outre qu'il permet selon le principe de subsidiarité de faire-faire par les collectivités territoriales les tâches que ces dernières sont mieux à même que les organes centraux d'assumer et de mener à bien, réside dans la régulation fine qu'il est susceptible d'offrir dès lors que l'on a affaire à un ensemble composé d'une grande variété d'éléments qui peuvent être dotés d'une capacité d'initiative et de contrôle leur permettant de répondre de façon quasi-immédiate aux problèmes qui se posent. Là se trouve l'un des avantages majeurs de tout système décentralisé.

L'autre avantage réside dans la coordination plus étroite qui peut s'opérer du niveau local au niveau central. Dans la mesure où chaque élément est amené à entrer en rapport avec les autres acteurs participant à la vie locale et nationale (entreprises, administrations), ces rapports peuvent être utilement formalisés dans le cadre d'organes de concertation, conseils ou commissions locales, qui eux-mêmes peuvent transmettre leurs informations et propositions à un conseil national chargé entre autre, de suivre la réforme. Ce conseil national, paritaire, pourrait être chargé de suivre le processus de la réforme et de faire des suggestions au gouvernement, celles-ci pouvant se traduire par des projets de lois soumis au Parlement ou par des décrets et instructions administratives. Un tel organe peut constituer un utile lieu d'aide à la décision pour l'Etat, jouant tout à la fois un rôle régulateur et modérateur et facilitant une finalisation du projet de réforme.

B) Organiser l'espace international

1) L'UEMOA : un réseau de régulation international des finances publiques nationales

L'appartenance à un ensemble d'intégration régionale est souvent considérée comme un atout pour ses membres. Dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, l'intégration économique est perçue comme une voie privilégiée vers le développement national, particulièrement dans le cadre de l'U.E.M.O.A.

Mais les bailleurs de fonds ont également intérêt à favoriser la mise en place de **systèmes d'intégration régionale** dans lesquels les pays membres adoptent des **normes communes en matière de finances publiques**. En favorisant l'adoption d'une législation budgétaire harmonisée, les bailleurs de fonds n'ont plus à s'adapter aux différentes législations nationales. Ils peuvent, au contraire, s'appuyer sur un **socle législatif harmonisé**, celui-ci pouvant bien sûr comporter quelques spécificités propres à certains pays.

Un système financier public harmonisé dans ses dispositifs essentiels permettrait aux observateurs internationaux et aux bailleurs de fonds de repérer plus facilement les dérogations à la législation budgétaire. Par ailleurs, ils pourraient procéder plus aisément à des comparaisons entre les Etats, mesurer davantage l'impact et l'efficacité de l'aide qu'ils accordent aux Etats africains et ainsi mieux évaluer la pertinence des mesures proposées en matière d'assainissement de la gestion de la dépense publique.

A priori, et pour les pays concernés, l'U.E.M.O.A. constitue un cadre propice à la réalisation d'un tel modèle d'intégration. En effet, les textes qui régissent l'U.E.M.O.A. offrent un outil développé de mise en place d'un dispositif de surveillance associant le respect de standards communs en matière budgétaire et financière⁸³. Toutefois et paradoxalement, en l'état actuel, plusieurs facteurs nous amènent à nous interroger sur la pertinence du système financier proposé par l'U.E.M.O.A., notamment parce qu'il engendre un grand nombre d'incertitudes.

Il importe tout d'abord de se demander si les exigences de la discipline budgétaire et financière de l'U.E.M.O.A. ainsi que celles de la surveillance multilatérale ne sont pas d'une rigueur excessive au regard de la situation de certains pays de la zone étudiée (suppression des

83 Il convient de rappeler que, selon l'article 4 du Traité, l'Union poursuit l'objectif d'assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale. L'art. 65 indique qu'en vertu des règles de convergence arrêtées par le Conseil, tout déficit excessif devra être éliminé et les politiques budgétaires devront respecter une discipline commune, consistant à soutenir les efforts pluriannuels d'assainissement budgétaire et d'amélioration de la structure des recettes et des dépenses publiques. L'article 67 dispose que l'Union harmonise les législations et les procédures budgétaires, afin d'assurer notamment la synchronisation de ces dernières avec la procédure de surveillance multilatérale de l'Union. Ce faisant, elle assure l'harmonisation des lois de finances et des comptabilités publiques, en particulier des comptabilités générales et des plans comptables publics. Elle assure aussi l'harmonisation des comptabilités nationales et des données nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale, en procédant en particulier à l'uniformisation du champ des opérations du secteur public et des tableaux des opérations financières de l'Etat membre les règlements et les directives nécessaires à la mise en œuvre des actions visées dans le présent article.

L'art. 68 poursuit ainsi :

1. Afin d'assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, chaque Etat membre prend, au besoin, les dispositions nécessaires pour qu'au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent Traité, l'ensemble de ses comptes puisse être contrôlé selon des procédures offrant les garanties de transparence et d'indépendance requises. Ces procédures doivent notamment permettre de certifier la fiabilité des données figurant dans les Lois de Finances initiales et rectificatives ainsi que dans les Lois de Règlement.

1. Les procédures ouvertes à cet effet au choix de chaque Etat membre sont les suivantes :

- recourir au contrôle de la Cour des Comptes de l'Union ;
- instituer une Cour des Comptes nationale qui pourra, le cas échéant, faire appel à un système d'audit externe. Cette Cour transmettra ses observations à la Cour des Comptes de l'Union.

1. Les Etats membres tiennent le Conseil et la Commission informés des dispositions qu'ils ont prises pour se conformer sans délai à cette obligation. La Commission vérifie que les garanties d'efficacité des procédures choisies sont réunies.

1. Le Conseil adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres les règlements et directives nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions.

L'art. 69 organise le travail de la Cour des comptes : Les Présidents des Cours des Comptes des Etats membres et les Conseillers de la Cour des Comptes de l'Union se réunissent au moins une fois par an, sur convocation du Président de la Cour des Comptes de l'Etat assurant la présidence de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, pour procéder à une évaluation des systèmes de contrôle des comptes et des résultats des contrôles effectués durant l'exercice écoulé.

Ils établissent un rapport assorti, le cas échéant, de suggestions d'amélioration des systèmes de contrôle, visant notamment l'harmonisation des procédures et la fixation de normes communes de contrôle. Ce rapport se prononce sur la conformité des comptes transmis par les Etats membres à l'Union aux règles comptables et budgétaires de cette dernière, ainsi que sur leur fiabilité comptable. Il est transmis au Conseil, à la Commission et au Comité Interparlementaire.

Au total, on est donc ici en présence d'un système de surveillance particulièrement sophistiqué dont l'application effective demande à être analysée de manière précise.

déficits publics excessifs, limitation de l'encours de la dette publique à 70 % maximum du P.I.B. national, non accumulation des arriérés de paiements,...)⁸⁴. De tels critères ne sont-ils pas de nature à créer un modèle trop précis et ambitieux pour qu'il puisse être respecté par des Etats dont la situation budgétaire et financière est majoritairement précaire. Le risque serait alors de favoriser le recours à de nombreuses dérogations pour échapper à la rigueur du système, renforçant ainsi une tendance déjà fortement critiquée car trop développée en droit interne.

Les zones d'ombre du système financier public imposé par l'U.E.M.O.A. sont également liées aux problèmes relatifs à la transposition des directives communautaires. En effet, si celles-ci forment la source du droit budgétaire et financier de l'U.E.M.O.A., leur effectivité est tributaire de leur transposition en droit interne par les pays membres. Or, l'état d'avancement de la transposition varie fortement d'un pays à l'autre. Certains ont intégré toutes les directives (Sénégal), d'autres y procèdent progressivement sans qu'aucune date limite ne fixe un terme à cette période de transition (Côte d'Ivoire, Togo). Enfin, dans certains autres (Burkina Faso, Guinée Bissau, Mali, Niger), aucune donnée n'a été communiquée en ce qui concerne l'état d'avancement de la transposition des directives U.E.M.O.A. (il apparaît que trois directives UEMOA sur cinq ont été internalisées au Bénin) Les difficultés rencontrées dans la collecte d'information en la matière montrent les obstacles à l'introduction et à la mise en œuvre de ces textes dans les Etats membres. Ainsi tributaire d'une volonté politique, la démarche de transposition est sujette à des incertitudes quant à sa mise en œuvre effective.

L'inaction des Etats dans ce domaine porte préjudice à l'assainissement des finances publiques à court et long termes. A court terme, pour les pays dont la transposition n'est pas encore effective, le risque est de rester trop longtemps dans une situation transitoire alors que l'amélioration de la gestion de leurs finances publiques est très urgente. Pendant la période de transition, les Etats se situent dans une période d'incertitude quant à la législation à appliquer. A plus long terme, à force de différer l'entrée en vigueur des textes de transposition des directives de l'U.E.M.O.A., le risque pourrait être de provoquer soit une sorte de blocage à l'égard de la transposition de ce socle budgétaire et financier, soit une « caducité » des textes à transposer, ce qui crée à nouveau une situation d'aléas. Ainsi, le retard dans la transposition des directives communautaires pourrait se traduire par une remise en question de la pertinence du texte transposé, un temps considérable s'étant écoulé entre le moment de l'élaboration de ce texte et celui de sa mise en application.

84 Cf. chapitre relatif à la présentation générale du système de finances publiques dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne.

Un contexte en transformation constante rend inopérante l'efficacité des réformes opérées par les directives quand le délai de transposition est trop long, voire incertain.

Dans ces conditions, et en l'état actuel, tout laisse à penser qu'il faudrait s'orienter vers un système qui aurait les avantages du système de l'U.E.M.O.A., à savoir, une législation et une discipline communes en matière budgétaire et financière, mais sans les inconvénients liés à la nécessité d'une impulsion politique et aux nombreuses incertitudes inhérentes à la mise en œuvre du dispositif de l'U.E.M.O.A. dans les Etats membres.

Face à cette conjonction d'incertitudes et à la difficulté, voire à l'inutilité, de mettre en œuvre des sanctions à l'égard de ces pays, il serait souhaitable d'envisager des mesures incitatives visant à encourager les pays qui satisfont au mieux les exigences des systèmes financiers, tant aux niveaux national, régional qu'international. En ce sens, **les bailleurs de fonds auraient intérêt à responsabiliser davantage les gestionnaires de l'aide** en conditionnant la poursuite des versements à l'obtention de résultats probants établis de manière contractuelle par exemple. Ce système nécessite de mettre en place un dispositif de contrôle adapté à la situation de chaque pays, même si dans ses fondements, il répond à des exigences de base communes à la région. Il faut également envisager de récompenser les pays qui ont atteint, voire dépassé les objectifs en augmentant progressivement l'aide octroyée, accélérant ainsi le processus de réforme et d'assainissement des finances publiques au sein des pays les plus motivés. Une fois initié au niveau national, le même processus pourrait être mis en œuvre au niveau local pour donner une impulsion réelle à une décentralisation encore embryonnaire dans ces pays.

A travers ces mesures, l'objectif est de donner toute sa place et toute son effectivité à l'U.E.M.O.A. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que l'U.E.M.O.A. est pour l'instant la seule organisation susceptible de favoriser la constitution d'un réseau de régulation internationale des finances publiques nationales dans cette région de l'Afrique. Or, l'existence d'un tel dispositif est aujourd'hui indispensable pour réussir la mise en œuvre d'une bonne gestion publique.

S'inscrivant dans le droit fil d'une conception systémique, l'idée qu'il est indispensable que des institutions soient chargées de surveiller, d'analyser, les politiques budgétaires de tel ou tel pays pour tenter de déceler les problèmes que ces politiques pourraient poser aux autres, afin d'en prévenir les conséquences, relève de la prise en compte de l'ouverture des échanges entre les Etats qui s'est considérablement intensifiée ces dernières décennies.

Nolens, volens, cette région de l'Afrique de l'ouest, qui est composée d'Etats souverains dont les caractéristiques économiques, financières, juridiques ou encore politiques sont, on le sait, très variées, est en effet appelée à se construire progressivement sous la forme d'un réseau, d'un système relativement ouvert en ce qui concerne les échanges économiques. Or cette généralisation des échanges et l'ouverture des économies qui s'est considérablement intensifiée ces dernières années en raison d'un développement sans précédent de l'économie libérale, a pour conséquence que ce système peut, à juste titre, être considéré comme **un système à risques**. Des réactions en chaînes peuvent en effet s'y produire qui, si elles ne sont pas maîtrisées assez tôt, sont parfois susceptibles d'entraîner des conséquences dommageables, des crises plus ou moins graves, sachant que l'inverse est tout aussi vrai et qu'il résulte également de cette causalité systémique de très importants effets positifs. Ainsi, le phénomène de crises financières circonscrites, limitées à l'intérieur des frontières des Etats, n'est plus tout à fait d'actualité. Dès l'instant où se met en place une zone à monnaie unique et de libre échange, les crises financières sont alors susceptibles de s'exporter très rapidement, l'interdépendance se trouvant accrue et les interactions démultipliées. **Si donc l'ouverture peut constituer un facteur de développement économique, elle peut aussi jouer en sens inverse si le système n'est pas organisé, régulable et doté d'un dispositif de surveillance.**

Ce problème est posé par tous les systèmes complexes et ouverts, c'est-à-dire composés d'institutions variées plus ou moins interdépendantes car en relations d'échanges mutuels, et qui, pour cette raison, requièrent des dispositifs de contrôle, des lieux de régulation, permettant de repérer les problèmes et d'intervenir rapidement afin d'en éviter la propagation ou pour le moins en diminuer l'amplitude. Ces lieux de régulation consistent notamment en des dispositifs de surveillance des politiques décidées par les Etats ; leur fonction est, comme on l'a dit, d'évaluer les risques que ces politiques peuvent faire encourir aux autres et de proposer des directions susceptibles de les éviter. Il s'agit là de l'une des formes les plus classiques que peut prendre un contrôle systémique.

2) L'intégration des ONG dans un système de régulation des finances publiques

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 de lutte contre la pauvreté.

Il conviendrait à cet égard d'engager **une étude spécifique** sur l'intérêt et la faisabilité de parvenir à une telle intégration de ces organismes au sein du processus financier.

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 groupe ou réseau de partenaires auxquels il est normal qu'à minima des comptes soient rendus.

§2 - Une stratégie culturelle

A) Intégrer la culture financière dans les cultures propres à chaque pays

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'Afrique de l'Ouest.**

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 en œuvre d'un objectif de la maîtrise de la dépense publique 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, en Mauritanie, en Nouvelle Zélande, au Sénégal, au Burkina-Faso ou au Canada. 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 finances publiques 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 ressortit 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 oeuvre.**

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.

En d'autres termes, et pour ce qui concerne notre sujet, il est primordial de tenir compte de la réalité administrative dans laquelle doit s'appliquer la réforme des finances publiques, particulièrement tant en ce qui concerne le ministère des finances que les ministères dépensiers.

Ce n'est qu'en tenant compte de cette réalité qu'il peut devenir possible que les personnels intègrent le changement, qu'ils l'internalisent en acceptant une culture de gestion. Comme on l'a déjà dit, il s'agit de déclencher des mécanismes qui se trouvent dans des zones qui ont affaire avec les mentalités, les valeurs mais aussi la mémoire des corps de fonctionnaires concernés.

B) Vulgariser une culture systémique de la gestion publique

Nous appelons culture systémique de la gestion publique la volonté de maîtriser rationnellement la dépense publique autour d'une conception stratégique, programmée et évaluative de l'action de l'Etat. Une telle ambition amène nécessairement à **réfléchir sur la régulation des dispositifs financiers publics et leur impact sur la société dans l'ensemble de ses composantes. Elle ne peut se résumer à une vision managériale de la gestion publique**; elle doit prendre en considération les effets induits en chaîne sur les acteurs et les structures participant au réseau concerné, tout particulièrement les fonctionnaires et leurs administrations. Penser en termes de système, c'est épouser une logique de contrôle systémique.

Dans sa conception le **contrôle systémique** vise à assurer le pilotage et la coordination d'ensembles hétérogènes au sein desquels chaque élément ne jouit que d'une autonomie relative dans la mesure où il est en relation d'interdépendance avec les autres. L'hypothèse est donc faite que pour être performant et cohérent un système doit être géré tant au niveau de chacune de ses composantes que dans la totalité formée par celles-ci. Une telle nécessité implique des lieux de régulation, c'est-à-dire des organes de contrôle à chaque niveau du système. C'est par exemple à ce titre qu'on a suggéré (cf. supra) des organes paritaires ayant pour fonction de réguler dans un cadre concerté et aux différents niveaux d'administration, les évolutions des ressources et des dépenses publiques (voir propositions concernant la décentralisation). L'organe de contrôle a pour fonction de mettre en harmonie interne et externe l'institution et de lui donner sa souplesse, c'est-à-dire lui permettre de s'adapter à tout moment aux fluctuations qui peuvent intervenir.

Si l'on considère l'Etat contemporain à la lumière d'une méthodologie systémique on doit l'appréhender comme **un système devant intégrer la diversité de ses éléments tout en respectant leur autonomie de décision**. L'intérêt de la notion de système implique la prise en

compte 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 disjointes 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.**

En fin de compte, et à la faveur de l'intégration d'une culture systémique au sein des cultures propres à chaque pays, c'est **la reformulation du processus de décision** qui est au centre des questions qui nous préoccupent. C'est en cela que la réforme des finances publiques est susceptible d'ouvrir à une réforme de l'Etat.

C) Développer la communication financière

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 privilégié 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.

D) Former aux métiers de la gestion financière publique

Une politique de formation doit être mise en place pour les agents des administrations concernées ainsi que pour les élus.

Celle-ci peut s'exercer à plusieurs niveaux :

1) La formation de futurs fonctionnaires des finances

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).

2) La formation des fonctionnaires en place

Chaque pays en aurait naturellement la responsabilité pour ses propres agents. Il serait cependant préférable qu'une organisation se mette en place à l'échelon régional (U.E.M.O.A.) 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.

On doit également développer la pratique des stages extérieurs, soit à l'échelon régional, soit en France, au sein des administrations financières.

Ces formations feraient l'objet d'une évaluation régulière.

§3 - Une stratégie dans le temps : instituer une présentation programmée des dépenses publiques qui simplifie la structure du budget

La présentation du budget de l'Etat devrait être profondément modifiée, en s'établissant par **grands objectifs** regroupant des **objectifs secondaires** ; il s'agit là d'un dispositif largement utilisé dans le monde par nombre de pays ayant modernisé la gestion de leurs finances publiques.

Il devrait avoir pour effet, outre **d'inscrire le budget dans une logique stratégique**, de **donner plus de « 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.

Autrement dit, et nonobstant les difficultés que rencontre la programmation des dépenses dans les pays étudiés, présenter le budget par objectifs, annuels ou pluriannuels, aurait pour avantage **une simplification** de sa construction générale.

A) Une répartition des crédits par objectifs

La présentation des crédits par objectifs, outre son caractère stratégique, a un avantage certain en favorisant une meilleure cohérence de l'action publique et en évitant un trop grand fractionnement des politiques publiques dans l'espace et dans le temps.

La notion de programme, essentielle dans une telle présentation, exprime le passage d'une culture de moyens à une culture de résultat. En effet, le programme représente la clef de ce dispositif dès lors que posant en principe une budgétisation des crédits par objectifs, il conduit les décideurs publics, politiques ou gestionnaires, à cesser de raisonner strictement en termes de moyens.

Ainsi, les crédits destinés à réaliser une action ou un ensemble cohérent d'actions sont regroupés sous la forme d'un programme, étant entendu que ces actions sont associées ou participent à des objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général. De la sorte, il est substitué au classique **budget de moyens** un **budget de résultats**, c'est à dire un budget dans lequel les crédits ne sont plus présentés par nature de dépenses mais par objectifs et ce selon une démarche qui met au premier plan la notion de performance de la dépense publique. Tel est le biais par lequel il devient possible d'introduire une plus grande rationalité dans la gestion financière publique, puisque les décideurs sont obligés de définir d'abord des politiques d'action en vue de l'obtention des crédits nécessaires, et que par ailleurs, une fois l'opération effectuée, l'efficacité en sera évaluée. S'y ajoute que le dispositif permet également de **mesurer l'utilité de la dépense dès lors que cette dernière n'est plus fonction de la nature des crédits alloués mais d'objectifs clairement définis et de résultats attendus.**

On soulignera que dans un tel dispositif le principe de spécialité ne s'applique plus au niveau du chapitre mais à celui du programme **les crédits étant en effet spécialisés par programme**, nouvelle unité de spécialisation. **Cette nouvelle unité de spécialité a pour conséquence une plus grande cohérence et une plus grande simplification de la nouvelle nomenclature budgétaire.**

Les programmes doivent par ailleurs être circonscrits **par ministères** dès lors qu'il n'est pas envisageable qu'ils puissent concerner plusieurs ministères eu égard aux risques de confusion, voire même de paralysie de l'action susceptibles d'en découler (si les conditions se révélaient favorables, les programmes pourraient être néanmoins regroupés en objectifs plus

larges concernant éventuellement plusieurs ministères).

Selon une telle présentation, les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres et donc placés sous la responsabilité de chacun ; ainsi, à chaque programme correspond un seul responsable.

B) Elargir la pluriannualité budgétaire aux dépenses de fonctionnement

La pratique des autorisations de programme ou d'engagement limitée aux dépenses d'investissement devrait être **étendue également aux dépenses de fonctionnement**. Une telle solution permettrait de prendre en considération la difficulté pour les finances publiques d'une application trop stricte du principe d'annualité (qui ne permet pas de prendre en compte la nécessité d'une programmation des dépenses de fonctionnement liées aux dépenses d'investissement) et l'on observera par ailleurs, le cadre de l'UEMOA et de la monnaie unique constitue un impératif majeur en ce domaine (on pense par exemple aux contraintes posées par les critères de convergence).

§4 - Une stratégie politique

La mise en place d'une bonne gouvernance pose une question fondamentale, celle de l'alliance de l'expert et du politique dont les rapports sont à réinventer dans le cadre du parlementarisme démocratique.

A) Rationaliser la prise de décision financière et la gestion publique

Face à la **réurrence des problèmes budgétaires** et à l'incapacité de les résoudre en dépit de **préconisations surabondantes** qui dans certains cas génèrent une **stratification de dispositifs** sans efficacité réelle, une question importante doit être examinée, qui concerne la rationalisation indispensable de la prise de décision financière, clef de voûte pour une meilleure gestion publique.

L'interrogation à ce propos doit porter sur la compatibilité de cet objectif avec la très large place qui est celle des décisions à caractère discrétionnaire, relevant tant du pouvoir politique que

du pouvoir administratif au sein des Etats, et ce dès lors que les mécanismes de régulation ou d'encadrement de ces décisions ne fonctionnent pas dans la pratique (contrôle politique du Parlement, contrôles administratifs a priori et a posteriori), ou n'existent pas (contrôle de constitutionnalité, contrôles financiers juridictionnels).

Comme le montrent plusieurs études effectuées depuis des années, la plupart des pays de la zone étudiée connaissent de manière plus ou moins importante de **graves perturbations en matière de prise de décision financière, avec un phénomène récurrent de corruption, un déficit démocratique chronique, une carence notable de la formation des agents administratifs, une quasi absence de régulation par le droit de par l'absence d'effectivité d'une législation qui, d'un autre côté, au plan formel, n'a souvent rien à envier à celle des Etats de droit les plus installés.**

Ces éléments conduisent à se demander s'il ne serait pas judicieux d'instituer, au moins à titre provisoire, des **dispositifs d'aide à la gestion et à la décision** lorsque, pour de multiples raisons, le potentiel humain n'est pas en mesure d'assumer pleinement ces tâches.

1) Des systèmes-experts

A cette fin, il peut être souhaitable de s'orienter vers la mise en place de systèmes experts susceptibles de garantir **une autorégulation à minima des finances publiques et d'éviter des actions marquées soit du sceau de l'incompétence, soit de celui de la corruption ou de la poursuite du seul intérêt personnel.**

Il s'agit, en d'autres termes, en s'appuyant sur les **nouvelles technologies**, de protéger la décision et la gestion budgétaire contre les aléas et les faiblesses humaines ou contre l'absence de professionnalisme, en mettant en place des systèmes informatiques programmés pour assurer des tâches d'exécution voire même arrêter des décisions secondaires dans des limites qu'il conviendrait de fixer.

Une telle direction pourrait notamment être utilement prise au moyen de l'instauration d'automatismes budgétaires, c'est-à-dire des règles d'évolution automatique des dépenses et des recettes, ou encore par la constitutionnalisation de normes financières venant encadrer la décision politique.

Une telle voie suppose toutefois un équipement en nouvelles technologies relativement

développé. D'ores et déjà, et à l'exemple de certains Etats africains qui y ont recours, elle pourrait être engagée à travers la mise en place d'un système informatique intégré de gestion de la dépense publique du type ASTER (cf. supra, synthèse du chap. 4, § 2) ce qui permettrait d'intégrer et d'automatiser certaines tâches et notamment les contrôles. Cette voie exige que soit institué un audit externe périodique portant sur l'efficacité et la pertinence du système de contrôle.

2) Des autorités indépendantes

L'approche exposée précédemment relative à la nécessité d'une régulation de la décision et de l'exécution participe étroitement d'un autre type de logiques qui insistent quant à elles sur la nécessaire autodiscipline des Etats, ainsi que sur le rôle indispensable d'autorités indépendantes. Toutes ces approches ont pour point commun de poursuivre l'objectif d'une rationalisation souhaitable de la décision financière et de l'envisager sur la base de dispositifs automatisés de stabilisation et de gestion, ces derniers étant constitués de normes obligatoires propres à chaque Etat, qui sont préalablement définies par des experts formant une autorité indépendante, et qui doivent nécessairement être respectées par les décideurs politiques ou administratifs.

Une telle voie suppose évidemment, pour les Etats concernés de la zone étudiée, que les décideurs nationaux acceptent que des experts internationaux puissent, dans le cadre d'un rôle strictement limité à l'aide à la décision, apporter un soutien à la mise en œuvre des politiques budgétaires nationales.

Il pourrait être également institué, cette fois dans un cadre régional, (par exemple pour les pays de l'UEMOA) des structures indépendantes communes aux pays, ayant en charge la décision en matière de politiques budgétaires, à l'image des institutions indépendantes responsables des politiques monétaires comme les banques centrales indépendantes.

On pourrait aussi envisager la formation d'un corps d'experts nationaux formés aux exigences contemporaines de la gestion des finances publiques, **cette voie ayant pour avantage d'intégrer les cultures particulières des Etats à des standards de gestion posés comme universels.**

3) La constitutionnalisation des normes financières

Une autre voie consiste, on l'a évoqué, à constitutionnaliser les normes financières, une hypothèse reposant sur le constat qu'il est plus difficile de réviser la constitution que de modifier

des lois ordinaires voire même des lois organiques. Là encore, il s'agit d'encadrer les pouvoirs des décideurs politiques. On observera toutefois qu'une telle proposition ne peut avoir des effets que dans les Etats au sein desquels s'est installé un certain respect de la règle juridique et une certaine effectivité de la législation en vigueur. Par ailleurs elle ne résout pas la question de la carence des administrations.

B) Démocratiser la prise de décision financière et la gestion publique

1) Le contrôle et l'évaluation par le Parlement de l'utilisation des crédits

- *La normalisation des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du parlement*

Il conviendrait que les **commissions parlementaires chargées des finances** soient dotées de pouvoirs et de moyens effectifs leur permettant de suivre et contrôler l'exécution des lois de finances ainsi que de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. A cet effet, les parlementaires devraient pouvoir procéder à toutes investigations **sur pièces et sur place** ainsi qu'à toutes **auditions** qu'ils jugeraient utiles.

En vue de ce renforcement du rôle du Parlement, il est indispensable que chaque pays soit doté d'une **Cour des comptes indépendante**, disposant de réels pouvoirs de contrôle, et que celle-ci soit tenue d'apporter son assistance au Parlement, d'une part en ayant l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation ; d'autre part, en ayant l'obligation de réaliser toute enquête demandée par les commissions sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle.

- *La place centrale de la loi de règlement, expression d'un contrôle parlementaire professionnalisé des finances de l'Etat*

La logique de contrôle de gestion implique nécessairement un retour sur les résultats, et par conséquent un contrôle et une évaluation de l'efficacité des actions. C'est à ce titre que la loi de règlement (LR) devrait faire l'objet d'une **revalorisation** importante et qu'à travers elle,

devrait se trouver organiquement consacré ce que l'on peut à notre sens qualifier de **contrôle parlementaire professionnalisé des finances de l'Etat**. En effet, la LR devrait être enrichie d'informations telles que les parlementaires, ainsi que les experts, devraient y trouver un véritable outil de contrôle pour une analyse et une évaluation des résultats, un outil les conduisant à intégrer un cadre de pensée très proche de celui du chef d'entreprise.

La décision budgétaire étant orientée vers les résultats, il va de soi que le Parlement doit disposer d'un document suffisamment complet pour lui permettre de juger de la qualité de la réalisation des prévisions. Il s'agit là d'une exigence parfaitement banale du point de vue du contrôle de la gestion. Les parlementaires se trouveraient placés en quelque sorte dans la situation qui est celle du **manager** d'une entreprise.

2) Une culture de la responsabilité : responsabilisation des acteurs

- *La responsabilisation des gestionnaires par la fongibilité des crédits*

L'instauration de la globalisation des crédits et de leur fongibilité à l'intérieur des programmes (à l'exception toutefois des dépenses de personnel qui doivent rester en dehors de ce dispositif) devrait être compris comme un facteur de transformation essentiel de la gestion publique et du fonctionnement général de l'administration.

En effet, avec la globalisation et la fongibilité des crédits qui lui permettent d'affecter librement les crédits, le gestionnaire public est doté d'une plus grande autonomie. Il réalise comme il l'entend le programme dont il a la charge et, indiscutablement, ses marges de manœuvre sont très larges ; il peut redéployer les crédits à son gré ; il décide quelle doit être la meilleure répartition des dépenses ; il a également la faculté de transformer des crédits de fonctionnement en crédits d'investissement et inversement (on retrouve ainsi l'extension des autorisations d'engagement/ crédits de paiement aux dépenses de fonctionnement).

Il y a bien entendu une contrepartie. Elle consiste dans la responsabilité qui doit être celle des gestionnaires vis-à-vis des objectifs poursuivis et dans leur engagement à devoir réaliser les résultats fixés ; ces derniers doivent, dans ce contexte, **rendre compte régulièrement de leur gestion et produire un rapport annuel de performances**. Des indicateurs doivent alors être déterminés pour permettre d'évaluer la qualité de la gestion accomplie.

- *La professionnalisation de la gestion : contrôle de gestion et mesure de la performance*

La comptabilité publique ne peut que se trouver profondément modifiée dans sa philosophie par les exigences du contrôle de gestion. Les dispositifs relatifs à celui-ci comme la logique générale qui les sous-tend s'inscrivent dans une évolution orientée vers une plus grande maîtrise de la gestion publique, avec pour ce faire une modélisation de celle-ci sur la gestion privée. A cet égard, la création de systèmes d'information budgétaire et comptable au sein des administrations en vue de permettre de **mesurer la performance et de contrôler la gestion** des services participe pleinement de cet objectif. Sans compter que privilégiant l'évaluation de l'efficacité et de la performance de la dépense publique, une telle conception devrait aussi amener à reconsidérer les objectifs assignés à la fonction de contrôle.

La **comptabilité générale de l'Etat**, dans cette perspective, doit devenir un instrument de contrôle de la gestion et de la performance. Elle doit être fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations doivent donc être prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement et, en cela, les règles applicables à la comptabilité de l'Etat ne se distinguent pas de celles applicables aux entreprises. On passe en effet d'une comptabilité de flux à une comptabilité patrimoniale, d'une comptabilité de caisse à **une comptabilité d'exercice**, et il importe par ailleurs que l'Etat puisse se doter d'**une comptabilité analytique** permettant de dégager des informations financières fiables en vue d'analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Enfin, la responsabilisation du gestionnaire a logiquement pour corollaire, outre un contrôle interne de la gestion, le développement de contrôles externes similaires aux audits pratiqués dans les entreprises.

C) Mieux insérer les systèmes financiers publics des Etats africains au sein d'une logique internationale de maîtrise des dépenses publiques

Il convient de souligner une nouvelle fois que la réforme des finances publiques ne peut pas procéder d'un simple angle de vue national au sein duquel la modernisation de la gestion publique serait rendue nécessaire par le besoin de partager rationnellement la pénurie, les économies. S'en tenir là serait se cantonner dans une approche partielle ne tenant pas compte des impératifs qui découlent de la globalisation des échanges , autrement dit du phénomène de mondialisation.

Plus largement, les finances publiques se trouvent placées au cœur d'une question qui intéresse toutes les sociétés contemporaines, celle de la bonne gouvernance. Ce sont donc, partout dans le monde, de nouvelles régulations qui sont en train d'être instituées dans ce cadre. Et celles-ci ne peuvent être pensées et mises en place qu'au travers d'une approche planétaire de la question dès lors que le bon fonctionnement du système financier international implique une bonne organisation des institutions financières nationales.

L'enjeu est de taille puisqu'il s'agit d'éviter que l'hétérogénéité et l'équilibre instable du système politique, économique et financier mondial ne conduise à une succession de crises voire même à un effondrement général. Il faut par conséquent parvenir à conceptualiser et réguler un monde en constant mouvement et en perpétuelle réorganisation, un monde confronté en permanence à une logique productrice d'imprévisibilité et d'incertitude.

Mais au-delà de la seule prévention des risques économiques et monétaires, c'est la question de la réorganisation des dispositifs financiers publics et de la réforme des Etats qui se trouve en toile de fond des réflexions en ce domaine.

C'est ainsi que dans la plupart des pays du monde, l'accent est mis sur la nécessité de moderniser la gestion de l'argent public, sur l'impératif d'une « nouvelle gestion publique » prenant largement modèle sur les savoir-faire utilisés par les entreprises privées. Il en est attendu plus d'efficacité, de sincérité et de transparence, plus de programmation pluriannuelle des dépenses, plus d'évaluation des résultats. Cette conception managériale de la gestion publique représente un véritable défi pour tous les Etats, et pas seulement pour les Etats africains, dans la mesure où tous sont amenés à mettre en place un cadre nécessitant un véritable professionnalisme, une maîtrise des outils de contrôle de la gestion et de la décision, ce qui les confronte directement à la nécessité de se doter d'une capacité d'expertise qu'ils n'ont pas toujours.

Cette direction qui se développe depuis quelques années fait donc une place essentielle à la technique et à l'expertise. En même temps, elle met aussi au premier plan une autre exigence fondamentale, celle que les Etats adoptent des standards, qu'ils partagent une même logique de gestion, que celle-ci soit parfaitement intériorisée, intégrée dans leur mode de fonctionnement pour qu'une autodiscipline devienne possible.

CONCLUSION

Il apparaît très difficile et même vain, en l'état des systèmes financiers publics examinés, d'aboutir à un dispositif efficace de contrôle de la dépense publique autrement qu'en reconstruisant **un ensemble cohérent adapté à la fois aux cultures des Etats concernés et aux impératifs du monde moderne.**

A notre sens, **il ne convient ni de substituer globalement aux législations existantes une autre jugée performante ailleurs, ni de se limiter à agir par petites touches** comme il est parfois recommandé. Il ne peut non plus s'agir de calquer des propositions sur les dispositifs en vigueur dans les pays développés (qui fonctionnent d'ailleurs avec plus ou moins de bonheur). Il convient de prendre appui sur une idée de bon sens, celle qui veut que **toute allocation de moyens doit être justifiée par un projet et faire l'objet ensuite d'une présentation des résultats obtenus. C'est la raison pour laquelle la responsabilisation des acteurs nationaux et internationaux devrait dorénavant figurer au cœur de tout projet de réforme, en devant l'irriguer en permanence.**

On a pu constater qu'aucune véritable modification de l'architecture existante n'a vraiment eu d'impact réel jusqu'ici, notamment en raison d'un manque d'identification globale des contraintes, contradictions, potentialités de chacun des Etats, des sous-ensembles qui les composent ou encore des ensembles auxquels ils appartiennent. C'est pourquoi, il conviendrait, selon la même logique, de procéder à une analyse des stratégies propres à chacun des acteurs clefs intervenants dans le processus financier, nationaux et internationaux, et d'identifier leurs effets directs ou indirects, positifs ou négatifs, sur la maîtrise de la dépense publique.

Les améliorations recherchées butent sur de nombreux obstacles régulièrement évoqués comme la pauvreté de moyens humains et matériels ainsi que de nombreux autres motifs liés aux carences de l'Etat de droit voire même aux situations géographiques et climatiques. S'il ne faut écarter aucun de ces éléments, il reste à examiner s'il n'est pas possible d'envisager des solutions qui sous des aspects qui peuvent apparaître soit très sophistiqués (systèmes informatisés de contrôle), soit au contraire archaïques (retour vers les cultures traditionnelles), permettraient d'amorcer un processus de remise en ordre, ce dernier ne relevant encore une fois que du seul bon sens.

Au terme de cette étude, il importe enfin de souligner qu'il n'est jamais judicieux de brusquer un système afin de le réformer. C'est la raison pour laquelle on préconise de procéder par gradation, au travers de trois grandes étapes, chacune incluant les différentes recommandations émises dans le rapport.

- **Dans un premier temps, il conviendrait de prendre des mesures limitées visant à instaurer un minimum de contrôle de la gestion des fonds publics prenant appui sur la mise en fonction de systèmes intégrés de traitement de la chaîne de la dépense à ses différents stades (cf. les recommandations sur ce point figurant dans le chapitre 5 de synthèse de la Partie 1).**
- **Dans un second temps, il devrait être mis en place un dispositif de rationalisation de la décision financière, fondé sur l'appui et l'action conjointe d'experts nationaux et internationaux (cf. notamment nos observations et recommandations chapitre 2, Partie 2).**
- **Dans un troisième temps, il s'agirait de parvenir à un contrôle démocratique effectif de l'utilisation de l'argent public impliquant le politique et tous les acteurs concernés dans le processus budgétaire (cf. l'ensemble des recommandations énoncées chapitre 5, Partie 1, et celles énoncées dans le chapitre 2, Partie 2).**

Il conviendrait en préalable d'adopter une méthodologie fondée sur une approche à la fois analytique et synthétique du milieu et admettre qu'une telle voie nécessite un travail mené par une équipe pluridisciplinaire sur une période relativement longue. Il n'est pas de solution simple, celle-ci ne pouvant que refléter la complexité de la réalité en cause. Il n'est pas non plus d'analyse et de réponse rapide, la compréhension d'un système complexe ne permettant pas les solutions toutes faites et les constatations dégagées à la hâte.

VOLUME 2

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE I : TERMES DE RÉFÉRENCE	311
ANNEXE II : BIBLIOGRAPHIE	325
ANNEXE III : PERSONNES RENCONTRÉES OU CONTACTÉES	337
ANNEXE IV : LISTE DES PAYS AUXQUELS LE QUESTIONNAIRE A ÉTÉ ENVOYÉ ET LISTE DES PAYS QUI Y ONT RÉPONDU	341
ANNEXE V : QUESTIONNAIRE RELATIF AUX SYSTÈMES, AUX PRATIQUES ET AUX PROCÉDURES BUDGÉTAIRES DES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE	345
ANNEXE VI : GLOSSAIRE DES TERMES TECHNIQUES	391

ANNEXE I

TERMES DE RÉFÉRENCE

§ 1 – Justification de l'étude

La priorité accordée par la communauté internationale à la lutte contre la pauvreté et le lien organisé par les Institutions de Bretton Woods entre les annulations de dettes en faveur des pays les plus pauvres (initiative PPTE renforcée) et l'établissement de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), modifient le niveau comme la nature des exigences en matière de gestion des dépenses publiques. Une étude menée sur les systèmes fiscaux et douaniers devrait permettre une meilleure mobilisation des ressources publiques internes. Le financement des politiques décrites dans les CSLP sera toutefois pour l'essentiel réalisé par les marges de manœuvre budgétaires issues des annulations de dettes et par les autres apports de l'aide internationale qui utilisent progressivement les circuits budgétaires et comptables nationaux (aide budgétaire globale ou affectée à des secteurs). Les bailleurs de fonds souhaiteront en retour des assurances sur l'affectation des ressources publiques.

De plus, l'élaboration et la mise en œuvre des CSLP doivent, dans le souci d'une meilleure gouvernance, associer les acteurs de la société civile et répondre à une nouvelle exigence de transparence. Ces nouvelles stratégies de développement s'accompagnent également d'un mouvement de décentralisation et de déconcentration administrative.

Ces approches ne sont viables que dans la mesure où les procédures d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget des Etats sont adaptées et mises en œuvre de manière satisfaisante.

De nombreuses études et observations montrent que l'application de ces procédures en Afrique est souvent déficiente, parfois dans des proportions préoccupantes, notamment en ce qui concerne l'exécution et le contrôle des dépenses publiques. On constate en particulier la multiplication de pratiques dérogatoires à des principes considérés comme essentiels du droit budgétaire hérité du modèle français et repris par les directives de l'UEMOA. Une question importante est de savoir si la complexité de ce modèle n'est pas à l'origine de ces pratiques dérogatoires qui favorisent la corruption.

Plusieurs pays africains francophones ont engagé au cours de ces dernières années des programmes de réformes de leur système de gestion des dépenses publiques avec un succès inégal. Les dépenses réellement exécutées continuent souvent de s'écarter des dispositions des lois de finances initiales, les crédits sont mis à disposition des utilisateurs avec retard, les systèmes de

gestion de la trésorerie demeurent non transparents, les circuits exceptionnels d'engagements (régies d'avances, fonds spéciaux) restent prépondérants, les contrôles a posteriori déficients.

Si l'état des lieux en matière de gestion de la dépense en Afrique a déjà fait l'objet de nombreuses études par les différents bailleurs de fonds, il demeure nécessaire, après avoir procédé à une synthèse, de déterminer les voies de réformes non pas seulement théoriquement souhaitables, mais également opérationnelles et réellement adaptées aux multiples contraintes culturelles, politiques, administratives, financières et techniques qui caractérisent ces pays. Ces travaux doivent fournir des éléments d'analyse contribuant à une réflexion sur la coopération technique française en matière de dépenses publiques.

§ 2 – Champ de l'étude

L'étude ne portera pas sur la politique budgétaire en tant qu'instrument de la politique macroéconomique des Etats, ni sur la qualité ou l'efficacité des dépenses publiques en matière de lutte contre la pauvreté. Elle s'attachera aux modalités institutionnelles et procédurales de gestion des dépenses publiques.

Sur une base essentiellement documentaire, l'étude dressera un bilan comparé des systèmes budgétaires et comptables des principaux pays d'Afrique sub-saharienne francophone, ainsi que des principales réformes conduites au cours des 10 dernières années tant au plan législatif qu'organisationnel.

Il s'agira donc d'établir un diagnostic des systèmes de gestion des finances publiques en d'Afrique sub-saharienne francophone plus particulièrement en conduisant une revue bibliographique et une synthèse des nombreux travaux d'étude et d'évaluation déjà réalisés sur le sujet par la Banque Mondiale (CFAA, PER, *HIPIC expenditure tracking assessments*), le FMI (*ROSC on fiscal transparency*), la Commission Européenne, l'OCDE. Cette revue doit donner lieu à un jugement sur la qualité de travaux menés et être enrichie par des vérifications sur le terrain effectuées grâce au réseau des correspondants du prestataire dans les pays et celui des assistants techniques en poste.

Par ailleurs, à des fins comparatives, le consultant enrichira sa réflexion par l'étude de deux à trois pays anglophones ayant menés et réussis des réformes significatives dans le domaine des finances publiques, ainsi que par l'examen des études comparatives des systèmes francophone et anglophone (menées par la Banque Mondiale notamment). Les travaux du DFID pourront utilement être consultés.

Les travaux seront complétés par des entretiens à Paris (OCDE, MAE, AFD, Inspection Générale des Finances, ADETEF, Direction du Trésor, Direction du Budget, Direction Générale de la Comptabilité Publique...), à Bruxelles (Union Européenne) et par des échanges avec les services du Fonds Monétaire et de la Banque Mondiale.

Les travaux devront notamment permettre de répondre aux interrogations regroupées selon les trois fonctions budgétaires traditionnelles : élaboration, exécution et contrôle du budget de l'Etat (cf. annexe).

L'analyse du processus de réforme qui a abouti, en France, à l'élaboration de la loi organique relative aux lois de finances pourrait apporter des éléments utiles à cette réflexion.

§ 3 – Produit attendu

Les résultats attendus sont de plusieurs ordres :

- Etablir un état des lieux détaillés des systèmes de gestion des dépenses publiques d'Afrique francophone ;
- Identifier les meilleures réformes entreprises dans les pays de cette zone et examiner les conditions de ces succès ;
- Identifier les meilleures réformes entreprises dans les pays de tradition anglophone, examiner les conditions de ces succès et procéder à un comparatif avec les systèmes francophones ;
- Déterminer dans quels cas les déficiences de la gestion de la dépense sont le résultat d'une mauvaise application de principes qui peuvent être conservés et dans quels cas elles révèlent l'inadaptation des principes eux-mêmes au contexte des pays ;
- Identifier les conditions de faisabilité des réformes dans le contexte africain, qu'elles soient

politiques, socio-culturelles, administratives, financières ou techniques ;

- Proposer des voies d'aménagements techniques applicables à court terme, ainsi que les réformes profondes envisageables à plus long terme ;
- Déterminer l'incidence de ces aménagements et réformes sur les directives finances publiques de l'UEMOA et faire des propositions sur le rôle que devra jouer cette institution pour la promotion des réformes.

Enfin, l'étude devra permettre de dégager les principales problématiques qui se posent dans le domaine de la gestion des dépenses publiques et délimiter, le cas échéant, des thèmes de recherche à approfondir par des missions sur le terrain dans le cadre d'une éventuelle deuxième phase.

Les résultats de cette étude seront présentés, d'une part, aux services du FMI, de la Banque Mondiale et de la commission de l'Union européenne et, d'autre part, lors de la réunion des ministres des finances de la Zone franc qui se tiendra à Paris en septembre 2003.

§ 4 – Modalités de mise en œuvre

L'étude sera conduite par le Professeur Bouvier.

L'étude sera exécutée sur lettre de commande, établie sur la base des présents termes de référence et d'une proposition faisant ressortir :

- la méthodologie proposée ;
- **la liste des experts mobilisés - dont le nombre devra être limité - et leurs références ;**
- **la liste des correspondants sur le terrain et leurs références ;**
- le calendrier proposé ;
- le devis de l'étude.

Les travaux du consultant seront soumis à un Comité de Pilotage composé de représentants du Ministère des Affaires étrangères (Mission des Appuis Financiers et des Etudes Economiques, DCT/F), du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (DG de la Comptabilité Publique, Direction du Trésor, Direction du Budget, Inspection générale

des Finances), de l'AFD et de l'ADETEF. Le comité de pilotage a pour rôle d'approuver la proposition d'étude, de prononcer la réception des rapports, de décider des modalités de suites et de valorisation. DCT/F assurera l'animation et le secrétariat de ce comité.

Un comité technique de suivi sera tenu informé mensuellement des travaux menés et pourra le cas échéant réagir sur leur orientation. La Mission des Appuis Financiers et des Etudes Economiques, l'Inspection Générale des Finances, l'ADETEF et le prestataire retenu pour réaliser l'étude participeront à ce comité technique de suivi.

§ 5 – Elaboration du rapport

1 – L'avant-projet de rapport :

A l'issue de ses travaux, le prestataire fournira un rapport provisoire en 10 exemplaires qui sera présenté au comité technique de suivi pour discussions et validation.

Il sera élaboré et articulé de la manière suivante :

- un sommaire ;
- une liste des sigles utilisés ;
- une synthèse du rapport d'une quinzaine de pages ;
- un rappel méthodologique : rappel des choix opérés, des techniques utilisées et des étapes du travail d'évaluation ;
- une analyse : celle-ci doit être organisée à partir des données recueillies et des observations effectuées ;
- des conclusions : celles-ci doivent être explicitées de façon claire (par type d'actions et d'acteurs). Elles doivent faire apparaître les méthodes utilisées pour passer de l'analyse aux conclusions ;
- des recommandations : ces recommandations doivent être reliées aux conclusions et aux leçons tirées de l'étude ;
- des propositions pour la seconde phase de l'étude.

Les annexes comporteront, dans l'ordre :

- les termes de référence ;
- la liste des publications et ouvrages examinés ;
- la liste des personnes rencontrées ou consultées ;
- les instruments de collecte de l'information le cas échéant, (questionnaires, guides d'entretiens) ;
- le glossaire des termes techniques utilisés.

2 - Le rapport définitif :

Après lecture par le Comité Technique de Suivi, amendements, compléments et enfin validation, le consultant mettra au point le rapport définitif et le remettra en 20 exemplaires ainsi que sur support informatique (disquette sous format Word) à la Mission des appuis financiers et des études économiques, avant l'achèvement du délai négocié entre les parties.

AXES DE REFLEXIONS

1. PREPARATION DU BUDGET

1.1. PRINCIPES BUDGETAIRES (Unité, Universalité, Annualité, Spécialité)

- Ces principes sont-ils reconnus dans les textes fondamentaux régissant les Finances Publiques ?**
- Quel statut juridique leur est donné (constitution, loi organique...)?**
- Dans quelle mesure ces principes sont-ils appliqués ?**

Concernant particulièrement les deux premiers principes, les questions suivantes pourront notamment être abordées:

• **Unité:**

- Y a-t-il unité ou pluralité budgétaire (dualité entre investissement et fonctionnement par exemple) ? Y a-t-il consolidation des données en cas de pluralité de budgets?
- Y a-t-il des comptes hors budget retraçant des fonds extrabudgétaires? Dans l'affirmative, se justifient-ils économiquement ? dans quelle mesure sont-ils source de rigidité pour la gestion budgétaire (peut-on facilement remettre en cause leur montant, les administrations peuvent-elles y puiser pour alimenter leur trésorerie) ?
- Y a-t-il cohérence dans l'élaboration des différents budgets (prise en compte des mêmes hypothèses macroéconomiques, absence de doublons dans la prise en compte des dépenses par les différents budgets, prise en compte des dépenses de fonctionnement qu'impliquent les investissements décidés,...) ?

- **Universalité:**

- Quelle est l'importance et la justification des comptes d'affectation ? Leurs recettes sont-elles bien employées conformément à leur objet ou détournées à d'autres fins ? Met-on à jour annuellement le produit des redevances et droits qui les alimentent ?

- **Spécialité:**

- Le niveau de spécialité des crédits est-il compatible avec une souplesse d'exécution budgétaire suffisante ?

1.2. ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET PROCÉDURE DE PRÉPARATION

1.2.1. Organisation institutionnelle

- Rôle et pouvoirs du parlement (pouvoir de proposer les dépenses; plafonnement législatif des dépenses / déficit / emprunt...)
- Répartition des compétences au sein du gouvernement et de l'administration dans la préparation du budget (rôles respectifs du Ministère des finances, du Plan, existence d'une direction du budget, d'une instance d'arbitrage,...)

1.2.2. Procédure de préparation

- **La préparation du budget prend-elle en compte l'environnement économique et financier de façon réaliste?**

- Quelle est la qualité du cadrage macroéconomique, lorsqu'il existe ?
- Connaît-on et analyse-t-on les données de l'exécution budgétaire des années précédentes ?
- Les projections de recettes et les estimations de coûts sont-elles réalistes ?
- Les modalités de versement de l'aide extérieure favorisent-elles une bonne prévisibilité des recettes ?
- L'aide extérieure est-elle intégrée dans le processus budgétaire et comptable national? Dans le cas contraire, le pays a-t-il entrepris des réformes pour parvenir à

cette intégration (par ex. programmes sectoriels d'investissement) ?

*** Le budget est-il la traduction d'un véritable arbitrage entre politiques sectorielles?**

- Y a-t-il définition d'une stratégie budgétaire à l'échelon politique, ou tend-on à reconduire les dépenses de l'année précédente?
- Détermine-t-on les besoins prioritaires ? détermine-t-on des enveloppes par ministère?
- Les ministères doivent-ils justifier de leurs demandes (fourniture des résultats escomptés des nouveaux programmes, de leurs coûts) ?
- La direction du budget peut-elle contester et arbitrer les demandes des ministères dépensiers? Aide-t-elle les ministères à estimer leurs besoins ou ceux-ci se contentent-ils de majorer leur budget précédent du pourcentage d'inflation ?

1.3. LA PRISE EN COMPTE DE LA PLURIANNUALITÉ DANS LA PREPARATION DU BUDGET

- Existe-t-il des formes de programmation (AP/CP, programmes d'investissement public, lois de programmation, budgets de programme...)?
- Existe-t-il une planification ?
- Quel jugement peut-on porter sur les programmes d'investissement public? Sont-ils cohérents? Consacrent-ils de véritables politiques sectorielles ou ne sont-ils que la somme de projets financés par l'aide extérieure? Prennent-ils en compte les coûts récurrents des investissements? Les investissements font-ils l'objet d'une évaluation ?
- Ces prévisions pluriannuelles de dépenses sont-elles articulées avec l'élaboration du budget ?

2. EXECUTION DU BUDGET

2.1. LES PROCÉDURES D'EXÉCUTION

- Description des différentes étapes de l'exécution
- Y a-t-il séparation des ordonnateurs et des comptables? Dans l'affirmative, ce principe est-il pertinent dans le contexte africain ?
- L'ordonnateur principal est-il unique ou y en a-t-il plusieurs? Analyse des capacités et faiblesses des ministères sectoriels.
- Qualité et adaptation du Plan Comptable de l'Etat ?
- Quelles sont les procédures de suivi de la Paye ? Fiabilité ?
- Quelles sont les procédures et modalités de déconcentration budgétaire ?

2.2. MODIFICATIONS EN COURS D'EXERCICE DE LA RÉPARTITION ET DU VOLUME DES CRÉDITS VOTÉS

- Dans quelles conditions et avec quelle souplesse peut-on dépasser les crédits votés par le parlement ou modifier leur affectation (transferts, virements, crédits additionnels) ? Ces procédures sont-elles respectées ? Sont-elles satisfaisantes ; mériteraient-elles d'être assouplies ou au contraire rendues plus contraignantes ?
- Selon quelles modalités révisé-t-on à la baisse les prévisions de dépense en cours d'exercice: par politique / par programme, par réduction générale des dépenses des ministères, par catégorie de dépenses ? Quelle est la fréquence et l'importance des gels de crédits en cours d'exercice ?

2.3. RECOURS AUX PRATIQUES DÉROGATOIRES

- Description des procédures dérogatoires les plus fréquentes (ordres de paiement, régies d'avance...)
- Comment est justifiée le recours à ces procédures dérogatoires ?
- Y a-t-il régularisation a posteriori ?
- Evaluation de la proportion de dépenses concernées ?

- Dans quelle mesure les modalités de gestion de l'aide étrangère favorisent-elles le recours à ces pratiques?

2.4. EXISTENCE D'ARRIÉRÉS

- Quelle est leur importance ?
- Quelles sont leurs causes ?
- Est-il possible de les quantifier aisément, en stock et en flux ?

2.5. GESTION DE TRESORERIE

- Selon quelles modalités la trésorerie de l'Etat est-elle gérée? (existence de plans annuels, mensuels...)?
- Qui gère la trésorerie? Degré de fiabilité ?
- La trésorerie est-elle centralisée ou au contraire éclatée en de multiples comptes ? Existe-t-il dans ce second cas un service chargé de centraliser les données sur l'état de la trésorerie ?
- Quelles sont les modalités de mise à disposition des crédits aux ministères (annuelles, par douzièmes,...) ? Sont-elles adaptées ?

2.6. SYSTEMES D'INFORMATION

Concernant les différents systèmes d'information, à savoir les comptabilités budgétaire, générale, analytique et le contrôle de gestion:

- Fiabilité et caractéristiques du système comptable (manuel/informatisé...)?
- Les comptes définitifs sont-ils arrêtés, après la fin de l'exercice, dans des délais raisonnables ?
- Dans quels délais les données comptables sont-elles rapprochées (réconciliation engagements/montants liquidés/ordonnancements/paiements) ?
- Dans quelles proportions a-t-on recours aux comptes d'attente ?
- La consolidation des comptes est-elle complète ?

- Existe-t-il un système uniforme de classification et de codage ? Les nomenclatures budgétaire et comptable sont-elles adaptées et cohérentes entre elles ?
- Le système comptable est-il intégré dans le processus de planification, de préparation des budgets, de gestion de la dette et de la trésorerie ?
- Existence d'une loi de règlement; délais d'adoption ?
- Existence d'un service de suivi et d'analyse des finances publiques ?
- Caractéristiques et performances des instruments informatiques (SIGFIP, ASTER...); les différents systèmes d'information sont-ils intégrés (notamment compatibilité des logiciels budgétaires et comptables) ?

3. CONTROLE ET EVALUATION

- Organisation institutionnelle des différents types de contrôle (interne/externe, en amont / en aval,...); caractère centralisé ou déconcentré des contrôles en amont (contrôle financier)
- Quel jugement peut-on porter sur la pertinence des contrôles internes ? Sont-ils source de rigidité excessive, de retard dans l'exécution, ou sont-ils au contraire insuffisants ? L'équilibre entre contrôles a priori et contrôles a posteriori est-il satisfaisant ?
- Le rôle du Contrôleur Financier se justifie-t-il ?
- Quels sont les pouvoirs des institutions de contrôle (auto-saisine, transmission aux autorités judiciaires,...) ?
- Quels sont leurs moyens, qualité et indépendance?
- Quelle est leur efficacité dans le domaine de la lutte contre la corruption ? Quelles autres institutions mettre en place ?
- Comment s'exercent ces contrôles: fréquence, caractère ponctuel ou systématique
- Existe-t-il un contrôle parlementaire effectif?
- Existe-t-il un contrôle de gestion?
- Existe-t-il une politique d'évaluation? Comment et par qui les objectifs sont-ils définis? comment définit-on les indicateurs de résultats?

ANNEXE II

BIBLIOGRAPHIE

I. DOCUMENTATION ELECTRONIQUE

- **Sites Internet consultés :**

<http://biu-cujas.univ-paris1.fr>

<http://www.beac.int>

<http://www.cean.u-bordeaux.fr>

<http://www.comesa.org>

<http://www.comesa.int>

<http://www.diplomatie.gouv.fr>

<http://www.imf.org>

<http://www.izf.net>

<http://www.oecd.org>

<http://www.uemoa.int>

- **Rapports fournis par les institutions financières concernées par l'étude**

Banque mondiale, *Rapport n° 22188-BUR : " Burkina Faso - Améliorer la prestation de service au niveau local : la réforme de la gestion publique et ses défis "*, juin 2001 (Distribution restreinte)

Banque mondiale, Banque africaine de développement, *Rapport analytique du système de passation des marchés au Sénégal*, 31 mars 2003

Bouley D., Fournel J., Leruth L., *Comment fonctionnent les systèmes du trésor dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne?*, FMI, Mars 2002

Cap Verde. Ministry of Finance and Planning General Budget Directorate, *Review of Public Expenditures: Issues and Options*, Cap Verde Government, august 2002

Cap Vert. SEOR, *Revue des dépenses publiques dans les secteurs du Ministère de l'agriculture et de la pêche du Cap Vert*, Octobre 2002

Heidenhof G., Grandvoinet H., Kianpour D., Rezaian B., *Design and Implementation of Financial Management Systems : An African Perspective* (année et organisme de diffusion non précisés)

Lienert I., Sarraf F., *Systemic Weaknesses of Budget Management in Anglophone Africa*, FMI, décembre 2001

Etude sur la transparence budgétaire au Sénégal, (auteurs, année et organisme de diffusion non précisés)

P.E.F.A. (Public expenditure and financial accountability), *Assessing public expenditure, procurement and financial accountability : a review of the diagnostic instruments*, avril 2003, Washington DC

Rapports C.F.A.A. (Country Financial Accountability Assessment), *Bénin*, 27 juin 2001

Rapports C.F.A.A. (Country Financial Accountability Assessment), *Burkina Faso*, janvier 2002

Rapports C.F.A.A. (Country Financial Accountability Assessment), *Ghana*, 21 mai 2001

Rapports C.F.A.A. (Country Financial Accountability Assessment), *Ouganda*, 10 janvier 2001

Rapports C.F.A.A. (Country Financial Accountability Assessment), *Sénégal - Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé* (2 volumes), mai 2003

Rapports C.F.A.A. (Country Financial Accountability Assessment), *Tanzanie*, mai 2001

- **Rapports et documents complémentaires disponibles sur les sites Internet**

Alotounou J., *La cour des comptes du Sénégal est un modèle*, Interview réalisé en Février 2001 par le quotidien Wal Fadjri

Ba Nken B., Amayena N., *La chambre des comptes en 10 questions*, www.allAfrica.com, 2 avril 2003

Conseil économique et social du Burkina Faso, *L'Union monétaire et économique ouest-africaine : notre avenir*, janvier 2000

Conseil économique et social du Burkina Faso, *Le Burkina Faso et la problématique de l'intégration économique sous-régionale*, juin 1995

Djateng F. *Les approches participatives n'ont aucun sens sans décentralisation de la prise de décision*, <http://forum.inter-reseaux.net>

FMI, *Bénin : Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, juin 2002

FMI, *Burkina Faso : Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, juillet 2002

FMI, *Cameroon : Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, mai 2000

FMI, *Cameroun : Rapport expérimental du FMI sur l'observation des normes et des codes*, 1999

FMI, *Mali : Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, février 2002

FMI, *Senegal : Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Monetary and Financial Policy Transparency; and Securities Supervision*, octobre 2001

FMI, *Tanzania : Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, mars 2002

Olinga Toua Andela A., *La décentralisation à petits pas au Cameroun*, <http://forum.inter-reseaux.net>

Yatta, F. P., *La décentralisation financière en Afrique : Succès, Problèmes et Contraintes*, PDM, mai 2000

II. DOCUMENTATION SUR PAPIER

- Textes juridiques

CEMAC. *Traité instituant la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale*, 16 mars 1994

UEMOA. *Traité instituant l'Union économique et monétaire ouest-africaine*, 10 janvier 1994

UEMOA. *Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances modifiée par la directive n°02/99/CM/UEMOA*

UEMOA. *Directive n°04/98/CM/UEMOA relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat*

UEMOA. *Directive n°05/98/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat*

UEMOA. *Directive n°06/97/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique*

UEMOA. *Directive n°06/98/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières*

UEMOA. *Directive n°02/2000/CM/UEMOA portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA*

UEMOA. *Règlement n°13/99/CM/UEMOA portant création du Comité de suivi des Directives relatives à l'harmonisation du cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques au sein de l'UEMOA*

Cameroun. Ministère de l'économie et des finances, Direction du Budget, *Recueil des textes financiers*

Cameroun, *Instruction n°03/001/MINFI/DT/SDER/ du 1^{er} janvier 2003 relative à la nomenclature des comptes applicable à compter du 1^{er} janvier 2003*

Cameroun, *Instruction générale sur la comptabilité de l'Etat, édition 2001*

Constitutions et lois organiques relatives aux lois de finances des différents pays concernés

- Ouvrages

Barilari A. *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, LGDJ 2003, Collection Systèmes

Bayard J.-F., *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Fayard, 1989

Bouvier M., Esclassan M.-C., Lassalle J.-P., *Manuel de Finances Publiques* ; LGDJ 2002, 6^{ème} édition

- Cissoko D., Plantey A., *La fonction publique en Afrique noire : le cas du Mali*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 1986
- Coulibaly A., *Les finances publiques de la Côte d'Ivoire*, L'Harmattan 2000
- Darbon D., du Bois de Gaudusson J., *La création du droit en Afrique*, Editions Karthala, 1997
- Diaby S. M. C., *Les textes fondamentaux de la 3^{ème} République du Mali*, Bamako, S. N., 1993
- Diawara D., *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la 3^{ème} République*, Bamako, Société malienne d'édition, 1994
- Djibo H., Coulibaly C., Marko P., Thompson J., *Etudes sur la décentralisation au sahel. T. 3 - Décentralisation, gouvernance et gestion des ressources naturelles renouvelables : options locales dans la République du Mali*, S. L., Ard, 1991
- Donfack L., *Finances publiques camerounaises*, Berger-Levrault, 1987
- GEMDEV, *Les avatars de l'Etat en Afrique*, Editions Karthala, 1997
- Goudou T., *L'Etat, la politique et le droit parlementaire en Afrique*, Berger-levrault, 1987
- Hall R. E., Magassa H, Ba A., Hodson J., *Etudes sur la décentralisation au sahel. T. 2 - L'organisation des services publics, la participation populaire et la décentralisation : options locales pour l'organisation et la production des services publics dans la République du Mali*, S. L., Ard, 1991
- International Institut for democracy and electoral assistance, Meijenfeldt R. von (dir.), Santiso C. (dir.), Otayek R. (dir.), *La démocratie au Burkina Faso*, Stockholm, International idea, 1998
- Loada A. M.-G., *Les politiques de modernisation administrative au Burkina Faso*, Bordeaux, 1993
- Paul M., *Les finances publiques de A à Z*, Eska, 1998
- Paysant A., *Finances publiques*, Armand Colin, 4^{ème} édition, 1997
- Sall A., *Le pari de la décentralisation au Mali : textes fondamentaux (1955-1993)*, Bamako, Sodifi, 1993
- Sidibe O. (dir.), Kester G. (dir.), *Démocratie et concertation nationale : la mise en ouvre du conseil économique, social et culturel du mali*, Paris, La Haye, L'harmattan, PADEP, 1994.
- Transparency international Bénin, *Le droit et la corruption : recueil des principaux textes juridiques sur la corruption et les infractions assimilées au Bénin*, Cotonou, éditions Proximités, 1999
- Université Paris 2 Panthéon Assas, *L'administration régionale de développement au Bénin*, Paris, Université Paris 2 Panthéon Assas, 1992

- Articles et revues

R.F.F.P., n° 73-2001, Réformes des finances publiques : réforme de l'Etat

R.F.F.P., n° 76-2001, La loi organique relative aux lois de finances

R.F.F.P., n° 77-2002, La dépense publique

R.F.F.P., n° 79-2002, Les mutations des finances publiques

R.F.F.P., n° 82-2003, Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances

Diarra Moussa, « Mali : processus démocratique et décentralisation », *Démocraties africaines*, n° 5, 1996/03, p. 41-46

Duprat J.-P., « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », in Darbon D., du Bois de Gaudusson J., *La création du droit en Afrique*, Editions Karthala, 1997

Felix J., « L'élaboration de la politique de décentralisation au mali : des logiques plurielles », *Bulletin – APAD*, n°11, 1996/05, p. 148-163

Grégoire E., Labazee P., « Niger : comptes et mécomptes d'un jeune Etat démocratique », *Politique africaine*, n° 52, 1993/12, p. 129-132

Laurent P.-J., « Développement local, stabilité politique et décentralisation. L'exemple du Burkina Faso », *Bulletin - APAD*, n°10, 1995/12, p. 47-52

Mahamadou L. K., Mindaoudou D. A., « Les lacunes juridiques de l'acte fondamental n° 21 portant organisation des pouvoirs publics au Niger », *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, vol. 47, n° 1, 1993, p. 109-119

Maidoka A., « La nouvelle organisation des pouvoirs publics nigériens : l'acte fondamental n°21 », *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, vol. 46, n°1, 1992, p. 46-53

Manga Fombad C., « The scope for uniform national laws in Cameroon. La question de l'uniformisation des lois au Cameroun », *Journal of modern african studies*, vol. 29, n° 3, 1991, p. 443-456

Médé N., « L'UEMOA et le développement des cours des comptes en Afrique », *R.F.F.P.* (à paraître)

Menthong M.-L., « La question locale dans le débat constitutionnel au Cameroun : chassé-croisé entre unité et pluralisme », *Africa development*, vol. 23, n° 1. 1998/01/01, p. 5-40

Nguele Abada M., « Ruptures et continuités constitutionnelles en république du Cameroun : réflexions à propos de la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 », *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, vol. 50, n°3, 1996/09, p. 272-293

Tankoano A., « La constitution de la République du Niger du 12 mai 1996 », *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, n° 1, 1997/01, p. 85-102

Tankoano A., « La révision de la constitution du 24 septembre 1989 et l'évolution du régime politique nigérien », *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, vol. 46, n° 1, 1992, p. 54-78

Videgla P., « Bénin : renforcer la crédibilité de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, n° 61, 1992/03, p. 59-64

Yonaba S., « La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des Etats membres de l'Union économique et monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) », *R.F.F.P.*, n°79, 2002, p. 221-240

- **Divers : actes de colloques ou de séminaires, dossiers, rapports, etc.**

Agence française de développement, Fourmann E., *Procédures budgétaires au Cameroun et initiative PPTE renforcée (Rapport de mission)*, mars 2001

Banque mondiale, *Niger : Public Financial Reform Project*, Octobre 1998

Banque mondiale. P. F. Murphy, *Implementation of an Integrated Financial Management System-Tanzania Case study* (non daté)

Banque Mondiale. F.M.I., B. Ziriyo, *Les attributions et le fonctionnement de la chambre des comptes de Côte d'Ivoire*, colloque sur la gestion budgétaire dans les pays africains francophones, Abidjan, 17-21 juin 2002

Banque Mondiale. F.M.I., N. M. N'Diaye Dieng, *Etapes de la préparation du budget au Sénégal*, colloque sur la gestion budgétaire dans les pays africains francophones, Abidjan, 17-21 juin 2002

Bénin. Ministère de l'intérieur de la sécurité publique et de l'administration territoriale, Bénin. Ministère de l'éducation nationale, *Actes du séminaire sur « la gestion financière des collectivités locales »*, Cotonou 20-23 août 1990, Cotonou, Ministère de l'éducation nationale, 1991

Bénin. Mission à l'inspection générale des finances, A. le Baron, trésorier principal du trésor public, 2-13 juin 2003

Bénin. Ministère de l'intérieur. Sécurité et administration territoriale, *Etats généraux de l'administration territoriale*, Cotonou, 7-10 janvier 1993, Cotonou, Ministère de l'intérieur de la sécurité et de l'administration territoriale, 1993

Burkina Faso. PDM, Sawadogo, R.A., Diallo S., Guissou, B., Zi Zerbo J., Yameogo S., Pare I., Yameogo H., Boyarm F., Jacques M., Lega R., *La décentralisation au Burkina Faso : mise en oeuvre du processus*, Séminaires PDM, Cotonou, CEDA, 1995

- Bénin. MISAT, Bénin DATC, Atlas monographique des circonscriptions administratives du Bénin, 1ère édition, Paris, Planurba, 1997
- Bénin. Centre d'information et de documentation sur les collectivités locales au Bénin, Dossou C., *Décentralisation, déconcentration, découpage territorial : ce qu'il faut savoir*, Brochure d'information sur le contenu de la réforme de l'administration territoriale au Bénin, Cotonou, Ded, 1999
- Cameroun, *Balance des comptes du Trésor – exercice 2002. Mois : décembre (provisoire)*, Décembre 2002
- Cameroun, *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (projet)
- Cameroun. *Rencontre avec M. Sombaye*, Chef du service des subventions et des contributions, Direction du Budget, 30 avril 2003
- Cameroun, 2 AC Associés Audit et Conseil, *Audit organisationnel et technique des structures et systèmes de contrôle de l'Etat au Cameroun (Rapport provisoire)*, Février 2002
- Cameroun, 2 AC Associés Audit et Conseil, *Audits annuels des ministères des travaux publics, de l'élevage, des pêches et des industries animales. Rapport provisoire - MINTP (Juin à Août 2002)*, Octobre 2002
- Cameroun, 2 AC Associés Audit et Conseil, *Audits annuels des ministères des travaux publics, de l'élevage, des pêches et des industries animales. Rapport provisoire - MINEPIA (Juin à Août 2002)*, Octobre 2002
- Cameroun. Commission des Finances, des Affaires Economiques, du Plan et de l'Infrastructure, *Rapport présenté au nom de la Commission des Finances, des Affaires Economiques, du Plan et de l'Infrastructure par M. Tchana Mesack, Rapporteur Général, sur le projet de loi n° 716/PJL/AN portant modification de certaines dispositions de l'Ordonnance n° 62/0F/04 du 07 février 1962 réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du Budget de la République Fédérale du Cameroun, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations y attachant*, mars 2002
- Cameroun. Ministère de l'Economie et des Finances – Direction du budget, Akoa Akoa S., Boyoguino Abadoma E., Dilangue B., *Acte du séminaire des contrôleurs provinciaux des finances sur l'exécution du budget pour l'exercice 2001/2002*, Yaoundé, 8,9 et 10 août 2001
- Cameroun. Ministère de l'Economie et des Finances, *Système de gestion des finances publiques (Avant-projet de Plan d'action)*, Version n°2 du 4 octobre 2001
- Cameroun. Ministère des Investissements publics et de l'Aménagement du territoire, *Audit des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses d'investissement public*, Rapport provisoire, octobre 2001
- Cameroun. Ministère de la Justice, Séguin E., *Rapport sur l'état de l'institution judiciaire au Cameroun et sur les missions de l'action de coopération menée par la France dans ce domaine*, Yaounde, S.N., 1995

- Cameroun. O.C.D.E., Union européenne, *Actes du colloque sur la réforme du cadre juridique. Pour une meilleure gestion des finances publiques au Cameroun*, Yaoundé, 11-13 juillet 2001
- Côte d'Ivoire, *Procédures d'exécution des dépenses publiques*, Séminaire de formation des opérateurs économiques, Ministère de l'économie et des finances, (non daté)
- Côte d'Ivoire, Ministère de l'économie et des finances, *Rapport d'activités de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor pour l'année 2001*, janvier 2002
- France. I.G.F., *La fonction budgétaire : élaboration et exécution du budget dans les pays de l'Afrique subsaharienne*, 1990
- France. Ministère des Affaires étrangères, *La fonction budgétaire*, mai 2000
- France. Ministère des Affaires étrangères, CERDI. J.-P. Foiry, J.F. Brun, F. Orivel, *Analyse des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation au regard de la mise en œuvre des CSLP*, 3 mai 2002
- France. Ministère des Affaires étrangères, *La fonction budgétaire*, mai 2000
- France. Ministère de la coopération, Blancheton A., *L'harmonisation entre le cadre budgétaire et le cadre comptable*, avril 1995
- Mali. Ecole nationale d'administration, Ballo A., *Le contrôle de la légalité des actes administratifs en République du Mali*, Bamako, E.N.A., 1992
- Mali. Ecole nationale d'administration, Bouare E., *La déontologie de la fonction publique malienne*, Bamako, E.N.A., 1992
- Mali. Ecole nationale d'administration, Diarra A. A., *L'expérience constitutionnelle du Mali*, Bamako, E.N.A., 1992
- Mali. Ecole nationale d'administration, Sidibe S., *La formation et le perfectionnement des cadres dans l'administration malienne*, Bamako, E.N.A., 1992
- Mali. Ecole nationale d'administration, Traore D., *Le coût réel de l'entretien des hauts cadres de l'administration au Mali*, Bamako, E.N.A., 1992
- Mali. Ecole nationale d'administration, Traore S. M., *Le gouvernement malien*, Bamako, E.N.A., 1992
- Médias France Intercontinents (Agence de presse de R.F.I.), *L'Etat de droit en Afrique*, Dossier réalisé par avec le concours du Ministère de la Coopération, 1994
- Réponses aux questionnaires effectués dans le cadre de la présente étude relative à la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne
- UEMOA, Gnaro J. B., Gelezeau Y., Huard F., Michel C., *Mission de suivi de l'application des directives portant harmonisation du cadre juridique et statistique des finances publiques dans l'UEMOA (Aide mémoire provisoire)*, Sénégal, 25 octobre – 5 novembre 1999

UEMOA, Mission de sensibilisation auprès de la CEDEAO et de la Commission de l'UEMOA,
Rapport sur la création du réseau sur la gestion des finances publiques en Afrique de l'Ouest,
octobre 2001

ANNEXE III

PERSONNES RENCONTRÉES OU CONTACTÉES

NOM	PRENOM	ORIGINE	PAYS OU ORGANISME	FONCTION	ADRESSES ELECTRONIQUES
FINATEU	Emile		BANQUE MONDIALE		efinateu@worldbank.org
TALAI	Iraj		BANQUE MONDIALE		ltalai@worldbank.org
CERCELLIER	Guy	CP	BENIN	Minfin + Chef de File	gcercellier@yahoo.fr
VACHE	Jean	CP	BENIN	Dir Trésor CP	aster@intnet.bj
THIRIOT	Jean-Louis	CONTRMAE	BENIN	Informatique Dteur Trésor CP	
MUYAKANA	Isaac		BURUNDI	Directeur général des recettes – Ministère des finances	
JULIEN	Gérard	CP	BURKINA FASO	Minfin + Chef de file	paafiebf.tresor@liptinfor.bf
ACHOUR	Ali	CONTRMAE	BURKINA FASO	Secrétaire Général Minfin	achtrans@cenatrin.bf
HASSANALY	Abdoul	CONTRMAE	BURUNDI	Finances Publiques/TOFE	ahassanally@caramail.com
GOURDOL	Jean-Yves	CONTRMAE	CAMEROUN	Secrétaire Général MINPAT	
BARRIER	Jean-Paul	CP	CAMEROUN	Min Délégué Budget	
EDOU ALO'O	Cyrill		CAMEROUN	Chargé d'études – Direction du Trésor	
ROUX	Gisèle	CP	CAMEROUN	Directeur Trésor	
SANKAME	Zoubérou		CAMEROUN	Chargé d'études – Ministère de la Fonction publique	
SENTENAC	Bruno	COUR des COMPTES	CAMEROUN	Minfin + Chef de File	sentenac.bruno@camnet.cm
TEKAM	Georges		CAMEROUN	Chargé d'études – Secrétariat général des services du 1 ^{er} Ministre	
WARNIER	Jean-Marcel	CP	CENTRE AFRIQUE	Minfin + Chef de File	cwarnier@intnet.cf
TREMBLAIS	Isabelle	CP	CENTRE AFRIQUE	Directeur Trésor	isatremlais@hotmail.com
PORCHER	Robert	TRIBUN ADMINISTR	CONGO	Minfin + chef de file	robertporcher@hotmail.com
SAVARY	Christiane	CP	CONGO	Directeur Trésor	
BALESI	Guy	CP	COTE D'IVOIRE	Directeur CP et Trésor	guy.balesi@wanadoo.fr

BOURDON	Viviane	CRC	COTE D'IVOIRE	Minfin + chef de file	paafie5@aviso.ci
MENETREY	Agnès	CP	COTE D'IVOIRE	Directeur Budget	agnesmenetrey@hotmail.com
GUERIN	Yves	CP	DJIBOUTI	Minfin + chef de file	yvesguerin@intnet.dj
SALMON	Thierry	CONTRMAE	GUINEE BISSAO	Informatique Trésor	salmont@free.fr
FOUILLAND	Marie-Claire	CP	GUINEE BISSAO	Directeur Budget	
LEVOURC'H	Jean-Yves	CP	GUINEE CONAKRY	Contrôleur Financier	levourch2002@yahoo.fr
CALVET	Bernard	DGDDI	GUINEE CONAKRY	Formateur Minfin + Chef de File	bernie2242001@yahoo.fr & bcalvet@sotelgui.net.gn
MARTIN	Marie-Andrée	CP	GUINEE EQUATORIALE	Minfin, Dép publ	
PAYE	Denis	CONTRMAE	GUINEE EQUATORIALE	Minfin + chef de file	d_paye@hotmail.com
FLANDRE	Laurent	CONTRMAE	GUINEE EQUATORIALE	Informatique Minfin	
BARRAT	Christophe		FRANCE	Agence française de développement	baratc@afd.fr
CLAVERANNE	Benoît		FRANCE	Direction du Trésor	benoit.claveranne@dt.finances.gouv.fr
DURET	Elsa		FRANCE	Bureau du développement social (M.A.E.)	elsa.duret@diplomatie.gouv.fr
TRANCHANT	Patrice		FRANCE	Agence française de développement	tranchantp@afd.fr
TRULLARD	Didier		FRANCE Société Editions de l'Indénie	Responsable des archivages informatiques des textes officiels africains (Côte d'Ivoire, Cameroun, Mali, U.E.M.O.A.)	JoffEmail@ifrance.com nais3@wanadoo.fr
de MIRAS	Jean-Louis	DGDDI	MALI	Minfin + chef de file	jldemiras@hotmail.com
SIMON	François	CP	MALI	Informatique Trésor	francois.simon@afribone.net.ml
BERNARD	Patrick	CP	MAURITANIE	Trésorier Général	
POUDEVIGNE	Bernard	Commissaire Marine Nat	MAURITANIE	Minfin + chef de file	pafiem.bp@toptechology.mr
POGORZELSKI	Pierre	CONTRMAE	MAURITANIE	Informatique Minfin	pogo.pafiem@toptechology.mr
PAGES	André	CP	MOZAMBIQUE	MINPAT et MINFIN	sypydge@tvcabo.co.mz

VALLEE	Olivier	CONTRMAE	NIGER	Minfin	ovallee@intnet.ne
BARBE	Jean-Claude	CP	SENEGAL	Directeur Trésor	jcbfb@yahoo.fr
FANDRE	Claude		U.E.M.O.A.	Conseiller régional	Claude.FANDRE@diplomatie.gouv.fr
HISSEIN	Abakar		TCHAD	Chef de service - Direction du Budget	

ANNEXE IV

LISTE DES PAYS AUXQUELS LE QUESTIONNAIRE A ETE ENVOYÉ

ET LISTE DES PAYS QUI Y ONT RÉPONDU

Pays	Interlocuteurs	Adresse	E-mail Tél. Fax.	Etat du questionnaire
BENIN				Pas de réponse
BURKINA FASO				Pas de réponse
CAMEROUN 1	Non indiqué	Non indiqué	Non indiqué	Presque complet
CAMEROUN 2	BARRIER Jean Paul En collab. avec ROUX Gisèle et BURNOUF Jacques	Mission de Coopération Ambassade de France YAOUNDE CAMEROUN	Mél. : Néant Tél. : (237) 222.45.80 Fax : (237) 223.23.43	Complet
CAP VERT				Pas de réponse
CENTRE AFRIQUE 1	Dispositif d'assistance technique Economie Finances M. Jean Marcel WARNIER ou Mme Isabelle TREMBLAIS	M. J.- M.I WARNIER ou Mme I. TREMBLAIS Centrafrique (valise diplomatique) 138 bis rue de l'université 75351 Paris 07 SP	Adresse électronique : cwarnier@intnet.cf isatremlais@hotmail.com flavigaeta@yahoo.fr Tél. : (236) 61 24 06 ou 61 96 01 Fax : (236) 61 94 85	Complet
CENTRE AFRIQUE 2	KETTE Jude-Alex Inspecteur des Finances	KETTE Jude-Alex Inspecteur des Finances BP 283 BANGUI République Centrafricaine	Adresse électronique : kettejude@ifrance.com Tél. : 236) 50 24 42	Complet
CONGO BRAZZA	M. Maurice MOUKO Directeur de Cabinet	Ministère à la Présidence chargé du contrôle d'Etat	Non communiqué	Incomplet
CONGO KINSHASA				Pas de réponse
COTE D'IVOIRE	Viviane BOURDON, Conseillère technique du Ministre de l'Economie et des Finances Agnès MENETREY, Conseillère technique du Directeur Général du Budget et des Finances Guy BALESII, Conseiller technique projet ASTER	SCAC Ambassade de France en Côte d'Ivoire BP 1839, Rue Lecoœur – Plateau 01 ABIDJAN CÔTE D'IVOIRE	BOURDON : Mél. : paafie5aaviso.ci Tél.: (225) 20 20 08 39 – (225) 07 75 37 33 MENETREY : Mél. : agnesmenetrey@ hotmail.com Tél. : (225) 20 21 25 55 – (225) 07 78 00 53 Fax : (225) 20 21 68 69 BALESII : Mél. : guybalesiiyahoo.fr Tél.: (225) 20 22 38 84 – (225) 07 41 66 12	Complet
DJIBOUTI	Yves - Georges GUERIN	Yves - Georges GUERIN BP 3832 DJIBOUTI	Adresse électronique : Yvesguerin@intnet.dj Tél. : 35.18.09	Complet
GABON				Pas de réponse

GUINEE BISSAU				Pas de réponse
GUINEE CKRY				Complet
GUINEE EQUATO				Complet
MADAGASCAR				Pas de réponse
MALI				Pas de réponse
MAURITANIE	Bernard POUDEVIGNE	Bernard POUDEVIGNE Ambassade de France SCAC Valise diplomatique	Projet Pafie : Mél. : pafiem.pdv@mauritel.mr Tél. : 00 (222) 525 30 62 Fax : idem Scac : Mél. : scac.nouakchott-amba@diplomatie.fr Tél. : 222 525 21 21 Fax : 222 525 20 50	Complet
NIGER				Pas de réponse
SENEGAL	Jean Claude Barbé Conseiller Technique du Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor	Jean Claude Barbé Mission de coopération française BP 2014 DAKAR	Mél. : jcbfb@yahoo.fr Tél. : 00 221 842 06 07	Incomplet
TCHAD	Oumar Boukar Gana, Directeur des affaires administratives, financières et du matériel de l'Education nationale	Direction des affaires administratives, financières et du matériel de l'Education nationale BP 743 NDJAMENA		Très incomplet
TOGO	Essowédéou Agda Secrétaire Général du Ministère de l'Economie, des finances et des privatisations	Essowédéou Agda 387 – Lomé Ministère de l'Economie, des finances et des privatisations Togo	Mél. : sgmecof@togo.inet.com Tél. : (228) 221 36 74 Fax. : (228) 221 09 05	Complet

ANNEXE V

QUESTIONNAIRE RELATIF AUX SYSTEMES, AUX PRATIQUES ET AUX PROCÉDURES BUDGÉTAIRES DES PAYS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE

Pays étudié :

Nom de l'interlocuteur :

Adresse postale:

Adresse électronique :

Tél. :

Fax :

1^{ère} PARTIE :
LE CADRE POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

1.1 Quel est le type de régime de votre pays ?

- Monarchie
- République
- Autre, veuillez préciser : _____

1.2. Quelle est la nature du régime de votre pays ?

- Régime parlementaire
- Régime présidentiel
- Régime semi-présidentiel
- Autre, veuillez préciser : _____

1.3. LEGISLATURE

1.3.a. Le Parlement est-il monocaméral ou bicaméral ?

- Le Parlement est composé d'une seule assemblée.
- Le Parlement est composé de deux assemblées.
Veuillez préciser le nom de la Chambre basse : _____
Veuillez préciser le nom de la Chambre haute : _____

1.3.b. Quelle est la durée de la législature ?

1.3.c. Quelles sont les dates des deux dernières élections législatives ?

1.3.d. Quelle est actuellement la couleur politique du Parlement ?

- Tendance libérale. Veuillez préciser le nom du parti : _____
- Tendance socialiste. Veuillez préciser le nom du parti : _____
- Autre, veuillez préciser : _____

1.3.e. Qui est le chef de l'exécutif et de quel parti est-il issu ?

- Le chef de l'exécutif est le premier ministre. Il est issu du parti : _____
- Le chef de l'exécutif est le Président. Il est issu du parti : _____
- Autre, veuillez préciser : _____

4.4. RELATIONS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES ENTRE LES NIVEAUX D'ADMINISTRATION

1.4.a. Quel est dans votre pays le nombre de niveaux administratifs infranationaux, autonomes financièrement et politiquement responsables devant les citoyens?

NIVEAUX	NOM (Veuillez spécifier le nom du niveau administratif)	NOMBRE (Veuillez spécifier le nombre approximatif d'unités pour chaque niveau)
1er niveau États/régions	_____	_____
2ème niveau Provinces	_____	_____
3ème niveau Collectivités locales	_____	_____
4ème niveau Autres _____	_____	_____

1.4.b. Comment sont réparties les compétences entre les différents niveaux d'administration?

- La constitution énumère les fonctions qui doivent être assurées par l'Etat central. Toutes les autres fonctions sont assignées aux autres échelons.
- La constitution énumère à la fois les fonctions qui doivent être assurées par l'Etat central et les responsabilités conjointes. Toutes les autres fonctions sont assignées à d'autres échelons.
- La constitution énumère les fonctions qui doivent être assurées par les administrations infranationales. Toutes les autres fonctions sont assignées à l'Etat central
- Le parlement peut déléguer des fonctions spécifiques aux échelons inférieurs par une législation spécifique
- Autre, veuillez préciser _____

1.4.c. A quels niveaux les fonctions suivantes sont-elles affectées?

	National	Infranational	Conjointement
Affaires étrangères	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Commerce extérieur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Immigration	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Défense	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Monnaie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Marchés financiers et système bancaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Concurrence	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ordre public et sécurité à l'exclusion de la police locale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Justice	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Éducation : école primaire et secondaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Éducation : enseignement supérieur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Éducation : enseignement professionnel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recherche scientifique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Santé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Environnement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pensions de retraite et d'invalidité	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Marché du travail	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Indemnisation du chômage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Assistance sociale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Police locale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prévention des incendies	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Infrastructures de transport	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Transports locaux	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ramassage des ordures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hygiène	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Distribution d'eau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Énergie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Culture	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2^{ÈME} PARTIE :
LE CADRE JURIDIQUE

2.1. TEXTES JURIDIQUES

TRAITES INTERNATIONAUX

2.1.a. Votre pays est-il signataire d'un traité le liant à une organisation supranationale (UEMOA...) ?

Oui, veuillez préciser (nom de ces organisations, dates d'adoption et d'entrée en vigueur des traités) :

Non

CONSTITUTION

2.1.b. De quand date la Constitution actuellement en vigueur ? _____

2.1.c. La Constitution est-elle fréquemment révisée ?

Oui

Non

2.1.d. La Constitution comprend-elle des dispositions en matière budgétaire, comptable et financière ?

Oui, veuillez préciser lesquelles : _____

Non

LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

2.1.e. Existe-t-il une loi organique relative aux lois de finances ?

Oui. Veuillez préciser ses dates d'adoption et d'entrée en vigueur : _____

Non

2.1.f. S'il existe une loi organique relative aux lois de finances, veuillez préciser ses principales sources d'inspiration :

- Ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959
- Autre, veuillez préciser : _____

2.1.g. S'il existe une loi organique relative aux lois de finances, veuillez préciser les modifications substantielles intervenues sur ce texte et leurs dates respectives :

LEGISLATION SPECIFIQUE EN MATIERE BUDGETAIRE, COMPTABLE ET FINANCIERE

2.1.h. Quelle sont les autres textes juridiques qui s'appliquent en matière budgétaire, comptable et financière (règlements, décrets...) ? _____

2.2. COUR CONSTITUTIONNELLE

2.2.a. Quelle est l'autorité chargée de veiller au contrôle de constitutionnalité ?

- Une Cour constitutionnelle
- Autre, veuillez préciser : _____

2.2.b. S'il existe une Cour constitutionnelle, veuillez préciser brièvement les principales caractéristiques de son fonctionnement (composition, caractère obligatoire ou facultatif, saisine, temps de réponse, etc...) :

2.2.c. S'il existe une Cour constitutionnelle, veuillez préciser si le contrôle de constitutionnalité s'applique aux lois de finances ?

- Oui, le contrôle de constitutionnalité s'applique fréquemment en matière budgétaire et financière et a donné lieu à une importante jurisprudence dans ce domaine
- Oui, le contrôle de constitutionnalité s'applique en matière budgétaire et financière, mais de façon irrégulière et n'a pas donné lieu à une importante jurisprudence dans ce domaine
- Autre, veuillez préciser : _____
- Non

2.2.d. S'il existe une Cour constitutionnelle, veuillez préciser quelle est l'effectivité du contrôle de constitutionnalité, particulièrement en matière budgétaire, financière et comptable?

- Le contrôle de constitutionnalité s'est déjà traduit par l'annulation partielle de certains textes budgétaires, financiers et comptables qui lui étaient soumis. Exemples : _____
- Le contrôle de constitutionnalité s'est déjà traduit par l'annulation totale de certains textes budgétaires, financiers et comptables qui lui étaient soumis. Exemples : _____
- Autre, veuillez préciser : _____

2.3. CONSEIL D'ETAT

2.3.a. Existe-t-il un Conseil d'Etat ?

- Oui, et il a des compétences en matière budgétaire, comptable et financière. Veuillez préciser lesquelles :

- Oui, mais il n'a pas de compétences en matière budgétaire, comptable et financière
- Non

2.4. COUR DES COMPTES

2.4.a. Existe-t-il une juridiction des comptes au niveau national ?

- Oui. Veuillez préciser sa composition, le statut de ses membres et s'il elle est indépendante par rapport aux autres institutions : _____

- Non

2.4.b. Quelles sont les compétences de la Cour des comptes nationale?

- Assistance au Parlement. Veuillez préciser les modalités de cette assistance :**

- Certification de la comptabilité financière des administrations individuelles**

- Certification de la comptabilité financière de l'ensemble des administrations
- Jugement des comptes
- Contrôle financier
- Audit ou contrôle de performance
- Publication de rapports publics annuels
- Publication de rapports non communiqués au public. Veuillez préciser l'autorité destinataire :

- Autre, veuillez préciser : _____

2.4.c. Veuillez préciser quelle est l'effectivité des contrôles opérés par la Cour des comptes nationale (nombre de jugements rendus, sanctions...)

2.4.d. Existe-t-il des juridictions des comptes au niveau infra-national ?

Oui. Veuillez préciser le statut de leurs membres, leur nombre, le niveau d'administration concerné (régions...), ainsi que leurs principales compétences :

Non

2.4.e. Quels sont les liens entre la Cour des comptes nationale et les juridictions des comptes au niveau infra-national (indépendance...)?

2.4.f. La Cour des comptes nationale est-elle contrôlée par ses pairs ou par d'autres organismes de contrôle du pays?

Oui, c'est une pratique courante. Veuillez préciser (démarches récentes et organismes de contrôle) : _____

Oui, mais cette pratique est rarement utilisée. Veuillez préciser (date du dernier contrôle et organismes de contrôle) : _____

Non

2.4.g. La Cour des comptes nationale est-elle membre d'une organisation internationale regroupant les institutions supérieures de contrôle ?

Oui, la Cour des comptes nationale est membre de l'INTOSAI. Veuillez préciser quelles sont les relations entre ces deux institutions: _____

Oui, la Cour des comptes nationale est membre de l'AFROSAI. Veuillez préciser quelles sont les relations entre ces deux institutions: _____

Autre, veuillez préciser : _____

Non

2.5. AUTRES ORGANISMES COMPETENTS EN MATIERE FINANCIERE

2.5.1. Existe-il d'autres juridictions compétentes en matière budgétaire, comptable et financière (Par exemple, une Cour de discipline budgétaire et financière compétente pour juger les ordonnateurs...)

Oui, veuillez préciser leur nom et leurs principales caractéristiques : _____

Non

3^{ÈME} PARTIE : LE CADRE BUDGETAIRE ET FISCAL

2.1. REGLES BUDGETAIRES

2.1.a. Si les règles budgétaires suivantes s'appliquent au niveau de l'Etat et/ou des collectivités locales, veuillez préciser leur fondement juridique ?

	CONSTITUTION	LEGISLATION BUDGETAIRE	REGLEMENTATION	PRATIQUE	JURISPRUDENCE
Principe de l'unité budgétaire	<input type="checkbox"/> Etat <input type="checkbox"/> Collectivités locales				
Principe de l'universalité budgétaire	<input type="checkbox"/> Etat <input type="checkbox"/> Collectivités locales				
Principe de l'annualité budgétaire	<input type="checkbox"/> Etat <input type="checkbox"/> Collectivités locales				
Principe de l'équilibre budgétaire	<input type="checkbox"/> Etat <input type="checkbox"/> Collectivités locales				
Principe de spécialité budgétaire	<input type="checkbox"/> Etat <input type="checkbox"/> Collectivités locales				
Principe de sincérité budgétaire	<input type="checkbox"/> Etat <input type="checkbox"/> Collectivités locales				
Plafonnement du déficit annuel en pourcentage du PIB	<input type="checkbox"/> Etat <input type="checkbox"/> Collectivités locales				

2.1.b. PRINCIPE DE L'UNITE BUDGETAIRE

2.1.b.1. Quels sont les différents types de budgets qui existent au niveau de l'Etat ?

- Budget général réunissant à la fois les crédits de fonctionnement et d'investissement
- Budget de fonctionnement
- Budget d'investissement
- Budgets annexes. Veuillez préciser leurs nom et nombre :

- Comptes spéciaux du trésor. Veuillez préciser leurs nom et nombre :

- Autre, veuillez préciser :

2.1.b.2. Ces différents budgets sont-ils réunis dans une seule loi de finances ?

- Oui
- Non. Veuillez préciser de quelle façon et dans combien de lois de finances les différents budgets de l'Etat sont retracés ? _____

2.1.b.3. S'il existe différents budgets, y a-t-il une cohérence dans leur élaboration respective ?

- Oui, les mêmes hypothèses macroéconomiques sont prises en compte pour l'élaboration des différents budgets
- Oui, il n'existe pas de doublons dans la prise en compte des dépenses par les différents budgets
- Oui, les dépenses de fonctionnement qu'impliquent les investissements décidés sont prises en compte
- Oui, d'autres manifestations de cette cohérence sont identifiables. Veuillez préciser lesquelles ?

- Non, il n'y a pas de véritable cohérence dans l'élaboration des différents budgets.

2.1.b.4. Existe-t-il des comptes hors budget retraçant des fonds extraordinaires ?

- Oui. Veuillez indiquer d'une part, quels sont les principaux comptes hors budget et d'autre part, s'ils se justifient économiquement et s'ils sont une source de rigidité pour la gestion budgétaire (Par exemple, peut-on facilement remettre en cause leur montant, les administrations peuvent-elles y puiser pour alimenter leur trésorerie ?...)

Non

2.1.b.5. La pratique des débudgétisations est-elle courante dans votre pays ?

- Oui, c'est une pratique courante. Veuillez préciser les raisons qui ont suscité ces débudgétisations ou donner des exemples : _____

- Oui, mais c'est une pratique occasionnelle. Veuillez préciser les raisons qui ont suscité ces débudgétisations ou donner des exemples : _____

- Non

2.1.b.6. L'aide extérieure figurent-elle dans le budget de l'Etat ?

- Oui, en totalité
 Oui, en partie. Veuillez préciser : _____
 Non, elle figure dans d'autres comptes. Veuillez préciser : _____

2.1.b.7. Les ressources du secteur public figurent-elles dans le budget de l'Etat ?

- Oui, en totalité
 Oui, en partie. Veuillez préciser : _____
 Non, elle figure dans d'autres comptes. Veuillez préciser : _____

2.1.b.8. Les ressources du secteur public figurent-elles dans le budget des collectivités locales ?

- Oui, en totalité
- Oui, en partie. Veuillez préciser : _____
- Non, elle figure dans d'autres comptes. Veuillez préciser : _____

2.1.b.9. Comment qualifierait vous l'atteinte portée au principe de l'unité budgétaire ?

- Importante
- Relative
- Autre : _____

2.1.b.10. Y a-t-il des signes récents annonciateurs d'un renforcement du principe de l'unité budgétaire ?

- Oui. Veuillez préciser quels sont ces signes et quels sont les principaux facteurs à l'origine d'un tel renforcement :

- Non

2.1.b.11. Existe-t-il une présentation consolidée du budget ?

- Oui. Veuillez préciser quels sont les différents niveaux d'administration concernés et comment cette consolidation se traduit :

- Non

2.1.c. PRINCIPE DE L'UNIVERSALITE BUDGETAIRE

2.1.c.1. La règle de non contraction s'applique-t-elle ?

- Oui.
- Oui, mais avec des limites. Veuillez préciser quels sont ces dérogations :

- Non

2.1.c.2. La règle de non affectation s'applique-t-elle ?

- Oui.
- Oui, mais avec des limites. Veuillez préciser quelles sont ces dérogations :
 - Il existe des comptes d'affectation spéciale. Veuillez préciser leur importance et leur justification :

 - Il existe des fonds de concours. Veuillez préciser les principales modalités de leur fonctionnement :

 - Il existe une fiscalité affectée
 - Autres exceptions : _____
- Non

2.1.d. PRINCIPE DE L'ANNUALITE BUDGETAIRE

2.1.d.1. A quoi correspond l'exercice budgétaire pour l'Etat ?

- Année calendaire (janvier à décembre)
- Juillet à juin
- Octobre à septembre
- Autre, veuillez préciser : _____

2.1.d.2. Existe-t-il des formes de programmation pluriannuelle ?

- Autorisations de programme / Crédits de paiements
- Programmes d'investissement public
- Lois de programmation
- Budgets de programme
- Autre, veuillez préciser : _____

2.1.d.3. Existe-t-il une planification?

- Oui. Veuillez indiquer la durée, le contenu, et le lien avec le budget (Y a-t-il traduction obligatoire dans le budget des prévisions-recommandations du plan ?) :**

- Non

2.1.d.4. Quel jugement peut-on porter sur les programmes d'investissement public?

- | | | |
|--|------------------------------|------------------------------|
| - Sont-ils cohérents? | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |
| - Consacrent-ils de véritables politiques sectorielles ? | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |
| - Sont-ils que la somme de projets financés par l'aide extérieure? | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |
| - Prennent-ils en compte les coûts récurrents des investissements? | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |
| - Les investissements font-ils l'objet d'une évaluation? | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |

2.1.d.5. La documentation annuelle relative au budget de l'Etat qui est soumise au Parlement comporte-t-elle des estimations de dépenses pluriannuelles?

- Oui, elles sont incluses dans le projet de loi de finances
- Oui, elles sont incluses dans des documents distincts du projet de loi de finances
- Autre, veuillez préciser : _____
- Non

2.1.e. PRINCIPE DE SPECIALITE BUDGETAIRE

2.1.e.1. Quelle est l'unité de spécialité (chapitre ou programme) ?

2.1.e.2. Combien y a-t-il de subdivision budgétaire (chapitre ou programme) dans le budget de l'Etat ?

2.1.e.3. L'unité de vote correspond-elle à l'unité de spécialité ?

- Oui
- Non. Veuillez préciser quelle est l'unité de vote ? _____

2.1.e.4. Le niveau de spécialité des crédits est-il compatible avec une souplesse d'exécution budgétaire suffisante ?

- Oui
- Non

2.1.f. PRINCIPE DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE

2.1.f.1. Comment est calculé le déficit budgétaire?

- C'est la différence entre la totalité des recettes publiques et la totalité des dépenses
- C'est la différence entre la totalité des recettes publiques et la totalité des dépenses, à l'exception :
 - des entreprises publiques
 - de la charge nette des intérêts de la dette publique (déficit primaire)
 - de certaines dépenses autofinancées (retraites de la fonction publique)
 - de certains ou de tous les droits perçus par les ministères/les gestionnaires des programmes/les organismes publics
 - d'autres postes débudgétisés, veuillez spécifier
- Autre, veuillez préciser _____

2.1.f.2. Si votre pays est signataire d'un traité le liant à une organisation supranationale, quels sont les principaux mécanismes de discipline budgétaire imposés par cette dernière ?

2.2. PREPARATION ET ADOPTION DU BUDGET

2.2.1 PREVISIONS MACROECONOMIQUES ET RESSOURCES PUBLIQUES

2.2.1.a. Qui établit les hypothèses économiques utilisées dans le budget?

- La direction du budget du ministère des finances
- Un autre service du ministère des finances. Lequel : _____
- Le parlement
- Un organisme indépendant
- Autre, veuillez préciser _____

2.2.1.b. Au cours des dix dernières années, quel a été l'écart entre les principales prévisions économiques prises en compte pour élaborer le budget et les évolutions effectives ?

	Les résultats économiques ont été sensiblement meilleurs	Les résultats économiques ont été légèrement meilleurs	Résultats équivalents aux prévisions économiques	Les résultats économiques ont été légèrement inférieurs	Les résultats économiques ont été sensiblement inférieurs
Croissance du PIB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Taux de chômage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inflation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recettes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.2.1.c. Les hypothèses économiques utilisées dans le budget font-elles l'objet d'un examen indépendant par un organisme officiel?

- Oui, elles font l'objet d'un examen indépendant par un organisme officiel ; c'est une obligation légale. Veuillez préciser le nom de cet organisme : _____
- Oui, elles font l'objet d'un examen indépendant par un organisme officiel, mais ce n'est pas une obligation légale. Veuillez préciser le nom de cet organisme : _____
- Autre : _____
- Non

2.2.1.d. Quelle est la fréquence de révision des hypothèses économiques publiques/officielles?

- Les hypothèses économiques sont publiquement/officiellement révisées de façon:
 - Hebdomadaire
 - Mensuelle
 - Trimestrielle
 - Semestrielle
 - Annuellement
 - Autre base régulière pendant l'année
- Révision obligatoire, mais sans calendrier précis
- Pas d'obligation formelle

2.2.1.e. Quelle est la fréquence de révision des prévisions budgétaires (dépenses et recettes) ?

- Les hypothèses budgétaires sont publiquement/officiellement révisées de façon:
 - Hebdomadaire
 - Mensuelle
 - Trimestrielle
 - Semestrielle
 - Annuellement
 - Autre base régulière pendant l'année
- Révision obligatoire, mais sans calendrier précis
- Pas d'obligation formelle

2.2.1.f. Quel est l'effet sur les prévisions budgétaires d'un changement conjoncturel en cours d'exercice?

• *Cas de dégradation de la conjoncture économique*

- Pas d'obligation légale de révision
- Obligation d'une loi de finances rectificative pour réaliser les objectifs fixés dans le budget initial
- Obligation d'une loi de finances rectificative pour réaliser en partie les objectifs
- Réduction automatique des dépenses
- Augmentation automatique des impôts et/ou des prélèvements obligatoires
- Autre, veuillez préciser : _____

• *Cas d'amélioration de la conjoncture économique*

- Pas d'obligation légale de révision
- Obligation d'une loi de finances rectificative pour réaliser les objectifs fixés dans le budget initial
- Obligation d'une loi de finances rectificative pour réaliser en partie les objectifs
- Majoration automatique des dépenses
- Diminution automatique des impôts et/ou des prélèvements obligatoires
- Autre, veuillez préciser : _____

2.2.1.g. Quelles sont les différentes sources de financement des activités de l'Etat ?

	Montant	Part des différentes ressources par rapport au montant total des recettes de l'Etat	Part des différentes ressources par rapport au montant total des prélèvements obligatoires
Impôts			
Aide extérieure			
Ressources domaniales			
Ressources du secteur public			
Autre, veuillez préciser : _____ _____			
Autre, veuillez préciser : _____ _____			
TOTAL			

2.2.1.h. Quels sont les différents impôts perçus par l'Etat ?

	Montant perçu par l'Etat	Part des différents impôts par rapport au montant total des recettes de l'Etat	Si l'impôt est partagé avec une autre collectivité, veuillez indiquer le nom de cette collectivité
Impôt 1 : _____			_____
Impôt 2 : _____			_____
Impôt 3 : _____			_____
Impôt 4 : _____			_____
Impôt 5 : _____			_____
Impôt 6 : _____			_____
TOTAL			

2.2.1.i. Quel rôle joue le gouvernement central à l'égard des impôts levés par les échelons administratifs inférieurs?

	Pour certains impôts	Pour la plupart des impôts
Les assiettes fiscales des différents échelons administratifs sont complètement distinctes. Le gouvernement central ne joue aucun rôle dans la fixation des impôts qui sont prélevés par les échelons administratifs inférieurs		
Les assiettes fiscales des différents échelons administratifs sont distinctes. Le gouvernement central établit la plupart des impôts, mais les échelons inférieurs sont autorisés à fixer un taux spécifique dans une certaine marge déterminée par le gouvernement central		
Les différents échelons administratifs prélèvent sur la même assiette fiscale. Le gouvernement central établit la plupart des impôts, mais les échelons inférieurs sont autorisés à fixer leur taux spécifique dans certaines limites		

Autre. Veuillez préciser _____

2.2.1.j. Quelles sont les différentes sources de financement des activités des collectivités locales ?

	Collectivité locale percevant la recette Si la recette est partagée entre plusieurs collectivités publiques, veuillez indiquer leur nom	Montant	Part des différentes ressources par rapport au montant total des recettes des collectivités locales
Impôts			
Aide extérieure			
Subventions de l'Etat			
Ressources domaniales			
Ressources du secteur public			
Péréquations financières entre collectivités locales			
Autre, veuillez préciser : _____			
Autre, veuillez préciser : _____			
TOTAL			

2.2.1.k. S'il existe un système de péréquation entre les collectivités locales, veuillez en préciser les modalités ?

- Il y a un système de péréquation qui opère des transferts nationaux (système de péréquation vertical)
- Il y a un système de péréquation entre régions (système de péréquation horizontal)
- Autre, veuillez préciser : _____
- Non

2.2.1.1. Quels sont les différents impôts perçus par les collectivités locales ?

	Montant total de l'impôt	Collectivité locale percevant l'impôt Si l'impôt est partagé entre plusieurs collectivités publiques, veuillez indiquer leurs noms respectifs	Montant perçu par chaque collectivité locale	Part des différents impôts par rapport au montant total des recettes de la collectivité (*)
Impôt 1 : _____				
Impôt 2 : _____				
Impôt 3 : _____				
Impôt 4 : _____				
Impôt 5 : _____				
Impôt 6 : _____				
TOTAL				

2.2.2. MECANISMES DE COORDINATION DES PRISES DE DECISION

2.2.2.a Y a-t-il définition d'une stratégie budgétaire à l'échelon politique ?

Oui, il existe une stratégie budgétaire. Veuillez en préciser les principales modalités :

Non, les dépenses de l'année précédente sont reconduites l'année suivante

2.2.2.b. Les ministères doivent-ils justifier de leurs demandes ?

Oui, toutes les demandes de crédits doivent être justifiées

Oui, mais seules certaines demandes de crédits doivent être justifiées. Veuillez préciser :

Non

2.2.3. PREPARATION DU BUDGET

ROLE DU MINISTERE DES FINANCES

2.2.3.a Le ministère des finances donne-t-il des instructions ou fixe-t-il des règles pour l'établissement du budget annuel?

Oui, le Ministère des finances établit des plafonds ou des objectifs de dépenses

Oui, le Ministère des Finances met l'accent sur les priorités du gouvernement

Oui, le Ministère des Finances indique les hypothèses économiques à utiliser

Autre, veuillez préciser _____

Non

2.2.3.b. Comment les différends entre les ministères dépensiers et le ministère des finances sont-ils résolus?

Le différend est déféré au Parlement qui prend la décision

Le ministre des finances a le dernier mot

Les différends sont tranchés par le président

Les différends sont tranchés par le premier ministre

Les différends sont tranchés en Conseil des ministres

Autre, veuillez préciser _____

2.2.3.c. Comment le système budgétaire classe-t-il les dépenses?

- Par fonctions (par exemple la défense, la santé, l'éducation)
- Classification économique (par exemple, rémunération des agents, intérêts, subventions, prestations sociales)
- Classement par lignes (ou objet) au sein des programmes pour les achats de biens et de services (par exemple les rémunérations, les déplacements, l'imprimerie, les loyers, les approvisionnements)
- Décomposition entre dépenses en capital et dépenses de fonctionnement (dans le cadre du classement par lignes)
- Classification administrative ou par organisations, (par exemple les niveaux hiérarchiques et les unités administratives des ministères dépensiers)
- Classification par programmes qui fait ressortir les objectifs de la politique du gouvernement et les budgets des différents programmes

2.2.3.d. Quelle est la qualification fonctionnelle utilisée?

- La classification ONU des fonctions des administrations publiques (CFAP)
- Un système de comptes nationaux et de statistiques de finances publiques compatible avec les Statistiques de finances publiques (SFP)/le Système de comptabilité nationale (SCN)
- Autre : une classification fonctionnelle différente des dépenses est utilisée (précisez)
- Il n'y a pas de classification fonctionnelle

ROLE DU PARLEMENT

2.2.3.e. Les documents budgétaires annuels présentés au Parlement comprennent-ils?

PRÉSENTATION AU PARLEMENT :		
	Oui	Non
Le cadre macroéconomique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les priorités budgétaires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Une présentation claire et exhaustive de toutes les dépenses publiques	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Une présentation claire des flux financiers entre les différents niveaux d'administration	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Une présentation claire de tous les budgets annexes et des comptes spéciaux	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Une distinction entre le financement des mesures nouvelles et celui de la poursuite des programmes en cours (services votés)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un mode de présentation et un langage accessibles aux citoyens au même titre qu'au législateur (lisibilité de la loi)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.2.3.f. Le Budget de l'Etat contient-il des dépenses obligatoires par nature (services votés) ?

Oui, dans les proportions suivantes :

- 0-20% du montant total du budget
- 21% à 40% du montant total du budget
- 41% à 60% du montant total du budget
- 61% à 80% du montant total du budget
- 81% à 100% du montant total du budget

Non

2.2.3.g. Combien de temps avant le début de l'exercice budgétaire l'exécutif présente-t-il son budget au parlement?

- Deux mois au maximum
- De deux à quatre mois
- De quatre à six mois
- Plus de six mois

2.2.3.h. Quel est le rôle respectif de chaque assemblée dans l'approbation du budget?

- Une seule assemblée joue un rôle en matière budgétaire. Laquelle : _____
- L'une des assemblées prédomine dans le domaine budgétaire et peut outrepasser toute mesure prise par l'autre. Laquelle : _____
- Les deux assemblées jouent le même rôle en matière budgétaire
- Autre, veuillez préciser _____

2.2.3.i. Le parlement a-t-il la possibilité de débattre de l'ensemble de la politique budgétaire avant d'examiner le projet de budget du gouvernement?

- Un débat parlementaire d'orientation budgétaire a lieu avant la présentation de chaque projet de budget. Fondement juridique de cette obligation : _____
- Un débat parlementaire d'orientation budgétaire a lieu de façon irrégulière avant la présentation de certains projets de budget
- Il n'y a pas de débat parlementaire d'orientation budgétaire officiel avant la présentation du projet de budget du gouvernement

2.2.3.j. De combien de temps le Parlement dispose-t-il pour approuver le budget ?

Temps total :

Chambre basse : Chambre haute :

1^{ère} lecture :

Chambre basse : Chambre haute :

2^{nde} lecture :

Chambre basse : Chambre haute :

Autres lectures, le cas échéant :

Chambre basse : Chambre haute :

Commission mixte paritaire, le cas échéant :

N.b. : Si le Parlement est monocaméral, veuillez remplir uniquement les rubriques relatives à la chambre basse

2.2.3.k. Quelle est la durée moyenne des débats budgétaires au Parlement ?

Temps total :

Chambre basse : Chambre haute :

2.2.3.l. Si le budget n'est pas approuvé par le parlement avant le début de l'exercice, laquelle des conséquences suivantes en découle-t-elle ? :

- Les propositions budgétaires du gouvernement s'appliquent en tout état de cause
- Les propositions budgétaires du gouvernement s'appliquent provisoirement pendant une période définie par la constitution ou la loi
- Le budget de l'année précédente s'applique provisoirement
- Le budget de l'année précédente s'applique provisoirement en ce qui concerne les services votés
- Le gouvernement démissionne et de nouvelles élections ont lieu
- Autre, veuillez préciser _____

2.2.3.m. Le Parlement peut-il modifier le budget proposé par le gouvernement ?

- Oui, sans restriction
- Oui, mais avec des restrictions. Veuillez préciser lesquelles : _____

Fondement juridique de ces restrictions : _____

Non

2.2.3.n. En pratique, le parlement vote-t-il généralement le budget tel qu'il lui est présenté par le gouvernement ?

- Il approuve généralement le budget sans le modifier
- Il approuve généralement le budget avec seulement des modifications mineures (affectant moins de 3 % du total des dépenses)
- Il approuve généralement le budget avec des modifications substantielles (affectant plus de 3 % du total des dépenses)

- Il approuve généralement un budget très différent du budget présenté par l'exécutif (avec des changements affectant plus de 20 % du total des dépenses)

2.2.3.o. Le parlement fixe-t-il des plafonds globaux de dépenses avant de commencer à débattre des différentes dotations?

- Oui, le parlement fixe des plafonds de dépenses de façon rigoureuse
- Oui, le parlement fixe des plafonds de dépenses de façon souple
- Non, le parlement ne fixe pas de plafonds de dépenses, mais un débat à caractère non contraignant a lieu sur ce point.
- Non, aucun plafond n'est fixé et aucun débat n'a lieu sur ce point.

2.2.3.p. Quelle est la nature des crédits sur lesquels se prononce le Parlement ?

- Crédits limitatifs
- Crédits évaluatifs
- Autres crédits : _____

2.2.3.q. Quelles sont les proportions respectives des différents crédits sur lesquels se prononce le Parlement ?

- Crédits limitatifs : _____
- Crédits évaluatifs : _____
- Autres crédits : _____

Commissions parlementaires

2.2.3.r. Quel est le nombre des commissions parlementaires permanentes ? Ce nombre est-il limité par le Constitution ?

2.2.3.s. Comment sont composées les commissions parlementaires chargées du budget ?

2.3. EXECUTION DU BUDGET

2.3.1 MODIFICATION EN COURS D'EXERCICE DE LA REPARTITION ET DU VOLUME DES CREDITS VOTES

2.3.1.a. Existe-t-il des lois de finances rectificatives ?

- Oui, elles sont utilisées une fois par an
- Oui, elles sont utilisées plusieurs fois par an
- Oui, mais elles sont utilisées de façon irrégulière
- Non

2.3.1.b. Quels sont les principaux facteurs qui ont imposé le recours aux lois de finances rectificatives?

- Modification des prévisions économiques entraînant une baisse des recettes/hausse des dépenses
- Urgences spécifiques (catastrophes naturelles...)
- Nouvelles initiatives de politique économique
- Reports de crédits
- Annulations de crédits
- Virements de crédits entre dotations budgétaires
- Autre, veuillez préciser _____

2.3.1.c. La loi de finances annuelle prévoit-elle une procédure pour faire face à des dépenses urgentes imprévues (catastrophes naturelles...)?

- Oui. Veuillez préciser la procédure utilisée et la proportion de ces crédits par rapport au budget total : _____
- Non

2.3.1.d. L'autorité budgétaire centrale peut-elle geler des fonds qui ont été autorisés ? -

- Il n'y a pas de restrictions pour procéder à des gels de crédits
- Des gels de crédits peuvent être opérés, mais sous des conditions particulières (accord préalable d'une autorité, plafonds autorisés, gels concernant des crédits spécifiques à l'exclusion de certains autres...) ? Veuillez préciser : _____
- Il n'est pas possible de geler les crédits.

2.3.1.e. Quelle est la fréquence et l'importance des gels des crédits en cours d'exercice ?

2.3.1.f. L'autorité budgétaire centrale peut-elle procéder à des dépassements de crédits votés par le Parlement ? -

- Il n'y a pas de restrictions pour procéder à des dépassements de crédits
- Des dépassements de crédits peuvent être effectués, mais sous des conditions particulières (accord préalable d'une autorité, plafonds autorisés, dépassements concernant des crédits spécifiques à l'exclusion de certains autres...) ? Veuillez préciser : _____
- Il n'est pas possible de procéder à des dépassements de crédits.

2.3.1.g. L'autorité budgétaire centrale peut-elle procéder à des transferts ou virements de crédits? -

- Il n'y a pas de restrictions pour procéder à des transferts ou virements entre dotations
- Des transferts ou virements peuvent être effectués, mais sous des conditions particulières (accord préalable d'une autorité, plafonds autorisés, transferts concernant des crédits spécifiques à l'exclusion de certains autres...) ? Veuillez préciser : _____
- Il n'est pas possible de procéder à des transferts ou à des virements de crédits.

2.3.1.h. S'il des transferts sont opérés entre budget de fonctionnement et budget d'investissement, veuillez préciser l'importance, la fréquence et les modalités de ces transferts ?

2.3.1.i. L'autorité budgétaire centrale peut-elle procéder à des reports de crédits? -

- Il n'y a pas de restrictions pour procéder à des reports de crédits
- Des reports de crédits peuvent être effectués, mais sous des conditions particulières (accord préalable d'une autorité, plafonds autorisés, reports concernant des crédits spécifiques à l'exclusion de certains autres...) ? Veuillez préciser : _____
- Il n'est pas possible de procéder à des reports de crédits.

2.3.1.j. Les gestionnaires des administrations peuvent-ils prélever par anticipation sur des crédits budgétaires futurs pour financer des dépenses de fonctionnement ?

- Il n'y a pas de restrictions pour recourir à un tel procédé
- Ce procédé peut être utilisé, mais sous des conditions particulières (accord préalable d'une autorité, plafonds autorisés, prélèvements anticipés portant sur des crédits spécifiques à l'exclusion de certains autres...) ? Veuillez préciser : _____
- Il n'est pas possible de recourir à ce procédé.

2.3.1.k. Les gestionnaires des administrations peuvent-ils prélever par anticipation sur des crédits budgétaires futurs pour financer des dépenses d'investissement ?

- Il n'y a pas de restrictions pour recourir à un tel procédé
- Ce procédé peut être utilisé, mais sous des conditions particulières (accord préalable d'une autorité, plafonds autorisés, prélèvements anticipés portant sur des crédits spécifiques à l'exclusion de certains autres...) ? Veuillez préciser : _____
- Il n'est pas possible de recourir à ce procédé.

2.3.1.1. Les procédures visant à modifier en cours d'exercice la répartition et le volume des crédits votés sont-elles respectées ?

- Oui, elles sont respectées de façon satisfaisante
- Non, elles mériteraient d'être assouplies
- Non, elles mériteraient d'être rendues plus contraignantes

2.3.2 PROCEDURES D'EXECUTION

2.3.2.a. Quelles sont les différentes étapes de l'exécution de la dépense publique?

2.3.2.b. Y a-t-il séparation des ordonnateurs et des comptables ?

- Oui
- Non

2.3.2.c. S'il existe une séparation entre ordonnateur et comptable, quelles sont les sanctions encourues pour non respect de ce principe ?

2.3.2.d. S'il existe une séparation entre ordonnateur et comptable, ce principe est-il pertinent dans le contexte de votre pays ?

- Oui. Veuillez préciser : _____

- Non. Veuillez préciser : _____

2.3.2.e. Quelles sont les procédures et modalités de déconcentration budgétaire ?

2.3.4. GESTION DE TRESORERIE

2.3.4.a. Qui gère la trésorerie ?

2.3.4.b. Selon quelles modalités la trésorerie de l'Etat est-elle gérée (existence de plans annuels, mensuels,...) ?

2.3.4.c A ce jour, existe-t-il des lois, réglementations et procédures garantissant que... :

	Oui	Non
Toutes les recettes publiques sont déposées directement sur le compte unique du trésor sous le contrôle du ministère des finances ou du trésor?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Toutes les recettes publiques sont déposées directement, ventilées par organismes dépendants, sur les sous-comptes distincts d'un système de trésorerie de l'Etat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Toutes les recettes publiques sont déposées, ventilées par organismes dépendants géographiquement éloignés, sur des comptes bancaires distincts qui fonctionnent sous forme d'avances de caisse?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si l'on autorise des comptes bancaires distincts, le ministère des finances soit responsable de leur ouverture, fermeture, gestion ou de la surveillance de leur fonctionnement?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les règlements sont effectués par la trésorerie centrale, qui autorise et traite les ordres de paiement des organismes dépendants?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les règlements sont effectués par les organismes dépendants, avec leur sous-comptes, dans la limite de plafonds autorisés par le ministère des finances?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si l'on autorise des sous-comptes, les crédits budgétaires ne leur soient affectés qu'au rythme exigé par les obligations de paiement?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le ministère des finances/du trésor dispose des informations sur les dépenses effectives en temps utile pour une surveillance efficace?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le ministère des finances fait des prévisions de décaissements qu'il rapproche des dépenses effectives?	<input type="checkbox"/> Quotidiennement <input type="checkbox"/> Hebdomadairement <input type="checkbox"/> Mensuellement	<input type="checkbox"/>
Les organismes dépendants informent le ministère des finances/du trésor de leurs engagements (obligations) pour assurer que les dépenses ne dépassent pas le niveau inscrit dans la loi de finances?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Il y a des procédures pour informer des dépassements et les corriger?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Des sanctions sont prévues en cas de dépassement?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.3.5. SYSTEMES D'INFORMATION

2.3.5.a. Existe-t-il des états financiers annuels consolidés de l'ensemble des administrations ?

- Oui, ils sont complets
 Oui, mais ils sont incomplets. Veuillez préciser : _____

Il n'existe pas d'état financier annuel consolidé de l'ensemble des administrations

2.3.5.b. Quelles sont les caractéristiques du système comptable?

- Système manuel
 Système informatisé
- Existence d'un système uniforme de classification et de codage
- Comptes arrêtés selon la méthode des droits constatés. Veuillez mentionner les exceptions éventuelles : _____
- Comptes arrêtés selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Veuillez mentionner les exceptions éventuelles : _____
- Autres caractéristiques veuillez préciser : _____

2.3.5.c. Quelle est la fiabilité du système comptable ?

2.3.5.d. Les comptes définitifs sont-ils arrêtés, après la fin de l'exercice, dans des délais raisonnables?

- Oui
 Non

2.3.5.e. Les nomenclatures budgétaire et comptable sont-elles adaptées et cohérentes entre elles?

- Oui
 Non

2.3.5.f. Le système comptable est-il intégré dans le processus de planification, de préparation des budgets, de gestion de la dette et de la trésorerie?

- Oui
 Non

2.3.5.g. Existe-t-il un service de suivi et d'analyse des finances publiques ?

- Oui. Veuillez indiquer les principales caractéristiques
 Non

2.3.5.h. S'il existe-t-il des instruments informatiques de type SIGFIP, ASTER..., veuillez préciser les caractéristiques et les performances de ces instruments informatiques.

2.3.5.i. Les différents systèmes d'information sont-ils intégrés ?

- Oui, les logiciels budgétaires et comptables sont compatibles
- Autre. Veuillez préciser : _____
- Non

2.4.1.c. L'équilibre entre contrôles a priori et contrôles a posteriori est-il satisfaisant ?

Oui Veuillez préciser : _____

Non _____

2.4.1.d. Le rôle du Contrôleur Financier se justifie-t-il ?

Oui. Veuillez préciser : _____

Non. Veuillez préciser : _____

2.4.1.e. Existe-t-il un contrôle de gestion?

Oui

Non

2.4.2. LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

2.4.2.a. Quelle est l'efficacité des contrôles dans le domaine de la corruption ? Veuillez indiquer les principaux obstacles à une politique efficace en la matière ?

2.4.2.b. Estimez-vous qu'il soit nécessaire de mettre en place des institutions spécifiques chargées de lutter contre la corruption ?

2.4.3. CONTROLE PARLEMENTAIRE

2.4.3.a. S'il existe-t-il une loi de règlement, précisez :

- le délai d'adoption : _____
- le contenu : _____
- la portée théorique : _____
- la portée pratique : _____

2.4.3.b. Le Parlement joue-t-il un rôle effectif en matière de contrôle de l'exécution du budget ?

2.4.3.c. Des signes annonciateurs d'un renforcement du pouvoir du Parlement en matière budgétaire et financière sont-ils perceptibles ?

Oui veuillez préciser :

Non

2.4.3.d. Le parlement dispose-t-il d'un organisme d'audit ou de contrôle non affilié à l'institution nationale de contrôle ?

Oui veuillez préciser les modalités de fonctionnement :

Non

2.4.4. CONTROLE EXTERNE ET D'AUDIT

2.4.4.a. Quel est le pourcentage des programmes qui ont été contrôlé ou audités au cours des cinq dernières années?

	Audit ou contrôle financier	Audit ou contrôle de performance
Moins de 10%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entre 11% et 20%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entre 21% et 40%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entre 41% et 70%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entre 71% et 100%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.4.4.b. Comment les sujets des audits ou de contrôles sont-ils déterminés?

- A la demande du pouvoir législatif
- A la demande du pouvoir exécutif
- Par l'instance nationale de contrôle elle-même
- Autre, veuillez préciser _____

2.4.4.c. Les résultats des audits ou des contrôles externes sont-ils communiqués et discutés au parlement ?

- Oui, par la commission du budget
- Oui, par le Parlement réuni en formation plénière
- Non

2.4.4.d. Quel est le délai nécessaire pour mener à bien les rapports d'audit ou de contrôle ?

	Audit ou contrôle financier	Audit ou contrôle de performance
Plus de deux ans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un à deux ans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Six mois à un an	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Moins de six mois	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.4.5.e. La documentation budgétaire présentée au parlement fait-elle habituellement ressortir les objectifs?

- Oui, dans le document budgétaire principal
- Oui, dans un rapport distinct concernant l'ensemble des administrations qui est annexé au budget
- Oui, chaque ministère prépare des rapports qui sont annexés au budget
- Autre, veuillez préciser _____
- Non

2.4.5.f. Donne-t-on des informations sur les différences entre objectifs et performances?

- Oui, pour certains programmes un rapport annuel est systématiquement établi
- Oui, pour la plupart des programmes un rapport annuel est systématiquement établi
- Oui, des rapports sont établis occasionnellement pour certains programmes
- Non

2.4.5.g. Qui sont les destinataires des informations relatives aux performances ?

2.4.5.h. Les résultats obtenus lors de la mesure de performance sont-ils suivis d'effet ?

- Oui, le ministre responsable en tient compte. Veuillez préciser de quelle manière ou donnez des exemples :

- Oui, le ministre des finances en tient compte. Veuillez préciser de quelle manière ou donnez des exemples :

- Oui, le 1^{er} ministre en tient compte. Veuillez préciser de quelle manière ou donnez des exemples :

- Oui, l'instance parlementaire d'évaluation en tient compte. Veuillez préciser de quelle manière ou donnez des exemples :

- Autre, veuillez préciser : _____

- Non

2.4.5.i. Y a-t-il des récompenses et/ou des sanctions en fonction de la réalisation ou non des objectifs de performances?

- Cela se traduit dans la rémunération des directeurs des ministères/entités responsables de la réalisation de l'objectif
- Cela se traduit dans les possibilités futures de carrière des directeurs des ministères/entités responsables de la réalisation de l'objectif
- Cela se traduit dans le montant du budget du ministère ou de l'organisme public
- Il n'y a pas de récompenses ou de sanctions
- Autre, veuillez préciser _____

2.4.5.j. Comment va évoluer dans les cinq prochaines années la place accordée aux objectifs de performances dans la procédure budgétaire?

- On envisage d'introduire des objectifs de produits dans la procédure budgétaire au cours des cinq prochaines années
- Il y a déjà des objectifs de produits dans le budget et on envisage d'inclure les résultats
- La procédure budgétaire ne comporte pas d'objectifs de produits, mais on envisage d'adopter des objectifs de résultats.
- Le budget comporte des objectifs de produits et de résultats et on envisage d'améliorer leur calcul et leur utilisation
- On envisage de réduire l'utilisation des mesures de performances dans la procédure budgétaire
- On n'envisage pas d'inclure des mesures de performances dans la procédure budgétaire

2.4.6. FINANCEMENTS DE BAILLEURS DE FONDS

2.4.6.a. Votre pays reçoit-il des financements de bailleurs de fonds ? (aide bilatérale, aides au développement d'institutions internationales, etc.)

- Oui
- Non

SI OUI, VEUILLEZ RÉPONDRE AUX QUESTIONS SUIVANTES:

2.4.6.b. Les financements de bailleurs de fonds sont-ils inclus dans le Budget?

- Oui
- Non

2.4.6.c. Y a-t-il des règles officielles déterminant qui, dans le gouvernement, peut contracter avec des bailleurs de fonds?

- Oui, ces règles déterminent que toutes les entités gouvernementales peuvent contracter avec des bailleurs de fonds
- Oui, ces règles déterminent qu'un nombre limité de ministères/administrations centrales peut contracter avec des bailleurs de fonds
 - Ministère des Finances
 - Premier Ministre/Président
 - Ministère/organisation gouvernementale spécifique en charge des relations avec les bailleurs de fonds
- Non
- Autre, veuillez préciser _____

2.4.6.d. Les informations sur les conditions posées par les bailleurs de fonds sont-elles publiées?

- Oui
- Oui, au cas par cas
- Non

2.4.6.e. Les estimations sur les impacts des prêts à long terme sont-elles publiées? (ex : versements d'intérêt, charges courantes, etc..)

- Oui
- Oui, pour les prêts qui dépassent un certain seuil
- Non

2.4.6.f. Les procédures de contrôle et d'audit pour les différents types de financements des bailleurs de fonds sont-elles identiques entre elles?

- Oui
- Non, il y a des procédures différentes en fonction des bailleurs de fonds
- Non, les procédures sont différentes en fonction des prêts et des dons

2.4.6.g. Les procédures d'audit et d'information concernant l'aide extérieure sont-elles similaires à celles utilisées pour les dépenses des finances locales ?

- Oui
- Non

VOUS POUVEZ COMPLETER L'ENSEMBLE DES QUESTIONS POSEES DANS CE QUESTIONNAIRE PAR TOUS LES RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES QUE VOUS JUGEZ UTILES.

ANNEXE VI

GLOSSAIRE DES TERMES TECHNIQUES

Annulations de crédits : mesure intervenant en cours d'exécution ou après exécution, en loi de règlement supprimant des crédits votés en loi de finances initiale.

Assiette (de l'impôt) : base imposable dont la détermination est indispensable au calcul ultérieur du montant de l'impôt (liquidation).

Audit : diagnostic global portant sur l'examen des comptes et l'évolution de l'organisation et de la gestion d'une collectivité ou d'un organisme.

Budget triennal glissant : budget fixé pour 3 ans mais qui fait l'objet d'une révision annuelle pour s'adapter aux fluctuations de la conjoncture.

Budgétisation : procédé consistant à intégrer ou réintégrer dans le budget des opérations qui n'y figuraient pas ou plus.

Budgets annexes : documents budgétaires retraçant, en dehors du budget général de l'Etat, les recettes et les dépenses de certains services de l'Etat qui disposent ainsi d'une personnalité financière et administrative distincte sans avoir néanmoins une autonomie juridique.

Centralisation : mode administratif d'organisation dans lequel les décisions sont prises à l'échelon de l'Etat central.

Comptable : agent nommé par le ministre des finances ou avec son agrément et effectuant des tâches d'exécution : encaissement de recettes, paiement de dépenses, garde ou conservation de fonds, etc.

Comptes spéciaux du trésor : comptes qui retranscrivent des opérations distinctes du budget général de l'Etat en raison soit de leur caractère temporaire, soit de conditions particulières liées à leur financement (par exemple, comptes d'affectation spéciale).

Contrôle financier : contrôle a priori sur tout engagement et sur tout ordonnancement de dépenses dont l'objet est de vérifier le respect de la réglementation et la disponibilité des crédits.

Contrôleur financier : fonctionnaire relevant du ministère des finances, chargé de contrôler la régularité des décisions d'engagement et d'ordonnancement prises par le ministre dépensier.

Cour des comptes : juridiction indépendante chargée de contrôler a posteriori les comptes des comptables publics ainsi que dans certains pays, la gestion des ordonnateurs. Elle apporte parfois son assistance au Parlement pour le contrôle de l'exécution du budget. Dans nombre de pays cette institution revêt le caractère d'une chambre des comptes qui est une division de la Cour suprême.

Crédits pluriannuels : technique utilisée en général pour les dépenses d'investissement sous la forme de « crédits d'engagement » ou « autorisations de programme », permettant d'engager, juridiquement et financièrement, l'administration pour plusieurs années.

Crédits : autorisation de dépenser, accordée sur un montant déterminé, pour un objet également déterminé.

Débat d'orientation budgétaire : discussion qui a lieu au Parlement avant le vote du budget pour présenter les grandes orientations de la politique budgétaire.

Débudgétisation : technique qui consiste à transférer hors du budget de l'Etat des crédits qui devraient normalement y figurer en raison de leur nature. Cette pratique permet ainsi à l'Etat de faire supporter le poids des sommes débudgétisées par d'autres personnes publiques ou privées.

Décentralisation : mode administratif d'organisation dans lequel des compétences sont attribuées à des collectivités situées à l'échelon local gérées par des personnes dont les mandats procèdent de l'élection.

Déclaration générale de conformité : document ayant pour objet d'établir la concordance entre les comptes de gestion des comptables et le compte général de l'administration des finances. Ce document est en principe établi par les cours ou chambres des comptes.

Déconcentration : mode administratif d'organisation consistant à déléguer des responsabilités à des fonctionnaires situés à l'échelon local (principalement le département).

Décrets d'avances : décrets ouvrant des crédits supplémentaires à ceux votés en loi de finances initiale. Des conditions particulières (urgence) justifient que l'on y ait recours. Ces procédures sont elles aussi encadrées.

Dépassements de crédits : mesure intervenant en cours d'année permettant d'abonder les crédits d'un service au-delà de l'autorisation initiale.

Dépenses d'investissement : ces dépenses concernent les investissements directs de l'Etat ainsi que ceux qui sont réalisés avec l'aide de l'Etat.

Dépenses de fonctionnement : ces dépenses regroupent les charges correspondant aux traitements, salaires et charges des personnels civils et militaires actifs, aux dotations destinées au fonctionnement des pouvoirs publics (présidence de la République, Assemblée nationale...), aux dépenses de matériel et d'entretien des services civils et militaires, aux dépenses d'équipement des services militaires et aux subventions de fonctionnement destinées aux établissements publics administratifs civils et militaires.

Dettes publiques : dette de l'Etat et des organismes publics, résultant des emprunts émis par eux.

Droit d'amendement : droit conféré aux parlementaires pour modifier les dispositions qui lui sont soumises au cours de la procédure législative. Ce droit est fortement encadré en matière budgétaire et financière.

Engagement des dépenses : première phase de l'exécution de la dépense, relevant de la responsabilité de l'ordonnateur, créant une obligation à l'encontre de la personne publique. Il constitue le fait générateur de la dépense.

Fonds de concours : sommes que des personnes publiques ou privées versent librement à des budgets publics pour la réalisation de dépenses d'intérêt général.

Gels de crédits : mesure de suspension temporaire de crédits préfigurant souvent, mais pas obligatoirement, des annulations.

Inspection générale des finances : corps de fonctionnaires ayant pour mission de contrôler la gestion des services ; ce corps est en principe placé auprès du ministre des finances.

Liquidation : phase de l'exécution de la dépense ou de la recette relevant de la responsabilité de l'ordonnateur et consistant à déterminer le montant d'une dette ou d'une créance

Loi de finances initiale : loi votée avant le début d'un exercice qui prévoit et autorise, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat.

Loi de finances rectificative : loi de finances modifiant, en cours d'exercice, la loi de finances initiale ou entérinant des modifications déjà intervenues par la voie réglementaire

Loi de règlement : loi qui constate les résultats de l'exécution du budget de l'Etat pour une année donnée et qui entérine, le cas échéant, les différences entre les autorisations votées et les opérations réellement exécutées.

Mesures nouvelles : modifiant en plus ou en moins les services votés (voir ce mot), les mesures nouvelles traduisent les choix opérés par le gouvernement.

Mise à disposition des crédits : procédure permettant, sur la base d'un décret, au ministre ordonnateur, d'entamer le processus d'exécution de la dépense

Ordonnancement (mandatement) : ordre donné par l'ordonnateur au comptable de payer une dépense. On parle d'ordonnancement quand l'ordre émane d'un ministre, de mandatement quand il émane d'un ordonnateur secondaire ou de l'ordonnateur principal d'une collectivité locale ou d'un établissement public.

Ordonnateur délégué : fonctionnaire bénéficiant d'une délégation de signature mais pas d'une délégation de pouvoir de la part de l'ordonnateur délégant.

Ordonnateur : administrateur ayant qualité, au nom de l'Etat ou d'une autre personne publique, pour constater les droits, liquider et ordonner le recouvrement des recettes, engager, liquider ou ordonnancer le paiement des dépenses.

Ordonnateur principal : ordonnateur pouvant intervenir directement à partir des autorisations budgétaires (ministres pour l'Etat, maire pour la commune, etc...).

Ordonnateur secondaire : ordonnateur recevant une délégation de crédit, impliquant délégation de pouvoir de la part de l'ordonnateur principal. Il s'agit habituellement d'une autorité déconcentrée

Paiement : opération par laquelle un comptable public éteint une dette de l'Etat ou d'un organisme public envers un créancier.

Principe de l'annualité budgétaire : principe selon lequel la prévision et l'autorisation puis l'exécution budgétaires se situent dans le cadre de l'année.

Principe de l'équilibre budgétaire : principe selon lequel le budget doit comporter autant de dépenses que de recettes.

Principe de l'unité budgétaire : principe selon lequel toutes les recettes et toutes les dépenses d'une personne publique doivent être regroupées dans un seul document budgétaire. Appliqué à l'Etat, ce principe signifie que toutes les recettes et dépenses de ce dernier doivent être comprises dans la loi de finances de l'année.

Principe de l'unité de caisse : principe qui veut que l'ensemble des fonds des collectivités publiques vienne servir l'ensemble des dépenses publiques.

Principe de l'universalité budgétaire : principe selon lequel les recettes du budget représentent une masse commune qui sert à financer indistinctement toutes les dépenses. Ce principe implique le respect des règles de non affectation et de non contraction. La règle de non affectation interdit toute affectation de recettes à des dépenses alors que la règle de non contraction impose que les sommes inscrites au budget le soient dans leur montant brut sans qu'il n'y ait de compensation entre les dépenses et les recettes.

Principe de séparation des ordonnateurs et des comptables : principe de comptabilité publique au terme duquel les fonctions de l'ordonnateur et du comptable se caractérisent par leur incompatibilité. Les textes prévoient cependant des aménagements à cette règle (régies d'avance ou de recettes ; dépenses payables avant ordonnancement ou sans ordonnancement). En dehors de ces cas les atteintes au principe peuvent entraîner des sanctions (délit de concussion pour le comptable ; gestion de fait pouvant conduire à un débet pour l'ordonnateur).

Principe de spécialité budgétaire : principe consistant à détailler l'autorisation budgétaire afin de permettre le contrôle le plus étroit possible du Parlement.. Selon ce principe, chaque crédit budgétaire doit avoir une destination déterminée et être affecté à un but spécifique (par exemple, à travers un chapitre ou un programme) afin d'éviter tout risque de confusion entre les différents crédits au moment de l'autorisation et de l'exécution du budget.

Principe de subsidiarité : principe qui autorise les collectivités territoriales à assumer une compétence en lieu et place de l'Etat lorsque le cadre local permet une meilleure mise en œuvre de cette compétence.

Recouvrement (de l'impôt) : opération exécutée à la diligence du comptable destinée à l'encaissement par l'Etat de sa créance fiscale.

Régies d'avances : mode d'exécution de la dépense dérogeant au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables permettant qu'un agent administratif, appelé « régisseur », désigné par l'ordonnateur et agréé par le comptable, puisse effectuer des dépenses, normalement de faible montant.

Régies de recettes : mode d'exécution de la recette dérogeant au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables permettant à un « régisseur » d'encaisser des recettes de faible montant qu'il reversera au comptable.

Régulation budgétaire : procédé visant, en cours d'exercice, à adapter l'autorisation budgétaire initiale dans la perspective, principalement d'une meilleure maîtrise de la dépense et des déficits.

Reports de crédits : procédure permettant de reconduire des crédits non utilisés dans l'exercice ; cette atteinte à l'annualité budgétaire est cependant encadrée.

Service fait (règle du) : règle de comptabilité publique située lors de la phase de la liquidation et visant à s'assurer que le créancier de la personne publique a bien accompli ce pour quoi il doit bénéficier du règlement de sa créance.

Services votés : services de l'Etat pour lesquels des crédits étaient ouverts par la loi de finances de l'année précédente et dont la reconduction est nécessaire pour qu'ils continuent à fonctionner dans les mêmes conditions.

Transferts de crédits : procédé d'assouplissement du principe de spécialité permettant le changement en cours d'année, du service bénéficiaire du crédit sans modifier la nature de celui-ci.

Trésor : l'Etat envisagé dans sa fonction financière. Le terme Trésor public désigne, par extension, la caisse fictivement unique tenue par l'ensemble des comptables publics répartis sur tout le territoire, dans laquelle entrent les fonds publics et d'où sortent les dépenses publiques. D'un point de vue organique, il existe une direction du Trésor au ministère des finances, laquelle intervient dans l'exécution budgétaire, la gestion de la dette et la vie économique.

Trésorerie : le terme de trésorerie recouvre deux notions :

- la fonction d'ajustement des ressources et des charges ;
- le volant des ressources grâce auquel cet ajustement est possible.

Il existe, en France, un principe de l'unité de trésorerie veut qu'il n'existe qu'une seule et unique trésorerie pour l'ensemble des personnes publiques.

Virements de crédits : procédé d'assouplissement du principe de spécialité permettant de modifier la nature du crédit. Cette caractéristique explique que les virements soient davantage encadrés que les transferts.