



EXISTE-T-IL UN DROIT PUBLIC FINANCIER OUEST-AFRICAIN ?

Errol Toni

► To cite this version:

Errol Toni. EXISTE-T-IL UN DROIT PUBLIC FINANCIER OUEST-AFRICAIN ?. Revue africaine de finances publiques, 2020, 7. hal-02918827

HAL Id: hal-02918827

<https://hal.science/hal-02918827>

Submitted on 24 Aug 2020

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

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



RAFIIP

REVUE AFRICAINE DE FINANCES PUBLIQUES

www.rafiip.org

Numéro 7 Premier semestre 2020

Directeur : Prof. Gérard PEKASSA NDAM

ISSN 2510-1994

Editions Scidev Afrique

EXISTE-T-IL UN DROIT PUBLIC FINANCIER OUEST- AFRICAIN ?

Par

Errol TONI

Docteur en Droit Public

Centre d'études et de recherches sur l'administration et les finances

(CERAF/Université d'Abomey-Calavi)

Centre d'études et de recherches financières et fiscales

(CERFF/Université Jean Moulin – Lyon 3)

RESUME

La question de l'intégration juridique au plan régional est l'une de celles qui intriguent le plus la doctrine. En ce sens, la présente réflexion s'attache à vérifier l'existence ou non d'un corpus de règles financières communes applicables dans les États ouest-africains. Les principaux résultats font état de l'existence de telles règles au niveau de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Cependant, leur effectivité reste éprouvée pour des raisons liées aussi bien à leur conception qu'à leur mise en œuvre.

Mots-clés : *finances publiques, droit communautaire, intégration régionale, UEMOA, harmonisation.*

ABSTRACT

One of the most intriguing issues for the doctrine is that of legal integration at the regional level. In this sense, this reflection seeks to verify the existence or not of a corpus of common financial rules applicable in West African states. The main results show the existence of such rules at the level of the West African Economic and Monetary Union (WAEMU). However, their effectiveness remains proven for reasons related to both their design and their implementation.

Keywords: *public finance, community law, regional integration, WAEMU, harmonization.*

Introduction

La question de l'intégration juridique au plan régional est l'une de celles qui intriguent le plus la doctrine. Ainsi, est-il possible d'identifier de nombreux travaux scientifiques s'inscrivant dans ce cadre¹. En toile de fond de ces travaux se trouve souvent une interrogation sur la réalité de l'uniformité régionale du droit. À titre d'exemple, il y a quelques années, une réflexion a été menée sur « l'existence du droit communautaire africain »². À la suite de celle-ci, il est possible de s'interroger, de manière plus spécifique, sur l'existence d'un droit public financier africain.

L'intérêt d'un tel questionnement paraît évident. Au-delà de la satisfaction d'une curiosité scientifique jusqu'ici inassouvie, faute d'étude sur la question, il faut souligner les avancées qu'il est susceptible d'induire sur le plan pratique. D'une part, une réponse négative signifierait que le vœu panafricaniste émis par les pères fondateurs, du ghanéen Kwame NKRUMAH au guinéen Sékou TOURE³, demeure une virtualité sur ce point et qu'il convient de le repenser ou de l'approfondir. D'autre part, une réponse positive signifierait que ce vœu a été concrétisé en ce qui concerne le droit public financier et que le mécanisme de construction de ce droit pourrait servir de modèle dans d'autres domaines où l'intégration africaine est balbutiante. Mais, même dans ce cas, il sera certainement possible de relever des insuffisances et des pistes pour

¹ A. SARR, *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)*, PUAM, 2009, 654 p. ; E. CEREXHE, « L'intégration juridique comme facteur d'intégration régionale », *Revue burkinabè de droit*, n° spécial 39-40, 2001, pp. 21-27 ; L. M. IBRIGA, « La problématique de la juridictionnalisation des processus d'intégration en Afrique de l'Ouest », in S. O. KANE (dir.), *Les États – nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le cas du Burkina-Faso*, Paris, Karthala, 2008, pp. 150-172 ; A. SOW, « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *Revue Civitas Europa*, n°37, 2016, pp. 351-370 ; D. N'GUESSAN, *Développement et intégration régionale en Afrique de l'Ouest : Analyse des contributions de l'OHADA et de l'UEMOA*, thèse de doctorat en droit public, Université de Reims – Champagne Ardenne, 2010, 554 p. ; etc.

² J. KAZADI MPIANA, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain : l'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de droit*, 2014, pp. 38-78. Voir aussi O. NDESHYO RURIHOSE (dir.), *Manuel de droit communautaire africain*, tome 1, Kinshasa, Éditions État et Société, 2011, 566 p.

³ UNESCO, *Histoire générale de l'Afrique*, tome VIII, Paris, Éditions UNESCO, 1998, 1098 p.

une amélioration, ce qui contribuera à la consolidation du droit public financier africain.

Existe-t-il donc un droit public financier africain ? La réponse à cette question nécessite la définition préalable du « droit public financier ». Souvent appelé « Finances publiques »⁴, le droit public financier a été défini par Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER comme « *la branche du droit public qui a pour objet l'étude des règles et des opérations relatives aux deniers publics* »⁵. Il s'agit de « *l'étude des problèmes financiers des personnes publiques* »⁶, ou encore « *la discipline traitant des ressources et des charges de l'État et des autres administrations publiques, des règles qui les régissent, des documents qui les intègrent, et, plus généralement, des actes à caractère financier accomplis par les personnes publiques ainsi que de leur environnement immédiat* »⁷.

Relativement à ces définitions, deux observations peuvent être faites. D'une part, il est notable que les acteurs impliqués dans le droit public financier sont divers. Le champ organique de ce droit dépasse la seule personne de l'État. Les deux dernières définitions citées rendent d'ailleurs bien compte de cet état de choses. Elles évoquent « *les personnes publiques* » et « *l'État et les autres administrations publiques* ». D'autre part, il est aisé de constater le caractère central des ressources et des charges dans l'appréhension du droit public financier. Ce dernier peut même être défini, de manière prosaïque, comme un ensemble de règles relatives aux ressources et aux charges des personnes publiques ou de leurs « émanations », et dont le non-respect est sanctionné par l'autorité publique.

Du point de vue de son contenu, le droit public financier est l'objet de controverses. Pour certains auteurs⁸, il inclut aussi bien le droit fiscal que le droit budgétaire et la comptabilité publique. Pour

⁴ Cette assimilation du droit public financier aux finances publiques peut être discutée. En effet, les opérations financières publiques sont actuellement étudiées sous plusieurs angles. Outre celui du droit, il est possible de citer ceux de l'économie et de la sociologie. Voir T. OUATTARA, *L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien*, Bamako, éditions Jamana, 2002, 415 p. et M. LEROY, *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte, 2007, 119 p. D'illustres auteurs ont d'ailleurs très tôt relevé ce caractère transdisciplinaire des finances publiques en les traitant de « *discipline de carrefour* ». P.-M. GAUDEMET et J. MOLINIER, *Finances publiques*, t. 1, Paris, Montchrestien, 1996, p. 22.

⁵ *Ibid.*

⁶ L. PHILIP, *Finances publiques : problèmes généraux et droit budgétaire et financier*, Paris, Cujas, 1983, p. 9.

⁷ G. ORSONI, *Science et législation financières*, Paris, Economica, 2005, p. 2.

⁸ M. BOUVIER, « Les ambiguïtés fatales du droit public financier », *Revue française de finances publiques*, n°122, 2013, p. V.

d'autres, en revanche, le droit fiscal est à exclure du droit public financier. L'autonomie progressivement acquise par le droit fiscal⁹ le légitimerait à prendre place aux côtés du droit public financier, et au même titre, c'est-à-dire comme une composante de la science juridique. Ce point de vue, malgré toute sa pertinence, ne sera pas retenu dans le cadre de la présente étude. Il est en effet préférable d'adopter une approche globale qui puisse permettre d'examiner, sous le couvert du droit public financier, l'ensemble des règles affectant les ressources et les charges des personnes publiques. Une telle approche permettra sans doute un examen moins étrié des questions abordées.

Au bénéfice de cette tentative de clarification du « droit public financier », la question à l'origine de cette étude pourrait être reformulée de la sorte : existe-t-il un corpus de règles similaires applicables aux ressources et aux charges des personnes publiques au sein des États africains ?

La réponse est négative. À l'échelle continentale, la différence entre les règles applicables par État en cette matière est visible. Une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹⁰, basée sur la comparaison des systèmes financiers de deux principaux blocs d'États africains (francophone et anglophone), fournit plusieurs illustrations de cet état de fait. Ainsi, les États africains francophones, à la différence de ceux anglophones, font généralement reposer leur droit public financier sur une loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹¹. Cette loi définit, au niveau de l'État, les grands principes et les éléments essentiels de procédure en matière budgétaire. Un deuxième exemple se situe au niveau du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics. On sait que ce principe est cardinal dans les systèmes financiers francophones. Dans ceux anglophones, il est fortement relativisé au regard du caractère décentralisé de l'exécution budgétaire, ce qui entraîne des

⁹ Voir V. DUSSART, « Réflexions sur l'évolution de l'enseignement du droit fiscal en France », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 387-400 et N. MEDE, « Le juge fiscal en Afrique de l'Ouest francophone : regard sur un moucharabieh juridictionnel », in *Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER : les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique*, Dakar, L'Harmattan, 2019, pp. 405-412.

¹⁰ I. LIENERT, « Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n°3, vol. 3, 2004, pp. 41-77.

¹¹ *Ibid.*, p. 44.

responsabilités importantes pour les gestionnaires publics. Au Malawi et en Zambie par exemple, l'exécution d'une dépense publique, y compris son paiement, est confiée aux ministères dépeniers¹². Un troisième exemple est relatif au système de reddition des comptes. Pendant que les États francophones privilégient un système avec une juridiction des comptes indépendante des pouvoirs exécutif et législatif, ceux anglophones mettent en place des bureaux de l'auditeur général, organismes d'audit présentant des liens organiques et fonctionnels importants avec le parlement¹³.

Tous ces exemples confirment l'inexistence d'un droit public financier à l'échelle africaine. Pouvait-il d'ailleurs en être autrement ? *A priori* non, si l'on s'en tient à l'allure générale du droit sur le continent africain et au-delà. En effet, que ce soit en Amérique, en Europe ou en Asie, il semble impossible d'identifier une branche juridique qui soit régie par un ensemble de règles similaires au niveau continental. Le droit public financier n'échappe pas à cette loi d'airain. Plus encore, il est difficile d'être optimiste sur ce plan. Un projet d'uniformisation, d'unification, ou même d'harmonisation normative¹⁴, pour être concrétisé, doit être porté par une structure emblématique, dotée de compétences à cet effet¹⁵. Or, l'Union africaine, seule organisation internationale africaine réunissant

¹² *Ibid*, p. 53.

¹³ *Ibid*, p. 60.

¹⁴ Des divergences de définition de ces termes existent. On peut néanmoins retenir ce qui suit : « L'harmonisation est un moyen qui sert à établir les grandes lignes d'un cadre juridique en laissant aux différentes parties prenantes à l'intégration le soin de compléter l'ossature commune par des dispositions qui correspondent mieux à leurs valeurs, à leurs préférences ou à leur niveau de développement. (...) L'unification consiste à instaurer, dans une matière juridique donnée, une réglementation détaillée et identique en tous points pour tous les États membres tout en leur laissant le choix de la modalité de mise en œuvre des normes communes. (...) L'uniformisation postule que, pour une matière précise, soit minutieusement élaboré un cadre normatif contenu dans un instrument unique auquel les parties prenantes adhèrent sans pouvoir y déroger, ni sur le fond, ni sur la forme ». I. KAMDEM, « Harmonisation, unification et uniformisation : plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique », *Revue juridique Thémis*, n°43-3, 2009, pp. 617-619. Voir aussi F. DIENG, « L'harmonisation en questions », *Nouvelles annales africaines*, n°1, 2007, p. 38.

¹⁵ De plus, comme le souligne J. KAZADI MPIANA (« La problématique de l'existence du droit communautaire africain : l'option entre mimétisme et spécificité », art. précité, p. 45), « le droit communautaire africain (n°) est largement effectif (qu') au sein des organisations internationales africaines regroupant, majoritairement, les États ayant en partage la langue, la culture, la monnaie commune, au-delà de la proximité géographique ».

l'ensemble des États du continent, ne semble pas prédisposée à cette tâche. Elle n'est pas une organisation d'intégration *stricto sensu*, et, en conséquence, ne reçoit pas de la part des États membres de véritables transferts de compétences. Du reste, de nombreux observateurs s'accordent à reconnaître que cette Union a, jusqu'ici, eu un rôle modeste face aux défis du continent.

Le constat de l'inexistence d'un droit public financier africain étant posé, il convient de pousser la recherche plus loin. Il faut se demander si un tel droit existe à l'échelle infra-continentale. Il a été souligné ci-devant qu'un tel droit ne peut se concevoir que dans le cadre d'une organisation d'intégration. Mais, il faut se garder d'inférer qu'un tel droit existe dès lors que l'on est en présence d'une organisation d'intégration.

L'exemple de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹⁶ permet d'illustrer le propos. Il s'agit sans conteste d'une organisation d'intégration régionale à vocation économique. Elle est à cet effet dotée de compétences lui permettant d'harmoniser certains pans législatifs dans les États-membres. Mais, étant composée à la fois d'États anglophones et francophones, les objections relevées au niveau continental lui sont également opposables.

L'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)¹⁷ pourrait constituer le « graal » recherché. Une certaine unité linguistique prévaut entre les États qui en sont membres. Mais, force est de constater, et cela ressort même de sa dénomination, que son domaine de prédilection est le droit des affaires et non le droit public financier, même si l'on admet l'éventualité de l'existence d'interférences entre les deux¹⁸.

Le périple d'une organisation d'intégration africaine à une autre conduit, *in fine*, à identifier deux organisations où la probabilité de l'existence d'un droit public financier est forte : la Communauté

¹⁶ Créée par le traité de Lagos du 28 mai 1975, la CEDEAO est une organisation d'intégration regroupant quinze États : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone, le Togo.

¹⁷ Instituée par le traité de Port-Louis du 17 octobre 1993, l'OHADA est une organisation d'intégration regroupant dix-sept pays : le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Centrafrique, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée Conakry, la Guinée Equatoriale, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, la République Démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad, le Togo.

¹⁸ Cf. *infra*, II-B-2.

économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)¹⁹ et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)²⁰. Les traités constitutifs de ces deux organisations évoquent une harmonisation des législations des États membres²¹. Celui de l'UEMOA renchérit en disposant qu'« 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'État »²².

C'est au regard de cette volonté d'instituer un droit public financier ouest-africain qui est clairement affichée dans le traité et du caractère plus avancé du projet porté par l'UEMOA que l'on s'intéressera exclusivement à elle dans la suite des développements. Évidemment, des considérations liées à la concision du propos ne sont pas totalement étrangères à ce choix.

Cela étant, si l'on admet qu'il existe un droit public financier ouest-africain, au sens de droit public financier de l'UEMOA²³, il faut bien en saisir le sens. Il ne s'agit pas d'un ensemble de règles applicables aux ressources et aux charges de l'Union. Il ne s'agit pas non plus d'un ensemble de règles émanant de l'Union et qui se substitue automatiquement aux règles financières publiques en vigueur dans les États membres. L'expression « droit public financier ouest-africain » désigne ici un ensemble de règles juridiques communes applicables à la gestion des finances publiques dans les États ouest-africains (en l'occurrence, ceux membres de l'UEMOA)

¹⁹ Fondée sur un traité (révisé) du 25 juin 2008, la CEMAC regroupe six États : le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad. Pour approfondir, lire E. GNIMPIEBA TONNANG, *Droit matériel et intégration sous régionale en Afrique centrale : contribution à l'étude du droit communautaire de la CEMAC*, thèse de doctorat en droit, Université de Nice – Sophia Antipolis, 2009, 557 p.

²⁰ Fondée sur un traité (révisé) du 29 janvier 2003, l'UEMOA regroupe huit États : le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

²¹ Art. 67 du traité de l'UEMOA et préambule du traité de la CEMAC. Comme on le constatera dans la suite des développements, les méthodes employées ainsi que les résultats obtenus incitent à affirmer qu'il s'agit plus d'une uniformisation *de facto* que d'une simple harmonisation.

²² *Ibid.*

²³ L'expression « droit financier de l'UEMOA » sera également utilisée pour désigner la même réalité.

et en vertu desquelles les systèmes financiers en question présentent des caractéristiques fondamentales identiques.

L'existence du droit public financier ouest-africain est attestée par l'intitulé des études aussi bien anciennes²⁴ que récentes relatives à la matière financière dans cet espace. Pour s'en tenir uniquement aux thèses de doctorat de la dernière décennie, il est possible d'en citer plusieurs qui font référence à l'UEMOA²⁵. Dans le même sens, il est rappelé avec insistance que « le rôle de l'UEMOA dans le domaine budgétaire, comptable et fiscal ainsi que les règles de discipline budgétaire imposées dans la surveillance multilatérale dépassent la méthode classique de la simple coordination des politiques nationales. Il institue un fédéralisme fonctionnel en matière budgétaire et financière »²⁶.

Il est même possible d'ajouter que l'on est en présence d'un « fédéralisme » qui va plus loin que le rapprochement des législations qui a cours dans l'Union européenne, étant entendu que c'est de cette organisation que les acteurs de l'UEMOA ont entendu s'inspirer à l'origine. Pour preuve, même s'il existe actuellement une coordination forte des politiques budgétaires et fiscales au sein de l'Union européenne, il n'est pas possible d'affirmer que les règles applicables à la procédure d'élaboration du budget ou à celle de son exécution dans les États membres sont aujourd'hui quasiment identiques et émanent de l'Union.

Le droit public financier ouest-africain existe donc et, compte tenu de ses quelques traits présentés ci-devant, est assurément un droit original (I). Mais, bien qu'original, ce droit se

²⁴ Par exemple, E. DIARRA, « Coopération ou intégration fiscale au sein de l'UEMOA », *Revue burkinabè de droit*, n°45, 2004, pp. 35 à 58.

²⁵ P. THEOUA, *Les finances publiques de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la logique de performance*, thèse de doctorat en droit, 2010, Université d'Abidjan-Cocody, 465 p. ; T. GUEYE, *L'incidence de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur les finances publiques de ses États membres*, thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas Paris II, 2011, 560 p. ; D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, thèse de doctorat en droit, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2013, 668 p. ; Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, thèse de doctorat en droit, Université de Rouen, 2015, 714 p. ; S. BATONON, *Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique*, thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Sorbonne Paris I, 2016, 533 p. ; etc...

²⁶ Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, op. cit., p. 25.

heurte, en pratique, à diverses épreuves qui affectent son effectivité (II).

I. Un droit original

L'originalité du droit financier des États membres de l'UEMOA peut être établie à un double niveau. Le premier est formel. Il est relatif à son mode d'édiction (A). Le second, quant à lui, est substantiel. Il s'agit de son contenu. Ce contenu apparaît actuellement empreint d'un souci de performance dans la gestion des finances publiques (B).

A. Un mode singulier d'édiction

Aux termes du traité de l'UEMOA²⁷, les actes adoptés par les organes de l'Union sont : l'acte additionnel, le règlement, la directive, la décision, la recommandation et l'avis. Parmi cette pluralité d'actes, il faut convenir que la juridicisation communautaire de la matière financière emprunte généralement²⁸ deux voies : celle de la directive et du règlement. Cela est d'ailleurs conforme à la lettre du traité qui indique que « le Conseil (...) arrête les directives ou règlements nécessaires pour la réalisation des programmes mentionnés à l'article 60 »²⁹. Au regard des caractéristiques de ces deux types d'actes, il est possible d'évoquer une édicition normative³⁰ par la voie directe (1) en

²⁷ Art. 42.

²⁸ Des actes autres que les directives et règlements peuvent être cités dans ce cadre, mais leur intervention reste exceptionnelle. À titre d'exemple, on peut citer l'acte additionnel n°04/99 du 8 décembre 1999 portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA qui a été plusieurs fois modifié. Ses incidences en matière de finances publiques sont incontestables.

²⁹ Art. 61. C'est nous qui mettons en exergue. Les programmes évoqués sont ceux devant permettre l'harmonisation des législations.

³⁰ Sur un plan procédural, l'édiction des règlements et des directives par le Conseil des ministres de l'Union est précédée d'un travail technique effectué par le « Comité des experts » (art. 25 du traité de l'UEMOA). Des institutions de l'Union ou des personnes-ressources peuvent être consultées à cette étape. Le texte final retenu est soumis au vote et adopté suivant le principe préalablement défini pour la matière concernée. Conformément aux articles 25, 61, 67 et 68 du traité, il s'agit souvent de la majorité de deux tiers des États membres. Cependant, chaque fois qu'il est prévu « l'adoption d'un acte juridique du Conseil sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut faire d'amendement à cette proposition qu'en statuant à l'unanimité de ses membres » (art. 22 du traité). Par ailleurs, en ce qui concerne les décisions ne portant pas principalement sur la politique économique et financière, « les délibérations ne deviennent définitives qu'après vérification, par les ministres en charge de l'économie, des finances et du plan, de leur compatibilité avec la politique économique, monétaire et financière de l'Union » (art. 23 du traité).

ce qui concerne les règlements et par la voie indirecte en ce qui concerne les directives (2).

1. La voie directe

Dans le domaine des finances publiques, de nombreux règlements ont été adoptés par l'UEMOA. À titre d'exemple, il est possible de citer le règlement n° 09/2001/CM/UEMOA du 26 novembre 2001 portant adoption du code des douanes. Ledit code précise, en son article 2, qu'il constitue le principal élément de « *la réglementation douanière en vigueur au sein de l'UEMOA* ». En cela, il s'applique « *aux échanges entre les États membres de l'Union et aux échanges entre l'Union et les pays tiers* »³¹, et ceci « *uniformément dans l'ensemble du territoire douanier de l'Union* »³². Évidemment, il convient d'apprécier ces dispositions à la lumière de l'entrée en vigueur, depuis le 1^{er} janvier 2015, du tarif extérieur commun de la CEDEAO³³. Un autre exemple de règlement adopté par l'UEMOA en matière financière est constitué par celui n°08/2008/CM/UEMOA du 26 septembre 2008 portant adoption des règles visant à éviter la double imposition au sein de l'UEMOA et des règles d'assistance en matière fiscale.

Le traité de l'Union présente les règlements comme des actes pris par ses organes, qui ont « *une portée générale (...), sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout État membre* »³⁴. À l'instar des directives et des décisions, ils doivent être « *dûment motivés* »³⁵. Ils doivent être également publiés avant d'entrer en vigueur, à moins qu'ils ne fixent eux-mêmes une date précise d'entrée en vigueur³⁶.

L'adoption des règlements est, en principe, le fait du Conseil des ministres³⁷. Cependant, la Commission reçoit exceptionnellement la compétence d'en édicter. De tels règlements sont qualifiés de « *règlements d'exécution* ». Ils sont adoptés en application des actes pris par le Conseil des ministres, sans pour

³¹ Art. 3 du code.

³² Art. 4 du code.

³³ Adopté par décision n A/DEC.17/01/06 du 12 janvier 2006, le tarif extérieur commun de la CEDEAO n'est finalement devenu applicable qu'au 1^{er} janvier 2015. Il vaut pour l'ensemble des États de la Communauté y compris ceux de l'UEMOA. Voir E. TONI, « Quelques réflexions suite à l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun de la CEDEAO », *Revue de droit fiscal*, n 26, 2015, pp. 8-13.

³⁴ Art. 43.

³⁵ Art. 44 du traité de l'UEMOA.

³⁶ Art. 45 du traité de l'UEMOA.

³⁷ Art. 42 du traité de l'UEMOA, précité.

autant que leur force juridique ne soit inférieure à celle desdits actes³⁸. En raison de cette fonction des règlements d'exécution, il est possible, dans une logique analogique, de les assimiler aux décrets d'application adoptés dans le cadre des États.

Par ailleurs, la formulation retenue par le traité constitutif de l'UEMOA épargne des polémiques relatives à la valeur des actes communautaires. Si, sous d'autres cieux, la valeur desdits actes n'a été précisée qu'à l'issue d'un travail jurisprudentiel pionnier³⁹, dans l'espace UEMOA, cette valeur ressort plus ou moins clairement du traité⁴⁰. Ce *modus operandi* semble d'ailleurs être actuellement privilégié par les organisations d'intégration. Ainsi, le traité de l'OHADA précise que « les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les États parties nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure »⁴¹. De même, « ils sont opposables trente jours francs après leur publication au journal officiel de l'OHADA »⁴². Des dispositions équipollentes se retrouvent dans le traité de la CEDEAO⁴³.

En ce qui concerne les règlements de l'UEMOA, leur applicabilité immédiate a été mentionnée plus haut. Elle signifie qu'ils sont applicables « dans – et non pas par – tous les États membres »⁴⁴. En d'autres termes, leur entrée en vigueur n'est pas liée à l'adoption par les États d'actes internes devant les concrétiser. Ils pénètrent dans l'ordre juridique interne et deviennent exécutoires « sans le secours d'aucune mesure nationale »⁴⁵. Dans le même sens, sont exclues « toutes modalités d'exécution dont la conséquence pourrait être de faire obstacle

³⁸ *Ibid.* Voir aussi l'article 24 du traité de l'UEMOA.

³⁹ Voir les arrêts de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) qui posent les grands principes du droit communautaire (application immédiate, primauté, effet direct) : arrêt du 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62 ; arrêt du 15 juillet 1964, *Costa / ENEL*, aff. 6/64 ; arrêt du 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77.

⁴⁰ Art. 43, précité. Voir aussi, en ce sens, Cour de justice de l'UEMOA, avis n° 01/2003 du 18 mars 2003 relatif à la création d'une Cour des comptes au Mali et arrêt n° 005/2020 du 8 juillet 2020 relatif à l'exercice de la profession d'avocat.

⁴¹ Art. 10 du traité de l'OHADA.

⁴² Art. 9 du traité de l'OHADA.

⁴³ Traité modifié par le protocole additionnel A/SP.1/06/06 et l'acte additionnel A/SA.3/01/10.

⁴⁴ F. TERRÉ et N. MOLFESSIS, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 2019, p. 348.

⁴⁵ CJCE, 3 avril 1968, *Firma Molkevei*, aff. 28/67.

à l'effet direct des règlements communautaires et de compromettre ainsi leur application simultanée et uniforme dans l'ensemble de la communauté »⁴⁶.

Ce trait des règlements a souvent fasciné et justifié que les rédacteurs du traité de l'UEMOA aient choisi d'instituer un domaine réservé pour les règlements. C'est le cas du droit douanier. Le traité en fait une matière réglementaire par essence en disposant que, « sur proposition de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, détermine conformément aux dispositions de l'article 5 du présent traité, le rythme et les modalités d'élimination, sur les échanges entre les pays membres, des droits de douane, des restrictions quantitatives et de toutes autres mesures d'effet équivalent. Il arrête les règlements nécessaires »⁴⁷. C'est également le cas d'autres domaines sensibles en dehors des finances publiques⁴⁸.

Pareillement, le même trait justifie l'attrait exercé par les règlements sur les partisans de la ligne « dure » de l'intégration dans la sous-région UEMOA. En matière financière par exemple, il a été soutenu que cette intégration gagnerait à être traduite par des règlements⁴⁹. Cela n'a pourtant pas été le choix fait par le jurisléateur communautaire. Il a préféré un rapprochement des législations, en priorité, par la voie indirecte.

2. La voie indirecte

« Pourquoi cette priorité accordée aux directives dans ce cadre ? » est-on en droit se demander. La question est d'autant plus pertinente que les directives, à la différence des règlements, ne sont pas des actes d'« application spontanée et directe »⁵⁰. Pour reprendre les termes du traité de l'Union, elles ne font que lier les États membres « quant aux résultats à atteindre »⁵¹, ces derniers conservant toute latitude quant aux choix des moyens pour atteindre lesdits résultats. Exprimé autrement, cela signifie que les directives ne peuvent

⁴⁶ CJCE, 7 février 1973, Commission c/Italie, aff. 39/72.

⁴⁷ Art. 78 du traité de l'UEMOA. C'est nous qui mettons en exergue.

⁴⁸ L'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes techniques et sanitaires ainsi que des procédures d'homologation et de certification en vigueur dans les États membres (art. 81 et 82 du traité de l'UEMOA), les interdictions de pratiques anti-concurrentielles (art. 88 et 89 du traité de l'UEMOA), etc.

⁴⁹ S. YONABA, « La difficile intégration des règles comptables et budgétaires des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) », *Revue française de finances publiques*, n 79, 2002, pp. 234-235.

⁵⁰ Cour de justice de l'UEMOA citée par A. DIOUKHANÉ, *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 55.

⁵¹ Art. 43.

déployer pleinement leurs effets qu'à l'issue des opérations de transposition en droit interne par les États⁵².

A priori, une telle façon de faire aurait dû susciter une certaine circonspection à l'égard du choix des directives comme principaux vecteurs de l'harmonisation des législations financières. En effet, ce choix était susceptible de subordonner l'évolution du processus aux humeurs des États. Pourtant, c'est celui qui a été opéré. À la date actuelle, ce sont six directives qui sont définitives de ce qu'il est convenu d'appeler le « cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA » ou, pour reprendre une expression moins répandue, le « *code général des finances publiques et de la comptabilité publique* »⁵³. Il s'agit des directives portant code de transparence dans la gestion des finances publiques⁵⁴, lois de finances⁵⁵, règlement général sur la comptabilité publique⁵⁶, nomenclature budgétaire de l'État⁵⁷, plan comptable de l'État⁵⁸ et tableau des opérations financières de l'État⁵⁹.

Ces six directives n'épuisent pas à elles seules les normes du droit public financier ouest-africain déterminées par la voie indirecte. La directive portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA⁶⁰, par exemple, a acquis un rôle déterminant dans la gestion des finances locales au sein de cet espace. La même remarque peut être faite à l'égard des directives sur les marchés publics et délégations de service public⁶¹, la comptabilité des matières⁶², la taxe sur la valeur ajoutée⁶³, les droits d'accises⁶⁴... dans leurs domaines respectifs.

⁵² « Elle (la directive) implique le relais de l'État membre quant à son insertion dans l'ordre interne ». F. TERRÉ et N. MOLFESSIS, *Introduction générale au droit*, op. cit., p. 348.

⁵³ S. YONABA, « La difficile intégration des règles comptables et budgétaires des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) », art. précité, p. 225.

⁵⁴ Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009.

⁵⁵ Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009.

⁵⁶ Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009.

⁵⁷ Directive n°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009.

⁵⁸ Directive n°09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009.

⁵⁹ Directive n°10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009.

⁶⁰ Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011.

⁶¹ Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005.

⁶² Directive n°03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012.

⁶³ Directive n°02/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant modification de la directive n°02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant harmonisation des législations des États membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée.

En réalité, la préférence pour les directives dans l'édiction du droit financier de l'UEMOA est justifiée essentiellement par des considérations d'ordre pratique. La souplesse liée à ces instruments est plus apte à ménager les susceptibilités d'États qui, bien qu'ayant martelé leur volonté d'harmoniser leurs législations financières, demeurent pour la plupart souverainistes. On en veut pour preuve les pierres d'achoppement dans l'application des règlements communautaires touchant des domaines sensibles. Ainsi, plus d'une dizaine d'années après son adoption⁶⁵, il a été remarqué que le code minier communautaire, pourtant adopté à travers un règlement, n'était appliqué dans aucun pays de l'espace⁶⁶.

Dans ces conditions, l'ouverture laissée par le traité⁶⁷, relativement à l'acte communautaire à utiliser dans le cadre de l'harmonisation, a été exploitée pour privilégier une harmonisation par voie de directives. Au demeurant, la frilosité des États à l'égard des règlements apparaissait déjà dans le processus d'édiction des premières directives financières. Les deux premiers avant-projets de textes élaborés par la Commission, avec le concours des experts ouest-africains et français, étaient ceux relatifs aux lois de finances et à la comptabilité publique. Face à l'imprécision du traité, la Commission de l'UEMOA avait suggéré d'adopter le premier sous forme d'acte additionnel et le second sous forme de règlement⁶⁸. Saisie de la question, la Cour de justice communautaire a estimé *«judicieux que les deux projets de texte soient adoptés sous forme de règlement»*⁶⁹. Pour elle, *«la norme juridique indiquée pour l'harmonisation des lois de finances et des comptabilités publiques est le règlement ou la directive. Mais, compte tenu du délai imparti (...), il y a lieu d'adopter les deux textes*

⁶⁴ Directive n°03/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant modification de la directive n°03/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant harmonisation des législations des États membres en matière de droits d'accises.

⁶⁵ Règlement n°18/2003/CM/UEMOA du 28 décembre 2003.

⁶⁶ Direction générale des impôts (Côte d'Ivoire), « Harmonisation et transition fiscales », Séminaire sur le thème : *Approfondissement de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest et implications pour la Côte d'Ivoire*, Abidjan, 24-25 novembre 2014, p. 8.

⁶⁷ Comme rappelé *supra*, l'article 61 du traité de l'UEMOA se limite à préciser que l'harmonisation des législations peut intervenir soit par le biais de règlements, soit par le biais de directives. Pareillement, l'article 67, qui est relatif à l'harmonisation des législations et procédures budgétaires, n'est pas non plus précis. Il dispose, *in fine*, que *«le Conseil adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres les règlements et les directives nécessaires à la mise en œuvre des actions visées dans le présent article»*. C'est nous qui mettons en exergue.

⁶⁸ Lettre n°0647/PC/DPF du 8 avril 1997.

⁶⁹ Avis n°01/97 du 20 mai 1997.

soumis à l'avis de la Cour sous forme de règlement, en raison de son caractère d'applicabilité immédiate et directe, la directive demandant un délai de mise en œuvre pour permettre à chaque État membre de procéder aux transpositions utiles dans les conditions de son droit interne »⁷⁰.

Mais finalement, après diverses rencontres entre la Commission et les experts nationaux, la recommandation de la Cour de justice a été écartée et les deux textes ont été adoptés sous forme de directives. La pratique a été par la suite maintenue. Les principaux textes du droit financier de l'UEMOA, du point de vue de la forme, présentent la caractéristique commune d'être des directives⁷¹. Du point de vue du fond, il est également possible d'identifier à leur niveau une caractéristique commune : l'ancrage dans la recherche d'une gestion performante des finances publiques.

B. Une orientation axiologique vers la performance

De manière prosaïque, la performance renvoie à l'idée de meilleurs résultats dans l'accomplissement d'une tâche. En droit public financier, la gestion axée sur la performance fait référence à un mode de gestion des deniers publics inspiré des pratiques du secteur privé et censé permettre d'aboutir à des résultats plus concluants sur le plan budgétaire. L'inscription du droit public financier ouest-africain⁷² dans une telle logique (1) est certainement justifiée au regard des défis auxquels font face les États de cet espace (2).

1. Une orientation avérée

Notion controversée, la gestion axée sur la performance peut s'appréhender comme « *un système de pilotage et de contrôle de l'action publique qui, en principe, comprend les fonctions suivantes : l'explicitation des objectifs des politiques publiques et l'identification des structures responsables de leur mise en œuvre ; la définition des normes de performance traduisant un degré de réalisation de ces objectifs sur les moyens qui*

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Il importe de rappeler que, dans les faits, il s'agit de directives plutôt « singulières ». La ressemblance entre les textes étatiques de transposition et elles est très troublante. En cela, du point de vue de la substance du droit financier de l'UEMOA, le recours aux directives semble avoir produit un effet quasi-identique à celui qu'on aurait obtenu en utilisant des règlements.

⁷² Les modalités d'édiction du droit public financier de l'UEMOA ayant été présentées, pour la suite des développements, on se focalisera sur les directives du cadre harmonisé des finances publiques. En effet, celles-ci, comme relevé *supra*, représentent les principaux vecteurs du droit public financier de l'UEMOA. C'est cette circonstance qui justifie l'assimilation de ce droit aux dites directives.

y sont consacrés ; la mesure des résultats obtenus et de leur reporting ; l'octroi de souplesse de gestion aux responsables en contrepartie de leurs engagements sur les résultats ; l'intégration des données de performance dans les décisions d'affectation des ressources ; l'élaboration de budgets de résultats (et) les modalités d'audit et d'évaluation ; le contrôle a posteriori des résultats »⁷³. De cette présentation, il ressort plusieurs éléments qui se retrouvent, pour la plupart, intégrés à l'économie des textes du droit financier de l'UEMOA.

Ainsi, la directive portant nomenclature budgétaire de l'État institue une classification des crédits budgétaires par programmes⁷⁴. En cela, elle ne fait qu'entériner une innovation introduite par la directive portant loi de finances : la création des programmes budgétaires. Ces derniers sont des regroupements de crédits « destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme »⁷⁵. Il existe donc un lien indissociable entre le programme et la politique publique, le premier élément représentant désormais l'enveloppe budgétaire du second.

De plus, la directive insiste sur l'importance des notions d'objectifs et de résultats dans la gestion budgétaire. Elle précise, en effet, qu'aux programmes « sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus. Ces résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance, font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin de gestion par les ministères et institutions constitutionnelles concernés »⁷⁶.

La souplesse de gestion, qui est l'un des piliers de la gestion axée sur la performance, n'est pas non plus ignorée par les directives financières de 2009. Elle est attestée par l'arrivée d'un nouvel acteur sur la scène budgétaire : le responsable de programme. C'est lui qui, aux termes de la directive portant lois de finances⁷⁷, « détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme. Il s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion ». On est en présence de compétences qui permettent de créditer le responsable de programme d'une marge de manœuvre appréciable pendant l'exécution budgétaire. Fidèlement appliquée, une telle disposition

⁷³ H. GUILLAUME et alii, *Gestion publique : l'État et la performance*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz, 2002, p. 20.

⁷⁴ Art. 8.

⁷⁵ Art. 12 de la directive portant loi de finances.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Art. 13.

devrait lui permettre d'orienter les moyens disponibles vers les fins qu'il estime prioritaires. Elle devrait aussi lui permettre d'anticiper sur les modalités idoines d'exécution puisqu'il est au cœur de la définition des objectifs du programme. Elle devrait enfin lui permettre d'être moins ralenti par le contrôle externe puisqu'il est contraint de développer un contrôle interne suffisant pour garantir la qualité de la gestion.

La souplesse est également décelable dans la déconcentration opérée de la fonction d'ordonnateur principal. Il convient de rappeler qu'auparavant, dans les États de l'UEMOA, seul le ministre chargé des finances était compétent, à titre principal, pour réaliser les opérations relevant de la phase administrative de l'exécution des recettes et des dépenses publiques⁷⁸. Désormais, il le demeure en matière de recettes, ce qui est compréhensible puisque les principales régies financières sont sous ses ordres. Mais, en matière de dépenses, il doit exercer cette compétence concurremment avec ses collègues. Chaque ministre devient ainsi ordonnateur principal des crédits du budget de son ministère. Il en est de même pour les présidents des institutions constitutionnelles relativement aux crédits des budgets de leurs institutions⁷⁹.

Du point de vue du contrôle *a posteriori* des finances publiques, il est à souligner son renforcement et sa redirection vers un contrôle de performance. Le traditionnel contrôle de régularité est conservé, mais il est doublé (voire supplanté) d'un contrôle axé sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des actions financières publiques. L'obligation de reddition des comptes acquiert une portée nouvelle. Elle devient une « *obligation légale de l'administration publique* »⁸⁰. Sa mise en œuvre interpelle aussi bien les organes classiques de contrôle postérieur des finances publiques (la Cour des comptes et le Parlement) que le citoyen puisque, comme le rappelle opportunément la directive portant code de transparence, « *l'argent public est au cœur de l'État de droit et de la démocratie* »⁸¹.

⁷⁸ Art. 8 de la directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant règlement général sur la comptabilité publique. Il lui est néanmoins permis de déléguer ce pouvoir à divers acteurs de l'exécution budgétaire, notamment les ordonnateurs délégués et secondaires.

⁷⁹ Art. 8 de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.

⁸⁰ Point 6.1 du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

⁸¹ Préambule du code.

Ces quelques exemples permettent de lever le doute quant à la logique qui traverse actuellement le droit financier de l'UEMOA : c'est celle de la performance. Un tel choix n'est pas anodin. Il se justifie dans une large mesure.

2. Une orientation justifiée

L'orientation vers la performance traduit la volonté des États concernés non seulement de moderniser leurs cadres financiers en faisant recours au *nec plus ultra* de la gestion budgétaire, mais également d'impulser une nouvelle dynamique à l'ensemble de l'administration publique.

En effet, dans l'espace de l'étude, la modernisation de la gestion publique financière s'imposait au regard des résultats obtenus. À l'aube de la date retenue pour l'application des directives financières de l'UEMOA de 2009 (1^{er} janvier 2012⁸²), les principaux indicateurs de politique budgétaire étaient à des niveaux peu satisfaisants. Les critères de convergence définis par l'UEMOA continuaient de ne pas être respectés par « une masse critique d'États »⁸³, empêchant toute évolution vers une phase de stabilité dans le processus d'harmonisation communautaire. Concrètement, en 2013, le solde budgétaire de base était négatif dans tous les États membres sauf au Bénin ; le solde extérieur courant hors dons était largement déficitaire dans tous les États membres sauf en Côte d'Ivoire (le seul à respecter la norme de déficit maximal de 5%) ; la pression fiscale était faible dans la majorité des États (seuls le Burkina-Faso, le Sénégal et le Togo respectaient la norme minimale de 17%), etc.⁸⁴.

Il importait alors de trouver des solutions appropriées pour inverser la tendance. Ces solutions ne pouvaient occulter le mouvement quasi-universel vers la gestion « performantielle » des finances publiques. En effet, si « l'idée de performance était (...) traditionnellement considérée comme liée à l'économie de marché et antinomique

⁸² Un délai supplémentaire était accordé pour l'application de certaines dispositions.

⁸³ C'est l'expression retenue par le pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA (modifié en 2003, 2006, 2009 et 2015).

⁸⁴ Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2014, p. 106.

avec la logique gouvernant la gestion publique »⁸⁵, c'est de moins en moins le cas. Que ce soit aux États-Unis⁸⁶, en France⁸⁷ ou au Ghana⁸⁸, il est avancé l'idée que la bonne gestion des finances publiques ne peut plus exclure les critères liés à la performance. Cette dernière est devenue un principe (au sens étymologique⁸⁹) devant orienter l'action financière de l'administration publique, au point même de conditionner sa légitimité.

Il est donc compréhensible que le droit financier de l'UEMOA, pour des raisons de modernisation budgétaire, ait été réorienté vers la performance. Les anciens principaux vecteurs de ce droit, les directives financières de première génération⁹⁰, ont été remplacés par d'autres jugés plus compatibles avec les exigences de la performance. De l'aveu même de la Commission de l'UEMOA, du fait de l'« *impact relatif* »⁹¹ des directives de première génération sur la gestion financière publique au sein des États membres, il était devenu nécessaire de les faire évoluer, « *d'adapter le cadre juridique des finances publiques aux nouveaux standards de gestion internationaux* »⁹².

⁸⁵ J. CHEVALLIER, « Performance et gestion publique », in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration. Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG*, Paris, Economica, 2010, p. 83.

⁸⁶ GAO (USA), *Performance budgeting : past initiatives offer insights for GPRA implementation*, Washington, 1997, 54 p. et W. GROSZYK, « La gestion axée sur les résultats aux États-Unis », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n°4, 2002, pp. 139-164.

⁸⁷ D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public renouvelé*, Paris, Dalloz, 2007, 556 p.

⁸⁸ P. OSEI, « The experience of program based budgeting in Africa : The case of Ghana », in N. MEDE (dir.), *La LOLF dans tous ses états*, Cotonou, CPU, 2015, pp. 503-526.

⁸⁹ Dérivé du latin « *principium* », lui-même composé du préfixe *primo* (premier) et du suffixe *capere* (prendre), le principe traduit l'idée de « ce qui prend place en premier », « ce qui est fondamental ».

⁹⁰ Directive n°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances ; directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative au règlement général sur la comptabilité publique ; directive n°04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'État ; directive n°05/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant plan comptable de l'État et directive n°06/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 relative au tableau des opérations financières de l'État et directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques.

⁹¹ Commission de l'UEMOA, *Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA*, p. 8.

⁹² *Ibid.*

Toutefois, « même envisagée en droit public financier et par rapport à la dépense publique, la démarche de performance ne se limite pas à la seule dimension budgétaire »⁹³. Elle va au-delà et embrasse la question de la réforme de l'État⁹⁴. Or, il s'agit d'une problématique essentielle pour les États membres de l'UEMOA. Il est fréquent que leurs administrations publiques soient dépeintes de manière peu laudative : inefficaces, lourdes, anarchiquement structurées, etc. Cela a des conséquences tangibles sur la vie des populations. Un rapport de la Banque mondiale sur la situation de la pauvreté en Afrique⁹⁵ le rappelle assez bien : malgré la croissance économique observée sur le continent, la pauvreté ne cesse d'y augmenter, ce qui peut se traduire comme une faillite des administrations publiques africaines à assurer un mieux-être aux populations.

Sur le point précis de la structuration de l'administration publique, une illustration permet d'apprécier son importance pour les opinions publiques nationales de la sous-région ouest-africaine. C'est ainsi que l'on a pu noter une certaine désapprobation à l'égard du nombre élevé de départements ministériels créés par le Président nigérien au lendemain de son élection en 2016⁹⁶. *A contrario*, les réactions ont été plutôt bienveillantes à l'égard de la réduction du nombre de départements ministériels effectuée par le Président béninois élu la même année⁹⁷.

En alignant les moyens budgétaires sur les politiques publiques mises en œuvre, la gestion par la performance pourrait, à terme, permettre de trouver un juste équilibre par la concordance de la structure de l'administration publique et de ses principales missions. Le tropisme vers la performance du droit financier devrait

⁹³ Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, op. cit., p. 45.

⁹⁴ M. ZAKI, « La LOLF, instrument de la rénovation de la gouvernance de l'État », in N. MEDE (dir.), *La LOLF dans tous ses états*, Cotonou, CPU, 2015, pp. 355-394.

⁹⁵ K. BEEGLE et alii, *Poverty in a rising Africa*, Groupe de la Banque mondiale, 2015, 145 p.

⁹⁶ Trente-huit. Voir M. SAMARI, « Un gouvernement pléthorique pour narguer les Nigériens », *Le Canard déchaîné*, 20 avril 2016, en ligne : <http://nigerdiaspora.net/les-infos-du-pays/politique-niger/politique-niger/item/73650-un-gouvernement-plethorique-pour-narguer-les-nigeriens>, consulté le 15 juillet 2019.

⁹⁷ De vingt-huit à vingt et un. Voir Rédaction, « Nouveau gouvernement de Patrice Talon : 21 ministres dont 3 femmes », *Beninto.info*, 7 avril 2019, en ligne : <http://www.beninto.info/2016/04/07/nouveau-gouvernement-de-patrice-talon-21-ministres-dont-3-femmes/>, consulté le 24 septembre 2019.

ainsi permettre d'étendre le bénéfice des réformes opérées à l'ensemble de l'administration. Une fois encore, il faut reconnaître le bien-fondé de cette démarche qui, par ailleurs, fait du droit financier de l'UEMOA un droit original. Cependant, l'originalité de ce droit n'a pas suffi à garantir son effectivité. Celle-ci reste largement éprouvée.

II. Une effectivité éprouvée

Au-delà de l'existence des normes du droit financier de l'UEMOA, il faut s'interroger sur leur effectivité⁹⁸. Celle-ci, en réalité, est sujette à caution. Si l'on convient avec le Professeur François RANGEON que « *le droit ayant par nature vocation à être appliqué (...), l'ineffectivité exprime au contraire un échec, une lacune, un défaut du droit* »⁹⁹, c'est qu'il est impératif de rechercher et d'examiner les lacunes du droit financier de l'UEMOA pour pouvoir espérer une meilleure effectivité dans l'avenir. Ces lacunes, ou plus exactement ces difficultés, sont liées, à la fois, à sa conception (A) et à sa mise en œuvre (B).

A. Les difficultés conceptuelles

La première d'entre elles est relative à la légitimité. Celle du droit public financier de l'UEMOA est discutable pour diverses raisons (1). La seconde tient à ses sources d'inspiration. Elles seraient essentiellement étrangères et rendraient ce droit parfois inadapté aux réalités de la sous-région (2).

1. Une légitimité discutable

Depuis Charles Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu, il est admis que l'application de la loi doit être le fait d'un organe distinct et indépendant de celui qui en a assuré la conception¹⁰⁰. Plus encore, l'expansion continue des régimes démocratiques a établi le principe suivant lequel la loi doit être

⁹⁸ L'effectivité est définie comme « *le caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement* ». G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. Quadriga, 2014, 10^e éd., p. 384.

⁹⁹ F. RANGEON, « Réflexions sur l'effectivité du droit », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, pp. 126-186.

¹⁰⁰ « *Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers* ». MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Gallimard, 1995, t. 1, p. 339.

produite par les représentants du peuple. Ce principe est affirmé par l'ensemble des constitutions des États membres de l'UEMOA.

À rebours de ces idées, l'édition et l'exécution du droit financier de l'UEMOA semblent avoir une même origine. Certes, il s'agit de deux organes formellement différents : le Conseil des ministres édicte les directives et les règlements tandis que la Commission en assure l'exécution. Mais, la nature des relations établies par le traité¹⁰¹ entre ces deux organes incite à penser qu'ils constituent une unité. Cette conviction est renforcée par l'existence synchronique d'un Parlement et d'une Cour de justice¹⁰². En effet, rapprochée du schéma de Montesquieu, cette existence montre que le Conseil des ministres ne saurait être assimilé à un parlement puisqu'il en existe déjà un. Il est alors plus proche d'un organe exécutif que législatif.

Il s'agit là du premier reproche fait au droit financier de l'UEMOA et qui contribue à lui dénier une bonne part de légitimité. En réalité, ce reproche se fonde sur une présentation spéieuse, car, dans l'esprit des rédacteurs du traité, c'est bien le Conseil qui est l'organe législatif. La comparaison des attributions de ce dernier et de celles du Parlement permet de s'en convaincre. Pendant que le Conseil reçoit la compétence d'édicter une pluralité d'actes, le Parlement, quant à lui, n'en reçoit aucune de ce type. Il peut certes adopter des actes, mais leurs dénominations et leurs régimes ne retiennent nullement l'attention des rédacteurs du traité de l'UEMOA¹⁰³. Ils se contentent de cantonner le Parlement dans un rôle de « *contrôle démocratique des organes de l'Union* »¹⁰⁴ et de participation « *au processus décisionnel et aux efforts d'intégration de l'Union dans les domaines couverts par le présent traité* »¹⁰⁵.

Au surplus, même si le Parlement avait été investi du pouvoir d'édition des normes communautaires financières, cela aurait-il vraiment changé la donne ? Lorsqu'on constate qu'au niveau étatique, la fonction législative formellement attribuée au parlement est bien souvent exercée en réalité par l'exécutif, on a des

¹⁰¹ « La Commission (...) »

- *exerce, par délégation expresse du Conseil et sous son contrôle, le pouvoir d'exécution des actes qu'il prend* ». Art. 26 du traité de l'UEMOA. C'est nous qui mettons en exergue.

¹⁰² Art. 16 du traité de l'UEMOA, précité.

¹⁰³ Suivant l'art. 42 du traité de l'UEMOA, « *Le Parlement prend des actes dont le régime juridique est déterminé par le traité portant création de cet organe* ».

¹⁰⁴ Art. 35.

¹⁰⁵ *Ibid.*

raisons d'en douter. En effet, un peu partout, les parlements nationaux sont devenus des instances de légitimation des projets de loi conçus et mis en œuvre par les exécutifs.

Le second reproche qui est fait au droit public financier de l'UEMOA, du point de vue de sa légitimité, est son déficit démocratique. Il serait produit de façon autonome par rapport aux citoyens des États. Le Conseil des ministres, qui en est le principal auteur, ne comporte pas de personnalité élue par ces derniers. Il est composé de deux ministres désignés par chaque État membre¹⁰⁶. Cette composition, complétée par la consultation des experts nationaux lors de l'édiction des actes, offre au Conseil une légitimité technocratique, mais ne lui permet pas d'échapper aux critiques en ce qui concerne celle démocratique. Toutefois, lesdites critiques pourraient être nuancées. Il est possible de faire valoir face à elles que la légitimité démocratique du Président de la République enveloppe également les ministres nommés par lui. De même, la consultation des experts et du Parlement, au moment de l'édiction des actes juridiques, permet d'introduire une dose de démocratie dans le processus.

En outre, l'inexistence d'un véritable parlement au niveau de l'UEMOA et l'absence d'une procédure de contrôle de la compatibilité des actes de droit communautaire dérivé avec ceux internes avant leur entrée en vigueur constituent des circonstances qui accentuent les critiques. Le premier point s'explique par l'absence de volonté politique à cet effet. Signé depuis le 29 janvier 2003, le traité portant création du Parlement de l'UEMOA n'est finalement entré en vigueur qu'en 2014 suite à la ratification par les États parties. À ce jour, le Parlement n'est toujours pas officiellement installé. C'est donc un Comité interparlementaire, constitué d'un certain nombre de députés provenant des États-membres, qui fait office de parlement, avec des résultats peu probants.

En ce qui concerne le second point, il contribue à créer le sentiment d'un droit imposé, car entrant en vigueur sans la manifestation d'une adhésion nationale. Mais, une telle manifestation est-elle possible ?¹⁰⁷ Pour les juridictions

¹⁰⁶ Art. 21 du traité de l'UEMOA. Voir aussi l'article 23 dudit traité et l'article 6 de celui de l'Union monétaire ouest-africaine.

¹⁰⁷ Pour approfondir, lire O. DORD, « Le contrôle de constitutionnalité des actes communautaires dérivés : de la nécessité d'un dialogue entre les juridictions suprêmes de l'Union européenne », *Revue Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°4,

communautaires, cela est à exclure. Il n'est pas possible de concevoir une quelconque procédure nationale de contrôle avant que les actes du droit communautaire ne déploient leurs effets dans les États¹⁰⁸. Théoriquement, en revanche, un tel contrôle est possible¹⁰⁹. Mais, il reste largement limité. En effet, même en cas de révélation d'une contrariété entre la norme communautaire et le droit interne, elle ne saurait conduire à l'annihiler, la Cour de justice de l'UEMOA étant la seule compétente à cet effet. Tout au plus, l'État pourrait-il refuser de l'appliquer, avec le risque de sanction pour non-respect des engagements pris inhérent à une telle position.

Ce caractère exorbitant du droit communautaire dérivé constitue une première difficulté d'ordre conceptuel. Il est possible d'en identifier une autre au niveau des sources d'inspiration de ce droit.

2. Une inspiration étrangère

Le procès du mimétisme¹¹⁰ est l'un des plus récurrents qui sont faits aux droits africains. Ils ne seraient que de pâles copies de normes juridiques pensées et formulées ailleurs. Cette situation, bien entendu, est fortement problématique, car les plus grands maîtres de la science juridique, de Solon à Portalis en passant par Montesquieu,

1998, 10 p., en ligne : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-52843.pdf>, consulté le 20 août 2019 et E. SALES, « La transposition des directives communautaires : une exigence de valeur constitutionnelle sous réserve de constitutionnalité », *Revue trimestrielle de droit européen*, n°41 (3), 2005, pp. 597-622.

¹⁰⁸ CJCE, 22 octobre 1987, Foto-Frost et Cour de justice/UEMOA, avis n 01/2003 du 18 mars 2003, création d'une Cour des comptes au Mali.

¹⁰⁹ La jurisprudence ouest-africaine ne fournit pas véritablement d'illustration sur ce point. Mais, il est possible de rappeler, en ce sens, une décision de la Cour constitutionnelle du Bénin (DCC n°20-434 du 30 avril 2020) où celle-ci a contrôlé *a posteriori* la constitutionnalité du protocole n° A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005 de la CEDEAO. En droit comparé, la Cour constitutionnelle allemande a affirmé sa compétence pour contrôler les actes communautaires dérivés, mais seulement si le degré de protection des droits fondamentaux qu'ils assurent n'est pas équivalent à celui du droit national, et ceci toujours dans une logique de coopération avec le juge communautaire. Arrêts du 29 mai 1974, Solange I et du 22 octobre 1986, Solange II.

¹¹⁰ Sur la question du mimétisme juridique en Afrique, voir entre autres, Y. MENY (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, 286 p. et D. ABARCHI Djibril, « Problématiques des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », *Revue Penant*, n°842, 2003, pp. 88-105.

n'ont eu de cesse de rappeler l'indispensable osmose qu'il doit y avoir entre le droit et la société pour laquelle il est conçu.

Au niveau de l'Afrique francophone en général, ce sont les emprunts aux textes français qui sont relevés. Plus exactement, et ceci depuis les indépendances, il est affirmé que les droits publics financiers des États africains ne seraient pas parvenus à gagner leur autonomie par rapport à celui français. C'est ce qui explique une récente remarque suivant laquelle « *le mot réplique est une formulation bien allégorique qui rend compte de l'état du droit financier dans les pays de l'Afrique de l'Ouest francophone en mettant l'accent sur le lien de connexité qui existe entre ce droit et le droit français* »¹¹¹.

Au niveau du droit financier de l'UEMOA, des indices confortent la thèse du mimétisme¹¹². Déjà, la chronologie des récentes réformes opérées apparaît suspecte. La France, on le sait, a adopté une nouvelle loi organique relative aux lois de finances en 2001¹¹³. Quand on sait ensuite que l'ancienne directive de l'UEMOA relative aux lois de finances (1997) était fortement inspirée de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, il est légitime de s'interroger : la directive de l'UEMOA portant loi de finances de 2009 ne serait-elle pas une simple mise à jour pour coller à l'évolution du droit financier en France ?

Plus encore, l'écriture des directives financières de l'UEMOA de 2009 a été le fait, entre autres, d'experts français. Il est difficile de penser que ceux-ci n'aient pas influencé la législation alors en construction. Dans le même sens, le financement des réformes induites par l'avènement du nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA a été évalué à 10.866.100.000 FCFA sur la période 2010-2017¹¹⁴. La France fait partie des partenaires techniques et financiers identifiés dans le cadre de la collecte des fonds nécessaires.

À tout ceci s'ajoutent les ressemblances entre les nouvelles directives et certains textes français. Une étude de cas peut être

¹¹¹ N. MEDE, « Réflexions sur l'autorité de la chose jugée au financier en droit positif africain francophone », in J.-L. ALBERT (dir.), *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre LASSALE, Gabriel MONTAGNIER et Luc SAÏDJ : Figures lyonnaises des finances publiques*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 281.

¹¹² Lire à ce sujet, S. YONABA, « Les contraintes de l'harmonisation d'un droit budgétaire rénové dans la zone UEMOA », *Revue française de finances publiques*, n 98, 2007, pp. 69-79, notamment p. 78.

¹¹³ Loi organique n 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

¹¹⁴ Programme d'appui aux réformes du cadre harmonisé des finances publiques (PAFP), annexé à la décision n°33/2009/CM/UEMOA du 17 décembre 2009.

effectuée à partir de la directive portant loi de finances de 2009 et la loi organique française relative aux lois de finances de 2001. Les deux textes mettent en place une architecture budgétaire dans laquelle l'unité de spécialité est le programme¹¹⁵, généralisent la pratique des crédits limitatifs¹¹⁶, instaurent un principe de sincérité budgétaire¹¹⁷, etc. Certaines dispositions fondamentales sont même rédigées de manière très similaire. C'est, par exemple, le cas des articles 2.1 de la LOLF française¹¹⁸ et 6 de la directive portant loi de finances de l'UEMOA¹¹⁹. D'autres dispositions reproduisent les mêmes ambiguïtés dans les deux textes. Il en est ainsi au niveau des fonds de concours. Dans les deux textes, il est possible de relever deux dispositions apparemment contradictoires à leur propos. La première fait des dons et legs des éléments distincts des fonds de concours, même s'ils sont présentés comme étant tous de même nature¹²⁰. La seconde fait des dons et legs des composantes des fonds de concours¹²¹.

Néanmoins, toutes ces critiques méritent d'être nuancées. À la vérité, on conviendra qu'il n'est pas inapproprié de s'inspirer des expériences des autres. L'époque présente est même celle d'une mondialisation qui conduit les peuples à se rapprocher et à s'inspirer mutuellement. La matière financière n'échappe pas à cet état de fait, d'où le constat d'une « *transmission internationale des législations budgétaires* »¹²² faits par les experts de l'OCDE.

¹¹⁵ Art. 7 de la LOLF française et art. 12 de la directive portant loi de finances de l'UEMOA.

¹¹⁶ Art. 9 de la LOLF française et art. 20 de la directive portant loi de finances de l'UEMOA.

¹¹⁷ Art. 32 de la LOLF française et art. 30 de la directive portant loi de finances de l'UEMOA.

¹¹⁸ « *Les ressources et les charges de l'État comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie* ».

¹¹⁹ « *Les ressources et les charges de l'État sont constituées de recettes et de dépenses budgétaires ainsi que de ressources et de charges de trésorerie* ».

¹²⁰ Art. 3 de la LOLF française et art. 8 de la directive portant loi de finances de l'UEMOA.

¹²¹ Art. 17 de la LOLF française et art. 33 de la directive portant loi de finances de l'UEMOA.

¹²² I. LIENERT et M. K. JUNG, « Le cadre juridique des systèmes budgétaires : une comparaison internationale », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n 3, vol. 4, 2004, p. 146. Dans le même sens, on peut rappeler que la France, au moment de rédiger sa LOLF du 1^{er} août 2001, s'est inspirée de « directives » élaborées par le Fonds monétaire international (FMI) ainsi que des expériences australienne, néo-zélandaise, anglaise, allemande...

Ce qui est inapproprié, c'est la reproduction mécanique, sans tenir compte du contexte d'application des normes « importées ». Ce reproche peut être difficilement fait au législateur de l'UEMOA. Le souci de l'adaptation au contexte apparaît dans son œuvre. Ainsi, si l'on reprend l'exemple des deux textes précités (la LOLF française de 2001 et la directive de l'UEMOA portant loi de finances de 2009), il est difficile de trouver deux dispositions qui sont rédigées, *in extenso*, de manière identique. Sur le fond également, même s'il est incontestable que les deux textes mettent en place les mêmes mécanismes, il faut reconnaître que les moyens choisis pour les concrétiser ne sont pas toujours les mêmes¹²³.

L'idée suivant laquelle le droit financier de l'UEMOA est une simple duplication du droit financier français mérite donc d'être relativisée. Elle ne devrait pas constituer une véritable difficulté pour ce droit, d'autant plus que, du point de vue de sa mise en œuvre, de vraies et multiples difficultés existent.

B. Les difficultés de mise en œuvre

Il s'agit essentiellement des difficultés liées à l'application du droit financier produit par l'UEMOA. Elles existent aussi bien concernant les règlements que les directives. Par exemple, il a été noté que le règlement relatif au tarif extérieur commun avait souvent fait l'objet d'une application partielle et différenciée de la part des États¹²⁴. Cependant, en raison du principe de l'application immédiate qui caractérise les règlements, ces difficultés sont peu perceptibles à leur niveau, surtout si on les compare à celles affectant les directives (1). De plus, les difficultés identifiées sont, d'une manière générale, exacerbées par l'environnement concurrentiel dans lequel prend naissance le droit financier de l'UEMOA (2).

1. Une mise en œuvre tardive des directives

L'absence d'effet immédiat et direct des directives implique l'adoption de textes de transposition avant qu'elles ne soient pleinement effectives dans les droits nationaux des États concernés. En matière de finances publiques, cette exigence est d'autant plus

¹²³ Plusieurs exemples peuvent être cités. L'un des plus emblématiques est que la budgétisation par la performance est instituée à travers des programmes et des missions en France (art. 7 de la LOLF) alors qu'elle l'est à travers uniquement des programmes dans l'UEMOA (art. 12 de la directive).

¹²⁴ M. COULIBALY et D. PLUNKETT, « Du TEC UEMOA depuis 2000 au TEC CEDEAO pour 2008 », *Les GREAT cahiers*, n 17, 2006, pp. 52-53.

forte que les règles budgétaires¹²⁵ ne créent pas directement de droits au profit des citoyens¹²⁶. Les évolutions jurisprudentielles visant à limiter l'absence d'effet immédiat et direct des directives¹²⁷ sont donc ici vaines, car les particuliers ne peuvent, en principe, rendre effectives les directives budgétaires en les invoquant devant les tribunaux.

Il faut donc que les États s'acquittent de la formalité de transposition pour opérationnaliser les directives. À l'égard des directives financières de l'UEMOA, l'attitude des États, sur ce point, est plutôt critiquable. Jusqu'à la réforme de l'ancien cadre harmonisé des finances publiques en 2009, c'est-à-dire plus d'une décennie après sa mise en place, de nombreux États (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire...) n'avaient pas fini de transposer les directives dudit cadre. Avec les nouvelles directives adoptées, il a été noté des avancées, mais elles restent perfectibles. En effet, dans l'ensemble des États, le constat a été celui d'une transposition de la plupart de celles-ci au-delà du terme prévu¹²⁸. L'exemple de la directive portant loi de finances de 2009 permet d'illustrer le propos. En dehors du Sénégal¹²⁹, tous les autres États membres de l'Union l'ont transposée après le délai retenu¹³⁰.

Certes, on peut se réjouir que la transposition des directives soit à ce jour une réalité dans les États membres de l'UEMOA¹³¹. Mais, cela ne dispense pas de s'interroger sur la valeur du droit public financier de l'UEMOA, ou encore sur sa force contraignante par rapport à ses destinataires. « Coproduit » par l'UEMOA et les États membres, son caractère contraignant peut être discuté au regard de l'absence de sanctions effectives qui accompagnent son défaut de mise en œuvre diligente. C'est justement ce dernier point qui conduit à se demander s'il s'agit même d'un « droit ».

¹²⁵ La situation n'est pas identique en ce qui concerne les règles fiscales. Elles peuvent créer des droits au profit des citoyens et sont donc susceptibles d'être invoquées par eux lors des litiges qui les opposent à l'administration.

¹²⁶ Pour approfondir, voir P. AMSELEK, « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *Revue administrative*, n 138, 1970, pp. 653-662.

¹²⁷ Conseil d'État français, 30 octobre 2009, Mme Perreux.

¹²⁸ Le 31 décembre 2011.

¹²⁹ Loi organique n°2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances.

¹³⁰ 2012 pour le Niger, 2013 pour le Mali et le Bénin, 2014 pour la Côte d'Ivoire et le Togo, 2015 pour le Burkina-Faso.

¹³¹ N. MEDE (dir.), *Constitutions et documents financiers : espace UMOA/UEMOA*, vol.1 et 2, Dakar, L'Harmattan, 2018, 486 p. et 436 p.

La réponse doit être affirmative. D'une part, ce n'est pas la sanction qui détermine le droit. Il est vrai que la règle de droit est généralement présentée comme une règle dont la violation est sanctionnée par l'autorité publique. Cela n'est pas faux. Mais, il faut prendre garde au « *vice* »¹³² qui consiste à prendre la conséquence pour la cause. La violation d'une règle est sanctionnée par l'autorité publique parce qu'elle l'estime juridique ; elle n'est pas juridique parce que sa violation est sanctionnée. D'autre part, au niveau du droit financier de l'UEMOA, des sanctions existent et pourraient être appliquées suite à un recours en manquement¹³³ à l'encontre des États qui ne respectent pas leurs obligations. Si ces sanctions sont demeurées jusqu'ici inappliquées, il faut comprendre que c'est essentiellement en raison de la tolérance qui prévaut généralement à l'égard des États, entités souveraines qui peuvent difficilement être soumises à la coercition.

Dans ces conditions, comment garantir l'effectivité à bonne date des normes financières de l'UEMOA ? Des expériences étrangères d'amélioration technique du processus de transposition des directives peuvent être sollicitées¹³⁴. La piste de la substitution des règlements aux directives dans l'édiction de ce droit a également été évoquée¹³⁵. Elle mérite de retenir l'attention, surtout que les premières directives du droit financier de l'UEMOA prévoyaient

¹³² F. TERRÉ et N. MOLFESSIS, *Introduction générale au droit*, op. cit., p. 91.

¹³³ « La Cour de justice connaît, sur recours de la Commission ou de tout État membre, des manquements des États membres aux obligations qui leur incombent en vertu du traité de l'Union », Art. 5 du protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA. Voir aussi les articles 6 et 7.

¹³⁴ Dans l'Union européenne, l'Italie est souvent citée en exemple. Grâce à une loi du 9 mars 1989 (loi « La Pergola »), elle a notablement amélioré ses performances en matière de transposition des directives communautaires. Cette loi prévoit que, chaque année, avant le 31 janvier, le ministre responsable des questions européennes, en collaboration avec les administrations concernées, soumette à l'approbation du Conseil des ministres un projet de loi portant adaptation de l'ordre juridique interne à l'ordre juridique communautaire. Ce projet de loi doit être déposé au Parlement avant le 31 mars. Cette logique a été reprise et approfondie par la loi « Buttiglione » du 4 février 2005 et une autre loi du 24 décembre 2012. Pour approfondir le sujet, lire H. HAENEL, *Rapport d'information fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne sur la transposition des directives communautaires*, n 182, Sénat (France), 2001, 57 p.

¹³⁵ S. YONABA, « La difficile intégration des règles comptables et budgétaires des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) », art. précité, p. 234.

leur transformation ultérieure en règlements¹³⁶. Le principal atout de cette formule est qu'elle dispenserait les règles communautaires de la transposition, opération qui entraîne souvent des retards dans le processus.

Cependant, emprunter cette piste semble être une fausse bonne idée. Ce n'est pas parce que les règles seront posées à travers des règlements qu'elles seront forcément rapidement appliquées. Les règlements peuvent être en vigueur sans être véritablement exécutés par les États. De plus, cette option pourrait conduire ces derniers à se braquer et donner lieu à une confrontation avec l'Union. Il convient donc de maintenir le choix actuel qui est celui d'une édicition normative par voie de règlements et de directives, avec une propension pour les directives. Ce choix doit cependant être accompagné d'un certain nombre de mesures susceptibles d'accroître l'effectivité de ce droit¹³⁷, lui qui doit également faire face à la concurrence d'autres types de réglementations.

2. Un environnement concurrentiel

L'une des particularités de certains États de l'espace ouest-africain, c'est la pluralité d'organisations régionales¹³⁸ à laquelle ils appartiennent. Pour ne retenir que celles qui ont une vocation économique ou financière, il est possible de citer, en dehors de l'UEMOA, la CEDEAO et l'OHADA. Les traités constitutifs de ces deux dernières organisations font clairement apparaître leur intérêt

¹³⁶ Art. 91 de la directive n°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances et art. 98 de la directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative au règlement général sur la comptabilité publique.

¹³⁷ L'UEMOA doit davantage veiller à ce que les instruments juridiques de transposition soient rapidement adoptés et appliqués par les États. L'action de l'Union doit porter aussi bien sur le renforcement des compétences que sur l'accentuation de la volonté politique nationale en ce sens. De même, il faut faire en sorte que les directives soient transposées à travers des instruments juridiques de même valeur. Par exemple, la directive portant loi de finances de 2009 a été transposée par le biais d'une loi organique au Sénégal (n°2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances) et d'une loi ordinaire au Mali (n°2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances). La multiplication de pareilles situations risque de mettre à mal l'uniformité du droit financier ouest-africain.

¹³⁸ Le constat de l'existence d'une pluralité d'organisations régionales peut être étendu à l'Afrique entière. Sur les raisons qui justifient cet état de fait (essentiellement répondre de manière concertée aux défis économiques et politiques), on pourra lire S. DOUMBÉ-BILLÉ, « La multiplication des organisations régionales en Afrique : concurrence ou diversification ? », in M. FAU-NOUGARET (dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 21.

pour des matières incluses dans le champ de compétence de l'UEMOA.

Ainsi, le traité de la CEDEAO indique que « la Communauté vise à promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une Union économique de l'Afrique de l'Ouest en vue d'élever le niveau de vie de ses peuples, de **maintenir et d'accroître la stabilité économique**... »¹³⁹. Dans le même sens, le traité de l'OHADA rappelle la conviction des chefs d'États parties que « l'appartenance à la zone franc, facteur de stabilité économique et monétaire, constitue un atout majeur pour la réalisation progressive de leur **intégration économique** et que cette intégration doit également être poursuivie dans un cadre africain plus large »¹⁴⁰. Ces objectifs sont largement partagés par l'UEMOA. À l'origine même de sa création, se trouve la volonté de « favoriser le **développement économique et social** des États membres, grâce à l'harmonisation de leurs législations, à l'unification de leurs marchés intérieurs et à la mise en œuvre de politiques sectorielles communes dans les secteurs essentiels de leurs économies »¹⁴¹.

Du fait de cet intérêt commun et de l'appartenance de la totalité des États membres de l'UEMOA à ces deux organisations, il n'est pas exclu qu'il puisse y avoir un conflit entre les règles du droit financier de l'UEMOA et celles posées par les deux autres organisations d'intégration. Ce risque de conflit est admis par l'ensemble de la doctrine, même s'il est diversement apprécié en son sein. Il s'est, par le passé, déjà concrétisé¹⁴² et pourra encore l'être à l'avenir. Cela, même la Cour de justice de l'UEMOA en a conscience : « Les juridictions comme la Cour de justice de l'UEMOA et la Cour de justice de l'OHADA, en tant que juridictions de droit public, exercent des compétences exclusives (...) sans du reste que des compétences concurrentes et accidentelles ne soient totalement exclues »¹⁴³.

¹³⁹ Art. 3. C'est nous qui mettons en exergue.

¹⁴⁰ Préambule. C'est nous qui mettons en exergue.

¹⁴¹ Préambule du traité de l'UEMOA. C'est nous qui mettons en exergue.

¹⁴² Deux textes juridiques différents portant sur le droit comptable ont été adoptés par l'UEMOA et l'OHADA : le Règlement de l'UEMOA n°04/96/CM du 20 décembre 1996, entré vigueur le 1^{er} janvier 1998, et l'Acte uniforme de l'OHADA sur le droit comptable (AUHOC) adopté le 24 mars 2000 et qui est entré en vigueur en janvier 2001. Mais, ce conflit a été rapidement évacué puisque le règlement de l'UEMOA a été modifié ensuite (20 sept. 2001) pour prendre en compte les changements occasionnés par l'acte uniforme de l'OHADA. Pour d'autres exemples, voir M. SAWADO, « Les conflits entre normes communautaires : aspects positifs et prospectifs », in M. FAU-NOUGARET (dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, op. cit., pp. 289-304.

¹⁴³ Avis n° 01/2000 du 2 février 2000. C'est nous qui mettons en exergue.

Face à ces conflits potentiels, diverses propositions ont été émises par la doctrine. Il y a celles d'une meilleure coordination des actions desdites organisations, de leur spécialisation ou de leur fusion¹⁴⁴. Il y a également celles dites « *préventives* » par opposition à celles « *curatives* »¹⁴⁵. Évidemment, le bon sens incite à privilégier les solutions en amont des conflits, car celles en aval pourront difficilement profiter à tous et il sera toujours possible de les remettre en cause dans le cadre du système communautaire qui s'estimerait lésé. Des mécanismes préventifs basés sur une édicition concertée des normes communautaires semblent donc être les plus appropriés.

Il faut reconnaître que ces mécanismes sont actuellement à l'œuvre entre l'UEMOA, la CEDEAO et l'OHADA. Ils ont permis d'assurer une cohérence, plus forte que par le passé, entre les normes juridiques produites de part et d'autre. Il est souhaitable que de telles passerelles de collaboration soient développées non seulement entre les organisations régionales, mais également entre les organisations régionales et les États, car, à ce niveau aussi, la contrariété entre normes existe. À titre illustratif, la Constitution burkinabè¹⁴⁶ prévoit que, lors de l'adoption du projet de loi de finances, les parlementaires peuvent procéder à des amendements ayant pour conséquence de diminuer les ressources publiques ou d'aggraver une charge publique dès lors qu'ils accompagnent lesdits amendements de propositions d'augmentation des recettes ou d'économies équivalentes. Cette possibilité est exclue par la directive portant loi de finances de l'UEMOA¹⁴⁷ et par la LOLF burkinabè qui la transpose. Cette dernière dispose qu'« *aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par le Parlement, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette* »¹⁴⁸.

¹⁴⁴ D. KOKOROKO, « La coexistence entre organisations sous-régionales : limites et perspectives », in M. FAU-NOUGARET (dir.), *op. cit.*, pp. 203-205.

¹⁴⁵ M. SAWADO, « Les conflits entre normes communautaires : aspects positifs et prospectifs », art. précité, pp. 305-313. Voir aussi L. M. IBRIGA, « La problématique de la juridictionnalisation des processus d'intégration en Afrique de l'Ouest », art. précité, pp. 164-171.

¹⁴⁶ Art. 120.

¹⁴⁷ Art. 59.

¹⁴⁸ Art. 61.

Conclusion

Un bilan fait en 2014 a montré que l'UEMOA disposait d'un « *capital législatif important* »¹⁴⁹ en matière fiscale. Une vingtaine d'actes ont, en effet, été adoptés en vue d'harmoniser la fiscalité en son sein. Ce constat peut être élargi à l'ensemble de la matière financière publique.

Ainsi, le droit public financier de l'UEMOA est une réalité. Il se déploie essentiellement à travers des directives et des règlements, les premières étant plus sollicitées mais ayant une effectivité moins marquée que les secondes. Ce droit est également marqué du sceau de la recherche de la performance, ce qui est particulièrement opportun à une ère de rareté des deniers publics et de modernisation des systèmes financiers publics.

Toutefois, l'effectivité de ce droit est éprouvée. Elle l'est pour des raisons liées, à la fois, à son origine et à sa mise en œuvre. Sur ce dernier point, l'exemple précité de la contrariété entre la Constitution du Burkina-Faso et la directive portant loi de finances de l'UEMOA est plutôt illustratif. Cet exemple montre que le problème ne se situe pas seulement au niveau des relations entre l'UEMOA et les autres organisations d'intégration qui existent dans le même espace. Il est aussi présent au niveau des relations entre l'UEMOA et ses États membres¹⁵⁰. En cela, les mécanismes de concertation entre l'UEMOA et les États membres gagneraient à être améliorés. Leur amélioration permettra sans doute de parfaire la nécessaire complémentarité, évoquée par le Professeur Yves GAUDEMET, entre le droit national et celui communautaire¹⁵¹. Dans le cas d'espèce, elle permettra d'éliminer certaines difficultés dans la conception du droit public financier de l'UEMOA. Plus encore, le renforcement des mécanismes de concertation est susceptible d'induire une meilleure application de ce droit et de permettre de surmonter une partie des difficultés recensées dans ce cadre. Or, n'est-ce pas là l'objectif ultime recherché ?

Pour finir, il convient de rappeler que la présente étude a été circonscrite à l'espace ouest-africain. Or, les mécanismes juridiques

¹⁴⁹ H. TRAORE, « Le cadre institutionnel de la coordination fiscale dans l'UEMOA : forces, faiblesses et réformes possibles », in séminaire sur *La coordination fiscale dans les États membres de l'UEMOA*, Dakar, 2014, p. 27.

¹⁵⁰ Un récent arrêt de la Cour de justice de l'UEMOA (n° 005/2020 du 8 juillet 2020, précité) le démontre bien. La Cour y relève une interprétation « *manifestement erronée* » faite par la Cour constitutionnelle du Bénin à propos du sens et de la portée des dispositions du règlement n° 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014.

¹⁵¹ Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2018, p. 46.

mis en œuvre par la CEMAC dans le domaine des finances publiques présentent de grandes similitudes avec ceux de l'UEMOA. Cela incite à poser l'hypothèse de l'existence, en Afrique centrale, d'un droit public financier. Certes, la vitalité de ce droit semble moins forte, mais son existence est probable. En tout état de cause, une étude exhaustive sur cette question viendrait à point nommé./-

Cotonou, le 13 juillet 2020

errol.toni@yahoo.fr