



**HAL**  
open science

# L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-africain francophone

Mesnil Toni

► **To cite this version:**

Mesnil Toni. L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-africain francophone. Droit. Université Jean Moulin - Lyon 3; Université d'Abomey Calavi, 2015. Français. NNT : . tel-02911578

**HAL Id: tel-02911578**

**<https://hal.science/tel-02911578>**

Submitted on 4 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.



Thèse pour le doctorat en droit

Discipline : Droit public

**Mesnil Errol TONI**

## **L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE DANS LE DROIT FINANCIER OUEST-AFRICAIN FRANCOPHONE**

Présentée et soutenue publiquement le 11 décembre 2015

Sous la direction de :

Monsieur **Jean-Luc ALBERT**

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

Monsieur **Nicaise MEDE**

Maître de conférences agrégé à l'Université  
d'Abomey-Calavi

Membres du jury

Monsieur **Jean-Luc ALBERT**,

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, Codirecteur

Monsieur **Philippe BLACHÈR**,

Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3, Président

Monsieur **Jean-Pierre DUPRAT**,

Professeur émérite à l'Université de Bordeaux, Rapporteur

Monsieur **Nicaise MEDE**,

Maître de conférences agrégé à l'Université d'Abomey-Calavi, Codirecteur

Monsieur **Gérard PEKASSA NDAM**,

Maître de conférences agrégé à l'Université de Yaounde II, Rapporteur

## *Liste des sigles et abréviations*

### **Sigles**

ABJC	Annuaire béninois de justice constitutionnelle
AFCO	Afrique contemporaine
AJDA	Actualité juridique de droit administratif
ASCE	Autorité supérieure de contrôle d'État
BVG	Bureau du vérificateur général
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CCC	Cahiers du Conseil constitutionnel
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CES	Conseil économique et social
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
GAO	Government Accountability office (États-Unis)
IFI	Institution financière indépendante
IGE	Inspection générale d'État
IGF	Inspection générale des finances
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

IPPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAE	Ministère des affaires étrangères
MINEFI	Ministère de l'économie et des finances
NAO	National audit office (Grande-Bretagne)
NCCC	Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
PEFA	Public expenditure and financial accountability
RAFIP	Revue africaine de finances publiques
RBSJA	Revue béninoise des sciences juridiques et administratives
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RFFP	Revue française de finances publiques
RGFiP	Revue Gestion et finances publiques
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RSF	Revue de science financière
RSLF	Revue de science et de législation financières
SIGFIP	Système intégré de gestion des finances publiques
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

## **Abréviations**

Art.	Article
Op. cit.	<i>Opere citato</i> (ouvrage cité précédemment)
Dir.	Sous la direction de
Ed.	Édition
Ibid.	<i>Ibidem</i> (au même endroit)
N°	Numéro
P.	Page
Pp.	Pages (intervalle)
T.	Tome
V.	Voir

# **Sommaire**

## **INTRODUCTION GENERALE**

### **PREMIERE PARTIE : UNE COMPETENCE PARLEMENTAIRE LIMITEE**

TITRE 1 : UN RÔLE RÉDUIT DU PARLEMENT LORS DE L'ÉLABORATION DE LA LOI DE FINANCES

CHAPITRE 1 : UN PARLEMENT ÉCARTÉ

CHAPITRE 2 : UN PARLEMENT CONTRAINT

TITRE 2 : UNE TENDANCE GOUVERNEMENTALE À L'AFFRANCHISSEMENT LORS DE L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES

CHAPITRE 1 : UNE EXÉCUTION SOUPLE

CHAPITRE 2 : UN CONTRÔLE PEU FIABLE

### **SECONDE PARTIE : UNE COMPETENCE PARLEMENTAIRE EN MUTATION**

TITRE 1 : UNE TRANSFORMATION DU CONTEXTE DE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE

CHAPITRE 1 : LA FRAGILISATION DE LA LÉGITIMITÉ DU PARLEMENT

CHAPITRE 2 : LA CONSÉCRATION DE LA GESTION FINANCIÈRE PUBLIQUE AXÉE SUR LA PERFORMANCE

TITRE 2 : UNE TRANSFORMATION DU RÔLE DU PARLEMENT DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

CHAPITRE 1 : DE LA DÉCISION VERS LA DÉLIBÉRATION

CHAPITRE 2 : LE GARDIEN VIGILANT DU RESPECT DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

## **CONCLUSION GENERALE**

## **BIBLIOGRAPHIE**

## **INDEX**

« Une bonne politique générale est l'instrument de la prospérité publique. Une sage politique financière est l'instrument d'une bonne politique générale, et une organisation budgétaire appropriée est l'instrument d'une sage politique financière ».

J. CORRÉARD, *La plus grande France : la tâche prochaine*,

Paris, Armand Collin, 1916, p. 115.

## **INTRODUCTION GÉNÉRALE**



Le professeur Loïc PHILIP dit de l'autorisation budgétaire qu'elle est « un principe fondamental (...) reconnu par les régimes démocratiques »<sup>1</sup>. Cette autorisation est un acte du parlement, de la représentation nationale.

Le parlement constitue, pour paraphraser le doyen Georges VEDEL, « une chose de l'homme »<sup>2</sup>. C'est une création humaine qui a une histoire différenciée selon les États, mais dont la trame renoue avec des institutions qui remontent à la Grèce antique. En effet, dans la société grecque de l'époque, et notamment à Athènes, il existait une assemblée de citoyens tirés au sort pour accomplir des tâches particulières au nom de l'ensemble des membres de la cité. Elle était dénommée la *Boulé*<sup>3</sup>.

De manière moins lointaine, l'histoire des assemblées représentatives peut être restituée à partir du 18<sup>e</sup> siècle. C'est à ce moment que sont apparues, sous leur forme moderne, lesdites assemblées. Elles ont été désignées par l'appellation générique de « parlement ».

D'un point de vue étymologique, le mot « parlement » est dérivé de celui « parler ». Il désignait autrefois l'action de parler<sup>4</sup>. Ce sens primitif est aujourd'hui inusité. Il est convenu actuellement d'entendre par parlement un signifié plus organique. En clair, le parlement est conçu comme le lieu où l'on parle, le lieu des discours sur les affaires publiques. Le *Vocabulaire juridique* le définit comme « l'assemblée ou les assemblées délibérantes de l'État, issues au moins partiellement de l'élection, et ayant pour mission principale de voter les lois et le budget, souvent aussi de contrôler les ministres »<sup>5</sup>.

Le contexte de la naissance des parlements est celui d'une lutte pour la liberté politique et l'exercice du pouvoir par des représentants émanant du peuple. Il est habituel de faire remonter la naissance de ces institutions au début du 13<sup>e</sup> siècle en Angleterre.

---

<sup>1</sup> L. PHILIP, « Autorisation budgétaire (principe de l'-) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 112.

<sup>2</sup> Cité par M. BOUVIER, « Repenser et reconstruire les finances publiques de demain », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, p. 6. L'auteur parlait de l'impôt comme une « chose de l'homme ».

<sup>3</sup> « La *Boulé* est composée de 500 membres tirés au sort, à raison de 50 par tribu (...). Le rôle du conseil varie selon les cités, mais il est toujours important : préparation des projets de loi, contrôle de l'exécution des lois, assistance et surveillance des magistrats, etc. ». J. GAUDEMET et E. CHEVREAU, *Les institutions de l'antiquité*, Paris, LGDJ, 2014, p. 86.

<sup>4</sup> *Dictionnaire Le Littré*, parlement.

<sup>5</sup> G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2014, p. 735.

Avant cette époque, existaient dans ce pays (c'était aussi le cas en France) des sociétés de type féodal<sup>6</sup>. Celles-ci reposaient sur deux principaux acteurs : le seigneur et le vassal. Ces deux acteurs étaient reliés par un lien de féodalité. En vertu de celui-ci, le seigneur concédait un bien au vassal. Il lui offrait protection et entretien. En échange, le vassal devait au seigneur fidélité, conseil (*concilium*) et aide (*auxilium*). L'aide était matérialisée par la mise à la disposition du seigneur de l'épée du vassal, mais aussi par la participation financière à ses dépenses. C'est l'explosion desdites dépenses, avec pour conséquence la multiplication des prélèvements sur les sujets, qui va, par la suite, conduire à la naissance du parlement<sup>7</sup>.

En effet, au fur et à mesure que lesdites dépenses augmentaient, les rois se sont rendu compte qu'il était plus facile d'obtenir l'aide de leurs vassaux une fois qu'ils avaient été consultés. Les vassaux, de leur côté, se sentaient valorisés par la consultation royale et étaient plus enclins à apporter leur aide. L'épisode de la tyrannie du roi anglais Jean sans Terre a conduit à formaliser cette consultation au sein de la *Magna Carta* de 1215. Le paragraphe 12 de ce texte dispose à cet effet : « Aucun écuage ou aide ne doit être levé dans notre royaume sans le consentement du conseil commun de notre royaume, sauf si

---

<sup>6</sup> V. F. L. GANSHOF, *Qu'est-ce que la féodalité ?*, Paris, Éditions Tallandier, 1982, 297 p.

<sup>7</sup> Il est difficile de dire avec exactitude si c'est le parlement qui a donné naissance au consentement de l'impôt (c'est parce que des assemblées représentatives ont été créées qu'on a jugé utile qu'elles se prononcent sur les prélèvements au profit du roi) ou si c'est l'inverse (c'est parce que des prélèvements étaient effectués sur les sujets du roi qu'on a jugé utile d'instituer des assemblées représentant lesdits sujets). La question n'est pas tranchée au niveau de la doctrine. Si pour certains auteurs, il n'y a pas d'ambiguïté sur le sujet (cf. par exemple, M. BOUVIER, « Les transformations de la légitimité de l'impôt dans la société contemporaine », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, p. 83 : « Né de l'impôt, le parlement (...) en est devenu le géniteur » et G. CARCASSONNE, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, p. 43 : « Le consentement à l'impôt n'est pas né du hasard. On peut même considérer, dans une certaine mesure, que c'est lui qui a donné naissance au parlement bien davantage que l'inverse »), d'autres sont plus nuancés. C'est le cas de X. CABANNES, « L'État, le parlement et le consentement annuel à l'impôt », *RFFP*, n° 77, 2002, p. 229 : « Ainsi, est-il complexe de savoir si c'est le régime parlementaire qui a donné naissance au consentement à l'impôt ou si c'est le consentement à l'impôt qui a donné naissance au régime parlementaire, même si cette seconde proposition paraît la plus probable. » et A. GUIGUE, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, Thèse de doctorat en droit, Université de Savoie, 2005, p. 39 : « Il est difficile de déterminer si ce sont les besoins (financiers du royaume) qui les (les assemblées représentatives) ont fait naître ou l'inverse ».

c'est pour le paiement de notre rançon, pour faire chevalier notre fils ou pour marier (une seule fois) notre fille aînée. L'aide exigée à cette occasion devra être raisonnable. »<sup>8</sup>.

Si on peut voir dans le « conseil commun » évoqué par ce texte une forme primitive du parlement moderne, il importe d'être plus nuancé. En effet, ledit conseil ne comprenait que les classes « hautes » du royaume. Le paragraphe 14 de la *Magna Carta* fait clairement référence à « nos archevêques, nos évêques, nos abbés, nos comtes et hauts barons » (ceux du roi). Compte tenu de sa composition, le conseil commun du royaume ne pouvait donc être traité de véritable assemblée représentative du peuple.

La première véritable assemblée représentative<sup>9</sup> fut convoquée en 1295 par le roi Édouard 1<sup>er</sup>. Elle était représentative, car elle reproduisait la stratification de la société anglaise de l'époque. Y étaient convoqués aussi bien les abbés, les barons et les chevaliers que des députés élus dans les bourgs et cités. Était donc réuni l'ensemble des trois grandes composantes de la société anglaise : le clergé, les barons et les communes.

En France, à la même époque, la société connaissait une division en classes similaire. Cela a permis à la pratique anglaise des états généraux d'y trouver une terre d'élection. Mais, contrairement à la situation anglaise et à une idée assez répandue, ce ne fut pas une motivation financière qui fut à l'origine de la première réunion des états généraux en France<sup>10</sup>. Cette réunion fut plutôt motivée par la volonté du roi Philippe le Bel d'affirmer son autorité dans le conflit qui l'opposait au pape Boniface VIII. Sachant que s'il convoquait uniquement les barons et les prélats, le risque d'une division de l'assemblée sur une question aussi importante était grand, le roi eut l'idée de faire participer la bourgeoisie. Les trois « états » de France se réunirent donc, pour la première fois, et en présence du roi, le 10 avril 1302 à Notre-Dame de Paris.

---

<sup>8</sup> Deux remarques peuvent être faites à propos de cette citation. D'abord, sa réception en langue française a donné lieu à une pluralité de traductions. Il existe donc plusieurs versions de cette citation, mais comportant toutes la même charge sémantique. Ensuite, la règle formulée semble n'être qu'une vieille règle coutumière que les barons de l'époque ont tenu à rappeler au roi Jean sans Terre. Désignée sous l'expression « aide aux quatre cas », cette règle prévoyait quatre grandes hypothèses dans lesquelles les vassaux devaient apporter une aide pécuniaire à leur seigneur : « le paiement de la rançon du seigneur prisonnier, l'adoubement (c'est-à-dire l'armement en qualité de chevalier) du fils aîné du seigneur, le mariage de la fille aînée du seigneur, le départ du seigneur pour la terre sainte ». V. F. L. GANSHOF, *Qu'est-ce que la féodalité ?*, op. cit., p. 148.

<sup>9</sup> Sur la naissance des assemblées représentatives, il est conseillé de lire des ouvrages spécialisés sur l'histoire politique anglaise et sur celle française. Mais, A. GUIGUE, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, op. cit., pp. 53-57 en réalise une bonne synthèse.

<sup>10</sup> Pour s'en convaincre, on pourra lire G. PICOT, *Histoire des états généraux*, Paris, Librairie Hachette et cie, 1888, t. 1, pp. 21 et ss.

Pareillement, la seconde réunion des états généraux à Tours, en 1308, n'eut pas pour objet une question financière. Il s'agissait pour le roi Philippe le Bel de provoquer une grande approbation nationale de ses attaques contre les templiers. Ce ne fut qu'à partir de leur troisième réunion, en 1314, que les états généraux acquirent une connotation financière. À cette occasion, le roi Philippe le Bel avait convoqué les états généraux pour se procurer des ressources en vue de la guerre de Flandre.

Ainsi décrits, les états généraux, tels qu'ils ont été institués en Angleterre et en France à partir du 13<sup>e</sup> siècle, ont préfiguré les parlements modernes. C'est le lieu de rappeler que si les préoccupations financières ne furent pas toujours à l'origine de la réunion des états généraux, elles en furent néanmoins l'un des marqueurs les plus importants. Autrement dit, la réunion des états généraux fut très souvent l'occasion de débattre des grandes questions financières du royaume. C'est ce qui justifie qu'il soit établi une filiation entre le parlement et les finances publiques, ou, plus précisément, entre le parlement et l'impôt, car il s'agissait en réalité de procurer des ressources au roi.

Ce lien entre le parlement et le consentement de l'impôt<sup>11</sup> fut attesté par le déroulement de l'histoire financière du 18<sup>e</sup> siècle. Les deux grandes révolutions<sup>12</sup> ayant eu lieu au cours de ce siècle et ayant conduit à l'affirmation des parlements en tant qu'institutions représentatives ont eu des racines fiscales.

---

<sup>11</sup> La littérature sur ce principe est abondante. Entre autres, v. A. BARILARI, *Le consentement à l'impôt*, Paris, Presses de Sciences po, 2000, 147 p. ; E. DE CROUY-CHANEL, « Le consentement à l'impôt », *Revue Pouvoirs*, n° 151, 2014, pp. 5-14 ; P. SALIN, « Contre l'impôt ou de quelques raisons de diminuer la fiscalité », *Revue Pouvoirs*, n° 151, 2014, pp. 54-56 ; B. JEAN-ANTOINE, « Le principe du consentement de l'impôt et la constitution de l'ancienne France », *RFFP*, n° 108, 2009, pp. 99-124 ; P. BELTRAME, « Le consentement de l'impôt, devenir d'un grand principe », *RFFP*, n° 51, 1995, pp. 81-89 ; G. CARCASSONNE, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur », art. précité, pp. 43-47 et X. CABANNES, « L'État, le parlement et le consentement annuel à l'impôt », art. précité, pp. 225-249.

Il convient de mentionner que certains auteurs font une distinction entre le consentement *de* l'impôt et le consentement *à* l'impôt. En fonction des auteurs, l'un désignerait l'intervention parlementaire pour établir l'impôt (consentement collectif), et l'autre l'acceptation psychologique de l'impôt par le contribuable (consentement individuel). V. M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2013, p. 611 ; P. BELTRAME, « Le consentement de l'impôt, devenir d'un grand principe », art. précité, p. 82 et A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 39-40. Toutefois, cette distinction demeure relative. De nombreux auteurs emploient l'un pour l'autre.

<sup>12</sup> Sur celles-ci, on pourra lire V. CONSTANTINESCO et S. PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2013, pp. 57-59 (révolution américaine) et pp. 89-100 (révolution française).

Ainsi, ce fut l'exaspération des habitants des colonies anglaises d'Amérique, exprimée aux cris de « *no taxation without representation* », qui conduisit à la révolution américaine. En effet, les peuples d'Amérique étaient frustrés par leur incapacité à se prononcer sur les droits et taxes qui leur étaient imposés. Pour eux, le parlement de Westminster, au niveau duquel ils n'étaient pas représentés, ne pouvait légitimement et en flagrante méconnaissance d'un principe cher au peuple anglais<sup>13</sup>, leur faire payer des impôts auxquels ils n'avaient pas consenti. L'une des plus célèbres manifestations de cette frustration fut le *Boston tea party* de 1773. La conséquence de cette situation fut la guerre qui s'ensuivit et la déclaration de l'indépendance des États-Unis le 4 juillet 1776.

Quelques années plus tard, en France, des causes similaires produisirent les mêmes conséquences. Face à l'accentuation des besoins financiers du royaume et aux augmentations d'impôts pour les couvrir, les états généraux réunis à Versailles, en mai 1789, se soldèrent par une révolution dont deux des principaux acquis furent la naissance de l'Assemblée nationale et l'affirmation du principe du consentement à l'impôt<sup>14</sup>. Le décret du 17 juin 1789 évoquait déjà ces acquis<sup>15</sup>. Ils furent inscrits plus tard à l'article 14 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* du 26 août 1789<sup>16</sup>. Cette Déclaration

---

<sup>13</sup> Outre la *Magna Carta* précitée, le *Bill of rights* de 1689 rappelle bien la lutte du peuple anglais pour l'affirmation de ce principe. Le quatrième des droits rappelés par les rédacteurs de ce texte est « qu'une levée d'impôt pour la couronne ou à son usage, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'il n'est ou ne sera consenti par le parlement, est illégale ». En ce qui concerne la date de ce texte historique, il est possible de s'étonner que les divers manuels mentionnent tantôt l'année 1688 tantôt celle 1689. En réalité, le texte fut adopté le 13 février 1688. Mais, cette date est celle du calendrier Julien que l'Angleterre utilisait encore à l'époque. Elle correspond au 23 février 1689 du calendrier grégorien. Pour approfondir, v. Université de Perpignan, « Royaume-Uni : Déclaration des droits », *Digithèque MJP*, en ligne sur le site <http://mjp.univ-perp.fr/constit/uk1689.htm>, consulté le 10 décembre 2014.

<sup>14</sup> V. P. NICOLLIER, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*, Fribourg, 1995, 26 p.

<sup>15</sup> « La dénomination d'Assemblée nationale est la seule qui convienne à l'assemblée dans l'état actuel des choses, soit parce que les membres qui la composent sont les seuls représentants légitimement et publiquement connus et vérifiés, soit parce qu'ils sont envoyés directement par la presque totalité de la nation, soit enfin parce que la représentation étant une et indivisible, aucun des députés, dans quelque ordre ou classe qu'il soit choisi, n'a le droit d'exercer ses fonctions séparément de la présente assemblée. (...) un principe constitutionnel et à jamais sacré, authentiquement reconnu par le roi, et solennellement proclamé par toutes les assemblées de la nation, principe qui s'oppose à toute levée de deniers de contributions dans le royaume, sans le consentement formel des représentants de la nation. »

<sup>16</sup> « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

demeure aujourd'hui encore l'un des textes fondamentaux du droit public en France et dans les autres pays de tradition juridique française<sup>17</sup>.

Si le consentement de l'impôt fut historiquement l'une des premières fonctions des assemblées parlementaires, il n'en fut pas de même pour l'approbation des dépenses. Cette dernière était distinguée du consentement de l'impôt. Autrement dit, le parlement approuvait certes les ressources, mais le roi conservait la mainmise sur l'utilisation desdites ressources. Aussi bien en France qu'en Angleterre, les parlements ne conquièrent le droit de regard sur les dépenses que bien plus tard et de manière progressive<sup>18</sup>. Cette conquête et celle de la régularité de la délivrance de leur consentement<sup>19</sup> permirent aux parlements d'asseoir définitivement leur rôle au sein des États modernes.

Dans les États africains en général, en raison de la colonisation, les assemblées représentatives ont historiquement connu un sort particulier. En effet, n'étant pas des entités souveraines, les colonies ne pouvaient prétendre à la mise en place de parlements (au sens contemporain du terme). La représentation parlementaire était alors organisée par un mécanisme dual.

D'une part, les colonies désignaient des représentants aux parlements des États colonisateurs. Ce fut le cas avec la France. Mais, pour plusieurs raisons, cette représentation était imparfaite. En premier lieu, elle n'était pas admise par tous. Ainsi, si dès le décret français du 22 août 1792<sup>20</sup>, des sièges de députés furent attribués aux colonies françaises, ils furent supprimés avec la constitution de 1799. Par la suite, la représentation

---

<sup>17</sup> À titre d'exemple, le préambule de la constitution du Sénégal fait référence à cette Déclaration : « Le peuple du Sénégal souverain (...) affirme :

- son adhésion à la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* ».

<sup>18</sup> L'apparition de la pratique du vote des dépenses en Angleterre remonte à la *clause of appropriation* de 1665. C'était à l'occasion de la guerre contre les Pays-Bas. Les « représentants » introduisirent dans le texte levant des impôts une disposition prévoyant l'utilisation des fonds perçus. Ce précédent ne devint pas immédiatement une pratique permanente, mais se systématisa après la révolution de 1688 dont fut issu le *Bill of rights*. V. F. MAITLAND, *The constitutional history of England: A course of lectures delivered*, Lawbook Exchange, 2013, p. 310. En France, cette pratique a été consacrée par la constitution du 3 septembre 1791 (titre 3, chapitre 2, section 4, art. 7 et titre 5, art. 4). On pourra lire aussi A. PAYSANT, *Finances publiques*, 5e éd., Paris, Dalloz, 1999, pp. 2-4.

<sup>19</sup> L'irrégularité de la délivrance du consentement était une conséquence de la nature des premières assemblées représentatives qui n'étaient pas des institutions permanentes. En effet, les états généraux n'étaient réunis que sur initiative du roi, et, le plus souvent, lorsqu'il n'avait guère d'autre choix. En France par exemple, les états généraux ne furent pas réunis entre 1614 et 1789. Ce n'est qu'à partir de la révolution de 1789 qu'émergea l'idée d'assemblées permanentes.

<sup>20</sup> Ce décret répartissait 32 sièges au profit de huit colonies (Saint-Domingue, Guadeloupe, Martinique, Indes françaises, Sainte-Lucie, Tobago, Guyane, La Réunion).

des colonies au parlement français a conservé ce caractère erratique. Les sièges de députés octroyés aux colonies furent plusieurs fois supprimés, puis rétablis<sup>21</sup>. En deuxième lieu, cette représentation ne reflétait pas réellement la composition des colonies. Les députés ont pendant longtemps été désignés en dehors des populations autochtones<sup>22</sup>. En troisième lieu, cette représentation a été longtemps restreinte aux colonies jugées importantes. Dans l'espace ouest-africain francophone, le Sénégal s'est distingué assez tôt sur ce point. Il fut la première colonie de cet espace à pouvoir désigner des représentants au parlement français<sup>23</sup>.

D'autre part, les colonies désignaient en leur sein des personnes devant constituer une assemblée locale. Le parallèle avec les institutions contemporaines révèle que ces assemblées étaient plus proches des collectivités territoriales que des parlements. En effet, elles disposaient certes d'une autonomie, mais cette dernière était relative. Au fil du temps, suite à l'affirmation des velléités indépendantistes, cette autonomie s'est amplifiée. Ainsi, avec la constitution française de 1946<sup>24</sup>, il y a eu un début de partage du pouvoir législatif entre le parlement français et les « assemblées territoriales » instituées au sein des colonies (qualifiées de « territoires d'outre-mer »). La constitution française de 1958 a approfondi la question puisqu'elle a instauré une organisation de type fédéral entre la France et ses colonies<sup>25</sup>. Ces dernières, à l'exception de la Guinée (Conakry) qui a aussitôt revendiqué et obtenu son indépendance, ont pour la plupart eu le statut d'« État membre de la Communauté ». Ce statut impliquait une large autonomie politique desdits États et, conséquemment, des compétences accrues pour leurs assemblées locales.

En 1960, la majorité des colonies françaises d'Afrique a accédé à l'indépendance. De véritables parlements ont donc été mis en place. Ce mouvement a été facilité par l'existence antérieure d'assemblées locales, de telle sorte que les parlements ont pu jouer

---

<sup>21</sup> Pour approfondir, on pourra lire B. GAUDILLÈRE, *Atlas historique des circonscriptions électorales françaises*, Genève, Librairie Droz SA, 1995, pp. 694-696 et A. GIROLLET, *Victor SCHOELCHER, abolitionniste et républicain : approche juridique et politique de l'œuvre d'un fondateur de la République*, Paris, Karthala, 2000, pp. 326-333.

<sup>22</sup> Le premier député « Noir africain » au parlement français, Blaise DIAGNE, ne fut élu qu'en 1914.

<sup>23</sup> Ce fut dès 1848.

<sup>24</sup> Art. 72 : « Dans les territoires d'outre-mer, le pouvoir législatif appartient au parlement en ce qui concerne la législation criminelle, le régime des libertés publiques et l'organisation politique et administrative. En toutes autres matières, la loi française n'est applicable dans les territoires d'outre-mer que par disposition expresse ou si elle a été étendue par décret aux territoires d'outre-mer après avis de l'Assemblée de l'Union. ». Pour approfondir, v. le titre VIII qui est consacré à « l'Union française ».

<sup>25</sup> V. le titre XII : De la Communauté. Il s'agit de la version initiale de cette constitution.

un rôle déterminant dans la construction des « nouveaux » États. Ce sont eux « qui ont désigné les premiers gouvernements et créé les premières structures administratives de l’Afrique décolonisée »<sup>26</sup>.

Mais, très vite (dès 1962-1963), l’existence de ces parlements a été menacée par l’apparition de régimes totalitaires caractérisés par l’accession au pouvoir par les armes, la personnalisation du pouvoir et la suppression du multipartisme. Là où ils n’ont pas été supprimés, les parlements ont été réduits à la condition de « faire-valoir » pour les exécutifs.

Le changement n’est intervenu qu’à la suite à la vague de démocratisation connue par l’Afrique au début de la décennie 1990. Le mouvement démocratique a été à l’origine d’un renouveau institutionnel qui a atteint, entre autres, les parlements. Ainsi, il a permis la réapparition de « parlements pluriels dont les membres sont élus au suffrage universel direct lors des élections libres, démocratiques et concurrentes, disposant par rapport aux textes d’une triple autonomie (réglementaire, administrative et financière), leur permettant d’exercer réellement leurs fonctions constitutionnelles de représentants du peuple, de législateur et de censeur de l’action gouvernementale » (*sic*)<sup>27</sup>.

Actuellement, les parlements sont présentés comme des institutions fondamentales des systèmes politiques. Récemment, l’Union interparlementaire a affirmé sans nuance que le parlement était « irremplaçable » et constituait « l’institution centrale de la démocratie »<sup>28</sup>. Dans le même sens, un indice de l’importance du parlement peut être trouvé dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ivoirienne. Saisie de la question de la prorogation du mandat des députés arrivant alors à son terme, elle se montre

---

<sup>26</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d’analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, Thèse de doctorat en droit, Université Lille 2, 2008, p. 129.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> UIP et PNUD, *Rapport parlementaire mondial : l’évolution de la représentation parlementaire*, Genève et New-York, 2012, p. 3. V. dans le même sens, A. DELCAMP, « Cours constitutionnelles et parlements ou comment se conjuguent aujourd’hui principe de souveraineté et État de droit », *Revue NCCC*, n° 38, 2013, p. 183 : « L’existence de “représentants” élus réunis au sein de parlements autonomes demeure au cœur même des démocraties contemporaines – elle en est souvent le symbole – ... » et B. MATHIEU, « Présentation », in J. GICQUEL et alii (dir.), *Un parlement renforcé ? bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, 2012, p. 2 : « Ce sont les parlements qui sont à la naissance de la démocratie dans son acception moderne et qui en constituent toujours le cœur ».



favorable à celle-ci compte tenu du risque que présenterait l'inexistence d'un parlement pour la pérennité étatique<sup>29</sup>.

Si les parlements semblent être incontournables, c'est notamment en raison des missions qu'ils assument. En effet, dans la droite ligne du contexte de leur naissance, les parlements contemporains disposent d'importantes attributions. C'est le cas en matière financière où il leur revient d'approuver, chaque année, les recettes et les dépenses envisagées par le pouvoir exécutif. Cette approbation est désignée par l'expression « autorisation budgétaire ». C'est elle qui est l'objet de la présente étude.

### **L'objet de l'étude**

L'autorisation budgétaire<sup>30</sup> est « l'autorisation donnée par les autorités compétentes d'une collectivité ou d'un établissement public d'effectuer des dépenses et de percevoir des recettes pour l'exercice à venir »<sup>31</sup>. À cette étape, il est déjà remarquable que l'autorisation budgétaire ne constitue pas une spécificité de l'État, mais peut concerner des organismes divers.

Cependant, la présente étude s'attache à apprécier l'autorisation budgétaire du seul point de vue de l'État. Ce choix est guidé par le souci de ne pas diluer l'essence de l'étude dans des considérations trop générales, ce qui risquerait de se produire si l'étude concernait à la fois des entités aussi diverses que l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics.

En effet, au-delà des similitudes, des différences notables existent en ce qui concerne l'autorisation budgétaire au niveau de chacune de ces entités. Par exemple, l'autorisation budgétaire au niveau de l'État peut inclure l'autorisation de percevoir des

---

<sup>29</sup> Cour constitutionnelle ivoirienne, avis n° 2005-013/CC/SG du 15 décembre 2005. Pour un commentaire, v. L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 122-126.

<sup>30</sup> D'emblée, il convient de préciser que l'expression « autorisation budgétaire » sera parfois utilisée, dans la suite du texte, indifféremment au singulier et au pluriel. En effet, le pluriel suggère juste l'idée de détails (par exemple, l'autorisation de perception des impôts serait une des autorisations budgétaires) dans l'appréhension desdites autorisations tandis que le singulier évoque l'idée de globalité. On constate donc qu'il n'y a pas de différence de nature et que les deux termes (singulier et pluriel) renvoient à la même réalité.

<sup>31</sup> L. PHILIP, « Autorisation budgétaire (principe de l'-) », art. précité, p. 112.

impôts autres que ceux d'État<sup>32</sup>. Rien de tel n'existe au niveau des collectivités territoriales ou des établissements publics, où les implications de l'autorisation délivrée sont cantonnées uniquement à l'entité concernée. Dans le même sens, la validité de l'autorisation budgétaire au niveau d'une collectivité territoriale nécessite l'intervention d'un acteur extérieur à cette collectivité, le représentant de l'État<sup>33</sup>. Il est également à signaler que l'autorisation budgétaire au niveau des établissements publics n'est pas délivrée par un organe élu, de la même nature qu'une assemblée délibérante étatique ou territoriale.

Au bénéfice de ces considérations, il est possible de redéfinir l'autorisation budgétaire en ne tenant compte que de l'État. Il s'agit donc d'une autorisation délivrée par le parlement relativement aux ressources et aux charges de l'État et qui, en principe<sup>34</sup>, est préalable à la mise en œuvre de celles-ci. Ce caractère préalable de l'autorisation budgétaire est fondamental. Il est même possible d'avancer que c'est lui qui donne un sens à l'autorisation délivrée. Il est connu sous la dénomination de « principe d'antériorité budgétaire »<sup>35</sup>.

De manière concrète, il se manifeste par le vote, avant le début de l'exercice budgétaire considéré, d'une loi appelée « loi de finances »<sup>36</sup>. Elle est spécifique à l'État. Ni

---

<sup>32</sup> V. UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 3 : « Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, qu'elles soient perçues par l'Etat ou affectées à d'autres organismes publics, sont du domaine de la loi » et République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 2 : « Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui ».

<sup>33</sup> Sur les spécificités de l'autorisation budgétaire au niveau local, on pourra lire M. BOTTIN, « L'autorisation budgétaire », in H. ISAIA et J. SPINDLER (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, Economica, 1988, vol. 3, pp. 97-125. L'auteur note surtout qu'il s'agit d'une « autorisation dépendante » (p. 97), car c'est le législateur qui en fournit le cadre. C'est lui qui définit les recettes et les dépenses concernées ainsi que leur caractère obligatoire ou facultatif, impose l'équilibre, fixe les procédures, etc.

<sup>34</sup> Dans sa définition précitée, Loïc PHILIP (« Autorisation budgétaire (principe de l'-) », art. précité, p. 113), précise bien qu'« au sens large, l'autorisation budgétaire englobe également les ratifications des modifications budgétaires réglementaires et l'approbation des résultats ».

<sup>35</sup> L'antériorité budgétaire peut prendre deux sens : « Dans un sens large, principe selon lequel toute opération doit être préalablement autorisée. Dans un sens plus restreint, principe selon lequel le budget doit être adopté avant le début de l'exercice auquel il s'applique ». L. SAÏDJ, « Antériorité budgétaire », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 85.

<sup>36</sup> Le concept de « loi de finances » sera appréhendé du point de vue des États de tradition juridique française. En réalité, une autre approche est quasiment impossible, car, dans les autres systèmes juridiques (ceux anglo-saxons notamment), il n'existe pas de « loi de finances » au sens que lui donne le droit français. Aux États-Unis par exemple, ce n'est pas une loi, mais plusieurs qui sont votées pour déterminer les recettes et les

les collectivités territoriales ni les organisations supra-étatiques ne connaissent une telle loi. Certes, sur le plan matériel, des équivalents existent, mais du point de vue de la dénomination, le concept « loi de finances » reste réservé à l'État. Au niveau des autres organismes publics, c'est la dénomination « budget » qui est généralement utilisée<sup>37</sup>.

C'est le lieu de rappeler que, même au niveau de l'État, la loi de finances est souvent désignée comme le budget<sup>38</sup>. Mais, en réalité, les deux expressions ne se confondent pas. De nombreux textes juridiques consacrent une distinction entre la loi de finances et le budget.

À cet effet, la constitution sénégalaise dispose que le budget est inclus dans la loi de finances<sup>39</sup>. En droit français, c'est l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de

---

dépenses de l'État. Pour approfondir, on pourra lire H. HAVENS, « Politiques et budgétisation législative aux États-Unis », *OCDE, Budget et décisions politiques*, Documents Sigma, n° 8, 1996, pp. 173-197.

<sup>37</sup> V. *Règlement n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union*, art. 1<sup>er</sup>; *Règlement n° 01/2008/CM/UEMOA portant règlement financier des organes de l'Union économique et monétaire ouest-africaine*, art. 1<sup>er</sup>; *Code général des collectivités territoriales* (France), édition 2015, art. L 2311-1 (budget de la commune), etc.

<sup>38</sup> Historiquement, le terme « budget » dérive du vieux mot français « bougette » (qui signifie « petit sac » ou « petit sac de cuir » suivant les auteurs). C'est au terme d'une exportation en Angleterre que ce mot, devenu entre-temps « *budget* », a acquis son sens financier. Sa première utilisation remonte à un pamphlet intitulé « *The budget opened* », et qui a été publié en 1733. Dans celui-ci, le premier ministre Robert WALPOLE était comparé à un « charlatan » ouvrant une besace de remèdes miraculeux. L'habitude s'est alors prise d'assimiler le budget au sac du roi renfermant l'argent nécessaire aux dépenses publiques.

Mais, de manière spécifique, c'est au premier ministre anglais William PITT, dit Pitt le second (ou Pitt le jeune), qu'on attribue la paternité du budget tel qu'il se présente de nos jours. En effet, c'est lui qui, pendant la période allant de la fin du 18<sup>e</sup> siècle au début du 19<sup>e</sup> siècle, a pris l'initiative de présenter au parlement, de manière synoptique, l'ensemble du programme financier pour l'année suivante. Ce programme contenait, d'un côté, la masse des « *estimates* » (dépenses) émanant de tous les ministères, et, de l'autre, les recettes jugées nécessaires à la réalisation des dépenses. L'œuvre de PITT fut grandement affinée par l'un de ses successeurs, William GLADSTONE.

Si le mot « budget » (avec une connotation financière) est entré dans les usages en Angleterre dès 1764, il a fallu attendre la Révolution de 1789 pour que ce soit le cas en France. Le terme n'apparaît en France que vers le début du 19<sup>e</sup> siècle. Il faut pourtant se garder de tirer des conclusions hâtives quant à l'existence ou non, pendant la période antérieure, de la pratique restituée par ce terme. En effet, il a été signalé au Moyen-âge, en France, l'existence de pratiques consistant à prévoir des recettes et des dépenses, et à faire autoriser le tout par un organe considéré comme représentatif. V. M. BOTTIN, « Budget (notion historique et politique) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 171. De même, P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, 3e éd., Paris, Guillaumin et cie, 1883, t. 2, p. 2 indique que « sous l'ancienne monarchie, l'expression d'état de prévoyance (tableau évaluatif et comparatif des recettes à réaliser, des dépenses à effectuer) était même en usage à la place de celle du budget... ». Sur l'historique du terme budget, v. aussi A. GUIGUE, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, op. cit., pp. 20-21 et 303.

<sup>39</sup> République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 68 : « Le projet de loi de finances de l'année, qui comprend notamment le budget, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le jour de l'ouverture de la session ordinaire unique » (c'est nous qui mettons en exergue). Dans le même sens, v.

finances qui a clairement fondé la distinction entre la loi de finances et le budget. Aux termes de cette ordonnance, « le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'État »<sup>40</sup>. Quant à la loi de finances, elle « détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elle définit »<sup>41</sup>. Ces deux définitions sont reproduites, à quelques variations près, par la loi organique française relative aux lois de finances de 2001<sup>42</sup> et de nombreux autres textes juridiques en dehors de la France<sup>43</sup>.

Deux principales remarques peuvent alors être faites à propos de la distinction entre le budget et la loi de finances. En premier lieu, c'est que le budget (au sens moderne du terme) est contenu dans la loi de finances. En second lieu, c'est que le budget est un document descriptif des ressources et charges permanentes de l'État. Il n'a donc pas la valeur d'un véritable acte législatif. Cette valeur est plutôt accordée à la loi de finances qui, comme son nom l'indique, constitue (au sens formel tout au moins) un acte législatif. Cette distinction est admise et explicitée par la majorité de la doctrine financière française. Les manuels et autres ouvrages comportent, le plus souvent, des développements non négligeables sur la question<sup>44</sup>.

Il n'en demeure pas moins que ces deux expressions continuent d'être souvent utilisées indifféremment. On retrouve cette indifférence à de nombreuses occasions, que ce

---

UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 7 : « La loi de finances de l'année contient le budget de l'État pour l'année civile ».

<sup>40</sup> Art. 16.

<sup>41</sup> Art 1<sup>er</sup>. Nous avons remplacé les verbes au pluriel dans la citation initiale par leurs formes au singulier pour être en cohérence avec le sujet de la phrase.

<sup>42</sup> Art. 1<sup>er</sup> et 6.

<sup>43</sup> V. par exemple, République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 4 et 9 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 3 et 7.

<sup>44</sup> P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1970, pp. 53-55 ; L. TROTABAS et J. M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 5e éd., Paris, Dalloz, 1995, p. 66 ; M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, 8e éd., Paris, Dalloz, 2013, pp. 95-103 ; M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques, op. cit.*, pp. 247-257 ; J. P. CHEVALIER, « Budget (notion juridique) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 178-180 et S. GODEFROY, « L'élaboration et l'adoption de la loi de finances », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 49.

soit dans la presse ou dans le discours politique. Elle se retrouve également sous la plume de spécialistes du droit<sup>45</sup> et dans des textes financiers de grande portée<sup>46</sup>.

La raison en est peut être que, d'une certaine manière, « la loi de finances constitue le budget »<sup>47</sup>. En effet, non seulement le budget est prépondérant au sein de la loi de finances, mais, d'un point de vue historique, il est possible d'établir une identité entre les deux notions. Ainsi, le décret français du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique définissait le budget comme « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles »<sup>48</sup>. Celui du 31 décembre 1962 portant sur le même objet reproduisait une définition similaire : « Le budget (...) est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics »<sup>49</sup>. Dans le même sens, le décret-loi du 9 juin 1956, qui a amorcé en droit français la distinction entre le budget et la loi de finances, était légèrement ambigu sur la question. Bien que distinguant le budget de la loi de finances, il tendait pourtant à accorder la valeur d'un « acte » législatif au budget<sup>50</sup>.

On le constate, le sens « classique » du budget tend à se rapprocher, sinon à s'identifier, à celui de la loi de finances. De manière moderne, il existe même un prolongement de cette conception du budget au niveau du décret français du 7 novembre

---

<sup>45</sup> C'est ainsi que, dans la préface de la thèse de madame Amicie MAUCOUR-ISABELLE sur *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Ve République*, le professeur Jean GICQUEL évoque « le budget, l'acte politique le plus important de l'année... » (p. XIII).

<sup>46</sup> V. CEMAC, *Directive n° 01/11 – UEAC – 190 – CM – 22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances*, art. 10 : « Le budget de l'État détermine, pour un exercice budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de ses recettes et de ses dépenses ainsi que le solde budgétaire qui en résulte et les modalités de son financement. » et République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 16 : « Le budget de l'État détermine, pour un exercice budgétaire, la nature, le montant et l'affectation des recettes et dépenses budgétaires ainsi que le solde budgétaire qui en résulte. ». Il faut préciser que les textes précités ne remettent pas fondamentalement en cause la distinction entre le budget et la loi de finances, car ils précisent que le budget est contenu dans la loi de finances et que la loi de finances est votée par le parlement.

<sup>47</sup> L. SAÏDJ, « Retour sur une question classique : la notion de budget », in *Mélanges en l'honneur du professeur Joël MOLINIER*, Paris, LGDJ, 2012, p. 631. Pour cet auteur, « la “clarification” conceptuelle intervenue en 1959 n'a, en réalité, fait qu'obscurcir, par une sorte de tour de passe-passe terminologique largement dû aux effets de mode, une définition mûrement et longuement élaborée » (p. 632).

<sup>48</sup> Art. 5.

<sup>49</sup> Art. 4.

<sup>50</sup> Son article 1<sup>er</sup> disposait : « Le budget de l'État prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'État. Il est arrêté par le parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement ». C'est nous qui mettons en exergue.

2012 portant règlement général sur la comptabilité publique. Le budget y est défini comme « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses »<sup>51</sup>. Cette occurrence pourrait expliquer le fait que l'opinion commune, et même celle spécialisée, continuent parfois d'employer les deux expressions comme des synonymes.

En tout état de cause, les explications ci-dessus suggèrent que l'autorisation budgétaire comporte un double volet. D'une part, il s'agit d'une autorisation de recettes, et d'autre part, d'une autorisation de dépenses. C'est ce qui justifie que l'autorisation budgétaire soit considérée comme « une décision des assemblées portant sur les dépenses et les recettes de l'État »<sup>52</sup>. Cette « décision » est contenue dans la loi de finances de l'année. Autrement dit, la loi de finances de l'année incarne l'autorisation budgétaire.

Cette présentation liant intimement loi de finances et autorisation budgétaire est assez répandue<sup>53</sup>. Il n'est pas rare de voir les expressions « vote du projet de loi de finances » et « autorisation budgétaire » être utilisées comme des synonymes<sup>54</sup>. Cela n'empêche néanmoins pas de la nuancer. En effet, il est possible d'essayer d'isoler, parmi les dispositions de la loi de finances relatives aux recettes et aux dépenses, celles qui constituent de véritables autorisations budgétaires (au sens de « permission » ou de « consentement »<sup>55</sup>). C'est un exercice périlleux, peut être dépourvu de portée pratique, mais qui n'en est pas moins pertinent du point de vue théorique.

Dans son volet « dépenses », l'autorisation budgétaire, en tant que permission de dépenser octroyée par le parlement, semble faire l'objet d'un consensus. À l'exception des

---

<sup>51</sup> Art. 7. *Contra*, v. République du Bénin, *Décret n° 2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 4 ; République du Niger, *Décret n° 2013-83/PRN/MF du 1er mars 2013 portant règlement général de la comptabilité publique*, art. 3 et République du Sénégal, *Décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 3. Ces trois textes évoquent « la loi de finances », là où le texte français fait référence au « budget ».

<sup>52</sup> P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 203.

<sup>53</sup> Comme le soulignent L. TROTABAS et J. M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 49, « si l'on cherche, en effet, à dégager l'essentiel de la définition classique du budget en faisant ressortir le terme capital dont dépend sa nature propre, c'est bien l'idée d'autorisation qui doit être soulignée ».

<sup>54</sup> Pour quelques exemples, v. J. MAGNET, *Éléments de comptabilité publique*, 4e éd., Paris, LGDJ, 1998, pp. 44-48 ; Z. K. GOUNOU, *Étude des systèmes de contrôle financiers publics dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : l'exemple de la République du Bénin*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, 2014, p. 289 ; C. MAÎTRE, *La mise à disposition des crédits budgétaires*, Paris, LGDJ, 1989, p. 13 et C. DEBBASCH, « Finances publiques et droit administratif », in *Mélanges offerts à monsieur le doyen Louis TROTABAS*, Paris, LGDJ, 1970, p. 127.

<sup>55</sup> C'est le sens que donne la langue française au mot « autorisation ». V. le Dictionnaire *Le Petit Robert de la langue française*, édition de 2015, « autorisation ».

dispositions comme celles d'annulation de crédits budgétaires ou celles détaillant la nature des crédits<sup>56</sup>, la doctrine considère que les dispositions de la loi de finances relatives aux crédits sont de véritables autorisations budgétaires. Elles manifesteraient le consentement donné par le parlement de procéder à des dépenses précises, dans des limites données, et avec la latitude qui est celle d'une permission et non d'une obligation<sup>57</sup>.

Paradoxalement, l'expression « consentement de la dépense » est pourtant rarement utilisée par la doctrine. En tout cas, il n'existe pas la concernant une littérature comparable à celle tantôt évoquée sur le consentement de l'impôt. Tout au plus, l'expression apparaît au détour de quelques articles<sup>58</sup>. Cela ne met cependant pas en cause le consensus sur son existence.

En revanche, en matière de recettes, le constat est inverse. La littérature abonde sur le consentement des recettes, notamment sur celui de l'impôt, mais la doctrine est partagée sur l'existence de véritables autorisations de recettes au sein de la loi de finances. En clair, les dispositions de la loi de finances relatives aux recettes ne seraient pas, pour certains

---

<sup>56</sup> V. I. DIALLO, « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, pp. 14-15, en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/deuxieme-2eme-numero-special.html>, consulté le 19 septembre 2012.

<sup>57</sup> En effet, les autorisations budgétaires de dépenses ont une portée facultative. Elles impliquent la capacité d'engager l'État, mais non l'obligation de le faire. V. Conseil constitutionnel français, décision n° 2002-464 du 27 décembre 2002 : « Le vote par le parlement, dans la loi de finances, des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts » et P. M. GAUDEMET et J. MOLINIER, *Finances publiques*, Paris, Montchrestien, 1996, t. 1, p. 309 : « Ainsi, la dépense ne revêt-elle pas, en vertu de la loi de finances, un caractère obligatoire... ». C'est d'ailleurs, entre autres, ce caractère « non normatif » des autorisations de dépenses qui fonde le particularisme de la légalité budgétaire. On se rappelle, à cet égard, les fameuses conclusions du commissaire du gouvernement René MAYER, dans l'arrêt Conseil d'État français, 28 mars 1924, Jaurou : « La loi du budget n'est pas une loi comme les autres, et les autorisations de dépenses qu'elle comporte, pour être des dispositions légales, ne sont pas des dispositions législatives proprement dites. ». Sur ce sujet, on pourra lire P. AMSELEK, « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *Revue administrative*, n° 138, 1970, pp. 653-662. Dans le même sens, le professeur Loïc PHILIP a fait remarquer que les autorisations de dépenses correspondaient à un pouvoir « budgétaire » (par opposition au pouvoir « normatif » en matière fiscale) du parlement. Il en découle que les décisions parlementaires correspondantes sont des actes-conditions auxquels le gouvernement peut déroger. V. L. PHILIP, « Le droit constitutionnel des finances publiques », *RFFP*, n° 7, 1984, p. 136.

Plus généralement, sur la portée des autorisations de dépenses contenues dans la loi de finances, on pourra lire M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, pp. 104-108 et M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 258-259.

<sup>58</sup> Par exemple, G. ORSONI, « Les dépenses de l'État », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 104 ; G. ORSONI, « Du consentement de la dépense publique », in *Mélanges offerts au doyen Charles CADOUX*, Marseille, PUAM, 1999, pp. 245-260 et J. P. LASSALE, « Le parlement et l'autorisation des dépenses publiques », *RSF*, n° 4, vol. 55, 1963, pp. 580-623.

auteurs, des autorisations budgétaires<sup>59</sup>. L'auteur le plus représentatif de ce courant de la doctrine est le professeur Paul AMSELEK qui, dans un article publié en 2010, suggère d'« en finir avec l'idée de budget – acte d'autorisation de recettes »<sup>60</sup>.

Son argumentation se présente en deux points. D'une part, il n'y aurait pas en droit français d'autorisations budgétaires de recettes. D'autre part, il ne pourrait y avoir en pratique d'autorisations budgétaires de recettes.

Ainsi, que ce soit en matière de recettes fiscales ou non fiscales, il n'y aurait pas en droit français d'autorisations budgétaires contenues dans la loi de finances. Cela peut surprendre, d'autant plus que, dans plusieurs États, les lois de finances de l'année comportent une disposition qui déclare, en substance, que la perception des ressources de l'État (notamment les impôts et taxes) est autorisée pour l'année de référence<sup>61</sup>. Selon Paul AMSELEK, il s'agirait d'un leurre pour plusieurs raisons.

D'abord, il y a un accord sur le fait que l'autorisation budgétaire a une portée obligatoire en matière de recettes<sup>62</sup>. L'exécutif a le devoir de mettre en œuvre tous les moyens susceptibles de permettre le recouvrement desdites recettes. Il s'agit donc, en réalité, non pas d'une autorisation (au sens de permission) accordée par le parlement, mais d'une obligation mise à la charge de l'exécutif par le parlement.

Ensuite, en ce qui concerne spécifiquement les recettes fiscales, il est souvent admis qu'elles puissent être instituées par une loi ordinaire. Dans ce cas, elles seraient, *de facto*, soustraites du champ de l'autorisation de perception qui avait été donnée en début d'année lors du vote du projet de loi de finances initiale. Plus encore, s'il s'agit d'impôts annuels, ils échapperaient définitivement à toute autorisation par une loi de finances. Cela

---

<sup>59</sup> Il faut préciser que les controverses ne concernent pas les dispositions telles que celles autorisant la perception des impôts autres que ceux d'État, définissant un équilibre financier, affectant des recettes à des entités autres que l'État... Elles ne sont pas des autorisations de recettes délivrées par le parlement au gouvernement. Pour approfondir, v. DIALLO, « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire », art. précité, pp. 10-14.

<sup>60</sup> P. AMSELEK, « Pour en finir avec l'idée de budget – acte d'autorisation de recettes », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 1-16.

<sup>61</sup> Loi de finances française de l'année 2015, art. 1<sup>er</sup>, Loi de finances ivoirienne de l'année 2015, art. 2, Loi de finances guinéenne de l'année 2014, art. 1<sup>er</sup>...

<sup>62</sup> Sur la portée des autorisations de recettes contenues dans la loi de finances, lire M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, op. cit., pp. 108-110 et M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, op. cit., pp. 257-258.



ne pourrait être possible si l'autorisation budgétaire contenue dans la loi de finances était une authentique autorisation.

Dans le même sens, il est possible de relever le fait que l'autorisation de perception des impôts ne se conçoit que concernant les dettes fiscales qui prendront naissance au cours de la période couverte par l'autorisation<sup>63</sup>. Même dans ce cas, elle n'est pas une véritable autorisation de « perception », car elle déborde le recouvrement et concerne aussi les opérations administratives préalables au recouvrement. Autrement dit, en son absence, ce n'est pas seulement la perception des impôts qui est interrompue, mais également leur naissance. C'est d'ailleurs pour éviter une telle situation, préjudiciable aux finances de l'État, que sont prévus des dispositifs palliatifs en cas de vote tardif de la loi de finances. Ces dispositifs n'auraient de sens autrement.

Enfin, en ce qui concerne spécifiquement les recettes non fiscales, plusieurs auteurs avaient déjà soutenu la thèse suivant laquelle elles échappaient à toute forme d'autorisation budgétaire<sup>64</sup>. Même en l'absence de vote du projet de loi de finances, l'administration ne pourrait donc s'abstenir de percevoir les revenus du domaine, les amendes, les remboursements de prêts et avances, etc.

Pour montrer qu'il ne saurait y avoir en pratique d'autorisation de recettes, Paul AMSELEK établit un parallèle avec les autorisations de dépenses. Ces dernières mettent le gouvernement en mesure de procéder à des dépenses. Elles « incluent les actes

---

<sup>63</sup> Pour les autres dettes fiscales, l'autorisation avait déjà été donnée dans des lois de finances antérieures. Les impôts qui sont générés par des situations antérieures continueront donc d'être régulièrement perçus.

<sup>64</sup> Notamment, J. MAGNET, *Éléments de comptabilité publique*, *op. cit.*, pp. 46-47 : « Cette différence de régime budgétaire répond à la différence de nature entre ces recettes. L'autorisation annuelle est exigible pour les recettes fiscales et parafiscales parce que ce sont des prélèvements faits d'une autorité qui ne peut être conférée que par le législateur. L'exercice de la justice répressive, sous forme d'infliction d'amendes édictées par la loi pénale et prononcées par des juges indépendants, a pour objet le maintien de l'ordre public, qui ne peut être soumis à autorisation annuelle. Les autres recettes sont semblables, sinon identiques à celles des entreprises privées ou des particuliers dont la réalisation n'est pas, en règle générale, soumise à autorisation (...). Si la loi de finances n'était pas votée et promulguée avant le commencement de l'année suivante, (...) pour les recettes qui ne sont pas soumises à autorisation, la réalisation demeurerait possible, le défaut de prévision et d'évaluation n'ayant aucune conséquence légalement définie. ». Il faut souligner que Jacques MAGNET convoque au soutien de sa thèse l'article 5 de l'ordonnance française du 2 janvier 1959. Cet article dispose que « le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières, les bénéfices des entreprises nationales, les remboursements de prêts et avances et le montant des produits divers sont prévus et évalués (*et non autorisés*) par la loi de finances de l'année ». Mais, avec la disparition de cet article suite à la réforme de 2001, cette thèse devient discutable sur ce point précis. V. aussi Julien LAFERRIÈRE et Marcel WALINE, cités par P. AMSELEK, « Pour en finir avec l'idée de budget – acte d'autorisation de recettes », art. précité, p. 10.

administratifs d'engagement faisant naître des dettes à la charge de l'État »<sup>65</sup>. Au contraire, les autorisations de recettes excluent ces actes. À travers elles, « le législateur ne permet pas aux autorités exécutives d'effectuer des recettes, mais de mettre en œuvre des procédés spécifiques de financement qui procureront des ressources et donneront lieu à des opérations de recettes »<sup>66</sup>.

L'argumentation développée peut paraître séduisante. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles elle a été reproduite *in extenso*<sup>67</sup>. Elle conduit à nier l'existence d'autorisations budgétaires de recettes. De plus, les textes financiers adoptés par plusieurs États, en ce début de siècle, semblent conforter cette approche. En effet, ils comportent parfois une partie « nature et portée des autorisations budgétaires ». Curieusement, cette partie ne comporte que des dispositions relatives aux crédits budgétaires<sup>68</sup>.

Malgré toute sa pertinence, cette approche n'est pas retenue dans le cadre de la présente étude. D'une part, elle peut paraître excessive<sup>69</sup>. D'autre part, le professeur Paul AMSELEK semble, lui-même, admettre l'idée de l'existence d'une autorisation de recettes, mais de nature différente de celle de dépenses. Elle s'inscrirait dans la droite ligne du principe du consentement de l'impôt et aurait un sens plus politique que juridique<sup>70</sup>. Faut-il le rappeler, ce principe est aujourd'hui considéré comme indissociable des assemblées représentatives<sup>71</sup>. Le professeur Robert HERTZOG y voit, à juste titre, le « pouvoir le plus ancien, le moins contestable, apparemment le mieux préservé... »<sup>72</sup> du

---

<sup>65</sup> P. AMSELEK, « Pour en finir avec l'idée de budget – acte d'autorisation de recettes », art. précité, p. 12.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Évidemment, il s'agit, dans la forme, d'un résumé. Ce qui est reproduit *in extenso* (avec cependant, le risque de perte de parts d'information inhérent à tout résumé), c'est la pensée de l'auteur.

<sup>68</sup> Pour des exemples, v. République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, titre 1, chapitre 3 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, titre 3, chapitre 2 et République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, titre 2, chapitre 2.

<sup>69</sup> C'est également l'opinion du professeur Luc SAÏDJ qui y voit une rhétorique « probablement excessive ». L. SAÏDJ, « Retour sur une question classique : la notion de budget », art. précité, p. 626.

<sup>70</sup> P. AMSELEK, « Pour en finir avec l'idée de budget – acte d'autorisation de recettes », art. précité, p. 15.

<sup>71</sup> V. en ce sens, J. J. ROUSSEAU, « Discours sur l'économie politique », précité, p. 90 : « Cette vérité, que les impôts ne peuvent être établis légitimement que du consentement du peuple ou de ses représentants, a été reconnue généralement de tous les philosophes et jurisconsultes qui se sont acquis quelque réputation dans les matières du droit politique (...) » et MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Éditions Gallimard, 1995, t. 1, pp. 339-340.

<sup>72</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du parlement », *RDP*, n° 1/2, 2002, p. 301.

parlement. Dans certains États<sup>73</sup>, la constitution prévoit même expressément que ce pouvoir ne saurait être délégué. Ce sont autant de raisons qui incitent à ne pas nier totalement l'existence d'une autorisation de recettes contenue dans la loi de finances, tout au moins en ce qui concerne les impôts.

Il est donc préférable d'adopter une approche plus répandue admettant l'existence d'autorisations de recettes et de dépenses au sein de la loi de finances. Dès lors, il est permis de s'interroger sur la valeur desdites autorisations. Sont-elles des autorisations contraignantes, au sens de décisions impératives pour le gouvernement ? Le cas échéant, ce dernier les respecte-t-il réellement ? Autrement dit, le parlement, par le vote des recettes et des dépenses inscrites dans la loi de finances, exerce-t-il une compétence plénière ou une compétence limitée ? Cette compétence, d'un point de vue chronologique, est-elle restée stable ou subit-elle des changements ?

*A priori*, les réponses à ces questions ne peuvent être identiques pour les autorisations de recettes et de dépenses. Elles ne différeront cependant pas entièrement puisque ces deux types d'autorisations figurent au sein d'une même loi, et c'est cette loi qui est globalement adoptée par le parlement et exécutée par le gouvernement. Il est alors possible de s'attacher à apporter des réponses aux interrogations précédentes en se positionnant d'un point de vue global, c'est-à-dire du point de vue de la loi de finances. Cette posture permet de maintenir « l'unité de l'autorisation budgétaire »<sup>74</sup>, et, d'un point de vue heuristique, d'apprécier cette compétence parlementaire de manière plus complète. Elle n'exclut toutefois pas qu'il y ait, par moments, une focalisation plus grande sur un type d'autorisations. Il en sera ainsi concernant celles relatives aux dépenses.

Par ailleurs, il faut convenir que les réponses à ces interrogations ne sauraient être apportées sans la précision préalable de la loi de finances dont il est question. Il s'agit de la loi de finances initiale. Étant au début du processus, elle est la seule à offrir une vue globale des autorisations budgétaires ainsi que des évolutions qui les affectent tout au long du cycle budgétaire. Il faut également convenir que toutes ces questions inscrivent la

---

<sup>73</sup> V. par exemple, République hellénique, *Constitution du 9 juin 1975*, art. 78.4 : « L'assiette, le taux de l'imposition, les exonérations ou exemptions d'impôts et l'allocation de pensions ne peuvent faire l'objet d'une délégation législative ».

<sup>74</sup> G. ORSONI, « Du consentement de la dépense publique », art. précité, p. 249.

réflexion au cœur d'une branche particulière de la science du droit : le droit public financier<sup>75</sup>.

### **Le domaine de l'étude**

D'emblée, il faut distinguer le droit public financier d'une autre matière juridique, le droit « privé » financier. Comme l'indiquent les qualificatifs correspondants, l'un s'attache à des personnes et activités publiques, l'autre à des personnes et activités privées, ce qui ne signifie pas qu'il y ait une absence totale d'implication des personnes publiques dans le droit « privé » financier, et vice-versa.

Plus souvent désigné par l'appellation de « droit des marchés financiers »<sup>76</sup>, le droit « privé » financier renvoie à l'émission et à la circulation des produits financiers. Son domaine « est délimité par les problématiques nées des marchés »<sup>77</sup>.

Il peut être relevé que la terminologie utilisée pour désigner ces deux branches du droit n'est pas toujours rigoureuse. Les spécialistes et acteurs des deux branches emploient souvent l'expression « droit financier » pour désigner l'une ou l'autre, ce qui peut ajouter à la confusion<sup>78</sup>. Pour l'éviter, il importe de mentionner, dès à présent, que l'ensemble des

---

<sup>75</sup> Il faut signaler qu'il existe des divergences chez les auteurs en ce qui concerne l'ordre des termes de cette dénomination. De façon précise, il est soutenu qu'il est plus adéquat de faire référence au « droit public financier » afin de marquer l'appartenance de la discipline au droit public. Il est également soutenu, en sens contraire, que l'utilisation de l'expression « droit financier public » est plus adéquate, car elle marque la primauté de l'objet financier et n'est nullement incompatible avec l'appartenance au droit public (on parle bien de « droit administratif », et non de « droit public administratif »). On retrouve les deux formes au sein de la doctrine. À titre d'exemple, v. R. PELLET, *Droit financier public*, Paris, PUF, 2014, 911 p. ; F. AKHOUNE, *Le statut de comptable en droit public financier*, Paris, LGDJ, 2008, 486 p. et S. THÉBAULT, *L'ordonnateur en droit public financier*, Paris, LGDJ, 2007, 408 p.

<sup>76</sup> Pour les spécialistes de la discipline, cette appellation apparaît pourtant réductrice. S'ils ne contestent point la place prépondérante des marchés financiers dans la discipline, ils font valoir qu'elle englobe des activités qui ne sont pas forcément liées aux marchés financiers (par exemple, le placement de titres non cotés). V. A. COURET et alii, *Droit financier*, Paris, Dalloz, 2012, p. 3 et A. D. MERVILLE, *Droit financier*, Paris, Gualino, 2014, p. 23. Par ailleurs, il ne faut pas confondre le droit des marchés financiers avec le droit des marchés publics. Ce dernier est une branche du droit administratif. V. C. LAJOYE, *Droit des marchés publics*, Paris, Gualino, 2012, 480 p.

<sup>77</sup> A. COURET et alii, *Droit financier*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>78</sup> Ainsi, l'université Paris 1 propose un master « droit financier » dont la description correspond, en réalité, à un master de droit des marchés financiers. V. [http://www.univ-paris1.fr/ws/ws.php?cmd=getFormation&oid=UP1-PROG29651&redirect=voir\\_presentation\\_diplome](http://www.univ-paris1.fr/ws/ws.php?cmd=getFormation&oid=UP1-PROG29651&redirect=voir_presentation_diplome), consulté le 9 janvier 2015. De nombreuses revues spécialisées (*Bulletin Joly bourse et produits financiers*, *Revue de droit bancaire et financier*, *Revue trimestrielle de droit financier*...) consacrent une partie au « droit financier » qui, là encore, se révèle être essentiellement du droit des marchés financiers. Le rapport « Accarias » (1874), qui a sous-tendu l'introduction de l'enseignement des finances publiques dans les

développements faits dans cette étude concerne le droit public financier<sup>79</sup>. Mais, que recouvre exactement ce droit ?

En apparence anodine, cette question est l'une de celles qui révèlent la complexité de la discipline. Sans prétendre la trancher, il est possible d'essayer de fournir des pistes pour y répondre. L'exercice peut prendre deux directions.

Dans un premier mouvement, il est possible de procéder à une sorte de déconstruction de la dénomination dans l'optique d'en atteindre l'essence. Ainsi, qu'il s'agisse de « droit public financier » ou de « finances publiques », les deux expressions comportent l'adjectif « public » qui renvoie à une chose « qui concerne l'ensemble d'un peuple »<sup>80</sup>. On est donc clairement au-delà des finances des particuliers, des entreprises, ou encore du droit financier de ces entités. On est également au-delà des finances ou du « droit financier » de la seule collectivité étatique. En effet, si par le passé, il existait un automatisme consistant à assimiler les finances publiques aux finances de l'État, celui-ci est de plus en plus dénoncé, voire combattu, en raison notamment du développement des finances des autres entités publiques (collectivités territoriales, organisations communautaires...) <sup>81</sup>.

---

facultés françaises de droit, évoque à plusieurs reprises « le droit financier ». En témoigne cet extrait rapporté par R. PELLET, *L'enseignement des finances publiques à l'Université : bilan et propositions de réformes au Conseil national du droit*, Conseil national du droit, 2013, p. 7, en ligne : [http://www.conseilnationaldudroit.fr/1355499768305/0/fiche\\_document/&RH=CND-DOC-INFO](http://www.conseilnationaldudroit.fr/1355499768305/0/fiche_document/&RH=CND-DOC-INFO),

consulté le 16 août 2014 : « L'utilité d'un cours de droit financier a paru plus incontestable encore, surtout dans un pays où l'ignorance des questions financières est générale et où pourtant la vie publique est ouverte à tous. Outre un exposé complet de l'histoire et de la théorie des impôts, ce cours donnerait des notions approfondies sur les budgets de l'État, des départements et des communes ; plaçant les charges en regard des ressources, il raconterait l'histoire de notre dette publique et de nos emprunts. Il étudierait l'administration du Trésor, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses publiques, l'Inspection des finances, la Cour des comptes, la Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne, la Banque de France. Éclairé par de fréquentes comparaisons avec les institutions étrangères et dominé par de saines idées économiques, un tel enseignement ne pourrait manquer de plaire aux esprits élevés, et, à coup sûr, il multiplierait les hommes capables de gérer à un degré quelconque les intérêts du pays. ».

<sup>79</sup> Il faut remarquer que les dénominations de la discipline sont nombreuses. Outre les dénominations ci-dessus citées (droit public financier et finances publiques), on retrouve aussi parfois celle de science et législation financières (G. ORSONI, *Science et législation financières*, Paris, Economica, 2005, 753 p. ; Gaston JÈZE et Max BOUCARD, *Revue de Science et législation financières...*)

<sup>80</sup> *Dictionnaire Le Petit Robert de la langue française*, op. cit, public.

<sup>81</sup> G. ORSONI, « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 631-650. V. aussi R. HERTZOG, « À la recherche d'une théorie du système financier public complexe », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 401-402.

Toutefois, il est difficile de circonscrire avec précision le champ couvert par le qualificatif « public ». Si, comme il a été mentionné, il est certain qu'il fait référence à des acteurs autres que l'État<sup>82</sup>, la détermination précise des acteurs en question se présente comme une gageure. Pour ainsi dire, telle entreprise privée financée partiellement par l'État rentre-t-elle du coup dans le domaine « public » ? Telle autre entreprise privée, qui bénéficie d'impôts affectés par l'État, doit-elle être vue comme une entité du « public » ?

Ces préoccupations ne sont pas nouvelles<sup>83</sup>. Pourtant, elles continuent de demeurer sans réponse définitive, de sorte qu'il n'est actuellement pas possible d'établir une liste intangible de toutes les personnes « publiques », au sens des finances publiques<sup>84</sup>. Face à cette difficulté, certains auteurs<sup>85</sup> ont décliné un système de gradation dans la détermination de ce qui est « public ». Ainsi, l'adjectif « public » ferait tantôt référence aux personnes publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics, organisations internationales), tantôt aux administrations publiques (les organismes de sécurité sociale sont ajoutés aux personnes précédentes), tantôt au secteur public (les entreprises publiques sont ajoutées aux personnes précédentes). Il en résulte évidemment plusieurs définitions des finances publiques, les unes plus extensives que les autres.

En ce qui concerne le terme « finances », il est dérivé du vieux verbe *finer* qui signifie « mener à sa fin (une transaction) », « payer »<sup>86</sup>. Les finances renvoient donc à l'idée de paiement. En conséquence, il est inexact d'assimiler les finances uniquement aux ressources de l'entité concernée. Il faut plutôt lier les finances à l'idée de paiements effectués tant par l'entité qu'à son profit. En d'autres termes, les finances sont constituées par des activités générant des flux de recettes et de dépenses. Au demeurant, « c'est bien ainsi que l'entendent unanimement les spécialistes des finances publiques : les finances publiques, ce ne sont pas les fonds publics, mais les activités par lesquelles l'État et les

---

<sup>82</sup> Tout au moins, il y a un consensus concernant les collectivités territoriales, les établissements publics et les organisations supra-étatiques.

<sup>83</sup> V. par exemple, l'étude de L. SAÏDJ, « Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », *RDP*, n° 5, 1982, pp. 1297-1342. L'auteur consacre une large part (21 pages) à la détermination des « organismes gestionnaires de finances publiques ».

<sup>84</sup> En droit français, il ne faut cependant pas mésestimer l'œuvre du Conseil constitutionnel qui, au fil des ans, a fourni à travers sa jurisprudence des précisions utiles sur cette question.

<sup>85</sup> Notamment, J. L. ALBERT, *Finances publiques*, 8e éd., Paris, Dalloz, 2013, pp. 1-5 et L. SAÏDJ, « Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », art. précité, pp. 1299-1301.

<sup>86</sup> *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, édition de 2011, « finance ».

autres personnes publiques se procurent de l'argent, des ressources, et les dépensent, les emploient »<sup>87</sup>.

Les termes de l'expression « finances publiques », qui viennent d'être clarifiés, se retrouvent également dans l'expression « droit public financier », sous la réserve que c'est l'adjectif « financier » (relatif aux finances) qui y est utilisé. Il n'est donc pas utile de les expliciter de nouveau. En revanche, le terme « droit » appelle, quant à lui, une clarification.

Usuellement défini comme un « ensemble de règles de conduite, socialement édictées et sanctionnées, qui s'imposent aux membres de la société »<sup>88</sup>, le droit ne cesse pourtant d'être l'objet de polémiques définitionnelles. L'une des plus célèbres fut celle initiée par la revue de théorie juridique *Droits* et qui fut reproduite dans deux de ses numéros<sup>89</sup>. Dans ceux-ci, une cinquantaine de juristes, parmi les plus éminents, furent priés de donner individuellement leur définition du droit. Le résultat fut d'une impressionnante diversité, témoignant du coup de la difficulté à définir le droit de manière précise et définitive. Même lesdits spécialistes ne s'en sont pas cachés : définir le droit donne lieu à un « immense débat »<sup>90</sup>, correspond à une « gageure »<sup>91</sup>, une « entreprise difficile »<sup>92</sup>, voire « déconcertante »<sup>93</sup>. Il se dégage, au final, une double impression : soit que le droit est « indéfinissable, mais présent »<sup>94</sup>, soit qu'« il y a plus d'une définition dans la maison du droit »<sup>95</sup>. Faute de pouvoir trancher, on s'en tiendra au constat de cette difficulté.

La réunion des éléments précédents conduit à poser le droit public financier comme un ensemble de règles relatives aux recettes et aux dépenses des personnes publiques ou de leurs « émanations », et dont le non-respect est sanctionné par l'autorité publique. Cette définition n'apparaît pas forcément entièrement suffisante, d'où l'intérêt de poursuivre les recherches sur ce point en adoptant une seconde démarche.

---

<sup>87</sup> P. AMSELEK, « Peut-il y avoir un État sans finances ? », *RDP*, n° 2, 1983, p. 272.

<sup>88</sup> G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 373.

<sup>89</sup> Les numéros 10 (1989) et 11 (1990).

<sup>90</sup> S. RIALS, « Définir le droit 1 : ouverture », *Revue Droits*, n° 10, 1989, p. 5.

<sup>91</sup> J. CHEVALLIER, « Droit, ordre, institution », *Revue Droits*, n° 10, 1989, p. 19.

<sup>92</sup> P. AMSELEK, « Le droit, technique de direction publique des conduites humaines », *Revue Droits*, n° 10, 1989, p. 7.

<sup>93</sup> G. VEDEL, « Indéfinissable mais présent », *Revue Droits*, n° 11, 1990, p. 67.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> J. CARBONNIER, « Il y a plus d'une définition dans la maison du droit », *Revue Droits*, n° 11, 1990, p. 5.

En effet, dans un second mouvement, il est possible, pour mieux comprendre ce qu'est la science des finances publiques, de mobiliser les opinions doctrinales sur le sujet. Il en ressort que les finances publiques sont « la science des revenus publics et de la mise en œuvre de ces revenus »<sup>96</sup>. Ce sont également « la branche du droit public qui a pour objet l'étude des règles et des opérations relatives aux deniers publics »<sup>97</sup>, ou « l'étude des problèmes financiers des personnes publiques »<sup>98</sup>, 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 »<sup>99</sup>.

À l'issue de cette tentative d'élucidation du droit public financier, il apparaît au moins deux certitudes. L'une est la variabilité de la définition du droit public financier, l'autre est la centralité des recettes et dépenses publiques dans l'appréhension des finances publiques. Ce dernier point montre que l'examen de la valeur de l'autorisation budgétaire, en tant qu'autorisation de recettes et de dépenses, peut valablement s'effectuer dans le cadre du droit public financier. Dans le même sens, la pertinence de cet examen suppose de définir, au préalable, un cadre spatial d'étude.

### **L'espace de l'étude**

L'Ouest-africain francophone est le cadre spatial retenu pour l'étude. Il est composé des États suivants : le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée (Conakry), le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Il s'agit donc d'un ensemble de huit États.

---

<sup>96</sup> P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, 3e éd., Paris, Guillaumin et cie, 1883, t. 1, p. 2.

<sup>97</sup> P. M. GAUDEMET et J. MOLINIER, *Finances publiques*, t. 1, *op. cit.*, p. 22.

<sup>98</sup> L. PHILIP, *Finances publiques : problèmes généraux et droit budgétaire et financier*, 2e éd., Paris, Cujas, 1983, p. 9.

<sup>99</sup> G. ORSONI, *Science et législation financières*, *op. cit.*, p. 2. À ces définitions, il est possible d'ajouter celles du professeur Maurice DUVERGER. Pour lui, les finances publiques sont la « science des moyens par lesquels l'État et les autres collectivités publiques se procurent et utilisent les ressources nécessaires à la couverture des charges publiques, par la répartition entre les individus des charges qui en résultent » (conception classique) ou « l'étude de l'usage des moyens financiers dans un but financier (couverture des dépenses) et l'analyse de leur utilisation dans un but interventionniste (action de l'État sur les activités privées) » (conception moderne). M. DUVERGER, *Finances publiques*, 10e éd., Paris, PUF, 1984, pp. 15 et 19.



Il convient d'exposer les motivations du choix consistant à examiner l'autorisation budgétaire au niveau d'un tel ensemble. Deux principales interrogations peuvent surgir. Elles se rapportent à la justification du nombre et à la justification du lieu. Autrement dit, pourquoi huit États (et pas un par exemple) et pourquoi l'Afrique de l'Ouest francophone (et pas l'Europe par exemple) ?

Le choix d'une pluralité d'États est mû par la volonté de ne pas restreindre l'étude à l'examen de réalités exclusivement nationales. Certes, une telle approche aurait certainement permis des développements plus approfondis, focalisés sur l'État choisi. Mais, elle aurait fait perdre à l'étude l'enrichissement que peut apporter la méthode comparatiste<sup>100</sup>. Toutefois, la pluralité d'États n'équivaut pas à une infinité d'États. Il est évident qu'à partir d'un certain nombre d'États, l'étude ne peut plus être raisonnablement menée (par un seul individu et dans la limite temporelle qui est celle d'une thèse de doctorat en droit).

Ces deux considérations ont donc orienté vers le choix d'un nombre d'États inférieur à la dizaine, ce qui exclut de s'intéresser à l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. Cette option aurait pu être intéressante compte tenu de l'existence, à l'échelle ouest-africaine, d'une organisation d'intégration régionale disposant de compétences normatives : la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>101</sup>. Mais, elle aurait eu plus d'inconvénients que d'avantages, surtout au regard de l'effectif élevé d'États qui auraient été inclus dans l'espace de l'étude.

En revanche, la région ouest-africaine francophone présente l'avantage de répondre au critère numérique posé. Plus encore, une caractéristique particulière de cette région en fait un terrain propice pour une étude juridique. C'est l'apparente unité juridique des États qui la composent. Cette unité est traduite par les nombreuses similitudes juridiques entre les textes nationaux qui y sont en vigueur. En effet, ayant tous été des colonies françaises, les États ouest-africains francophones ont en commun des textes et pratiques juridiques

---

<sup>100</sup> Cf. *infra*, La méthodologie de l'étude (dans l'introduction).

<sup>101</sup> Créée par le traité de Lagos du 28 mai 1975, la CEDEAO est une organisation d'intégration régionale qui regroupe quinze États ouest-africains : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Il faut préciser que la Mauritanie est actuellement le seul État ouest-africain à ne pas être membre de cette organisation. Elle en était membre, mais s'est retirée en 2000.

imprégnés de cet héritage. Ce trait caractéristique a d'ailleurs souvent donné lieu à des procès en mimétisme.

Ainsi, il a été souligné que « les textes financiers adoptés après les indépendances ont été aussi largement inspirés du système financier français de la Vème République. Les principes budgétaires et comptables sont analogues, sinon identiques, à ceux institués par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances et le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. »<sup>102</sup>. Une cinquantaine d'années après lesdites indépendances, la situation n'a pas tant changé. Un auteur<sup>103</sup> a fait remarquer, à ce propos, que « dans le domaine des finances publiques de manière générale, et singulièrement dans celui de la comptabilité publique, le constat qui s'impose est que le modèle français continue de faire recette sur le continent africain ».

Cette proximité entre les textes juridiques des États ouest-africains francophones, suscitée par leur filiation avec ceux français, n'est pas notable qu'en matière financière<sup>104</sup>. Mais, elle y est accentuée par le processus d'harmonisation financière porté par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

---

<sup>102</sup> 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, p. 4.

<sup>103</sup> S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *RFFP*, n° 101, 2008, p. 61. Dans le même sens, v. 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 : « 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 ».

<sup>104</sup> V. Y. MENY (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, 286 p. et J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 157-175. Cette situation est diversement appréciée par la doctrine. Elle est admise et fustigée par certains auteurs. Par exemple, pour T. MICHALON, « À la recherche de la légitimité de l'État », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 131, « l'Afrique n'a qu'un problème : celui de la "légitimité" des institutions publiques d'inspiration européenne que l'on s'efforce d'y faire fonctionner depuis les indépendances. Le reste en découle. ». En revanche, la même situation est réfutée par d'autres auteurs. V. par exemple, J. AÏVO, « La fracture constitutionnelle : critique pure du procès en mimétisme », in J. AÏVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 34 : « En effet, à l'occasion de la renaissance du constitutionnalisme en Afrique, la distance notée entre les nouvelles constructions normatives, institutionnelles et juridictionnelles de nombre de pays africains et les modèles occidentaux classiques accrédite l'idée d'une fracture constitutionnelle (...). Dans tous les cas, cette fracture affaiblit les thèses du mimétisme déjà fortement discutées par Jean de GAUDUSSON, nuancées par Ismaïla Madior FALL et contestées par Alioune Badara FALL. ».

Créée par un traité en date du 10 janvier 1994<sup>105</sup>, l'UEMOA est une organisation d'intégration régionale qui a vocation à instituer une union économique et monétaire entre ses membres<sup>106</sup>. Ceux-ci sont au nombre de huit : le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Font donc partie de cette organisation tous les États de l'espace étudié, à l'exception de la Guinée (Conakry). De même, la Guinée-Bissau, qui est membre de l'UEMOA, mais qui est lusophone, n'est pas à inclure dans l'espace francophone.

Pour atteindre son but, l'UEMOA s'emploie, entre autres, à « harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des États membres... »<sup>107</sup>. Cette harmonisation se manifeste par l'adoption de textes communs directement applicables (règlements) ou non (directives) par les États<sup>108</sup>. En matière financière, les directives édictées par l'UEMOA ont une grande influence sur les législations nationales. Elles contribuent incontestablement à « informer » (au sens latin du terme) ces dernières.

C'est tenant compte de cet aspect que l'idée d'une « fédéralisation »<sup>109</sup> du droit financier au sein de l'UEMOA a été émise. S'inscrit dans la même logique celle évoquant

---

<sup>105</sup> Le traité initial a été modifié le 29 janvier 2003.

<sup>106</sup> Pour approfondir, on pourra lire H. DICKO, *Le marché commun de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) : réalités et perspectives*, Mémoire de master en administration publique, ENA (France), 2005, 99 p. et 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, Université de Reims – Champagne Ardenne, 2010, 554 p. À titre comparatif, on pourra également se référer à J. TCHUINTE, *L'application effective du droit communautaire en Afrique centrale*, Thèse de doctorat en droit, Université de Cergy Pontoise, 2011, 673 p. et Commission économique pour l'Afrique / Union africaine, *État de l'intégration régionale en Afrique III : vers l'intégration monétaire et financière en Afrique*, Addis-Abeba, 2008, 332 p.

<sup>107</sup> UEMOA, *Traité du 10 janvier 1994*, art. 4. Aux termes du même article, les autres objectifs de l'Union sont : « a) renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des États membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé ; b) assurer la convergence des performances et des politiques économiques des États membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale ; c) créer entre les États membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ; d) instituer une coordination des politiques sectorielles nationales par la mise en oeuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines. ».

<sup>108</sup> V. UEMOA, *Traité du 10 janvier 1994*, art. 43. Il existe d'autres types d'actes qui sont adoptés par les organes de l'Union : les actes additionnels, les décisions et les recommandations.

<sup>109</sup> N. MEDE, « La juridiction financière d'hier à demain et... après demain », *RBSJA*, n° 24, 2011, p. 14.

une « uniformisation déguisée »<sup>110</sup> au sein de l'UEMOA. En d'autres termes, l'approche participative (avec une forte implication des États membres<sup>111</sup>) d'élaboration des directives de l'UEMOA et leur transposition fidèle subséquente dans les législations nationales conduisent à l'existence d'importantes ressemblances entre les textes financiers des États membres. Ce sont, du reste, ces ressemblances qui rendent acceptable l'expression « droit financier ouest-africain francophone »<sup>112</sup>.

Au regard de ce mouvement communautaire, n'est-il pas plus pertinent pour une étude de droit public financier de porter sur l'UEMOA plutôt que sur l'Afrique de l'Ouest francophone ? La question est délicate parce que les deux cadres présentent une certaine unité. Mais, il surgit une difficulté dès lors que l'on choisit de s'intéresser à l'UEMOA : la situation de la Guinée-Bissau. D'une part, les performances en matière budgétaire de cet État sont mitigées<sup>113</sup>, ce qui rend inadéquate la comparaison avec les autres États. D'autre part, les informations concernant la situation financière de cet État sont peu disponibles. Pour preuve, elles sont rarement mentionnées dans les études financières concernant l'UEMOA<sup>114</sup>.

Il semble donc plus raisonnable de loger l'étude au sein de l'Afrique de l'Ouest-francophone. Mais, les ressemblances tantôt évoquées, au niveau de cet espace, ne sauraient éclipser entièrement les spécificités nationales qui existent aussi bien en matière financière que dans les autres matières. C'est dire qu'au-delà de l'unité juridique qui prévaut entre les États retenus, il existe incontestablement des points de divergence qui interdisent de réduire à l'unicité l'échantillon choisi. C'est d'ailleurs là l'un des points

---

<sup>110</sup> 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, p. 92.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>112</sup> Sous la réserve d'intégration de la Guinée-Conakry.

<sup>113</sup> En 2013, sur les huit critères de convergence de l'UEMOA, cet État n'en a respecté que trois. Son solde budgétaire de base (le critère-clé) était négatif. Son ratio masse salariale / recettes fiscales (67,4%) était le plus élevé de l'Union tandis que son taux de pression fiscale était la plus faible (7,9%). V. Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2014, p. 106. En 2014, les mêmes observations (concernant le solde budgétaire, la masse salariale et la pression fiscale) valent. Au total, ce pays n'a respecté que deux critères sur cinq. V. Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, décembre 2014, p. 111.

<sup>114</sup> Une illustration est fournie par deux thèses de doctorat récentes sur l'UEMOA : Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, *op. cit.*, 714 p. et D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, *op. cit.*, 668 p. La Guinée-Bissau est mentionnée à moins de cinq reprises dans le corps de chacune des thèses.

d'originalité de cet échantillon qui, toute proportion gardée, ne peut constituer qu'une valeur ajoutée pour l'étude. Il aurait certainement été d'une grande monotonie d'étudier des réalités juridiques identiques au niveau de plusieurs États.

Il est possible d'illustrer ces différences par quatre exemples qui ne sont pas sans lien avec l'autorisation budgétaire. Le premier concerne le type de régime politique. On sait que la nature des rapports entre l'exécutif et le législatif en est tributaire. Or, le vote du projet de loi de finances constitue un moment particulier de matérialisation de ses rapports. Concrètement, le type de régime politique adopté par les États ouest-africains francophones n'est pas unique. Certains ont adhéré au régime parlementaire (ou semi-présidentiel)<sup>115</sup>. D'autres ont fait le choix du régime présidentiel<sup>116</sup>, mais tempéré de certaines particularités. Ces particularités sont très marquées au niveau de l'un d'eux, la Guinée, où le président de la République dispose d'un droit de dissolution du parlement<sup>117</sup>.

Le deuxième exemple concerne le délai dont dispose le parlement pour examiner le projet de loi de finances initiale déposé par l'exécutif. Il est de soixante-quinze jours au Burkina-Faso<sup>118</sup>, soixante-dix jours en Côte d'Ivoire<sup>119</sup>, soixante jours en Guinée, au Niger et au Sénégal<sup>120</sup>. Au Bénin<sup>121</sup> et au Mali<sup>122</sup>, des durées précises ne sont pas définies, mais le parlement a l'obligation de se prononcer avant le début du nouvel exercice budgétaire.

Le troisième exemple concerne la structure du budget. Il est structuré par chapitres au Burkina-Faso et en Guinée, par programmes et dotations dans les autres pays étudiés, et, possiblement, par missions au Bénin et en Côte d'Ivoire<sup>123</sup>.

---

<sup>115</sup> Il s'agit du Burkina-Faso (art. 62 de la constitution), du Mali (art. 54 de la constitution), du Niger (art. 76 de la constitution), du Sénégal (art. 53 de la constitution) et du Togo (art. 77 de la constitution). Les articles cités sont ceux qui ont trait à la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement. D'autres articles pourraient être cités.

<sup>116</sup> Il s'agit du Bénin, de la Côte d'Ivoire et de la Guinée.

<sup>117</sup> V. République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 92.

<sup>118</sup> République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 103.

<sup>119</sup> République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 80.

<sup>120</sup> République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 76 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 114 et République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 68.

<sup>121</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 110.

<sup>122</sup> République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 77.

<sup>123</sup> Cf *infra*, seconde partie, titre 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 1, A.

De même, dans ces deux derniers États (contrairement aux autres), les législateurs ont prévu une procédure de certification des comptes de l'État. C'est là le quatrième exemple.

Ainsi, les arguments précédents ont conduit à situer l'étude dans l'espace ouest-africain francophone. Autrement dit, l'autorisation budgétaire est examinée au regard du droit public financier des États de l'Afrique occidentale francophone, d'où l'intitulé retenu pour le sujet : « *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-africain francophone* ». Cette définition du sujet autorise à s'interroger sur son intérêt.

### **L'intérêt de l'étude**

L'intérêt de la présente étude tient, entre autres, aux champs géographique et scientifique sur lesquels elle se déploie. En effet, il a été rappelé qu'au sein de l'espace retenu, il existe une organisation d'intégration régionale (l'UEMOA) qui porte un mouvement de fédéralisation du droit financier. Sans que cela ne constitue le cœur de l'étude, celle-ci peut permettre d'apprécier l'ampleur de ce mouvement à travers l'exploration faite des liens, sur le plan financier, entre l'UEMOA et les États qui en sont membres. Il peut être intéressant de voir quelles sont, dans cet espace, les évolutions du principe de la souveraineté financière, entendue comme une composante de la souveraineté étatique<sup>124</sup>.

L'appréciation déborde le cadre de l'UEMOA puisqu'il y a un État – non membre qui est concerné par l'étude : la Guinée (Conakry). Cet État, bien que n'étant pas membre de l'UEMOA, subit-il l'influence de cette dernière ? La similitude de ses principaux textes financiers avec ceux des États membres de l'UEMOA pourrait inciter à le penser. Mais, il est également possible de penser que cette similitude n'est que le résultat du recours commun aux textes financiers français comme source d'inspiration. Quel que soit le cas de figure, un bilan peut être dressé : la souveraineté financière des États ouest-africains francophones subit des contraintes ; elle apparaît de plus en plus édulcorée. La présente étude peut permettre d'en percevoir quelques manifestations.

---

<sup>124</sup> C'est une question importante, mais également actuelle. Les controverses autour de la crise de la dette grecque, qui sont en ce moment (2015) au cœur de l'actualité, en constituent un témoignage.

En ce qui concerne le champ scientifique, l'étude s'inscrit au sein du droit public financier. Or, si l'on convient aujourd'hui de l'importance de la matière étudiée par cette discipline, le constat semble inverse en ce qui concerne la discipline elle-même.

L'importance de la matière étudiée a été affirmée par d'illustres auteurs et à toutes les époques. C'est ainsi qu'au 16<sup>e</sup> siècle, Jean BODIN avait écrit que « les finances sont les nerfs de la République »<sup>125</sup>. Le contrôleur général des finances COLBERT et le doyen HAURIUO ont abondé dans ce sens. Pour le premier, « les finances sont (dans un État) la plus importante et la plus essentielle partie. C'est une matière qui entre dans toutes les affaires. . . »<sup>126</sup>. Pour le second, les finances publiques sont « l'élément le plus important de la chose publique »<sup>127</sup>.

En revanche, le droit public financier ne bénéficie pas de la même présentation flatteuse. Comme le souligne le professeur Michel BOUVIER, « cette présence (des finances publiques) que l'on peut constater dans tous les domaines de la vie publique ou privée ne se traduit pas par un renforcement de la discipline »<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> J. BODIN, *Les six livres de la République*, Paris, Librairie générale française, 1583, réédition en 1993, p. 498.

<sup>126</sup> Cité par G. MONDARY, *Petite histoire des finances publiques*, 2010, p. 41, en ligne : <http://www.gipilab.org>, consulté le 26 août 2014.

<sup>127</sup> M. HAURIUO, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4e éd., Paris, Librairie de la Société du recueil général des lois et des arrêts, 1900, p. 739. On pourra aussi lire L. TROTABAS et J. M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 11 : « Dans le monde où nous vivons, la disposition des moyens financiers conditionne l'activité des hommes et des États et coïncide avec l'indépendance et la puissance, du moins au plan matériel » ; MONTECUCCOLI cité par P. M. GAUDEMET et J. MOLINIER, *Finances publiques*, t. 1, *op. cit.*, p. 11 : L'argent est « l'instrument des instruments » ; et M. BOUVIER, « Au-delà de la LOLF : une réforme de l'État, un nouveau contrat social », in *colloque sur le thème : Finances publiques et pérennité de l'État*, Paris, 2006, pp. 10-16 : « Si l'on considère l'histoire de l'État et celle des finances publiques, on constate que c'est la même histoire. Il n'y aurait pas eu d'État s'il n'y avait pas eu, à un moment donné, l'idée qu'il fallait instituer un système financier public rationnel. Tout a commencé avec la fiscalité ; l'État s'est créé sur la base de l'impôt. L'État parlementaire d'abord, démocratique ensuite, s'est également créé sur cette base-là. Si on suit la trace de l'impôt, on suit la trace de l'État. Si on suit les pérégrinations des finances publiques, on suit les pérégrinations de l'État. ».

<sup>128</sup> M. BOUVIER, « Les ambiguïtés fatales du droit public financier », *RFFP*, n° 122, 2013, p. VIII. Récemment, un colloque organisé par la Société française de finances publiques (Paris, les 15 et 16 janvier 2015) a permis de se rendre compte de l'état d'esprit général concernant cette discipline. Sa place réduite au sein des universités françaises a été dénoncée. Le peu d'intérêt que montrent les étudiants et autres non spécialistes pour cette discipline a été relevé. Les raisons évoquées pour justifier une telle situation varient. L'idée est avancée qu'elle serait due à la nature même de la discipline, elle qui serait « une forme de synthèse d'éléments particuliers des matières dites "fondamentales"... » (R. PELLET, *L'enseignement des finances publiques à l'Université : bilan et propositions de réformes au Conseil national du droit*, *op. cit.*, p. 26). Il est également avancé une autre explication en lien avec la précédente. C'est que cette transdisciplinarité

Dans ce contexte, une étude sur le droit public financier, comme la présente, vient certainement à propos. Sa pertinence est davantage renforcée au regard de l'espace de l'étude. Dans cet espace, il existe certes plusieurs études portant sur le droit public financier<sup>129</sup>. Mais, rapportées aux études réalisées dans les autres branches du droit, elles sont peu nombreuses et connues.

Au niveau de l'Université d'Abomey-Calavi (la plus grande université publique du Bénin) par exemple, un bilan dressé en 2013 a montré qu'aucune thèse de droit public financier n'y avait été soutenue<sup>130</sup>. La situation n'a pas changé depuis lors. Elle est similaire au niveau des autres États concernés par l'étude. Le professeur Jacques CHEVALLIER note à ce sujet que « les auteurs africains se sont peu impliqués dans les disciplines budgétaires et fiscales intéressant leurs pays respectifs...Ce constat est aussi quelque peu inquiétant. Peut-on oublier que parmi les exigences les plus élémentaires de tout régime démocratique figure la nécessité d'une gestion irréprochable de ces moyens dont il faut se rappeler que l'essentiel provient de l'argent versé du contribuable ? On aurait pu penser que de tels enjeux seraient de nature à susciter davantage de recherches et de réflexions »<sup>131</sup>.

Au-delà de cette faiblesse quantitative de la recherche universitaire en droit public financier que l'étude envisage de contribuer à réduire, c'est son objet même qui est intéressant. L'autorisation budgétaire est, en effet, une compétence sensible des

---

serait une source de difficultés insurmontables. Le « reflux » universitaire du droit public financier serait ainsi causé par son « ésotérisme légendaire » (S. YONABA, « La prise de décision budgétaire dans le système financier des États d'Afrique subsaharienne », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, p. 137). Cette justification est d'ailleurs celle la plus fréquente. Les auteurs évoquent successivement un droit public financier « réputé obscur et rébarbatif » (R. PELLET, « La fin de l'universalité budgétaire », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, p. 515), une discipline dont les questions sont parmi « les plus ardues du droit » (E. DIARRA, « Pour un observatoire des finances publiques africaines », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, p. 5, en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/deuxieme-2eme-numero-special.html>, consulté le 19 septembre 2012), une discipline « qui oblige à se poser les questions les plus concrètes et les plus techniques, comme les plus abstraites et les plus philosophiques » (M. BOUVIER, « La transparence des finances publiques : une exigence politique, éthique et scientifique », in M. BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, p. 12).

<sup>129</sup> Cf. *infra*, Bibliographie.

<sup>130</sup> V. <http://cdcbenin.org/theses-de-droit-public-et-de-science-politique-soutenus-a-luac-et-a-letranger-sur-le-benin/>, consulté le 20 juillet 2015. Cette statistique ne tient pas compte des thèses soutenues par des Béninois dans des universités étrangères.

<sup>131</sup> J. P. CHEVALIER, « Avant-propos », in A. COULIBALY, *Les finances publiques de la République de Côte d'Ivoire : introduction au droit budgétaire et financier ivoirien*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 15.



parlements. En cela, elle se situe au centre de controverses quant à sa valeur ou même à son existence.

Le recul du parlement est de plus en plus dénoncé sur ce point. En matière de recettes, et plus précisément d'impôts, le consentement donné par le parlement serait une « fiction surannée »<sup>132</sup>. L'étroitesse des marges de manœuvre du parlement à cette occasion en constituerait la preuve. Les conséquences d'un éventuel refus de ce consentement sur le fonctionnement de l'État ne laisseraient guère le choix aux parlementaires. À moins de vouloir susciter une crise politique majeure et de rompre la continuité de l'État, ces derniers devraient donc se résigner devant « l'automatisme du consentement annuel »<sup>133</sup> de l'impôt. Plus encore, l'autorisation de certaines recettes s'assimilerait à « un blanc-seing »<sup>134</sup> donné au pouvoir exécutif. L'autorisation de recourir à l'emprunt est citée comme une illustration<sup>135</sup>.

De même, en matière de dépenses, la situation actuelle du parlement contrasterait singulièrement avec sa toute-puissance d'antan. Divers mécanismes limiteraient son action<sup>136</sup>. Par voie de conséquence, c'est la pertinence de l'exercice d'autorisation budgétaire qui est mise en cause.

Toutes ces controverses autour de l'autorisation budgétaire reçoivent un écho dans l'espace de l'étude. Il a ainsi été souligné le « peu d'importance accordé au rôle du parlement dans le processus budgétaire »<sup>137</sup>. Cette remarque générale, faite à propos des parlements africains, est reprise par d'autres travaux. En ce qui concerne les parlements

---

<sup>132</sup> G. CARCASSONNE cité par K. BLAIRON, « Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière », in *VIIe Congrès français de droit constitutionnel*, Paris, AFDC, 2008, p. 12, en ligne : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/progat6.html>, consulté le 28 août 2014.

<sup>133</sup> X. CABANNES, « L'État, le parlement et le consentement annuel à l'impôt », art. précité, p. 239.

<sup>134</sup> L. PHILIP, « Autorisation budgétaire (principe de l'-) », art. précité, p. 114.

<sup>135</sup> Il faut noter qu'il y a eu ces dernières années un changement sur ce point. Cf. *infra*, seconde partie, titre 2, chapitre 1, section 1, paragraphe 1, A-2.

<sup>136</sup> L. PHILIP, « Autorisation budgétaire (principe de l'-) », art. précité, p. 114. L'auteur évoque la restriction du droit d'amendement des parlementaires, la définition d'une durée d'examen du projet de loi de finances, la possibilité pour le gouvernement d'engager sa responsabilité sur ce projet, etc. Tous ces mécanismes seront examinés de manière plus détaillée dans les développements de la première partie.

<sup>137</sup> 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, p. 48.

ouest-africains francophones, il a été fait état de « la dépossession des assemblées parlementaires dans l'adoption des lois de finances »<sup>138</sup>.

Cependant, il est permis de s'interroger : dans quelle mesure ces critiques sont-elles avérées ? Valent-elles encore aujourd'hui ? Parce que les présentes recherches se proposent de répondre à ces questions, elles apparaissent non seulement pertinentes, mais aussi actuelles. De plus, à la différence des études précitées et des autres études d'envergure sur les finances publiques en Afrique de l'Ouest, elles se focalisent exclusivement sur l'autorisation budgétaire. En cela, elles permettent de combler un vide en apportant un éclairage plus complet sur cette question, de faire avancer les connaissances scientifiques sur ce sujet.

Ce faisant, les résultats obtenus ne manqueront pas d'avoir des répercussions sur le plan pratique. La pertinence de l'étude peut donc aussi s'apprécier sur ce plan. En effet, l'examen de la valeur de l'autorisation budgétaire offre l'occasion de passer en revue l'exécution faite par le gouvernement de cette autorisation. Or, s'il y a un reproche qui est fréquemment fait aux systèmes financiers africains, c'est leur manque d'efficacité et leur incapacité à prévenir la mauvaise gestion des fonds publics<sup>139</sup>. En examinant la gestion de l'autorisation budgétaire dans huit pays ouest-africains, l'étude apportera des enseignements utiles sur leurs pratiques financières. Par le biais de la critique de ces pratiques et de leur comparaison, il sera possible de faire ressortir celles qui semblent les plus performantes et de fustiger celles qui le sont moins. Ce sera certainement un pas supplémentaire vers la bonne gestion des finances publiques dans cet espace.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'autorisation budgétaire peut être un moyen efficace de promouvoir l'intérêt général. « Le pouvoir du portefeuille peut, en réalité, être considéré comme l'arme la plus complète et la plus efficace qu'une constitution peut donner aux représentants directs du peuple en vue d'obtenir réparation

---

<sup>138</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 279.

<sup>139</sup> De manière significative, S. YONABA, « Le système financier des États africains francophones à l'épreuve de l'impératif de "disciplinaire budgétaire" : réflexions liminaires », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, p. 621 note que « c'est peu de dire que la confusion des caisses publiques et privées est loin d'être un vain mot sur le continent ».

pour tout grief et de mettre en œuvre toute mesure juste et salutaire »<sup>140</sup>. Cette constatation autorise à penser qu'une meilleure maîtrise des réalités liées à l'autorisation budgétaire peut constituer un levier utile pour établir un équilibre des pouvoirs, l'équilibre étant, suivant les mots de MONTESQUIEU, la condition d'un « gouvernement modéré ». Ce levier devra cependant être utilisé avec méthode pour être efficace. La même exigence vaut pour la réalisation des présentes recherches. Elles seront donc conduites en suivant une méthodologie précise.

### **La méthodologie de l'étude**

À plusieurs égards, la diversité se présente comme une caractéristique de la méthodologie retenue. Elle apparaît dans le choix des méthodes de collecte des données, dans le recours à l'approche comparée et dans l'interrogation de disciplines autres que le droit public financier.

La collecte des données a été réalisée aussi bien à travers des sources primaires que des sources secondaires. Autrement dit, les matériaux qui ont servi à la réalisation de cette étude ont été récoltés à travers des enquêtes de terrain et la consultation de divers documents sur le sujet. Les documents étaient pour la plupart en support papier. Ils ont été consultés dans des bibliothèques en France et dans les États ciblés par l'étude. Mais, ce n'était pas le cas de tous. Certains ont été obtenus par le biais de relations amicales ou professionnelles, et d'autres, en format numérique.

C'est le lieu de rappeler que l'usage de l'internet a été important pour mener à bien les recherches engagées. Mais, il s'est agi d'un usage prudent, c'est-à-dire marqué par la volonté de ne retenir que les informations fiables. Autant que faire se peut, il a été cantonné aux sites officiels et à ceux fournissant des informations paraissant fiables. Dans ce dernier cas, la technique employée a consisté à faire la même recherche sur plusieurs sites internet pour s'assurer de la concordance des informations. Une des conséquences de ce recours à l'internet est que les sources des informations n'ont pas toujours pu être restituées dans un format juridique « classique ». À titre d'exemple, les décisions juridictionnelles citées dans l'étude ne sont pas accompagnées de la précision de l'année

---

<sup>140</sup> J. MADISON cité par Parlement européen, *Construire une démocratie à l'échelle d'un continent. Congrès des États-Unis, Parlement européen : fonctions et dépenses*, Bruxelles, 2012, p. 54.

ou de la page du recueil dans lequel elles figurent, car elles ont été obtenues, pour la plupart, par ce biais.

En ce qui concerne les enquêtes de terrain, elles ont eu lieu dans trois des États concernés par l'étude : le Bénin, le Sénégal et le Togo. Elles se sont déroulées à travers des questionnaires et des guides d'entretien. Dans un souci d'adaptation, ces documents ont été très variés en fonction des catégories de personnes à rencontrer. Globalement, le public ciblé était constitué d'universitaires (enseignants, chercheurs et doctorants) et de praticiens (cadres des ministères, en particulier celui chargé des finances) des finances publiques, mais aussi d'agents des services parlementaires et parlementaires eux-mêmes.

L'enquête de terrain se justifiait pour plusieurs raisons. Un siècle plus tôt, Gaston JÈZE rappelait la nécessité d'associer la pratique et la théorie dans l'étude des finances publiques<sup>141</sup>. Au surplus, dans les États retenus pour l'étude, il est constant que la pratique s'éloigne souvent de l'inscription textuelle. Cette dichotomie a été restituée en doctrine par une distinction devenue classique entre le « pays légal » et le « pays réel »<sup>142</sup>. Le premier est constitué de l'ensemble des structures, mécanismes et acteurs formels, ceux-là qui sont consacrés par les textes. Le second, quant à lui, rend compte de l'identité réelle du système étudié, et est fondé sur les structures, mécanismes et acteurs auxquels il est quotidiennement fait recours. Il importait donc, pour une meilleure évaluation de l'autorisation budgétaire, de réaliser des enquêtes de terrain afin de transcender la simple recension des règles y relatives et qui figurent, pour l'essentiel, dans les lois organiques relatives aux lois de finances des États étudiés.

Au demeurant, il faut préciser, sur ce point, que tous les États étudiés n'ont pas adopté une loi organique pour régir la matière budgétaire. Au Burkina-Faso et au Mali, ce sont des lois ordinaires qui ont été adoptées à ce titre, les constitutions n'ayant pas prévu de lois organiques en la matière. Dans une optique simplificatrice, c'est cependant

---

<sup>141</sup> « Il est très dangereux de limiter la science des finances à l'étude des principes. La recherche des principes généraux, lorsqu'elle n'est pas accompagnée de l'étude détaillée des procédés d'application et de réalisation de la technique financière, est nécessairement superficielle ou doctrinaire, en tout cas non scientifique ; elle ne tient pas compte de tous les faits. ». G. JÈZE cité par J. MOLINIER, « L'apport de Gaston JÈZE à la théorie des finances publiques », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, n° 12, 1991, p. 57.

<sup>142</sup> Cette distinction aurait été posée par l'intellectuel français Charles MAURRAS (1868-1952). Cependant, il est également parfois évoqué, au sujet de la paternité de cette distinction, le nom d'Antoine BLANC DE SAINT-BONNET.

l'acronyme LOLF qui est utilisé tout le long de l'étude pour désigner ces lois (qu'elles soient organiques ou ordinaires). Sur le même plan, il faut mentionner le parallèle qui est souvent fait entre ces LOLF et les directives financières de l'UEMOA. Ce parallèle ne tient pas compte de l'absence d'effet immédiat des directives<sup>143</sup>. Cette absence d'effet immédiat aurait dû conduire à ne pas mettre sur le même plan des lois et des directives. Mais, le parallèle est ici justifié par l'intime proximité qui a tantôt été évoquée<sup>144</sup> entre les LOLF des États étudiés et les directives financières de l'UEMOA.

Le deuxième indice de la diversité qui caractérise la méthodologie retenue se situe au niveau du choix d'une approche comparatiste. La comparaison a eu principalement lieu au sein de l'échantillon d'États retenus. Il a alors été possible d'apprécier le degré de similitude de leurs législations et pratiques budgétaires, et d'en tirer les conclusions appropriées à l'échelle nationale et à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest-francophone. La comparaison a également eu lieu par rapport à la France. Cet aspect a été rendu indispensable en raison de l'influence exercée par les règles financières françaises sur celles des États étudiés. Enfin, de manière ponctuelle, la comparaison s'est faite par rapport à d'autres États choisis, le plus souvent, en fonction de l'originalité de leurs règles sur un point précis étudié.

Il est vrai que la comparaison n'est pas toujours une méthode magnifiée en droit. Pour certains auteurs, elle aurait une fonction « subversive »<sup>145</sup>. Elle constituerait « une menace pour toute la science juridique (telle que conçue avant son essor) »<sup>146</sup>. Elle déstabiliserait cette science en remettant en cause les acquis et les présupposés. Mais, cette fonction de la comparaison peut aussi être perçue comme un atout. Comme le soulignait Roland DRAGO, « tout juriste est et doit être un comparatiste. Il y gagnera une faculté

---

<sup>143</sup> Cette caractéristique des directives est rappelée par la Chambre des comptes ivoirienne dans son *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2012* (p. 26). Le ministre chargé des finances essayait de justifier une irrégularité en se fondant sur la directive de l'UEMOA portant lois de finances. En réponse, la Chambre a affirmé que « la référence à la directive n° 06-2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 de l'UEMOA n'est pas opportune dans la mesure où cette directive n'est pas encore introduite dans l'ordonnement juridique national ».

<sup>144</sup> Cf. *supra*, L'espace de l'étude (dans l'introduction).

<sup>145</sup> H. MUIR-WATT, « La fonction subversive du droit comparé », *Revue internationale de droit comparé*, n° 3, vol. 52, 2000, pp. 503-527.

<sup>146</sup> R. SACCO cité *ibid.*, p. 505.

d'approfondissement des notions fondamentales et une certaine modestie à l'égard de son droit national. »<sup>147</sup>.

C'est la raison pour laquelle l'approche comparatiste est celle retenue dans le cadre de cette étude à travers le choix de huit États. Certes, comme il a été relevé précédemment<sup>148</sup>, il existe une certaine homogénéité au sein de cet échantillon d'États. Cela ne constitue toutefois pas un handicap, car des spécificités ont aussi été ressorties. De plus, la finalité de la comparaison n'est pas uniquement de révéler les dissemblances, mais elle est aussi de faire apparaître les traits communs.

Au surplus, en matière de science financière, le recours à une diversité d'expériences s'avère nécessaire. Une étude sur l'enseignement des finances publiques en France a d'ailleurs pu utilement le rappeler. Après avoir fustigé cette absence de comparaison dans de nombreux manuels existants, l'étude conclut que cette « lacune » doit être corrigée afin que le système financier français soit mieux compris et évalué<sup>149</sup>. Dans le même sens, le développement de ce que les experts de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) appellent « la transmission internationale des législations budgétaires »<sup>150</sup> incite à ne plus restreindre les études financières aux seuls cadres nationaux. En effet, ce phénomène, qui signifie que les pays s'inspirent désormais mutuellement dans la définition des règles financières, a pour corollaire l'apparition d'un fonds commun mondial de règles financières. C'est un facteur que les recherches contemporaines en droit public financier ne peuvent plus négliger.

Le troisième élément de la méthodologie se rapporte à l'approche transdisciplinaire. Bien que l'étude soit résolument inscrite dans le champ du droit public financier, plusieurs autres disciplines scientifiques ont été sollicitées pour sa réalisation.

---

<sup>147</sup> R. DRAGO, « Droit comparé » in A. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2012, p. 456.

<sup>148</sup> Cf. *supra*, L'espace de l'étude (dans l'introduction).

<sup>149</sup> « (...) dans les ouvrages actuels (de finances publiques), la dimension comparative est quasiment absente (...). Cette lacune doit être corrigée afin que notre système de finances publiques soit mieux compris et évalué. La démarche comparatiste ne doit pas porter seulement sur les techniques budgétaires, comme le faisait JÈZE, mais sur l'ensemble des dispositifs de gestion financière publique. ». R. PELLET, *L'enseignement des finances publiques à l'Université : bilan et propositions de réformes au Conseil national du droit*, op. cit., p. 34.

<sup>150</sup> 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.

Cela témoigne bien du caractère de « discipline de carrefour »<sup>151</sup> noté par Paul-Marie GAUDEMET à propos des finances publiques. Ont ainsi été sollicitées des disciplines juridiques, mais aussi des disciplines non juridiques.

Au sein du droit, le phénomène de constitutionnalisation du droit public financier est de plus en plus relevé. Il est l'une des manifestations de l'influence croissante exercée par le droit constitutionnel dans la sphère juridique. Ainsi, comme l'a relevé le professeur Loïc PHILIP, depuis les années 1970, « on assiste à une constitutionnalisation de toutes les branches du droit »<sup>152</sup>. Le droit public financier n'y échappe pas. Il a désormais des « fondements constitutionnels »<sup>153</sup>. De manière significative, les constitutions des États étudiés comportent de nombreuses dispositions ayant trait aux finances. Allant plus loin, la loi fondamentale allemande consacre un titre entier aux finances<sup>154</sup>.

En conséquence, l'étude de l'autorisation budgétaire s'est faite en tenant compte de cette dimension constitutionnelle. Cette dernière est d'autant plus essentielle que le cadre constitutionnel détermine souvent la nature des relations financières entre les pouvoirs publics constitutionnels<sup>155</sup>. Une preuve de cette situation est apportée par les recherches effectuées. Elles ont montré que l'évolution du cadre constitutionnel dans le sens d'une fragilisation de la légitimité du parlement a induit des mutations au niveau de l'autorisation budgétaire. Compte tenu de l'importance de ce facteur explicatif, il a été jugé pertinent de consacrer une part importante des développements à son analyse (chapitre 1 du titre 1 de la seconde partie).

---

<sup>151</sup> P. M. GAUDEMET et J. MOLINIER, *Finances publiques*, t. 1, *op. cit.*, p. 22.

<sup>152</sup> L. PHILIP, « Le droit constitutionnel des finances publiques », art. précité, p. 127.

<sup>153</sup> Ils sont définis comme « l'ensemble des principes et des règles de valeur constitutionnelle applicables au régime financier des différentes personnes et organismes publics ». L. PHILIP, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Paris, Economica, 1995, p. 5. Sur la constitutionnalisation des finances publiques, en dehors des références précitées, on pourra lire G. ORSONI, *Science et législation financières*, *op. cit.*, pp. 118-137 ; J. Ph. FELDMAN, « Le contrôle parlementaire de la dépense publique et le droit constitutionnel », *Les rendez-vous parlementaires du contribuable : le contrôle parlementaire de la dépense publique*, n° 17, 2007, pp. 9-13 ; L. TALLINEAU, « La loi organique du 1er août 2001 et le droit constitutionnel des finances publiques », *RFFP*, n° 79, 2002, pp. 13-21 et J. P. DUPRAT, « Globalisation des finances publiques et constitution », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 143-160.

<sup>154</sup> C'est le titre X. La constitution française du 5 fructidor an III consacrait aussi un titre (celui XI) aux finances.

<sup>155</sup> « C'est le droit constitutionnel qui détermine le droit budgétaire... ». E. ZOLLER, « Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis », *RFFP*, n° 86, 2004, p. 308.

Mais, il n'y a pas que le droit constitutionnel qui a été sollicité. Le droit communautaire l'a également été dans une certaine mesure, de même que la science politique. L'évocation de l'UEMOA rendait indispensable le recours au droit communautaire. Quant au recours à la science politique, il s'avérait aussi indispensable parce que l'institution qui est au cœur des recherches, le parlement, se situe « à la croisée de la politique et du droit »<sup>156</sup>. En effet, si l'autorisation budgétaire relève du droit financier, la détermination des compétences parlementaires du droit constitutionnel, la pratique de ces compétences relève, quant à elle, de la science politique. Or, la compréhension de cette pratique est essentielle pour ne pas procéder à des analyses superficielles.

Au total, la méthodologie utilisée a donc été caractérisée par des orientations variées. Ce choix a constitué l'une des premières difficultés de l'étude. D'autres difficultés ont été rencontrées, rendant l'étude limitée par endroits.

### **Les limites de l'étude**

Les recherches effectuées se sont étendues sur un espace comprenant huit États. Il va de soi qu'une étude d'une telle ampleur comporte nécessairement des généralisations. Il n'a pas été possible d'aller chaque fois dans le détail. Certains éléments ont pu être négligés. Des catégories ont pu être établies avec, en leur sein, des éléments qui auraient dû en être écartés. L'exemple des « LOLF » (qui n'en sont pas *stricto sensu*) du Burkina-Faso et du Mali a été cité plus haut. On pourrait ajouter l'emploi de l'expression « République du Burkina-Faso » (au lieu de Faso<sup>157</sup>) et plusieurs autres exemples.

Parmi ceux-ci, il convient d'insister sur le choix qui est celui de ne pas distinguer les chambres du parlement. Il est ainsi question, pendant tous les développements, du parlement et, parfois, de l'Assemblée nationale pour désigner tout le parlement<sup>158</sup>. Or, les constitutions de certains États mettent en place un bicamérisme<sup>159</sup>. C'est le cas au Burkina-

---

<sup>156</sup> J. GICQUEL, in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 97.

<sup>157</sup> La constitution burkinabé dispose à cet effet que « le Faso est la forme républicaine de l'État » (art. 31). De même, elle n'évoque dans son titre III et de nombreux autres articles que le « président du Faso » (au lieu du « président de la République »).

<sup>158</sup> Cela vaut également pour le « député » en lieu et place du « parlementaire ».

<sup>159</sup> Le bicamérisme désigne un système institutionnel dans lequel les fonctions parlementaires sont directement exercées par deux chambres dont les membres sont distinctement élus par le corps électoral. On distingue plusieurs types de bicamérisme : celui aristocratique (exemple de la Chambre des *lords* en



Faso<sup>160</sup> et au Togo<sup>161</sup>. C'était le cas au Sénégal<sup>162</sup> jusqu'en 2012 où une révision constitutionnelle a supprimé le Sénat.

Il aurait donc fallu distinguer assemblée nationale et sénat, surtout que les deux chambres n'ont pas toujours les mêmes attributions en matière budgétaire. Lesdites attributions varient en fonction des États. Certains sont favorables à l'égalité des pouvoirs budgétaires des deux chambres (Belgique, Suisse, Suède...). D'autres font prévaloir la chambre basse (Angleterre, France...). Aux États-Unis, la chambre basse a un droit de priorité pour l'examen des textes financiers, mais les deux chambres ont en théorie les mêmes pouvoirs<sup>163</sup>.

Cependant, replacée dans le contexte de l'étude, cette distinction apparaît vaine. Les États étudiés sont loin d'être des « républiques sénatoriales », suivant la formule de Marcel PRÉLOT<sup>164</sup>. Une telle position est à contresens des conclusions de certaines études

---

Angleterre), celui modérateur (exemple du Sénat en France) et celui fédéral (exemple du Sénat aux États-Unis). La littérature française insiste beaucoup sur ce rôle modérateur du Sénat. Elle rappelle que c'est la modération qui commande « la division nécessaire du corps législatif en deux chambres » (P. JAN, « Les séparations du pouvoir », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 256) ou que « le premier mouvement d'une assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets. » (C. DE GAULLE cité par A. GOUTEYRON, « L'évolution des institutions », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 5). V. aussi A. DELCAMP, « La place du Sénat dans l'évolution de la Ve République », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 23 ; C. ESTIER, « L'évolution des institutions », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, pp. 29-32 et P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 4e éd., Paris, Montchrestien, 2010, p. 165.

Plus généralement, sur la définition, les origines, la typologie, les avantages et inconvénients du bicamérisme, v. J. GRANGÉ, « Bicamérisme », in O. DUHAMEL et Y. MENY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp. 74-81 et M. SOUSSE, « Le bicamérisme : bilan et perspectives », *RDP*, n° 5, 1997, pp. 1323-1350. En ce qui concerne particulièrement l'Afrique francophone, il est recommandé de lire K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., pp. 188-226 et A. CABANIS et M. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2010, pp. 100-117.

<sup>160</sup> République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 78 : « Le parlement comprend deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat ».

<sup>161</sup> République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 51 : « Le pouvoir législatif, délégué par le peuple, est exercé par un parlement composé de deux assemblées : l'Assemblée nationale et le Sénat ».

<sup>162</sup> République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, ancien article 59 : « Les assemblées représentatives de la République du Sénégal portent les noms d'Assemblée nationale et de Sénat ».

<sup>163</sup> Sur cette question, on pourra lire A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., pp. 114-120.

<sup>164</sup> Cité par A. DELCAMP, « La place du Sénat dans l'évolution de la Ve République », art. précité, p. 22.

qui faisaient état d'une montée du bicamérisme en Afrique<sup>165</sup>. Mais, elle se justifie, tout au moins concernant l'Afrique occidentale francophone et la matière budgétaire.

En effet, non seulement dans six des huit États de cet espace, il n'existe qu'une seule chambre au parlement, mais, même dans les deux restants, le sénat apparaît comme une institution controversée<sup>166</sup>. L'ampleur des controverses est telle que les Sénats burkinabé et togolais n'ont pu jusqu'ici être installés. *De facto*, tous les États étudiés disposent donc uniquement d'une assemblée nationale. Plus encore, au Togo, la constitution n'octroie en matière budgétaire qu'« un rôle consultatif »<sup>167</sup> au Sénat. Elle précise clairement que c'est « l'Assemblée nationale (qui) vote les projets de loi de finances »<sup>168</sup>. En conséquence, même si le Sénat venait à être installé un jour, son importance en matière budgétaire serait négligeable. Toutes ces circonstances fondent l'approche retenue qui consiste à ne pas se focaliser sur la seconde chambre parlementaire.

En dehors des généralisations effectuées, une autre limite a trait au moment de l'étude. Elle a été effectuée pendant une période de mutation normative. En effet, les États étudiés ont entamé, depuis l'année 2009 (année d'adoption des directives du nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA), une modernisation de leurs systèmes financiers avec l'instauration d'une gestion budgétaire axée sur la performance<sup>169</sup>. Cette modernisation n'est pas encore achevée. Leurs systèmes financiers

---

<sup>165</sup> « L'on assiste aujourd'hui au triomphe du principe de la double assemblée en Afrique... ». K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 190. « ... les évolutions perceptibles vont bien dans le sens d'une généralisation de cette configuration duale du législatif ». A. CABANIS et M. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, op. cit., p. 116.

<sup>166</sup> Au Sénégal, le Sénat était perçu comme « une institution controversée dans un contexte de raréfaction des ressources et d'explosion de la demande sociale ». I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, AfriMAP et OSIWA, 2013, p. 69. C'est cette perception négative qui a conduit à sa suppression. Au Burkina-Faso et au Togo où il existe juridiquement, la perception dont il fait l'objet n'est pas meilleure. Les raisons avancées pour discréditer le sénat sont l'allongement des délais législatifs, les coûts budgétaires liés à son fonctionnement, mais, surtout, l'instrumentalisation potentielle de cette chambre par le pouvoir exécutif. En effet, les constitutions burkinabé (art. 80) et togolaise (art. 52) confient au président de la République le soin de désigner un certain nombre de sénateurs. Dès lors, il n'est pas exclu que ce dernier puisse acquérir une certaine influence sur cette chambre. C'est essentiellement cette crainte qui a alimenté une forte opposition à l'installation des sénats dans les deux États.

<sup>167</sup> S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, Thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin - Lyon 3, 2010, p. 47.

<sup>168</sup> Art. 91.

<sup>169</sup> Cf. *infra*, seconde partie, titre 1, chapitre 2.

sont donc hybrides, les règles régissant la procédure budgétaire se trouvant, à la fois, dans les anciens textes et dans ceux adoptés suite à cette volonté de modernisation.

Cet état du droit n'a pas été sans conséquences sur la réalisation des présentes recherches. L'une des conséquences est que l'étude comporte une importante dimension prospective (en particulier, au niveau de la seconde partie), avec les risques liés à un tel exercice<sup>170</sup>. Une autre conséquence est que certains instruments prévus par les textes récents n'ont pu être analysés à la lumière de la pratique, car ils n'ont pas encore été mis en place par les États. C'est notamment le cas des programmes budgétaires devant figurer dans les lois de finances<sup>171</sup>. Dans ces cas, l'analyse s'est fondée essentiellement sur les textes, ce qui peut apparaître quelque peu réducteur.

Enfin, une troisième limite a trait aux sources d'information. Elle résulte d'une difficulté rencontrée par la plupart des chercheurs<sup>172</sup> ayant un objet d'étude situé en Afrique noire francophone<sup>173</sup>. C'est ainsi que des réticences (ouvertes ou subtiles) ont parfois été notées lors de la réalisation des entretiens. Elles ont possiblement affecté la

---

<sup>170</sup> Erreurs d'appréciation, invalidation ultérieure de certaines hypothèses, etc.

<sup>171</sup> À ce niveau, le palliatif a consisté à se rabattre sur les budgets de programmes produits en annexes aux projets de loi de finances.

<sup>172</sup> Pour s'en convaincre, il suffit de se référer aux thèses de doctorat produites sur des questions concernant cet espace. Quelques illustrations peuvent être citées.

« Le deuxième problème rencontré est lié à l'éternelle et récurrente inaccessibilité aux sources d'information, aux statistiques et autres documents relatifs au pouvoir politique. Comme l'ensemble des chercheurs partis à l'assaut du pouvoir en Afrique noire, nous avons buté sur l'indisponibilité des travaux, études et rapports réalisés par les organismes publics et autres structures officielles de la puissance publique. La culture du secret, légendaire en Afrique et érigée en mode d'administration dans les pays étudiés, n'a pas facilité sur bien des points, pourtant essentiels, une approche objective et réelle de la question. ». J. AÏVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 36.

« Au Burkina-Faso, comme dans la plupart des pays africains, l'inaccessibilité de la plupart des rapports (pourtant) publics d'organismes incontournables comme la Cour des comptes, des textes législatifs de l'Assemblée nationale, voire même des textes budgétaires du gouvernement, est un fait récurrent et relève d'une culture du secret qui remet fortement en question le principe de transparence induit par la bonne gouvernance » (*sic*). L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, Thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin - Lyon 3, 2012, p. 91.

« Ce manque de documents n'est certainement pas dû à la confidentialité des informations, mais, sans aucun doute, au caractère très réservé des hommes qui ont choisi d'y (l'administration publique béninoise) travailler ». Z. K. GOUNOU, *Étude des systèmes de contrôle financiers publics dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : l'exemple de la République du Bénin*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>173</sup> Cela ne veut pas dire que cette difficulté n'est pas présente dans les travaux réalisés ailleurs. Il semble juste qu'elle y est moins handicapante.

qualité des données recueillies, et, par suite, les conclusions auxquelles les travaux ont abouti.

De même, certains documents officiels et textes juridiques, qui auraient pu procurer un éclairage actuel et substantiel, ont été inaccessibles. C'est ce qui explique que certaines données manquent à l'étude ou que certaines données produites soient anciennes de plusieurs années. Quelquefois, l'inaccessibilité était justifiée par des raisons indépendantes des administrations publiques des États étudiés (par exemple, l'incapacité à réaliser une enquête de terrain dans l'ensemble des États étudiés). Mais, de nombreuses fois, c'est la culture du secret, continuellement dénoncée au niveau des administrations publiques africaines, qui a été à l'origine de l'incapacité à accéder aux informations souhaitées. De manière regrettable, la remarque de TOCQUEVILLE<sup>174</sup> à propos des légistes américains semble avoir une actualité et une pertinence saisissantes en Afrique occidentale francophone.

Toutefois, au final, les limites susévoquées ne se sont pas révélées dirimantes. L'étude a pu être menée à terme et ses résultats restitués suivant un plan précis.

### **Le plan de l'étude**

L'autorisation budgétaire constitue l'objet de la présente étude. Elle est envisagée comme une compétence parlementaire. De ce point de vue, il se pose la question de la valeur de cette compétence. C'est une question importante. Il a ainsi été relevé que « la plus déterminante (des questions que se posent aujourd'hui de nombreux États) est celle de la fonction que les représentants de la nation exercent lors du vote du budget »<sup>175</sup>.

Les résultats d'une recherche sur cette question peuvent être restitués suivant une dualité qui constitue l'autorisation budgétaire elle-même. En effet, on sait que cette dernière comporte un volet « recettes » et un volet « dépenses »<sup>176</sup>. Il est donc possible de procéder, dans un premier temps, à une présentation des résultats en matière de recettes. S'ensuivra, dans un second temps, une présentation des résultats en matière de dépenses.

---

<sup>174</sup> « Si la loi devenait accessible au vulgaire, ils perdraient une partie de leur importance. Ils ne seraient plus comme les prêtres de l'Égypte, seuls interprètes d'un savoir occulte... ». Cité par D. SIMON, « Justifications et enjeux de la codification en droit communautaire », *RJOI*, n° 4, 2003-2004, p. 45.

<sup>175</sup> A. GUIGUE, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>176</sup> Cf. *supra*, L'objet de l'étude (dans l'introduction).

Ce choix irait cependant à l'encontre de l'option précédemment faite d'une étude globale de la loi de finances<sup>177</sup>. De plus, il comporte le risque d'un déséquilibre des parties au profit de l'autorisation budgétaire en matière de dépenses, les résultats ayant été plus denses à ce niveau.

Un deuxième choix de présentation des résultats peut se fonder sur un critère substantiel, avec une exclusion des déterminants liés à l'évolution dans le temps. Cela reviendrait à fixer temporellement la problématique et à ne se préoccuper que de son aspect substantiel. Autrement dit, au moment de la réalisation de l'étude, l'autorisation budgétaire est-elle une compétence parlementaire dotée d'une force absolue ou est-elle une compétence parlementaire pourvue de nombreuses limites ? La réponse peut alors déterminer un plan de rédaction. Dans ce cas, le plan obtenu aurait une dimension « statique » puisque la réponse à la question serait donnée pour un moment précis. Au vu des résultats obtenus, il s'agirait concrètement d'un plan de rédaction bâti autour des limites de l'autorisation budgétaire.

Un autre angle est encore possible. Au contraire de celui précédent, il sera fondé sur un critère temporel. En d'autres termes, chronologiquement, dans l'espace retenu pour l'étude, l'autorisation budgétaire demeure-t-elle la même ou change-t-elle ? Est-elle une compétence parlementaire dont le contenu est statique ou en mutation ? Les résultats obtenus confortent la seconde hypothèse. Le plan adopté de ce point de vue aurait alors un caractère « dynamique ».

La première possibilité de présentation des résultats étant écartée, il reste à choisir entre les deux dernières. Choisir l'une au détriment de l'autre priverait l'étude d'une dimension intéressante : soit celle « statique », soit celle « dynamique ». Or, ces deux dimensions sont utiles pour mieux comprendre la question posée. Il apparaît donc pertinent de les combiner, ce qui conduit *in fine* à restituer les résultats des travaux autour de ces deux dimensions. La première révèle l'autorisation budgétaire comme **une compétence parlementaire limitée** (première partie). La seconde montre que cette autorisation est **une compétence parlementaire en mutation** (seconde partie).

---

<sup>177</sup> *Ibid.*



**PREMIÈRE PARTIE :**  
**UNE COMPÉTENCE PARLEMENTAIRE LIMITÉE**





En Afrique de l'Ouest francophone, le parlement exerce, à travers l'autorisation budgétaire, une compétence limitée. Elle l'est à un double point de vue.

D'une part, les conditions de cette autorisation se révèlent contraignantes. En d'autres termes, le rapport de forces qui traverse le processus permettant de générer la loi de finances n'est pas favorable au parlement. Il est plutôt à l'avantage du gouvernement, le parlement ne jouant qu'un rôle réduit dans le processus d'élaboration de la loi de finances. Il s'agit d'un déséquilibre initial qui aura des répercussions sur la suite du processus, notamment du point de vue de la valeur de l'autorisation budgétaire (titre 1).

D'autre part, la mise en œuvre de cette autorisation est marquée par une certaine souplesse. Il est aisé de constater la latitude dont dispose le gouvernement de s'écarter de l'autorisation budgétaire telle qu'elle ressort de la loi de finances initiale votée par le parlement. En effet, diverses situations et constructions juridiques autorisent le gouvernement à modifier et, parfois, vider l'autorisation budgétaire de sa substance. Cette deuxième circonstance manifeste également le caractère limité de l'autorisation budgétaire puisque son respect ne dépend plus substantiellement que de la bonne foi du gouvernement. Or, cette bonne foi n'est pas toujours effective. C'est plutôt une tendance gouvernementale à l'affranchissement de toute contrainte qui prévaut lors de l'exécution de la loi de finances (titre 2).

## **TITRE 1 : UN RÔLE RÉDUIT DU PARLEMENT LORS DE L'ÉLABORATION DE LA LOI DE FINANCES**

En matière de loi de finances, le terme « élaboration » est susceptible d'une double acception. Il peut, d'une manière restrictive, désigner exclusivement la préparation de la loi de finances. Il peut également désigner une activité plus vaste. C'est cette deuxième acception qui est ici retenue.

L'élaboration de la loi de finances est alors appréhendée comme un processus qu'il est possible de résumer en deux grandes étapes. Il y a d'abord la préparation de ladite loi. C'est le moment du recours aux hypothèses macroéconomiques, de la détermination des prévisions de recettes et de dépenses, du choix des grandes orientations qui seront incluses dans la loi de finances. Toutes ces activités sont marquées par une mise à l'écart du parlement (chapitre 1).

Il y a ensuite le vote du projet de loi de finances, c'est-à-dire le moment où le parlement examine le contenu de ce projet de loi et se prononce. Il lui revient alors de décider s'il accorde ou non son autorisation. Ainsi présenté, il est possible de penser que le parlement a un pouvoir de décision absolu, qu'il lui est loisible d'accorder ou de refuser l'autorisation budgétaire. En réalité, les choses sont plus subtiles. Les formes de délivrance de cette autorisation sont décrites avec minutie par les textes. Il en est de même des conditions dans lesquelles il peut modifier la contexture de la proposition gouvernementale. Autrement dit, le parlement doit respecter de nombreuses contraintes pendant l'adoption du projet de loi de finances (chapitre 2).

## CHAPITRE 1 : UN PARLEMENT ÉCARTÉ

Pendant longtemps, le parlement a pu accaparer la direction du processus de préparation de la loi de finances. C'était l'époque de la toute-puissance des commissions parlementaires. Il a alors été dénoncé « une confiscation de la préparation du budget par le parlement »<sup>178</sup>.

Mais, la situation a beaucoup évolué depuis lors. Actuellement, la préparation du budget est généralement un monopole du pouvoir exécutif. Même aux États-Unis où une stricte compréhension de la séparation des pouvoirs fait reposer l'essentiel du pouvoir budgétaire entre les mains du parlement, ce dernier a dû concéder à l'exécutif, tout au moins formellement, la mission de préparer et de présenter le projet annuel de budget<sup>179</sup>. Dans la plupart des autres États, la formulation des dispositions constitutionnelles afférentes ne laisse planer aucun doute. Il est chaque fois fait référence à un « projet de loi de finances »<sup>180</sup>.

Se faisant l'écho de ces dispositions, le Conseil constitutionnel français a affirmé que « les lois de finances ne peuvent être présentées que par le gouvernement »<sup>181</sup>. Quant au Conseil d'État français, il considère que l'association obligatoire des commissions des

---

<sup>178</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 85. V. aussi pp. 84-111 et L. TROTABAS et J. M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, op. cit., pp. 82-83 (cas de la France) ; E. ZOLLER, « Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis », art. précité, pp. 272-274 et P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, op. cit., p. 67 (cas des États-Unis).

<sup>179</sup> Cette prérogative de l'exécutif américain découle du *Budget and Accounting Act* de 1921. On a pu y voir plus une « résignation » (p. 269) du Congrès face aux nécessités de l'époque qu'une réelle volonté de doter l'exécutif de pouvoirs budgétaires. En effet, l'augmentation des dépenses publiques et leur diversification ne permettaient plus au Congrès d'avoir une réelle maîtrise sur les choix budgétaires. Quoi qu'il en soit, aux États-Unis, le Congrès conserve la haute main sur l'essentiel du pouvoir budgétaire, et la Cour suprême, par une interprétation de la constitution qui lui est favorable, veille à cette prépondérance « congressionnelle ». V. E. ZOLLER, « Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis », art. précité, pp. 268-272.

<sup>180</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 109 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 103 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 80 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 75 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 77 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 114 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 68 ; République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 39 et République de France, *Constitution du 4 octobre 1958*, art. 47.

<sup>181</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 84-170 DC du 4 juin 1984.

finances du parlement à l'élaboration des projets de loi de finances est contraire au pouvoir d'initiative exclusif accordé par la constitution au gouvernement<sup>182</sup>.

Ces lignes jurisprudentielles rendent bien compte de la situation de la préparation du budget en France, mais également au-delà. C'est ainsi que, dans les États de l'Afrique occidentale francophone, les gouvernements détiennent une compétence exclusive en matière de préparation de la loi de finances (section 1). Ils peuvent théoriquement décider d'écarter tout autre acteur. C'est d'ailleurs fréquemment le cas. Toutefois, il faut remarquer qu'il existe des acteurs qui ne peuvent être raisonnablement écartés par lesdits gouvernements dans le processus de préparation de la loi de finances. Ce sont des acteurs extérieurs à l'État, mais qui font peser des contraintes sur le contenu de cette loi (section 2).

### **Section 1 : Une préparation sous la responsabilité exclusive du gouvernement**

Investi de la prérogative de préparer la loi de finances, le gouvernement s'y attelle au moyen de l'administration étatique qui est à sa disposition. Disposer de cet outil constitue d'ailleurs l'une des raisons justifiant le monopole dont il jouit en la matière. En réalité, de nombreuses raisons sont à l'origine de ce monopole gouvernemental. Il convient de s'intéresser à elles (paragraphe 1) avant d'examiner la manière dont ladite prérogative est mise en œuvre par son titulaire (paragraphe 2).

#### **Paragraphe 1 : Les justifications du monopole gouvernemental**

Confier la préparation de la loi de finances exclusivement au gouvernement s'explique pour plusieurs raisons. Au nombre de celles-ci, deux retiennent fondamentalement l'attention. Il s'agit d'une part de la signification politique de cette loi, et d'autre part de la technicité liée à sa préparation. En effet, la loi de finances, plus que tous les autres textes juridiques, constitue la traduction financière de la politique gouvernementale (A). De même, plus que de nombreux autres textes, son élaboration est complexe et requiert une expertise certaine (B).

---

<sup>182</sup> Conseil d'État français, 21 décembre 2000, avis sur le projet de loi organique relative aux lois de finances, point 3.

## A- Une traduction financière de la politique gouvernementale

Il est possible de partir d'un principe simple : c'est le pouvoir exécutif qui détermine et conduit la politique de la nation. Ce principe est affirmé dans les États étudiés. Ainsi, la constitution burkinabé dispose que c'est le gouvernement qui conduit la politique de la nation<sup>183</sup> tandis que c'est le président du Faso qui « fixe les grandes orientations de la politique de l'État »<sup>184</sup> ; celle nigérienne précise que c'est le gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation<sup>185</sup>. Au Bénin, c'est le président de la République qui est en charge des deux aspects, détermination et conduite de la politique de la nation<sup>186</sup>. Ainsi, dans tous les États étudiés<sup>187</sup>, la détermination et la conduite de la politique de la nation sont une compétence du pouvoir exécutif. En cas de bicéphalisme de ce dernier, cette mission peut être confiée à l'un ou l'autre des organes le constituant, ou aux deux organes à la fois. Quel que soit le cas de figure, elle reste une des attributions ontologiques et régaliennes de ce pouvoir.

Les juridictions constitutionnelles veillent, au demeurant, au respect de ces prescriptions constitutionnelles. C'est ainsi que, saisie dans le cadre d'une controverse liée à la gratuité de l'enseignement public au Bénin, la Cour constitutionnelle a rappelé qu'« il revient donc au chef de l'État, dans le cadre de la détermination et de la conduite de la politique de la nation, de veiller à sa mise en œuvre progressive »<sup>188</sup>. Le Conseil constitutionnel français, quant à lui, a décidé que le gouvernement tient de ces prescriptions (article 20 de la constitution française), une « liberté d'appréciation et d'adaptation (...) dans la détermination et la conduite de la politique de la nation »<sup>189</sup>. Il est allé plus loin en précisant qu'il ne saurait être porté atteinte à cette liberté<sup>190</sup>. Partant, il a émis une réserve de constitutionnalité suivant laquelle un document d'évaluation prospective prévu par la LOLF de 2001 ne saurait revêtir qu'un caractère indicatif. En d'autres termes, un tel document ne saurait lier pleinement le gouvernement au risque de

---

<sup>183</sup> République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 61.

<sup>184</sup> *Ibid.*, art. 36.

<sup>185</sup> République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 76.

<sup>186</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 54.

<sup>187</sup> V. aussi les articles 50 de la constitution de Côte d'Ivoire, 45 de la constitution de Guinée, 53 de la constitution du Mali, 42 et 53 de la constitution du Sénégal et 77 de la constitution du Togo.

<sup>188</sup> Décision DCC 12-010 du 24 janvier 2012. V. un autre exemple dans la décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010 de la même juridiction.

<sup>189</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. n° 90.

<sup>190</sup> *Ibid.*

compromettre la liberté susévoquée.

Il est à noter que, même à l'intérieur du pouvoir exécutif, cette disposition reçoit une protection constitutionnelle. C'est en effet sur ce fondement que le Conseil constitutionnel ivoirien a déclaré contraires à la constitution certaines dispositions d'une résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU). Pour cette juridiction, ladite résolution accordait au premier ministre des pouvoirs manifestement incompatibles avec la compétence exclusive que le chef de l'État détient de la constitution en matière de détermination et de conduite de la politique de la nation<sup>191</sup>.

Dire que c'est le pouvoir exécutif qui est responsable de la détermination et de la conduite de la politique nationale n'est pas sans conséquence. En effet, comme le relève le professeur Xavier VANDENDRIESSCHE, cette prérogative constitutionnelle de l'exécutif a « une autre signification sur laquelle la doctrine s'est beaucoup moins attardée : ce n'est pas le parlement qui détermine la politique nationale »<sup>192</sup>. Le rôle du parlement, en ce domaine, se limiterait donc à mettre les moyens à la disposition du gouvernement. Or, au premier chef de ceux-ci se trouvent les instruments juridiques que constituent les lois. C'est par leur biais que prennent corps les divers choix de l'exécutif dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale. On comprend alors que la majorité des lois soit d'origine gouvernementale, surtout dans les systèmes juridiques comme ceux des États de l'Afrique occidentale francophone où le pouvoir exécutif a formellement, avec le parlement, l'initiative législative<sup>193</sup>.

Statistiquement, de 2005 à 2009, les projets de loi ont représenté plus de 85% des lois votées au Sénégal. En 2007, pas une seule proposition de loi n'a pris forme définitive au Sénégal<sup>194</sup>. Il en est de même au Togo en 2011<sup>195</sup>. Cela confirme le constat suivant

---

<sup>191</sup> Conseil constitutionnel ivoirien, décision n° 2006-019/CC/SG du 6 décembre 2006, contrôle de constitutionnalité de la résolution 1721 (1<sup>er</sup> novembre 2006) du Conseil de sécurité des Nations unies. Pour un commentaire de cette décision, v. D. MELEDJE, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, Abidjan, CNDJ, 2012, pp. 531-547 et L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, op. cit., pp. 298-311.

<sup>192</sup> X. VANDENDRIESSCHE, « Le parlement entre déclin et modernité », *Revue Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 61.

<sup>193</sup> Art. 57 de la constitution du Bénin, art. 97 de la constitution du Burkina-Faso, art. 42 de la constitution de la Côte d'Ivoire, art. 84 de la constitution de Guinée, art. 75 de la constitution du Mali, art. 109 de la constitution du Niger, art. 80 de la constitution du Sénégal et art. 83 de la constitution du Togo.

<sup>194</sup> I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, op. cit., p. 47. De façon plus actualisée, I. NDIAYE,

lequel « les propositions de loi sont rares ; c'est le gouvernement qui dépose quasiment tous les textes examinés par les députés »<sup>196</sup>. Au Bénin, sur la base des informations obtenues au niveau des services du parlement, on remarque qu'environ 90% des lois votées par chaque législature, depuis 1991, sont d'origine gouvernementale<sup>197</sup>.

Cette situation n'est pas nouvelle. Déjà en 2001, le président de l'Assemblée nationale béninoise de l'époque faisait le constat suivant : « Ce qui s'observe, c'est que de plus en plus, le pouvoir exécutif et le pouvoir juridictionnel se renforcent au détriment du législatif. Nous adoptons, nous modifions des textes ! Mais, l'initiative nous en échappe chaque jour davantage. Nous sommes réduits à servir de faire-valoir aux projets gouvernementaux. »<sup>198</sup>. Dans le même sens, la doctrine a pris acte de cette situation<sup>199</sup>, un auteur<sup>200</sup> allant même jusqu'à utiliser l'expression de « loi administrative » pour souligner l'origine majoritairement gouvernementale des lois.

---

« Le juge constitutionnel, l'accès au pouvoir et son exercice », in *colloque sur le thème : Le juge constitutionnel et le pouvoir politique*, Cotonou, CJA, 2014, p. 8 soutient que « plus de 90% de la production législative est d'origine exécutive ».

<sup>195</sup> Assemblée nationale (Togo), *Rapport statistique de l'année parlementaire 2011, 2012*, pp. 10 et 11.

<sup>196</sup> PNUD et IUP, *Stratégie de renforcement des capacités de l'Assemblée nationale du Togo*, 2008, p. 11.

<sup>197</sup> Cette estimation est confortée par l'opinion de I. SALAMI et D. GANDONOU, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, Cotonou, Éditions CEDAT, 2014, p. 328 et A. ADELOUI, « Le parlement dans le régime politique béninois », in *colloque sur le thème : La constitution béninoise du 11 décembre 1990, un modèle pour l'Afrique ?*, Cotonou, 2012, p. 13.

<sup>198</sup> Président de l'Assemblée nationale du Bénin (Adrien HOUNGBEDJI), « Discours à l'occasion de l'ouverture de la première session ordinaire de l'année 2001 », *Journal Le Matinal*, n° 956, 13 avril 2001, p. 10.

<sup>199</sup> « Un parlement est souvent décrit comme un organisme qui fait la loi. Une telle définition est trompeuse. Les parlements font rarement la loi, dans le sens d'élaborer de façon indépendante des projets de loi et de les travailler pour en faire des mesures cohérentes de politique publique. ». P. NORTON, « La nature du contrôle parlementaire », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 7.

« C'est le gouvernement qui est l'atelier législatif et le parlement se borne à entériner les projets de loi d'origine gouvernementale. Si cela est, dans une large mesure, compréhensible parce que constatable dans la plupart des démocraties avancées où l'essentiel des lois proviennent de l'exécutif... ». I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, op. cit., p. 52.

« Pour les Français, le parlement est d'abord l'institution qui vote la loi, même si, depuis quelque temps, une évidence s'est imposée à leurs yeux, à savoir qu'il n'est plus véritablement – si tant est qu'il l'ait jamais été – à l'initiative des lois ». A. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 109.

Pour V. TOPANOU, « L'équilibre des pouvoirs dans la constitution béninoise », *Revue Droit béninois*, n° 1, 2012, p. 52, « l'exécutif est le véritable auteur des lois » au Bénin.

« On est conduit à conclure que le rôle du parlement dans l'élaboration des lois est des plus limités ; il n'a guère le droit d'initiative, et il n'a même pas le droit de veto. ». G. BRAIBANT, « Qui fait la loi ? », *Revue Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 44.

<sup>200</sup> Y. GAUDEMET cité par B. CAMGUILHEM, « L'illusoire personnalité juridique des assemblées parlementaires », *RDP*, n° 4, 2013, p. 847.

C'est donc aujourd'hui un constat répandu<sup>201</sup> d'évoquer le parlement comme « la mère adoptive des lois »<sup>202</sup>. Cela se justifie par la portée nouvelle de la loi en tant qu'instrument juridique et politique. Expression de la volonté générale<sup>203</sup>, elle est demeurée ; mais plus encore, elle est le moyen privilégié de concrétisation de ses choix par le pouvoir exécutif. En résumé, on gouverne en légiférant. On serait même tenté d'affirmer qu'on ne saurait gouverner sans légiférer. En cela, la loi devient un moyen d'action privilégié pour le pouvoir exécutif.

Ce qui est valable pour l'ensemble des lois l'est davantage pour la loi de finances. En effet, c'est elle qui, suivant une formule qui varie peu ou prou en fonction des LOLF des États, détermine chaque année « la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte... »<sup>204</sup>. Elle constitue donc un outil de premier plan pour l'exécutif, car elle contient les moyens financiers sans lesquels il lui serait impossible de réaliser ses actions projetées. Bien plus qu'un simple document descriptif des ressources et des charges étatiques pour une année, la loi de finances rend compte des orientations fondamentales de l'exécutif en matières politique, économique, sociale, etc. C'est « la traduction financière de sa vision politique »<sup>205</sup>.

La loi de finances est, de ce point de vue, comparable à une véritable déclaration annuelle de politique générale. Décide-t-on d'améliorer les conditions de travail des enseignants, il faudra l'inscrire dans la loi de finances de l'année sous la forme d'une augmentation des dépenses salariales relatives à ce secteur. Décide-t-on de lutter contre la pollution en créant un impôt supplémentaire sur les véhicules polluant le plus, l'un des moyens pour rendre effective cette décision sera de l'inscrire dans la loi de finances de l'année. Ce sont là quelques exemples qui montrent le caractère déterminant de la loi de finances dans la mise en œuvre de la politique de l'exécutif, politique sur la base de

---

<sup>201</sup> La situation semble, à première vue, différente dans le seul régime considéré par la doctrine comme véritablement présidentiel, c'est-à-dire dans le régime politique américain. Le Congrès américain est textuellement le titulaire de l'initiative législative (art. 1<sup>er</sup> de la constitution des États-Unis). Mais, ce serait ne pas tenir compte de l'action législative indirecte du pouvoir exécutif par le biais des parlementaires qui lui sont acquis.

<sup>202</sup> R. CHINAUD, « Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement ? », *Revue Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 99.

<sup>203</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 1984, 228 p.

<sup>204</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 3.

<sup>205</sup> M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques, op. cit.*, p. 247.



laquelle les divers électeurs lui ont accordé leur confiance et dont il sera, à l'échéance, seul comptable devant eux.

Pour reprendre les termes du professeur Paul Marie GAUDEMET, la loi de finances est tout simplement, pour l'exécutif, « l'expression privilégiée de sa politique »<sup>206</sup>. La même idée est présente chez plusieurs autres auteurs. Ainsi, le budget est appréhendé, au sens économique, comme le « programme financier de la puissance publique »<sup>207</sup>. Sa fonction essentielle est « de traduire financièrement les choix fondamentaux d'une équipe gouvernementale ou les réponses suscitées par la conjoncture présente... »<sup>208</sup>.

Au bénéfice de ces considérations, il devient légitime que la préparation de la loi de finances soit confiée exclusivement au pouvoir exécutif<sup>209</sup>. Le contraire reviendrait à faire du parlement le maître de la politique nationale, en violation des dispositions constitutionnelles. Cette situation a été récapitulée par monsieur Raymond MUZELLEC au moyen du syllogisme suivant : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation (...) ; or, par-dessus tout, le budget exprime cette politique, donc le budget ne peut être que l'œuvre du gouvernement. »<sup>210</sup>. Au surplus, l'expertise nécessitée par la préparation de la loi de finances rend difficilement imaginable le fait de confier cette tâche à un organe autre que l'exécutif.

## **B- Un exercice d'experts**

Il a été montré ci-devant la forte proportion des projets de loi dans l'ensemble des lois au sein des États étudiés. L'initiative législative parlementaire y est atrophiée et, parfois, mise en branle uniquement dans le dessein de servir le pouvoir exécutif. C'est

---

<sup>206</sup> P. M. GAUDEMET, « Budget et gouvernement », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 191. V. aussi L. TROTABAS et J. M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, op. cit., p. 67 : « C'est lui (le premier ministre) qui doit (...) déterminer pour l'année suivante les grandes masses de crédits budgétaires qui permettront de conduire sa politique ».

<sup>207</sup> P. LLAU, « Budget (notion économique) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 180.

<sup>208</sup> G. ORSONI, *Science et législation financières*, op. cit., pp. 140-141.

<sup>209</sup> « Si l'on s'émeut des restrictions apportées (...) à la capacité de proposition législative, on oublie trop souvent que ces mécanismes ne sont que la conséquence de cette capacité confiée au gouvernement responsable de concevoir la politique nationale... ». I. DIALLO, « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire », art. précité, p. 9.

<sup>210</sup> R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques*, 16e éd., Paris, Sirey, 2013, p. 13.

ainsi qu'au Sénégal, « l'exécutif ne concède(ra)it l'initiative législative que pour les lois et amendements embarrassants pour lui »<sup>211</sup>.

Cet état de fait n'est pas prioritairement dû à une démotivation des parlementaires ou à un désintérêt de ces derniers quant à l'élaboration de la loi. En vérité, il cache un problème moins évident : celui de la difficulté croissante des parlementaires à traduire en actes législatifs leurs prises de position. On pourrait voir dans la disproportion entre les moyens dont dispose le parlement, comparativement au gouvernement, un premier élément explicatif<sup>212</sup>. Pendant que l'administration publique béninoise, par exemple, comprend des dizaines de milliers de personnes<sup>213</sup> disposant d'une expertise couvrant un vaste champ, l'administration parlementaire compte environ une centaine de membres<sup>214</sup>. À ceux-ci, il convient d'ajouter les quatre-vingt-trois parlementaires, tout en relevant que ces derniers ne disposent pas toujours de l'expertise nécessaire pour conduire d'un bout à l'autre un processus d'élaboration législative.

Du reste, comme le faisait observer l'économiste John Stuart MILL, « en fait de législation comme d'administration (...), la seule chose dont une assemblée représentative soit capable n'est pas de faire la besogne elle-même, mais de la faire faire, de décider à qui

---

<sup>211</sup> À titre d'exemple, on peut citer : la proposition de loi constitutionnelle instaurant le « dauphinat » (1976), qui avait permis à Abdou Diouf d'arriver au pouvoir, en 1981, sans subir l'épreuve du suffrage universel ; la proposition de modification de la constitution supprimant le quart bloquant et le principe de la limitation des mandats (1998) et la proposition de loi « Ezzan » (2005) amnistiant de plein droit toutes les infractions criminelles et correctionnelles commises en relation avec les élections situées entre 1983 et 2004. I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal, op. cit.*, p. 47.

<sup>212</sup> C'est aussi l'opinion du professeur Victor TOPANOU qui estime « qu'aujourd'hui, tous régimes politiques confondus, la plupart des lois sont d'origine gouvernementale. Cette tendance est encore plus accentuée dans les démocraties nouvelles où les moyens, aussi bien humains que financiers, sont fortement disproportionnés entre l'exécutif qui détient l'administration et tous les moyens y afférents et les députés qui ont à peine des assistants pour les aider dans leurs tâches. ». V. TOPANOU, « Quel régime pour quel modèle ? », in J. AÏVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 313.

<sup>213</sup> Il ressort de l'examen de la loi de finances pour 2015 (art. 51) que l'effectif approximatif de la fonction publique béninoise est de 100330 personnes.

<sup>214</sup> Nos entretiens au niveau de l'Assemblée nationale béninoise (le 26 mars 2015) ont révélé que l'effectif de cette institution, hormis les députés, se situe autour d'une centaine de personnes. En réalité, il est difficile d'avancer un chiffre exact à cause de l'existence d'un personnel contractuel à effectif fluctuant. Par exemple, chaque député a droit à un cabinet. À cet effet, il obtient une « indemnité compensatrice de fonctionnement de cabinet particulier » afin de s'en constituer un. Mais, dans la pratique, peu de députés utilisent ces fonds pour ce faire. Il est donc difficile de savoir combien de personnes sont au total affectées à l'accomplissement des missions de l'Assemblée nationale. Cependant, si l'on veut s'en tenir au personnel technique permanent qui est impliqué dans ces missions, les estimations communiquées le situent autour de quarante (dix assistants de commissions, plus les membres de la Direction des services législatifs du parlement).

on la confiera, et, une fois qu'elle est faite, de lui accorder ou de lui refuser la sanction nationale »<sup>215</sup>. Ce point de vue est partagé par le professeur Gaston JÈZE qui, tout en la fustigeant, tente de justifier l'incompétence technique des parlementaires : « Ce n'est pas pour obtenir des compétences techniques que sont créés les parlements. Leur mission essentielle est d'exprimer l'opinion moyenne des différentes classes de la nation sur la solution des grands problèmes sociaux. »<sup>216</sup>.

Il reste à savoir si cette opinion peut être pertinemment exprimée par des individus dépourvus de toute compétence technique, d'un minimum de connaissances. Il s'agit là d'un véritable débat de fond sur lequel le Niger semble avoir une position plus « progressiste » que les autres États de la sous-région. En effet, il a fait l'option d'exiger que la liste des partis aux élections législatives comporte au moins 75% de titulaires du brevet d'études du premier cycle (BEPC) ou de son équivalent et au plus 25% de candidats ne remplissant pas cette condition<sup>217</sup>. Ce choix de rang constitutionnel positionne en toile de fond de la réflexion sur cette question l'épineux problème de l'analphabétisme des parlementaires dans un environnement marqué par des taux d'analphabétisme de la population eux-mêmes très élevés<sup>218</sup>.

En tout état de cause, cette incompétence technique des parlementaires, qu'elle soit justifiable ou non, les disqualifie en matière de préparation de la loi de finances. Cette

---

<sup>215</sup> P. LAUVAUX, « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », *Revue Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 14.

<sup>216</sup> Cité par J. MOLINIER, « L'apport de Gaston JÈZE à la théorie des finances publiques », art. précité, p. 66.

<sup>217</sup> République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 84 : « Les listes des partis politiques, des groupements de partis ainsi que celles des candidats indépendants doivent obligatoirement compter, au moins, 75% de candidats titulaires, au moins, du brevet d'études du premier cycle (BEPC) ou de son équivalent et 25%, au plus, de ceux ne remplissant pas cette condition... ». Il faut signaler qu'au Bénin, lors d'un colloque organisé pour faire le bilan des cinquante premières années d'existence du parlement, plusieurs participants se sont prononcés en ce sens. V. P. METINHOUE, « Du Conseil général du Dahomey à l'Assemblée nationale constituante (décembre 1946 - novembre 1960) », in *Cinquante ans de vie parlementaire au Bénin*, Cotonou, FIC, 2011, p. 44 : « On ne saurait considérer la présence à l'hémicycle d'hommes et de femmes ne sachant ni écrire ni lire aucune langue comme un progrès, surtout que de la première législature du renouveau démocratique à ce jour, personne n'a jamais envisagé de traduire les débats des parlementaires dans les langues nationales. » et J. AÏVO, « Le parlement béninois sous le renouveau démocratique : réussites et échecs », in *Cinquante de vie parlementaire au Bénin*, Cotonou, FIC, 2011, p. 156 : « L'on peut (...) envisager, par exemple, qu'un niveau d'instruction soit requis pour être candidat aux élections législatives. Par exemple, l'obtention préalable du baccalauréat. Il s'agit, dans tous les cas, d'une option fondamentale au regard des insuffisances que ce nivellement par le haut tend à corriger. ».

<sup>218</sup> Les statistiques officielles situent les taux d'alphabétisation en Afrique occidentale francophone en dessous de 60%. Ces taux se trouvent parmi les plus faibles au monde. [http://www.statistiques-mondiales.com/alphabetisation\\_afrique.htm](http://www.statistiques-mondiales.com/alphabetisation_afrique.htm), consulté le 20 mars 2014.

situation est aggravée par le fait que le budget moderne a gagné en complexité et est devenu le réceptacle de politiques non plus seulement financières (au sens « jézien » de la couverture des charges publiques<sup>219</sup>), mais aussi économiques et sociales. En d'autres termes, tout comme l'État moderne, le budget moderne est interventionniste. « Il est l'instrument de l'intervention économique de l'État au travers de trois modalités d'action : la régulation conjoncturelle par le rythme de croissance des dépenses et leur choix, la mise en œuvre de politiques structurelles (éducation, recherche, infrastructures, etc.), la redistribution des revenus et la solidarité (revenu minimal d'insertion, allocations familiales, système fiscal, etc.) »<sup>220</sup>. Les recettes et les dépenses qui y sont retracées deviennent autant de moyens d'action sur les structures et la conjoncture économiques et sociales. Le passage à l'État-providence<sup>221</sup> a inexorablement accru les difficultés d'élaboration du budget.

À vrai dire, la confection du budget est actuellement un vaste travail technique qui ne saurait être assumé ni par les parlementaires ni par le gouvernement à proprement parler. L'énorme collecte d'informations nécessitée, les simulations économiques exécutées, les évaluations financières réalisées... ne peuvent être effectuées que par un organe technique que ne sont ni l'un ni l'autre. Mais, puisque cet organe, l'administration financière étatique, est formellement placé sous l'autorité de l'exécutif, on assimile

---

<sup>219</sup> Il faut relever que, même en se limitant à ce seul aspect financier, l'augmentation du niveau des dépenses publiques complexifie la construction du budget. Or, cette augmentation est observable un peu partout. Paul LEROY-BEAULIEU a même identifié des « causes constantes, naturelles ou artificielles qui font monter chaque année les budgets » (p. 159). Elles sont au nombre de six (l'augmentation du prix de la vie et des salaires, l'extension des attributions de l'État ou le développement des services dont il se charge, l'accroissement de la dette publique, le développement des dépenses militaires, le relâchement du contrôle produit par une grande prospérité et le caractère de plus en plus démocratique du gouvernement). Les deux premières sont indépendantes de la volonté des hommes politiques tandis que les quatre autres sont contingentes. V. P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 1, *op. cit.*, pp. 159-169.

<sup>220</sup> S. HEL-THELIER et alii, « La prise de décision et la procédure budgétaire en France », *OCDE, Budget et décisions politiques, Documents Sigma*, n° 8, 1996, p. 103.

<sup>221</sup> Le terme d'État-providence est ici usité pour désigner, très simplement, un État qui se consacre à des tâches autres que celles régaliennes. Son utilisation présente ne fait donc pas cas des controverses suivant lesquelles le modèle actuel d'État serait un modèle hybride fait, à la fois, de distanciation et d'implication dans l'économie (un État simultanément gendarme et providence). À titre d'exemple, pour J. SILICANI, « L'État régulateur », in F. ROUVILLOIS (dir.), *Vers l'État optimal*, Paris, La Documentation française, 2012, pp. 87-89, le modèle actuel serait celui de l'État-régulateur. Ce modèle ferait suite aux échecs des modèles d'État-providence et d'État-minimal (ou État « minimalitaire », pour reprendre l'expression de Marcel PRÉLOT, cité par P. AMSELEK, « Peut-il y avoir un État sans finances ? », art. précité, p. 280). L'État-régulateur est ce type d'État qui « agit indirectement en créant, dans tous les domaines, un environnement propice au bon fonctionnement de la société et de l'économie et il veille à ce bon fonctionnement. » (p. 89).

facilement l'un à l'autre<sup>222</sup>. Il s'ensuit que la préparation du budget, suivant la formule de Paul LEROY-BEAULIEU, « appartient naturellement au pouvoir exécutif »<sup>223</sup>.

Au-delà de l'aspect technique, il faut signaler que l'effet du nombre ne joue pas non plus en faveur du parlement. C'est son caractère d'organe délibérant qui est ici en cause et qui le rend peu capable de préparer le budget. « Cela paraît tellement aller de soi qu'on n'y prête plus attention »<sup>224</sup>. En effet, au regard de la divergence d'intérêts au sein du parlement, il devient difficilement concevable de le penser capable de trancher, initialement et à temps, des questions aussi complexes que celles budgétaires.

L'expérience des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques françaises, marquées par une prééminence des commissions des finances des assemblées dans l'élaboration du budget, est édifiante sur ce point. Le résultat de cette prééminence fut une « utilisation systématique du procédé des douzièmes provisoires »<sup>225</sup>. En effet, « sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, il était très fréquent, pour ne pas dire habituel, que le budget ne soit pas adopté pour le 1<sup>er</sup> janvier »<sup>226</sup>. Cette utilisation quasi permanente des douzièmes provisoires, « sans justification et sans l'excuse d'un événement de force majeure intérieur ou extérieur »<sup>227</sup>, qui n'a pris fin qu'avec la rationalisation du rôle du parlement dans la procédure budgétaire, démontre les risques liés à la responsabilisation effective du parlement en matière de préparation de la loi de finances.

On pourrait même, sur le fondement des observations du professeur Allen SCHICK, avancer l'hypothèse d'une prise de conscience de ces lacunes par les parlementaires eux-mêmes. Celui-ci rapporte, à travers des propos qui méritent d'être

---

<sup>222</sup> Il faut souligner que pour contrecarrer cette difficulté technique, le Congrès américain dispose, depuis le *Congressional Budget Act* de 1974, d'un *Congressional Budget Office* (CBO). C'est un organe indépendant d'études et d'évaluations qui lui permet d'avoir une forte autonomie dans la procédure budgétaire. Situation inédite, le Congrès américain, lors de l'examen du budget, a donc la possibilité de prendre comme point de départ le projet présenté par l'exécutif ou d'y substituer ses propres évaluations. Pour approfondir, lire E. ZOLLER, « Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis », art. précité, pp. 267-308, notamment p. 281 et Parlement européen, *Construire une démocratie à l'échelle d'un continent. Congrès des États-Unis, Parlement européen : fonctions et dépenses*, op. cit., pp. 61-62. Évidemment, cette situation est fort éloignée de celle des États étudiés où la dépendance à l'égard du projet de budget de l'exécutif est un truisme.

<sup>223</sup> P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, op. cit., p. 20.

<sup>224</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du parlement », art. précité, p. 308.

<sup>225</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 197.

<sup>226</sup> M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, op. cit., p. 158.

<sup>227</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 196.

restitués *in integrum*, que : « Aussi improbable que cela puisse paraître aux défenseurs contemporains de l'activisme du parlement, il en est allé autrement pendant des siècles, et ce, dans de nombreux pays. Le parlement a volontairement cédé le pouvoir budgétaire à l'exécutif parce qu'il acceptait le point de vue selon lequel les parlementaires ne peuvent réprimer leur inclination politique à diminuer les impôts et à accroître les dépenses. Les parlements ont confié le pouvoir budgétaire au gouvernement parce qu'ils n'avaient pas confiance en leur capacité de prendre des décisions financières responsables. »<sup>228</sup>. Une illustration intéressante est fournie à ce propos par la Chambre des communes anglaise. Le 9 février 1863, elle renonça *proprio motu* à son droit d'initiative concernant les dépenses de la milice, décidant qu'à l'avenir ces dépenses, comme toutes les autres, seraient évaluées et proposées par les ministres de la Couronne<sup>229</sup>.

Des données empiriques sont venues conforter cette thèse. C'est ainsi qu'il a été montré, dans un rapport publié par la Commission européenne<sup>230</sup>, qu'il existe une corrélation entre la capacité du parlement à amender le budget et les résultats de l'exécution du budget. Concrètement, la restriction des capacités d'amendement du budget des parlementaires et la mise en place de règles de discipline budgétaire se seraient traduits par des niveaux de déficit et d'endettement public relativement faibles.

Pour toutes ces raisons, la préparation de la loi de finances est « une compétence exclusive du pouvoir exécutif »<sup>231</sup> dans la plupart des États, et particulièrement dans ceux

---

<sup>228</sup> A. SCHICK, « Les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire », in *colloque sur le thème : Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du parlement*, Paris, Sénat français et OCDE, 2001, p. 21. V. une affirmation similaire à propos des États d'Amérique latine dans C. SANTISO, « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », *RFAP*, n° 117, 2006, p. 151 : « L'indiscipline parlementaire, qui a traditionnellement caractérisé le rôle du parlement en matière budgétaire, a fini par convaincre, tant la classe politique que la représentation parlementaire elle-même, que la centralisation du processus budgétaire et la limitation des prérogatives budgétaires du parlement contribuent à une plus grande discipline fiscale ».

<sup>229</sup> P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, *op. cit.*, p. 113. Il faut souligner qu'à l'origine, cette renonciation avait pour but d'encadrer l'exécutif. L'objectif était de subordonner le moindre financement accordé par le parlement à une demande expresse des ministres de la Couronne, et d'accroître la responsabilité de ces derniers devant le parlement. Dans le même temps, plus aucun parlementaire ne pouvait proposer d'ouvrir spontanément des crédits au gouvernement. Ce n'est que plus tard que cette renonciation s'est transformée en une auto-limitation des parlementaires afin d'éviter des propositions financières problématiques. V. A. GUIGUE, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, *op. cit.*, pp. 296 et 367-368.

<sup>230</sup> Citée par A. SCHICK, « Les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire », art. précité, p. 21.

<sup>231</sup> A. DIOUKHANÉ, *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 79.

de l'Afrique occidentale francophone. Comment l'exécutif met-il alors en œuvre cette prérogative ?

## **Paragraphe 2 : La mise en œuvre de la prérogative gouvernementale**

La préparation de la loi de finances est une entreprise de longue haleine. Dans le cadre des développements subséquents, il aurait été possible d'en faire une description linéaire. Une telle option présente peu d'intérêt puisque la plupart des manuels de finances publiques y consacrent une large part de leurs développements<sup>232</sup> (sous réserve des différences existantes en fonction des États). L'option choisie a donc consisté à s'intéresser principalement à deux éléments-clés de la procédure. Ceux-ci rendent compte tant de sa forme (le type de procédure choisie par les États d'Afrique occidentale francophone et ses implications) que de son fond (les difficultés rencontrées par ces États dans la matérialisation de ce choix). Ainsi, la procédure choisie a un caractère « descendant » (A). Quant aux difficultés, elles sont variées et ont pour conséquence de mettre en échec les nombreuses tentatives de normalisation dont ladite procédure fait l'objet (B).

### **A- Le choix d'une procédure descendante**

En matière de préparation budgétaire, il existe globalement deux sortes de procédures. Les unes sont dites « ascendantes », et les autres, « descendantes »<sup>233</sup>. Dans de nombreux États, à l'instar de ceux étudiés, ce sont les procédures « descendantes » (ou « hiérarchiques ») qui sont privilégiées lors de la préparation du budget. Elles « imposent

---

<sup>232</sup> V. entre autres, J. L. ALBERT, *Finances publiques, op. cit.*, pp. 373-389 ; R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques, op. cit.*, pp. 151-187 ; A. PAYSANT, *Finances publiques, op. cit.*, pp. 129-187 et T. OUATTARA, *L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien*, Bamako, éditions Jamana, 2002, pp. 252-257.

<sup>233</sup> Sur les différences entre ces procédures, leurs avantages et leurs inconvénients, on pourra se reporter à J. BLONDAL, « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n° 4, vol. 2, 2003, pp. 14-16 et BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, Pretoria, CABRI Secretariat, 2009, p. 6. Les procédures ascendantes sont également qualifiées de « collégiales » car elles dispersent l'autorité de prise de décision budgétaire entre les différents ministres et responsables d'institutions. Chaque responsable décide souverainement de sa demande initiale de crédits et la transmet au ministre en charge des finances. Ce n'est qu'après cela que débutent les négociations internes à l'exécutif en vue de l'obtention d'une première mouture du budget. Cette manière de procéder possède de nombreux inconvénients. D'abord, elle institue un « marché de dupes » au sein de l'exécutif, les demandes initiales étant presque toujours exagérées. Ensuite, les négociations prennent beaucoup de temps puisqu'aucun cadre n'avait été défini au départ pour plafonner les demandes de crédits. Enfin, il a été remarqué que ce type de procédure était associé à des déficits budgétaires plus importants. Cela est notamment dû à la difficulté à contenir, sur le tard, les demandes de crédits des ministères « dépensiers ».

une contrainte rigoureuse sur le budget et concentrent l'autorité de prise de décisions entre les mains du ministre des finances »<sup>234</sup>. Ce dernier devient alors un acteur incontournable de la procédure (1).

Point de départ de cette procédure, l'exécutif prend, sur la base des recommandations du ministre des finances, une décision politique contraignante en vue de plafonner<sup>235</sup> le montant total des dépenses et de le répartir entre les divers ministères. La fixation de ces limites est faite à l'aide d'un document de cadrage, lui-même inspiré des documents nationaux d'orientation en matière économique et sociale. C'est la filiation avec ces documents prospectifs qui fait du document de cadrage budgétaire plus qu'un simple résumé de chiffres encadrant les demandes de crédits des ministères et institutions (2).

### **1- Le ministre chargé des finances, un acteur incontournable de la procédure**

En France, la dénomination de ministre des finances est apparue, pour la première fois, à l'occasion de la formation du troisième gouvernement de Georges POMPIDOU, le 8 janvier 1966<sup>236</sup>. Elle fut alors attribuée à Michel DEBRÉ, le principal acteur de la rédaction de la constitution française de la V<sup>e</sup> République. Depuis lors, l'habitude a été prise d'attribuer ce poste, et donc le ministère correspondant, à des personnalités de premier plan.

Pareillement, en Afrique occidentale francophone, le ministre des finances constitue une figure centrale de l'exécutif. C'est lui qui « est responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect de l'équilibre budgétaire et financier défini par celle-ci »<sup>237</sup>.

Il est vrai que le ministre chargé des finances, dans les États ouest-africains francophones, ne dispose pas, comme son homologue anglais (le chancelier de

---

<sup>234</sup> BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique, op. cit.*, p. 6.

<sup>235</sup> L'ampleur de ce plafonnement est variable en fonction du niveau de détail de la contrainte dans la nomenclature budgétaire. Au Mali et en Guinée, il est effectué au niveau des chapitres budgétaires. Au Burkina-Faso, les limites sont fixées au niveau des lignes budgétaires. Il est à remarquer que de telles contraintes sont inexistantes dans des pays comme l'Afrique du Sud ou le Zimbabwe. BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique, op. cit.*, p. 7.

<sup>236</sup> J. GICQUEL, « Le ministre des finances dans le cadre de la réforme des finances publiques », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, p. 47.

<sup>237</sup> UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 11.



l'Échiquier), d'une supériorité de droit sur ses collègues<sup>238</sup> ; mais, en fait, il dispose d'une certaine primauté sur les ministres « dépensiers ». Si les textes ne lui accordent aucun pouvoir hiérarchique sur ces derniers, il en reçoit parfois concernant les agents publics sous leur autorité. C'est ainsi que, dans plusieurs États membres de l'UEMOA, « lorsqu'un agent commet une faute de gestion (...) ou un manquement aux règles de discipline dans le domaine budgétaire ou financier, le pouvoir disciplinaire (...) est exercé par le ministre en charge des finances, quel que soit le ministère de rattachement de l'agent »<sup>239</sup>.

Plus encore, le ministre chargé des finances est bien le seul à être expressément cité dans les « constitutions financières » desdits États<sup>240</sup>. Cela tient à la place centrale qu'il occupe dans le processus budgétaire, tant à la phase de préparation de la loi de finances qu'à celle de son exécution. L'importance de cette place a d'ailleurs été reconnue, en ce qui concerne le Niger, par le Fonds monétaire international (FMI)<sup>241</sup>.

---

<sup>238</sup> Cette supériorité lui permet, en cas de refus par ses collègues de procéder à des modifications qu'il a demandées, d'effectuer lui-même ces modifications dans leurs demandes budgétaires. M. DUVERGER, *Finances publiques, op. cit.*, p. 304. V. aussi R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques, op. cit.*, p. 157. Remarquons à ce sujet qu'en Allemagne, le ministre des finances a un droit de veto sur les modifications budgétaires et seule une majorité de ministres du gouvernement, y compris le chancelier, peut le remettre en cause. F. LACASSE, « Budgets et politiques : questions, tensions et solutions », *OCDE, Budget et décisions politiques, Documents Sigma*, n° 8, 1996, p. 40.

<sup>239</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 84. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 100 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 95 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 83 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 83. À l'évidence, cette disposition paraît problématique. Faute de cas concrets (la disposition n'est pas encore appliquée) pour sous-tendre l'analyse, on ne saurait en apprécier immédiatement toute la portée.

<sup>240</sup> En dehors des dispositions précitées, v. République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 55 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 44 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 52 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 54 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 55 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 56 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 55 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 56.

La référence au ministre en charge des finances dans les « constitutions financières » est diversement appréciée en doctrine. Certains y voient un renvoi « excessif, en tant qu'il accorde, d'une certaine manière, à celui-ci un statut quasi constitutionnel ». J. P. CAMBY in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, Paris, LGDJ, 2011, p. 265.

<sup>241</sup> « Le ministre des finances occupe une place centrale dans le système de gestion des finances publiques ». FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, 2013, p. 24.

Pour en rester uniquement à la phase de formulation budgétaire, le processus descendant choisi par les États étudiés implique une définition des orientations générales économiques et financières par les services du ministre des finances. Ce sont également ces mêmes services qui définissent les niveaux de dépenses souhaitables et veillent à ce que ceux finalement retenus soient en accord avec les capacités nationales de financement. Ce faisant, le ministre des finances a la latitude d'intervenir dans les affaires des autres ministres au nom d'une cohérence globale et du respect d'un équilibre économique et financier dont il est le gardien. « Ministre de l'équilibre budgétaire »<sup>242</sup>, ou encore « défenseur des caisses publiques »<sup>243</sup>, le ministre chargé des finances a aussi pour rôle de procéder à l'évaluation des recettes. Il est, *a posteriori*, pratiquement le seul en charge de leur recouvrement.

Ses nombreuses attributions, justifiant sa position centrale dans le processus budgétaire, ne sont pas toujours agréablement perçues par les autres intervenants du processus. Il lui est souvent reproché une rigueur excessive et inopportune. Les ministres « dépensiers » maugréent souvent contre un homme à la tête d'une administration de « mangeurs de chiffres sans cœur (...), conservateurs jusqu'à la mort, aveugles aux réalités sociales et sourds aux demandes politiques, usurpant les fonctions de décideurs de la politique publique sous prétexte d'impératifs budgétaires »<sup>244</sup>. Le ressentiment se développe davantage quand le document de cadrage budgétaire, élaboré par les services du ministère des finances, ne rencontre pas les attentes des ministères « dépensiers ».

## **2- Le document de cadrage budgétaire, plus qu'un simple récapitulatif des plafonds envisagés de dépenses.**

C'est le document qui fixe les plafonds souhaités de dépenses des différents ministères à l'entame de la procédure de préparation du budget. Il est élaboré par les services du ministère chargé des finances, soumis au conseil des ministres, puis adressé à chaque ministère ou institution par le chef de gouvernement<sup>245</sup>. Il prend généralement la forme d'une lettre circulaire.

---

<sup>242</sup> G. JÈZE, « Le rôle du ministre des finances dans une démocratie », *RSLF*, 1929, p. 7.

<sup>243</sup> P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>244</sup> F. LACASSE, « Budgets et politiques : questions, tensions et solutions », art. précité, p. 38.

<sup>245</sup> V. par exemple, République du Sénégal, *Décret n° 2009-85 du 30 janvier 2009 relatif à la préparation du budget de l'État*, art. 11.

En Afrique occidentale francophone, les documents de cadrage budgétaire s'inscrivent dans un processus vaste et graduel qui fait d'eux des documents indicatifs des plafonds de dépenses budgétaires envisagés pour l'année, mais aussi des documents d'orientation politique par excellence. En effet, le processus de leur élaboration trouve son origine dans les documents de stratégies de réduction de la pauvreté<sup>246</sup>. Il s'agit de documents qui, sur la base des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), définissent les objectifs, stratégies et moyens qu'un pays envisage utiliser afin de promouvoir la croissance et lutter contre la pauvreté. Autrement dit, ce sont des documents d'orientation détaillant, sur une période donnée, les stratégies globale et sectorielles de lutte contre la pauvreté.

Ces documents ont pris naissance, en Afrique occidentale francophone<sup>247</sup>, vers la fin des années 1990, suite aux recommandations des partenaires techniques et financiers au nombre desquels se trouvent la Banque mondiale et le Fonds monétaire international<sup>248</sup>. À partir de ces documents, les États établissent des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT)<sup>249</sup>, documents de programmation financière couvrant une période allant de trois à

---

<sup>246</sup> Actuellement, les intitulés de ces documents varient en fonction des États. À celui classique de « document de stratégies de réduction de la pauvreté » a été substituée une pluralité d'intitulés. Cette pluralité s'accompagne d'une tentative de rénovation de ces documents. Le changement nominatif en constitue d'ailleurs un signe. Ainsi, au Bénin, ce document est actuellement intitulé stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP). Au Burkina-Faso, il est question de stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD). Au Niger, c'est le plan de développement économique et social (PDES) qui fait office de document de ce type tandis qu'au Togo, c'est la stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE), et au Sénégal, c'est la stratégie nationale de développement économique et social (SNDES).

<sup>247</sup> Ce repère temporel vaut également pour la plupart des autres pays d'Afrique. En effet, qu'ils soient francophones ou anglophones, une des caractéristiques communes des systèmes de préparation budgétaire des pays africains, avant la fin des années 1990, était l'« absence de cadre de dépenses à moyen terme ». I. LIENERT, « Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique », art. précité, p. 45.

<sup>248</sup> Ces institutions ont fait de l'élaboration desdits documents des conditionnalités pour bénéficier de leurs financements. C'est ainsi que la quatrième condition pour accéder au mécanisme de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE) est d'« avoir formulé un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) basé sur un vaste processus participatif ». Pour approfondir ce point, lire L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, op. cit., pp. 194-195.

<sup>249</sup> Les CDMT se distinguent des CBMT (cadres budgétaires à moyen terme). Ces derniers contiennent non seulement des projections de dépenses, mais aussi celles de recettes sur la période envisagée. Sur les CDMT dans les pays de l'UEMOA (origine, pratiques, avantages...), lire 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 2, 2011, pp. 407-425. V. aussi D. ZOURE, « CDMT et GAR : défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne », *RFFP*, n° 109, 2010, pp. 215-228 ; M. RAFFINOT et B. SAMUEL, « Les cadres de dépenses à moyen terme : un

six ans et représentant une traduction financière des orientations contenues dans les stratégies de réduction de la pauvreté. En clair, les CDMT récapitulent les dépenses nécessaires, à moyen terme, à l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté et, par ricochet, ceux du millénaire pour le développement. De ce point de vue, même s'il faut reconnaître que les CDMT n'ont pas de force juridique contraignante, il est possible d'appréhender le document de cadrage budgétaire comme une tranche annuelle de ceux-ci.

Ainsi présenté, on remarque clairement une volonté de mettre le budget au service de la lutte contre la pauvreté. L'articulation des documents le laisse percevoir aisément. Des stratégies nationales de réduction de la pauvreté sont définies en tenant compte des OMD. Ces stratégies nationales sont ensuite déclinées dans des CDMT, tant au niveau global qu'aux niveaux sectoriels. Les CDMT couvrent une période plus ou moins longue et permettent, après un découpage annuel, d'obtenir un cadrage pour l'élaboration du budget. L'importance des CDMT est accentuée dans le cadre des processus de budgétisation par programmes<sup>250</sup> dans lesquels les États ouest-africains francophones essaient de s'insérer, tant bien que mal, depuis une dizaine d'années<sup>251</sup>.

Néanmoins, des inquiétudes subsistent quant à la qualité des documents de cadrage élaborés et à leur utilisation effective. Au Niger, comme le souligne le FMI dans son rapport d'évaluation du système de gestion des finances publiques, leur contenu révèle de nombreuses insuffisances. « Les plafonds de dépenses par titre et par administration ne distinguent pas les services votés des mesures nouvelles. Ils n'intègrent pas les éléments de calcul des coûts des projets et programmes (indices de prix) indispensables pour leur évaluation. Enfin, les plafonds ne prennent pas en compte les dépenses relatives aux

---

instrument utile pour les pays à faible revenu ? », *Revue Stateco*, n° 100, 2006, pp. 105-120 et L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso, op. cit.*, p. 209-211.

<sup>250</sup> Dans ce cadre, les CDMT reçoivent une appellation nouvelle : document de programmation pluriannuelle des dépenses. Ils sont approuvés en conseil des ministres, publiés et soumis à un débat au parlement. La directive UEMOA portant lois de finances leur consacre (avec le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle) un titre entier. V. UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, titre V et art. 57.

<sup>251</sup> Suite aux recommandations des partenaires extérieurs, le Burkina-Faso et le Mali ont entamé une expérience de budgétisation par programmes en 1997. Ont suivi le Bénin en 2000, le Sénégal en 2001, puis les autres pays. V. Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA, op. cit.*, p. 13 et A. PARIENTE et A. COULIBALY, « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *RFFP*, n° 98, 2007, p. 35.

projets et programmes financés par l'extérieur.»<sup>252</sup>. L'évaluation fustige également l'absence de véritable liaison entre les estimations des années ultérieures (n+2 et n+3) des CDMT et les plafonds de dépenses fixés au moment de l'élaboration des cadrages budgétaires propres à ces années. Au Togo, une étude a pu faire état d'« un cadre de dépenses à moyen terme peu crédible »<sup>253</sup>. Des efforts restent donc à faire en termes de sincérité des documents de base de préparation de la loi de finances. Ces efforts devront être étendus à la normalisation de la phase de préparation budgétaire qui est mise à rude épreuve par certaines pratiques.

## **B- La normalisation éprouvée de la procédure**

Le droit financier des pays ouest-africains francophones fait état de l'existence de textes encadrant la phase de préparation de la loi de finances. L'autorité juridique de ces textes varie. Ainsi, ce sont généralement des décrets<sup>254</sup> qui déterminent les grandes lignes de la procédure de préparation de la loi de finances. Ces décrets ont le mérite d'être clairs et d'instituer des étapes précises pour la préparation de ladite loi. Chaque année, sont ensuite adoptés des textes *ad hoc* pour la concrétisation des différents actes de la procédure. Ils prennent la forme d'arrêtés, de circulaires ou d'instructions du ministre chargé des finances.

Cette manière de procéder rend compte d'une tentative de normalisation de la procédure d'élaboration de la loi de finances. Cependant, cette normalisation est éprouvée par divers éléments qui tiennent au respect approximatif du calendrier fixé (1) et à la maîtrise perfectible des techniques de prévision de recettes et de dépenses (2).

### **1- Le respect approximatif du calendrier fixé**

La préparation de la loi de finances est un long processus qui s'étend sur plusieurs mois. En Afrique, son point de départ varie en fonction des pays<sup>255</sup>. C'est ainsi qu'en Guinée, elle débute neuf mois avant le commencement de l'exercice considéré. Au

---

<sup>252</sup> FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., p. 43.

<sup>253</sup> S. PAGNOU, « Les récentes évolutions de la gestion publique financière au Togo », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, pp. 7-8, en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/deuxieme-2eme-numero-special.html>, consulté le 19 septembre 2012.

<sup>254</sup> Par exemple, les décrets béninois n° 2011-554 du 24 août 2011, sénégalais n° 2009-85 du 30 janvier 2009 et nigérien n° 2003-243/PRN/MF/E du 30 septembre 2003.

<sup>255</sup> Pour des informations détaillées sur les dates de démarrage de la préparation du projet de loi de finances en Afrique, lire BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, op. cit., p. 4.

Burkina-Faso et au Mali, l'exécutif entame cette phase huit mois avant le commencement de l'exercice. Ces chiffres constituent une moyenne puisque, sur le même continent, on rencontre des pays qui entament la préparation de la loi de finances onze mois avant le commencement de l'exercice considéré (Le Lesotho par exemple) et d'autres qui ne l'entament que cinq mois avant (Madagascar par exemple).

Cette durée moyenne de la phase de préparation de la loi de finances en Afrique occidentale francophone a pu être considérée comme trop courte<sup>256</sup>. Cependant, il est difficile de l'évaluer en l'absence de critères objectifs définis par les États. La durée de cette phase budgétaire initiale est souvent fixée empiriquement, en référence aux heurs et malheurs des expériences passées. Cette difficulté est accentuée par l'inexistence de normes internationales en la matière, ce qui se justifie dans une certaine mesure. En effet, la durée optimale de la phase de préparation de la loi de finances est déterminée par des facteurs qui varient largement en fonction des États. Ainsi en est-il de la stabilité de l'économie qui conditionne la capacité à se doter de prévisions fiables sur une période plus ou moins longue, ou encore de la taille et de la réactivité de l'administration en charge du processus.

Déjà, il est louable que des dates soient fixées pour servir à définir un chronogramme de la préparation de la loi de finances. Mais, en pratique, celles-ci sont difficilement respectées. Il est possible d'illustrer cette difficulté à respecter les échéances fixées par le cas du Niger. Pour les années 2012 et 2013, le calendrier budgétaire y prévoyait l'envoi des lettres indiquant les plafonds de dépenses aux institutions et ministères « dépensiers » avant le 15 juin. Cet envoi a été réalisé certes, mais avec du retard, quoique léger<sup>257</sup>. Dans le même sens, ledit calendrier fixait un délai de 15 jours aux institutions et ministères « dépensiers » pour préparer et déposer leurs projets de budget au ministère des finances, soit le 30 juin. Ce délai semblait manifestement insuffisant. Pour preuve, la pratique s'en est écartée. C'est ainsi que pour le budget relatif à la gestion 2012

---

<sup>256</sup> B. IMBERT, *Modernisation des procédures budgétaires dans les pays en développement : l'exemple de l'UEMOA*, Mémoire de master en droit, Université Jean Moulin - Lyon 3, 2011, p. 106. Il faut remarquer à ce propos qu'une durée trop longue n'est pas non plus souhaitable, car elle rend vaine les efforts d'exactitude dans la prévision. L'exemple de la France, vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle, où les budgets étaient présentés onze à douze mois avant le début de l'exercice budgétaire, est illustratif. V. P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, *op. cit.*, pp. 21-24.

<sup>257</sup> Il est évalué à moins d'une semaine. FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, *op. cit.*, p. 43.

par exemple, le délai a été de trois semaines au lieu de deux<sup>258</sup>.

Cette difficulté à respecter les échéances fixées n'est pas propre au Niger. En 2007, l'évaluation portant sur la gestion des finances publiques au Bénin, effectuée suivant la méthodologie *public expenditure and financial accountability* (PEFA), dénonçait déjà ce travers. En l'occurrence, le rapport fustigeait « les décisions tardives des instances supérieures du gouvernement en matière de cadrages budgétaires »<sup>259</sup>. Sept années plus tard, la situation ne s'est pas sensiblement améliorée puisqu'il ressort de l'évaluation PEFA de 2014 que des retards importants ont été enregistrés au niveau de certaines activités prévues<sup>260</sup>. Ainsi, les concertations relatives aux prévisions de ressources ont été effectuées le 22 avril 2013 au lieu du 11 avril 2013, la lettre de cadrage budgétaire a été transmise aux ministères le 25 juillet 2013 au lieu du 24 juin 2013<sup>261</sup>. Dans ces conditions, on peut se réjouir des efforts accomplis par le Sénégal et la Côte d'Ivoire<sup>262</sup> afin de respecter les délais prévus dans ce cadre.

Au-delà du respect effectif du calendrier adopté à la phase de préparation de la loi de finances, c'est le niveau de maîtrise des techniques de prévision budgétaire des administrations financières ouest-africaines qui paraît peu rassurant.

---

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> A. ACHOUR et alii, *Évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)*, SOFRECO et Union européenne, 2007, p. 5. De même, l'évaluation des pratiques au Burkina-Faso révèle des difficultés à respecter le calendrier fixé (note B au niveau de l'indicateur concerné), même si le rapport affirme pudiquement que le calendrier budgétaire serait, « pour l'essentiel, respecté ». M. DEHOVE et alii, *Mesure de la performance du système de gestion des finances publiques au Burkina-Faso selon la méthodologie PEFA*, Ministère de l'économie et des finances, 2010, p. 47

<sup>260</sup> N. LOKPE et alii, *Seconde évaluation de la performance de la gestion et du système des finances publiques au Bénin selon la méthodologie PEFA*, Rapport provisoire, 2014, p. 53.

<sup>261</sup> Il est à remarquer que cette date initialement prévue est en contradiction avec l'article 11 du décret relatif à la préparation du budget (précité) qui prévoit une transmission au plus tard le 15 juin.

<sup>262</sup> Lors d'évaluations PEFA récentes, le Sénégal et la Côte d'Ivoire ont obtenu la note A, la meilleure, en ce qui concerne l'indicateur PI-11 (i) : Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier. V. A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal*, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques, ADE et Union européenne, 2011, p. 41 et R. CAUNEAU, *Rapport d'évaluation de la mise en oeuvre du plan de réforme des finances publiques (volet système de gestion des finances publiques)*, Ministère de l'économie et des finances, 2012, p. 6.

## 2- La maîtrise perfectible des techniques de prévision

Généralement, la loi de finances est présentée comme un acte de prévision et un acte d'autorisation. En tant qu'acte de prévision, la loi de finances retrace les recettes et les dépenses envisagées pour l'année à venir. Cette prévision budgétaire dépend étroitement d'un autre type de prévision, celle économique<sup>263</sup>. En effet, c'est en se fondant sur les hypothèses économiques relatives à la vie nationale et à celle internationale que l'administration en charge de la préparation du budget parvient à dégager les niveaux de recettes et dépenses prévisionnels.

La prévision budgétaire diffère selon qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses. Les techniques employées ne sont pas identiques<sup>264</sup>.

On sait qu'en matière de recettes, la technique de la pénultième année fut l'une des premières utilisées. Introduite dans le système budgétaire français par le comte DE VILLÈLE à l'occasion de l'établissement du projet de budget pour l'année 1823<sup>265</sup>, cette technique consistait à reprendre comme prévisions pour l'année à venir (n+1), les derniers résultats d'exécution budgétaire connus, autrement dit, les réalisations de recettes de l'année n-1. Selon son auteur, il s'agissait de rechercher plus d'exactitude et moins d'arbitraire dans la détermination des recettes<sup>266</sup>. Cette méthode fut utilisée par certains États africains pendant la période postcoloniale. Mais, comme ce fut le cas beaucoup plus tôt en France, les fluctuations de la conjoncture économique ont eu raison d'elle et ont conduit à son abandon à partir des années 1990<sup>267</sup>.

En effet, si en période de stabilité économique, cette méthode peut se révéler avantageuse, en raison notamment de sa simplicité et de son caractère économique, il en va autrement lorsque la conjoncture économique varie. La technique de la pénultième année

---

<sup>263</sup> Sur l'interdépendance entre les prévisions économiques et budgétaires, cf. P. LLAU, « Prévisions économiques et prévisions budgétaires », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 14-15.

<sup>264</sup> Sur les techniques de prévision des recettes et dépenses budgétaires, on pourra lire pour approfondir, R. MUZELLE et M. CONAN, *Finances publiques, op. cit.*, pp. 168-175 ; A. PAYSANT, *Finances publiques, op. cit.*, p. 149-163 et J. L. ALBERT, *Finances publiques, op. cit.*, pp. 383-386 ;

<sup>265</sup> P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, *op. cit.*, p. 42 et P. M. GAUDEMET et J. MOLINIER, *Finances publiques*, t. 1, *op. cit.*, p. 241.

<sup>266</sup> « Pour estimer à l'avance l'importance de ces produits, nous sommes forcés de baser sur l'expérience du passé les probabilités de l'avenir. ». Comte de Villèle, *Exposé des motifs du projet de loi de finances de 1823*.

<sup>267</sup> V. A. DIOUKHANÉ, *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal, op. cit.*, pp. 76-77.



se révélait donc incompatible avec la réalité économique contemporaine, essentiellement fluctuante par nature. Concrètement, cette technique entraînait une mauvaise estimation des recettes, car elle ne tenait pas véritablement compte de leur progression ou de leur régression. Corrélativement, les dépenses étaient fixées à un seuil qui ne correspondait pas à la réalité. Elles étaient alors très souvent révisées en cours d'exécution budgétaire.

L'abandon de la pénultième année, justifié par le souci de coller au plus près à la réalité économique, a permis l'émergence d'une autre technique de prévision des recettes : la méthode directe ou l'évaluation directe. Elle consiste à appliquer directement la législation financière aux données macroéconomiques disponibles. En matière fiscale par exemple, il s'agira d'appliquer le taux de l'impôt concerné<sup>268</sup> à sa base d'imposition espérée, cette base étant elle-même déterminée à partir de calculs économiques plus ou moins complexes. Il est évident que cette façon de faire présente l'argument de la précision et du réalisme. Cependant, compte tenu de sa technicité, l'évaluation directe implique de disposer d'outils technologiques avancés et de données statistiques récentes, ce qui n'est pas toujours le cas des États ouest-africains francophones. Cela constitue une première difficulté à laquelle ils font face dans l'usage de cette technique.

Nonobstant les difficultés qui y sont liées, le recours à cette technique s'est généralisé dans les États étudiés. C'est ainsi qu'au Mali, « l'évaluation prévisionnelle des recettes se fonde sur une méthode consistant à évaluer le rendement probable de chaque source de recettes à partir des informations économiques les plus récentes »<sup>269</sup>. Dans certains États, l'évaluation directe est édulcorée par une dose de pénultième année en ce que l'on recourt simultanément aux résultats d'exécution des années précédentes. C'est le cas au Togo où « les prévisions des recettes se font à partir des tendances et de la moyenne arithmétique des réalisations des années précédentes »<sup>270</sup>.

En ce qui concerne les dépenses, leur prévision reste marquée par la traditionnelle dichotomie entre les services votés et les mesures nouvelles. À l'instant présent, en dépit des réformes budgétaires entamées depuis quelques années en Afrique occidentale francophone, cette distinction perdure dans les législations financières nationales et

---

<sup>268</sup> Nous prenons l'exemple d'un impôt *ad valorem*.

<sup>269</sup> Direction générale du budget / Ministère de l'économie et des finances (Mali), *Le budget citoyen du Mali*, Bamako, 2011, p. 3.

<sup>270</sup> S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, *op. cit.*, p. 96. Cette façon de procéder est connue sous le nom de pénultième année corrigée.

continue de guider l'évaluation des dépenses pendant la préparation de la loi de finances<sup>271</sup>. « Les services votés représentent le minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le parlement »<sup>272</sup>. Le Conseil constitutionnel français, prenant appui sur cette définition, a censuré l'inscription au titre des services votés des crédits concernant la création d'une Délégation générale à l'information au motif qu'il ne s'agissait pas de la « poursuite » de l'exécution d'un service public<sup>273</sup>.

La détermination du montant des services votés, dans le projet de loi de finances, ne représente pas un véritable problème puisqu'elle consiste à reconduire le montant de l'année passée, en y appliquant quelques ajustements<sup>274</sup>. Quant aux mesures nouvelles, elles peuvent être définies, de façon négative, comme la part des dépenses qui n'est pas constitutive de services votés. Elles sont déterminées à l'aide d'une approche qui n'est pas sans rappeler celle de l'évaluation directe des recettes.

Le constat qui se dégage en Afrique de l'Ouest francophone, suite au rapprochement entre les prévisions et les réalisations budgétaires, est celui d'une maîtrise approximative des techniques utilisées dans ce cadre. Il est vrai qu'il est dans la nature de telles prévisions de rarement correspondre exactement aux réalisations. Il est tout aussi vrai que des efforts ont été déployés dans ce cadre depuis de nombreuses années et produisent timidement leurs fruits. On se souvient de « l'exemple effarant du ministre nigérien des finances expliquant, sans réelle amertume, aux députés que le taux de réalisation du budget de 1993 était de l'ordre de 20% »<sup>275</sup>. Sauf extraordinaire, de telles situations n'ont plus cours. Mais, il n'en demeure pas moins que la situation actuelle des États étudiés, du point de vue de la fiabilité de leurs prévisions budgétaires, reste préoccupante.

---

<sup>271</sup> Au mieux, l'usage de la technique des services votés subsiste comme une mesure transitoire (quand la nouvelle LOLF, inspirée des méthodes de budgétisation par la performance, n'y fait plus référence) lorsqu'elle n'est pas consacrée par la LOLF comme c'est le cas au Burkina-Faso.

<sup>272</sup> République du Togo, *Loi organique n° 2008-19 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances*, art. 34. *Idem* dans République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art 40.

<sup>273</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 74-53 DC du 30 décembre 1974. V. aussi la décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982.

<sup>274</sup> Les services votés et les mesures nouvelles seront étudiés, de façon plus détaillée, en abordant le second chapitre de ce titre.

<sup>275</sup> M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, Thèse de doctorat en droit, Université des sciences sociales de Toulouse, 1999, p. 265.

Selon les critères de la méthodologie PEFA, pour être réalistes, les recettes doivent être réalisées pour un taux compris entre 94% et 112%. Selon les mêmes critères, hormis la dette publique et les dépenses exécutées sur ressources extérieures, l'écart maximum tolérable en matière de dépenses réalisées, par rapport aux prévisions initiales, est de 15%. De façon globale, les taux d'exécution enregistrés dans les États ouest-africains francophones continuent d'ignorer ces critères. Au Bénin, il ressort du rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010 que les recettes n'ont été recouvrées qu'à hauteur de 53%<sup>276</sup>. Quant aux dépenses, leur taux d'exécution était de 49%<sup>277</sup>. Au Niger, le taux d'exécution des dépenses pour l'année 2009 était de 59,82%<sup>278</sup>. En Côte d'Ivoire, les recettes extérieures pour l'année 2013 n'ont été recouvrées qu'à hauteur de 75,73%<sup>279</sup>.

La situation est plus inquiétante lorsqu'on s'intéresse au détail. Par exemple, pour l'année 2010, au Bénin, seules 2% des dépenses en capital sur ressources extérieures ont été exécutées<sup>280</sup>. Ce constat de faible exécution, démultiplié sur plusieurs autres lignes budgétaires, a conduit la juridiction financière béninoise à conclure à l'« insincérité » des prévisions, tant en recettes qu'en dépenses<sup>281</sup>. Relativement à la loi de finances 2010, le même constat a été fait, avec une certaine exaspération, par la Cour des comptes du Togo : « Cette situation (recouvrements effectifs trop faibles ou trop forts) amène la Cour à

---

<sup>276</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, 2013, p. 34.

<sup>277</sup> *Ibid.* Trois années plus tard (en 2013), malgré une amélioration, les résultats d'exécution obtenus en recettes (88%) et dépenses (69%) n'ont toujours pas satisfait les critères PEFA. Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013*, 2014, p. 22.

<sup>278</sup> Cour des comptes (Niger), *Rapport général public 2012*, 2013, p. 100.

<sup>279</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2013 : résumé*, 2014, p. 2.

<sup>280</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 58. En 2009, 2011, 2012 et 2013, les taux étaient respectivement de 3%, 6%, 3% et 5%. Le Ministère des finances a expliqué ces faibles taux par les défaillances dans le circuit de prise en compte et d'utilisation des ressources extérieures et la complexité des procédures des bailleurs de fonds. Dans le même sens, au Togo, pour l'année 2014, le taux d'exécution des dépenses d'investissement sur financement extérieur s'est élevé, au premier trimestre de l'année, à 4,6%. Cf. Direction de l'économie / Ministère de l'économie et des finances (Togo), *Rapport d'exécution du budget de l'État au premier trimestre 2014*, 2014, 12 p.

<sup>281</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, pp. 99-108. Depuis lors, la situation ne s'est pas sensiblement améliorée puisque ladite juridiction a évoqué, dans son rapport pour l'année 2013, « des prévisions de recettes peu réalistes » (p. 87) et « l'insincérité des prévisions de dépenses » (p. 89). V. Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013*, 2014, 104 p.

s'interroger encore une fois sur la sincérité des prévisions budgétaires (...) »<sup>282</sup>. Plus loin dans son rapport, la juridiction financière n'hésitera pas à déclarer que « les prévisions sont sous-estimées et manquent de réalisme »<sup>283</sup>. Il est difficile de formuler un autre avis surtout que, sur certaines lignes budgétaires, les réalisations pour ladite année sont de l'ordre de 1435%<sup>284</sup>. Les mêmes constats sont valables au Niger<sup>285</sup> et au Burkina-Faso<sup>286</sup>. Comment peut-on alors expliquer une si faible prévisibilité des recettes et dépenses budgétaires ?

Il est raisonnablement possible de l'imputer à ce qu'un auteur<sup>287</sup> a appelé « les préoccupations budgétaires conjoncturelles ». En d'autres termes, les fluctuations liées à la conjoncture économique internationale, les « mouvements d'humeur » de certains partenaires techniques et financiers se traduisant par des reports de décaissements, les revendications sociales observées en cours d'année... seraient les causes des écarts observés. Mais, l'observateur averti de la scène politique ouest-africaine francophone serait tenté de faire valoir une autre explication, à savoir que ces prévisions ne sont pas toujours uniquement guidées par la scientificité, mais dépendent aussi de facteurs extraéconomiques. C'est que les techniques de prévision ci-dessus exposées ne sont pas toujours les seuls éléments déterminant le niveau des prévisions. Parfois, ces techniques sont écartées au profit d'un marchandage qui tient plus du jeu politique que de la volonté d'aboutir à des résultats scientifiques. Par exemple, compte tenu du « poids politique » de certains ministres, le ministre chargé des finances préférera inscrire au budget les montants demandés par eux plutôt que de se lancer dans une confrontation dont l'issue pourrait lui être dommageable. Un autre exemple est celui où le chef de gouvernement ordonne de surévaluer les prévisions budgétaires et escompte un effet psychologique de croyance d'amélioration du niveau de vie au sein de la population. Une telle situation de « placebo

---

<sup>282</sup> Cour des comptes (Togo), *Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État, gestion 2010*, 2013, p. 20.

<sup>283</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>284</sup> *Ibid.*, p. 22. Il s'agissait du recouvrement des droits et frais administratifs concernant les secteurs de l'élevage et de la pêche.

<sup>285</sup> « En dépit des efforts récents, l'utilisation des techniques de prévisions de recettes reste peu maîtrisée ». FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, *op. cit.*, pp. 29-30.

<sup>286</sup> Certaines recettes du budget général de l'État sont exécutées à 700% (p. 41), d'autres à 20% (p. 40). Ces taux tiennent compte des titres émis sur restes à recouvrer. De même, en matière de dépenses, on assiste à des dépassements au niveau de certains postes et des sous-consommations au niveau d'autres (p. 65). Cour des comptes (Burkina-Faso), *Rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2011*, 2013, 128 p.

<sup>287</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, *op. cit.*, p. 290.

budgétaire » a été récemment dénoncée au Togo<sup>288</sup> et au Bénin<sup>289</sup>.

La préparation de la loi de finances devient, dans un tel environnement, le point de rencontre de dynamiques différentes et, parfois, contradictoires<sup>290</sup>. La prouesse revient alors à les concilier et à faire prévaloir, autant que possible, une certaine rationalité économique et sociale. Cette tâche n'est pas aisée. Elle se trouve davantage compliquée par la nécessité de prendre en compte les recommandations et directives des partenaires extérieurs.

## **Section 2 : Une préparation influencée par des contraintes extérieures**

L'importance de la prise en compte de la conjoncture économique internationale dans l'élaboration des prévisions budgétaires a été évoquée plus tôt. En effet, il y a une influence naturelle de ces données sur les niveaux prévisionnels de recettes et dépenses budgétaires<sup>291</sup>.

---

<sup>288</sup> « En effet, lors de la préparation du budget, le ministère (des finances) renvoie à ces deux directions générales (Douanes et Impôts) les prévisions que celles-ci ont envoyées en leur demandant de les revoir à la hausse ». S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, op. cit., p. 96.

<sup>289</sup> G. AMANGBEGNON, « Projet de budget de l'État gestion 2014 : 1117 milliards pour quel impact réel ? », *Journal Africatime*, 2013, en ligne : <http://fr.africatime.com/benin/communiques/projet-de-budget-de-l'Etat-gestion-2014-1117-milliards-pour-quel-impact-reel>, consulté le 10 janvier 2014.

<sup>290</sup> Pierre LALUMIÈRE envisageait d'ailleurs la loi de finances comme « un ensemble de mesures de compromis entre des objectifs souvent diamétralement opposés ». P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, op. cit., p. 194.

<sup>291</sup> Sur cette influence du contexte international sur les politiques monétaire et budgétaire nationales, lire M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, op. cit., pp. 126-130. À titre d'illustration, il a pu être soutenu que, compte tenu de sa faible importance dans le commerce mondial, l'Afrique n'aurait pas subi les contrecoups de la crise financière et économique des années 2007-2008, pourtant qualifiée de « choc sans précédent depuis la fin de la seconde guerre mondiale » (J. ARTHUIS, « La dégradation des finances publiques : la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 85). On sait désormais qu'il n'en est rien. « La thèse de l'immunité africaine face à la crise internationale ne résiste pas à l'examen » (P. JACQUEMOT, *L'Afrique subsaharienne dans la crise financière : vulnérabilités, convoitises et résiliences*, Paris, IRIS, 2011, p. 14). De façon plus précise, l'auteur note que « l'effet de la crise peut être comparé à celui d'une vague déferlante : elle accélère la vitesse des bons surfeurs et fait chuter les autres » (p. 2). Sur le même sujet, on pourra lire aussi A. NYEMBWE MUSUNGAIE et H. MBANTSHI MINGASHANGA, « L'Afrique subsaharienne face à la crise financière et économique mondiale : impact et stratégies mises en place », *Revue Dounia*, n° 2, 2009, pp. 102-114. Certains des documents accompagnant les projets de loi de finances des États mentionnaient d'ailleurs cet événement, avec parfois une certaine emphase. C'est le cas du rapport économique et financier 2012 du Bénin (p. 8) : « L'économie béninoise sort progressivement de la récession qu'elle connaît depuis 2009 en lien avec la crise financière internationale... ».

En dehors de cette influence extérieure à la phase de la préparation budgétaire, il est possible d'en identifier une d'un autre type<sup>292</sup> : celle des acteurs internationaux<sup>293</sup>. Cette influence n'est pas propre à l'Afrique occidentale francophone. En effet, il a été remarqué concernant les pays occidentaux que le « glissement des principales politiques législatives aux mains de décideurs qui se trouvent hors du circuit parlement - gouvernement constitue la caractéristique la plus évidente de la phase actuelle »<sup>294</sup> de l'évolution des sociétés. Pareillement, le professeur Robert HERTZOG a noté que les réactions des marchés financiers « sont davantage redoutées par les gouvernements » que celles des parlements<sup>295</sup>. Partant entre autres de cette observation, il établira un constat de l'aspiration du pouvoir financier hors de l'État<sup>296</sup>.

Ce constat peut être transposé, *mutatis mutandis*, à l'Afrique de l'Ouest francophone en ce qui concerne la phase de préparation de la loi de finances. La différence essentielle réside en ce que ce ne sont pas ici les réactions des marchés financiers qui sont « redoutées », mais plutôt celles des partenaires techniques et financiers (paragraphe 1) et des organisations communautaires (paragraphe 2).

---

<sup>292</sup> Il est possible de penser aux contraintes liées aux acteurs locaux dans les États, étant entendu que ces derniers accordent, de plus en plus, un rôle majeur à la décentralisation administrative. Mais, ce n'est pas de cette influence qu'il est ici question.

<sup>293</sup> Sur ce sujet, on pourra aussi lire Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, op. cit., pp. 51-103.

<sup>294</sup> L. VIOLANTE, « Les parlements, la démocratie et le processus budgétaire », in *colloque sur le thème : Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du parlement*, Paris, Sénat français et OCDE, 2001, p. 16. Un exemple assez illustratif peut être cité en ce sens. Pour son budget 2015, la France avait prévu un déficit public (4,3%) qui dépassait les normes autorisées au niveau de l'Union européenne. Sous la pression de la Commission européenne, la France a dû réajuster son budget et réaliser plus de trois milliards d'économies afin de se rapprocher des objectifs européens. V. M. VISOT, « Budget : Paris tente d'éviter le clash avec Bruxelles », *Journal Le Figaro*, 28 octobre 2014, en ligne : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/10/27/20002-20141027ARTFIG00252-la-france-modifie-son-budget-pour-repondre-aux-exigences-de-bruxelles.php>, consulté le 10 novembre 2014.

<sup>295</sup> R. HERTZOG, « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », *RFFP*, n° 79, 2002, p. 272. Ce constat de surpuissance contemporaine des marchés financiers et des agences de notation est assez souvent posé en doctrine. C'est lui qui permet à S. YONABA, « La prise de décision budgétaire dans le système financier des États d'Afrique subsaharienne », art. précité, p. 135, note 2 d'affirmer que « ... même dans ces États développés, ce pouvoir de décision budgétaire n'est pas toujours localisé là où l'on était en droit de le trouver ! ». La même idée se retrouve chez E. DOUAT, « La décision financière et sa dimension politique », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, p. 34 : « On le voit très clairement, la décision politique des États souverains demeure encadrée par les conditions financières fixées par les agences de notation ».

<sup>296</sup> R. HERTZOG, « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », art. précité, pp. 274-275.

## **Paragraphe 1 : Le poids des partenaires techniques et financiers**

Nombreux sont les partenaires au chevet des pays en développement, en particulier ceux de la région ouest-africaine francophone. Au premier rang de ceux-ci se trouvent les organisations internationales à caractère économique (FMI, Banque mondiale, OCDE...). Interviennent également, de façon individuelle, certains États. Tous ces acteurs exercent, lors de la préparation du budget, une influence certaine. Cette dernière est légitimée par les engagements internationaux auxquels ont souscrit les États concernés (A), même si, de plus en plus, les controverses s'intensifient autour de ses conséquences (B).

### **A- Une influence légitimée par les engagements internationaux**

De nombreux traités et accords internationaux lient les pays développés à ceux moins développés d'Afrique. En vertu de ceux-ci, les premiers s'engagent à apporter une assistance aux seconds. Une lecture des documents budgétaires des États d'Afrique occidentale permet de se rendre compte de la part considérable des financements extérieurs dans leurs budgets. En 2013, le financement budgétaire extérieur représentait 18% du montant prévisionnel total des dépenses au Bénin, 10% au Burkina-Faso, 18% en Côte d'Ivoire et 16% au Sénégal<sup>297</sup>. Ce phénomène est amplifié, comme le note la Chambre des comptes du Bénin, par un « recours (d'année en année) à des ressources extérieures de plus en plus importantes pour équilibrer la loi de finances »<sup>298</sup>.

Tout porte donc à croire qu'en l'absence de telles ressources, lesdits États se trouveraient rapidement dans un état d'asthénie financière et dans l'incapacité de procéder aux dépenses les plus essentielles. En effet, si l'on considère qu'« en moyenne, les dépenses d'investissement des États (en Afrique de l'Ouest) sont à 80% constituées de ressources externes contre 20% pour les ressources internes, concentrées principalement sur les contreparties nationales »<sup>299</sup>, il devient difficile de penser un quelconque développement de ceux-ci en l'absence de ressources extérieures. Le cas du Togo, frappé d'anathème par la communauté internationale, et privé en conséquence de ses

---

<sup>297</sup> Calculs effectués par nous sur la base des montants inscrits dans les lois de finances.

<sup>298</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>299</sup> B. IMBERT, *Modernisation des procédures budgétaires dans les pays en développement : l'exemple de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 13.

financements pendant la période allant du début des années 1990 à celui des années 2000, est suffisamment illustratif<sup>300</sup>.

Il faut préciser qu'à ce financement extérieur inscrit au budget national et dont le contenu est très diversifié<sup>301</sup> s'ajoute le financement extrabudgétaire. Ce dernier n'est retracé que de manière éparsée et en dehors des documents budgétaires<sup>302</sup>. Cette précision permet de mieux apprécier l'ampleur des ressources mises à la disposition des États concernés.

Mais, paradoxalement, cette aide n'est pas toujours utilisée de façon optimale par ces derniers. Parfois, elle n'est consommée que dans une très faible proportion. À titre d'exemple, au Sénégal, en 2007, environ la moitié des financements dans ce cadre est restée non consommée. Ceci a justifié le constat de la Cour des comptes suivant lequel « l'importance des ressources non consommées pose le problème de la capacité d'absorption des financements sur ressources extérieures »<sup>303</sup>. Dans le même sens, il a été indiqué qu'au Bénin, en 2012 et 2013, les dépenses en capital sur ressources extérieures n'ont été exécutées qu'à des niveaux respectifs de 3% et 5%<sup>304</sup>.

En tout état de cause, le niveau de financement extérieur élevé, au vu du montant total des dépenses effectuées, donne un droit de regard aux partenaires techniques et financiers dans la préparation de la loi de finances. On en veut pour preuve que les montants des diverses lignes budgétaires font l'objet d'âpres négociations avec le FMI,

---

<sup>300</sup> Suite au constat d'un déficit démocratique et d'une dégradation de la situation des droits de l'homme, l'Union européenne a suspendu sa coopération avec le Togo en septembre 1993. Le dégel n'est intervenu qu'avec l'élection d'un nouveau président en 2005 et l'engagement de celui-ci à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. Pour approfondir, lire T. KPOBIE, *Action internationale en faveur de la démocratisation au Togo*, Mémoire de master en droit, Université de Lomé, 2012, 86 p.

<sup>301</sup> Pour l'Union européenne, « le dialogue sur les politiques à suivre, les transferts financiers vers le compte du trésor public du pays partenaire, l'évaluation des performances et le renforcement des capacités, sur la base du partenariat et de la responsabilité mutuelle sont les différentes composantes de l'appui budgétaire ». Commission européenne, *La future approche budgétaire de l'Union européenne en faveur des pays-tiers, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions*, Bruxelles, 2011, p. 2.

<sup>302</sup> Il convient de noter que des efforts sont entrepris afin de retracer tout l'apport des partenaires techniques et financiers dans les documents budgétaires. À ce titre, l'une des recommandations de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* (point 29), à l'endroit des donateurs, est d'« éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales... ».

<sup>303</sup> Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011*, 2013, p. 53. Mais, à la lecture des rapports des années suivantes, on remarque que la situation s'est améliorée.

<sup>304</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 2, B-2.



« principal gestionnaire de la dette du tiers-monde »<sup>305</sup>. Ce n'est qu'après l'obtention d'un compromis avec cette institution que l'exécutif est fondé à finaliser le projet de loi de finances et à le présenter au parlement<sup>306</sup>. La situation est devenue si banale que certains auteurs se permettent de citer cette phase de négociations avec le FMI comme une des étapes de la préparation de la loi de finances<sup>307</sup>.

Par ailleurs, divers engagements supposés permettre une amélioration de la gestion des finances publiques et une intensification de la lutte contre le sous-développement justifient l'intervention des partenaires extérieurs dans les processus budgétaires des États étudiés. Les « programmes d'ajustement structurel » appliqués par les pays en développement, notamment ceux d'Afrique de l'Ouest francophone, pendant les années 1980-1990, sont encore en mémoire. Durant cette période, les institutions de Bretton Woods avaient préconisé un train de mesures d'inspiration libérale (régulation de l'économie par le marché et réduction du rôle de l'État, levée des entraves aux échanges commerciaux, privatisations, renforcement du secteur privé, flexibilité des salaires sur le marché de l'emploi et au sein de l'administration publique, réduction des dépenses sociales, etc.) comme solution aux difficultés économiques de ces États<sup>308</sup>. La vision du FMI quant au rôle de l'État, à cette époque, a parfaitement été synthétisée par un ancien directeur général adjoint de cette institution : « La meilleure façon dont l'État puisse contribuer au développement de l'économie est de s'en tenir à ses objectifs tout en s'efforçant de créer un environnement crédible et prévisible dans la mise en place de politiques économiques bien conçues »<sup>309</sup>.

Évidemment, l'application de cette doctrine économique n'a pas été sans conséquence sur les lois de finances de l'époque. Ces dernières constituaient le reflet des

---

<sup>305</sup> J. L. ALBERT, *Finances publiques*, op. cit., p. 79.

<sup>306</sup> C'est ce qui ressort des entretiens que nous avons réalisés dans le cadre de l'étude.

<sup>307</sup> Par exemple, F. AKINDES et V. TOPANOU, *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin : une lecture sociologique*, Genève, UNRISD, 2005, p. 19.

<sup>308</sup> Ces mesures sont connues sous la dénomination de « consensus de Washington ». Plus généralement, sur l'ajustement structurel (en dehors des rapports du FMI et de la Banque mondiale consacrés au sujet) on pourra lire C. MONTEIRO, *L'impact des programmes d'ajustement structurel sur le droit financier béninois*, Thèse de doctorat en droit, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2001, 483 p. ; B. IMBERT, *Modernisation des procédures budgétaires dans les pays en développement : l'exemple de l'UEMOA*, op. cit., pp. 17-20 ; L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, op. cit., pp. 51-146 et T. OUATTARA, *L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien*, op. cit., pp. 390-405.

<sup>309</sup> A. OUATTARA cité par L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, op. cit., p. 54.

orientations économiques choisies. Il était donc logique de constamment se référer aux experts du FMI et de la Banque mondiale lors de leur élaboration<sup>310</sup>.

Dans le même registre, on peut citer les engagements des pays ouest-africains francophones en vertu de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE) et de celle d'allègement de la dette multilatérale (IADM)<sup>311</sup>. Lancée en 1996, l'IPPTE s'inscrit dans la droite ligne du premier objectif du millénaire pour le développement<sup>312</sup>. Son but était de réduire à un niveau acceptable l'encours de la dette d'un ensemble spécifique de pays pauvres. Elle a été renforcée en 1999 pour offrir un allègement de dette plus important et permettre d'atteindre plus rapidement les objectifs initiaux. En 2005, une autre initiative du même type (IADM) a été lancée lors du sommet du G8 de Gleneagles. Elle concernait, cette fois, les pays ayant atteint le « point d'achèvement » dans le cadre de l'IPPTE.

Il existe une autre hypothèse où les engagements internationaux relativisent la capacité des autorités nationales à décider souverainement du niveau de leurs prévisions budgétaires. Elle ne concerne pas, à proprement parler les partenaires techniques et financiers, mais conditionne le niveau prévisionnel des recettes. C'est l'hypothèse des conventions fiscales internationales. Ces instruments ont pour objet d'éviter la double imposition des personnes en relation fiscale avec plusieurs États ou de lutter contre l'incivisme fiscal. Ils sont établis suivant des modèles conçus par l'OCDE (pour les pays développés) et par l'ONU (pour les autres). La conséquence de l'application de ces instruments pour les États, lorsqu'ils visent à éviter la double imposition, est que ceux-ci sont liés par eux dans la détermination de leurs recettes fiscales prévisionnelles. Autrement dit, ils impliquent « un ajustement des souverainetés fiscales et reposent sur le principe d'une répartition négociée du pouvoir d'imposition entre les États contractants »<sup>313</sup>.

Somme toute, il apparaît ainsi que le pouvoir financier dans les États d'Afrique occidentale francophone, contrairement au « discours théorique professé dans les

---

<sup>310</sup> De telles pratiques continuent d'avoir cours et s'étendent même aux nationaux de divers pays occidentaux auxquels sont attribués, de façon pompeuse, le titre de « conseiller technique ».

<sup>311</sup> En dehors des développements se trouvant dans T. GUEYE, *L'incidence de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur les finances publiques de ses États membres*, op. cit., pp. 338-369, plusieurs articles des numéros 223-224 de la revue *AFCO* (2007) ont été consacrés à la question.

<sup>312</sup> Réduire de moitié, d'ici 2015, l'extrême pauvreté et la faim.

<sup>313</sup> M. J. AGLAE, « De l'impôt et ses limites », *RFFP*, n° 120, 2012, p. 45.

amphithéâtres »<sup>314</sup>, est en réalité détenu, à tout le moins partiellement, par les partenaires techniques et financiers. Ce sentiment d'une localisation du pouvoir de décision financière hors des États est souvent vécu par les acteurs nationaux comme une injustice. Il alimente donc de nombreuses controverses.

## **B- Une influence aux conséquences controversées**

« Un pays dépendant de l'aide extérieure n'a-t-il pas perdu une partie de sa souveraineté ? »<sup>315</sup>. Cette question résume, à elle-seule, les controverses liées à l'implication des partenaires techniques et financiers dans la prise de décision au sein des pays pauvres, notamment lors de l'élaboration de leurs lois de finances.

Les attaques se focalisent sur la perte de souveraineté qu'engendrerait cette implication. Comme le rappelle un auteur<sup>316</sup>, « dans le cadre des accords de prêts, le Fonds (FMI) reste en contact permanent avec l'État emprunteur et exerce un droit de regard sur la conduite de la politique budgétaire et économique de ce dernier. Ainsi se justifient les injonctions adressées sur la politique des salaires et les structures du budget et du tissu économique des États, notamment celles de privatiser certaines entreprises du secteur public. Certains organes de contrôle tel que le Comité consultatif du secteur parapublic sénégalais sont le fruit de ces accords de prêts ; il en est de même en ce qui concerne la suppression, dans les entreprises du secteur parapublic, de toute forme de contrôle *a priori*, énoncée par la loi sénégalaise 90-07. ». En clair, la *summa potestas* qu'est la souveraineté serait menacée par la relation avec les partenaires extérieurs.

Définie comme « le caractère suprême d'une puissance qui n'est soumise à aucune

---

<sup>314</sup> S. YONABA, « La prise de décision budgétaire dans le système financier des États d'Afrique subsaharienne », art. précité, p. 136.

<sup>315</sup> Y. OUEDRAOGO, « L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des États membres de l'UEMOA », in *Rencontre nationale des jeunes chercheurs en études africaines*, 2013, p. 22, en ligne : <http://jcea2013.sciencesconf.org/resource/page/id/9>, consulté le 22 mai 2013.

<sup>316</sup> M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, op. cit., p. 241. La même idée se retrouve chez F. AKINDES et V. TOPANOU, *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin : une lecture sociologique*, op. cit., p. 7 : « Depuis 1989, avec la ratification du premier PAS, les institutions de Bretton Woods sont entrées dans l'arène politique béninoise, devenant ainsi des acteurs influents, mais discrets, dans les décisions de politique économique. Cette influence sur les États s'exerce par le mécanisme des conditionnalités, laissant généralement peu de marge de manœuvre aux décideurs politiques nationaux (...) ».

autre »<sup>317</sup>, la souveraineté est consubstantielle aux États. Elle permet à chacun d'entre eux de prendre les décisions concernant sa vie nationale de manière, en principe, totalement autonome. On sait que l'une des plus importantes de ces décisions concerne le contenu de la loi de finances. Elle se concilie alors mal avec l'intervention d'acteurs extérieurs, soient-ils de « généreux donateurs ». Tel est le point de vue d'un certain nombre d'auteurs qui fustigent avec virulence l'implication d'acteurs extérieurs dans l'élaboration des lois de finances.

Ici encore, les programmes d'ajustement structurel constituent une bonne illustration des crispations qui existent. En effet, il a pu être décelé dans ces derniers une « immixtion »<sup>318</sup>, « une véritable mainmise »<sup>319</sup> du FMI et de la Banque mondiale sur les économies nationales, « une forme de colonisation beaucoup plus subtile en ce sens que, sans être présentes (...), ce sont ces deux institutions qui détiennent entre leurs mains les pouvoirs en matière budgétaire et fiscale... »<sup>320</sup>. Un autre auteur<sup>321</sup> renchérit en affirmant qu'« il n'y a donc pas vraiment de rupture avec l'ère coloniale, et (qu') on renforce une dépendance de fait qui rend hypothétique la souveraineté de l'État ; surtout lorsque les institutions internationales, au milieu des années 1970, prennent le relais des puissances coloniales et imposent les plans d'ajustement structurel. ».

À ce même propos, il convient de rappeler la crise politico-budgétaire connue par le Bénin en 1996, et dont l'une des principales causes était l'ajustement structurel. En effet, les parlementaires béninois avaient, à cette occasion, dénoncé « l'économisme »<sup>322</sup> qui caractérisait les programmes d'ajustement structurel. Ils avaient alors, en agitant le spectre d'un blocage de la procédure budgétaire, sollicité du gouvernement la dissociation des prévisions budgétaires des mesures préconisées par les institutions financières internationales, ce qui était quasiment impossible. Cette revendication a été à l'origine d'une crise budgétaire et institutionnelle qui s'est soldée par l'adoption d'ordonnances

---

<sup>317</sup> G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 983.

<sup>318</sup> L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, op. cit., p. 27 et 43.

<sup>319</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>320</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>321</sup> P. KIPRÉ, « La crise de l'État-nation en Afrique de l'Ouest », *Revue Outre-Terre*, n° 11, 2005, p. 30.

<sup>322</sup> F. AKINDES et V. TOPANOU, *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin : une lecture sociologique*, op. cit., p. 24.

pour mettre en application les mesures contestées<sup>323</sup>.

Ce sentiment de défiance à l'égard des institutions internationales est exacerbé par les conséquences sociales néfastes des programmes d'ajustement dans les pays pauvres. Sont critiquées les réductions de dépenses salariales et sociales fortement recommandées par eux. Il faut dire que ces programmes étaient généralement empreints d'une idéologie libérale et d'une forte rationalisation économique, souvent sans prise avec la réalité sociale.

De manière simple, on peut restituer l'économie de ces programmes de la façon suivante. On sait que le déficit budgétaire résulte d'un excédent des charges sur les ressources définitives. Face à cet excédent, les programmes d'ajustement structurel préconisaient, en vue d'un retour rapide à l'équilibre, un remède qui, *a priori*, relevait d'un incontestable bon sens : réduire les dépenses et maximiser le rendement des sources de revenus. Peu importait alors le type de dépenses réduites. La réduction des dépenses sociales était même recommandée au regard de leur absence de rentabilité directe sur le plan économique. Mais, c'était sans tenir compte du fait qu'il s'agissait là de dépenses sensibles, indispensables au bien-être des populations. La conséquence de l'application de cette méthode fut la paupérisation grandissante des couches vulnérables et la dégradation des indicateurs sociaux.

Au regard de leurs effets, même des organisations internationales se sont montrées très critiques à l'égard des programmes d'ajustement structurel. C'est ainsi que la Banque africaine de développement a noté, concernant le Bénin, que « la décennie de l'ajustement structurel a permis d'atteindre des résultats macroéconomiques positifs. Ces résultats ne se sont pas traduits par une meilleure répartition des fruits de la croissance, et les programmes ont eu des conséquences négatives sur le plan social. La pauvreté s'est accentuée en milieu urbain et rural, et son incidence ainsi que sa profondeur ont été amplifiées. »<sup>324</sup>. Quant à l'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, elle est parvenue, avec une certaine amertume, à la conclusion qu'« il semble y avoir une asymétrie entre les effets négatifs et les effets positifs de l'ajustement : les premiers, qui sont ressentis par les pauvres, sont souvent certains et immédiats tandis que les effets positifs sont incertains et

---

<sup>323</sup> Sur cette crise, v. *ibid.*, pp. 26-27.

<sup>324</sup> BAD, *Bénin, programmes d'ajustement structurel I, II et III : rapport d'évaluation de performance de projet*, Département de l'évaluation des opérations, 2003, p. 7.

tardent à se concrétiser »<sup>325</sup>. Ces critiques nourries<sup>326</sup> ont conduit le FMI à une révision de sa position concernant les impacts sociaux des mesures qu'il recommande. On en veut pour preuve que, de plus en plus, dans ses rapports avec les États d'Afrique subsaharienne notamment, cette institution tente de concilier les aspects économiques et sociaux des réformes proposées<sup>327</sup>.

Sur un autre plan, on peut mettre en cause, dans son principe même, l'activité consistant à accorder des prêts aux pays pauvres pour les aider à financer leur développement. N'existe-t-il pas un « paradoxe du financement de la lutte contre la pauvreté par l'emprunt »<sup>328</sup> ? Comment un État considéré comme pauvre peut, dans les conditions de mal-gouvernance généralement associées à ces États, parvenir à rembourser le capital et les intérêts de la dette ? Encore faudrait-il tenir compte de « l'effet boule de neige » en matière de dette publique qui fait que les charges de la dette augmentent le déficit qui, à son tour, implique un recours constant et consistant à l'emprunt, et donc en définitive une augmentation des charges de la dette. De là à conclure que la dette publique constitue un cercle vicieux pour les pays africains, la tentation est grande.

En tout état de cause, même s'il est admis que l'intervention des partenaires extérieurs dans le processus budgétaire, et plus généralement dans les décisions financières des États d'Afrique occidentale francophone, se traduit par « un viol regrettable de la souveraineté nationale »<sup>329</sup>, ce serait une vue bien simpliste de s'en arrêter là. L'intervention de ces partenaires n'est pas sans incidence positive dans la gestion financière quotidienne des États concernés. L'action des partenaires extérieurs en faveur de la transparence financière et de la diffusion des bonnes pratiques de gestion dans les États

---

<sup>325</sup> Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Effets des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel sur la sécurité alimentaire*, Rome, 1990, p. iii.

<sup>326</sup> On pourra lire aussi J. STIGLITZ, *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002, 324 p.

<sup>327</sup> P. JACQUEMOT, *L'Afrique subsaharienne dans la crise financière : vulnérabilités, convoitises et résiliences*, op. cit., p. 14. Il faut préciser à cet égard que, depuis les années 1990, les partenaires extérieurs concernés, se rendant compte de l'insuccès des expériences d'ajustement sur le plan social, ont mis en place « le projet de dimension sociale de l'ajustement (DSA) rendant obligatoire l'inclusion d'un filet social dans les PAS des pays africains ». T. OUATTARA, *L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien*, op. cit., p. 396.

<sup>328</sup> L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, op. cit., p. 229.

<sup>329</sup> S. BOLLE, « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », *Revue Afrilex*, 2001, p. 12, en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-conditionnalite-democratique.html>, consulté le 16 août 2014. L'expression est utilisée par l'auteur à propos de la conditionnalité démocratique initiée par la France en 1990 (discours de la Baule).

étudiés est notable<sup>330</sup>. Le constat général, au niveau des systèmes financiers publics contemporains, du « passage d'une transparence nationale à une transparence supranationale »<sup>331</sup> correspond bien à la situation desdits États. En effet, l'exigence de transparence dans la gestion des finances publiques, portée par certaines institutions internationales depuis les années 1990, a pu inciter les États à améliorer leurs pratiques budgétaires.

Pour le FMI, la transparence des finances publiques peut s'entendre comme « l'information du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, la démarche de la politique budgétaire, les comptes du secteur public et les projections financières »<sup>332</sup>. Elle constitue un « objectif pertinent »<sup>333</sup> pour tous les pays. À cette fin, le Fonds a publié, dès 1998, un « code de bonnes pratiques » et un « manuel sur la transparence des finances publiques »<sup>334</sup>. La Banque mondiale a élaboré, la même année, un manuel sur la gestion des dépenses publiques. En 2002, l'OCDE a, quant à elle, produit un document de vulgarisation des meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire<sup>335</sup>. De son côté, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) promeut, depuis de nombreuses années, des normes et pratiques qui sont censées garantir un meilleur contrôle des finances publiques<sup>336</sup>.

Le contenu de ces documents permet de se rendre compte que ces institutions sont productrices d'un important « *soft law* » qui encadre, d'une certaine manière, la gestion financière publique dans les États étudiés et favorise l'amélioration des pratiques dans ce

---

<sup>330</sup> V. S. YONABA, « Le système financier des États africains francophones à l'épreuve de l'impératif de "disciplinaire budgétaire" : réflexions liminaires », art. précité, pp. 627-632 ; Y. OUEDRAOGO, « L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des États membres de l'UEMOA », art. précité, pp. 6-10 et G. NOUPOYO, « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 81-92.

<sup>331</sup> J. GICQUEL, « Transparence des budgets publics », in M. BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, p. 33.

<sup>332</sup> KOPITS et CRAIG cités par FMI, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, 2007, p. 13. V. aussi OCDE, *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, Paris, 2002, p. 7 : « La transparence budgétaire se définit comme le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires ».

<sup>333</sup> OCDE, *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>334</sup> Ces deux documents ont été révisés en 2007.

<sup>335</sup> OCDE, *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, *op. cit.*, 15 p.

<sup>336</sup> Un exemple est constitué par la *Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques* (1977, réédition en 1998).

cadre. Un exemple est constitué par la recommandation du FMI suivant laquelle les estimations du projet de loi de finances doivent être réalistes, ledit projet étant établi suivant un calendrier fiable et accessible au public<sup>337</sup>.

Ces divers codes et manuels servent de baromètre aux partenaires extérieurs pour l'appréciation de la qualité de la gestion financière dans les États. En ce qui concerne les pays d'Afrique de l'Ouest francophone, leur prise en compte est déterminante, car elle conditionne le bénéfice de financements de la part des bailleurs de fonds. On pourrait donc choisir de voir en eux les instruments d'une subtile domination. On pourrait également, *a contrario*, les approcher comme des instruments susceptibles de permettre une amélioration de la qualité de la gouvernance financière dans les États concernés<sup>338</sup>. La seconde approche semble plus juste. Elle correspond, du reste, à une tendance des organisations internationales qui consiste en la promotion des bonnes pratiques en matière budgétaire. Cette tendance se retrouve également chez les organisations communautaires. Elle se manifeste, entre autres, à travers l'influence qu'elles exercent sur le contenu du projet de loi de finances.

## **Paragraphe 2 : L'influence communautaire<sup>339</sup>**

Un auteur<sup>340</sup> prédisait en 1993 que « les perspectives de l'unification européenne risquent fort de réconcilier à terme le parlement et le gouvernement dans une impuissance commune ». Cette prédiction, à propos de l'Union européenne, paraît bien applicable à

---

<sup>337</sup> FMI, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, 2007, p. 51.

<sup>338</sup> Ce point de vue est conforté par le fait que ces règles ne sont pas directement contraignantes. Le Ghana, sous le président Jerry RAWLINGS, a refusé d'intégrer l'IPTE. On peut supposer que c'est pour ne pas se lier par de telles contraintes. De plus, comme le soulignait un économiste du FMI (I. LIENERT, « Existe-t-il un modèle standard de gestion publique ? », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, p. 120), « bien que les organisations internationales aient publié des guides des “meilleures” ou “bonnes” pratiques en la matière, les pays membres de ces organisations ne sont pas obligés de les suivre. Par ailleurs, les facteurs contextuels, en particulier le poids différent des contraintes constitutionnelles, institutionnelles, politiques, légales et coutumières, empêchent la formulation d'un accord sur les principes qui doivent gouverner la gestion publique. Même s'il y avait un accord sur les principes les plus importants, il n'y aurait pas de convergence sur la mise en application. En définitive, chaque pays a son propre “modèle”. ». Néanmoins, il existe des convergences entre certains modèles (intérêt commun des anglo-saxons pour la transparence, la responsabilité, la gestion axée sur les résultats...) et rien n'interdit aux pays de s'inspirer des expériences étrangères ou des recommandations des organisations internationales.

<sup>339</sup> Il faut préciser que les développements de cette partie ne concerneront, pour l'essentiel, que les États regroupés au sein de l'UEMOA, c'est-à-dire l'ensemble des États étudiés en exceptant la Guinée.

<sup>340</sup> R. CHINAUD, « Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement ? », art. précité, p. 107.



l'Afrique de l'Ouest francophone où l'on doit reconnaître qu'elle connaît, tout au moins, un début de réalisation.

En effet, les processus de communautarisation dans cette région produisent des conséquences qui se rapprochent de la situation ci-dessus décrite. L'une d'elle est l'impuissance du gouvernement à instrumentaliser, lors de la préparation de la loi de finances, les politiques monétaire et fiscale aux fins d'influencer les prévisions budgétaires. Ces deux niveaux de politique sont aspirés par l'entreprise de communautarisation, et les décisions corrélatives sont prises dans les cénacles communautaires (A). De façon identique, la politique budgétaire<sup>341</sup> à faire figurer dans la loi de finances est encadrée par des règles de discipline fixées au niveau communautaire et qui orientent l'action des États (B).

#### **A- La supranationalisation des pouvoirs monétaire et fiscal**

La politique monétaire est un ensemble d'« actions délibérées des autorités monétaires sur la masse monétaire et les actifs financiers en vue de la régulation de l'économie à court et à moyen termes »<sup>342</sup>. Elle est mise en œuvre à travers des instruments tels que la variation du taux de l'escompte, l'achat ou la revente d'effets publics sur le marché monétaire, l'encadrement du crédit, le contrôle administratif des taux d'intérêt, la discrimination des agents ou des secteurs par rapport à l'accès au crédit, etc. Le pouvoir monétaire est donc ici appréhendé comme celui permettant d'agir sur ces instruments.

La détention du pouvoir monétaire par une instance extérieure aux États n'est pas en Afrique francophone une nouveauté<sup>343</sup>. De longue date, ce pouvoir est resté hors de

---

<sup>341</sup> Pour la clarté des développements, une distinction a été effectuée entre les politiques budgétaire et fiscale. Il existe un consensus pour ranger ces deux éléments au sein de la politique économique. Mais, les lignes de démarcation entre eux varient en fonction des auteurs. Par exemple, le professeur Sylvie CAUDAL préfère les saisir globalement « car les mesures fiscales génèrent des recettes budgétaires et la politique fiscale constitue bel et bien un moyen d'action sur l'économie, au même titre que les dépenses ou le solde budgétaire (...) Le terme anglo-saxon désignant la politique budgétaire – *fiscal policy* – reflète bien cette conception. ». S. CAUDAL, « L'emprise croissante du droit sur les politiques budgétaires », *RFFP*, n° 79, 2002, p. 122.

<sup>342</sup> A. SILEM et J. M. ALBERTINI (dir.), *Lexique d'économie*, 12e éd., Paris, Dalloz, 2012, p. 645.

<sup>343</sup> Elle n'est pas non plus une exclusivité de cet espace. On sait qu'en Europe, dix-neuf États constituent actuellement la « zone euro » où une monnaie commune (l'euro) est émise par la Banque centrale européenne. De même, huit des neuf États membres de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale utilisent actuellement une monnaie commune (le dollar est-caribéen) qui est émise par la Banque centrale de la Caraïbe orientale.

portée des États. D'abord, c'est le colonisateur qui a prescrit, pour les États de cet espace, le recours à une monnaie commune : le franc des colonies françaises d'Afrique (FCFA). Le moins qu'on puisse remarquer est donc que le choix d'une monnaie unique en Afrique francophone<sup>344</sup> n'était pas, à l'origine, la résultante d'un processus pensé, construit et conduit souverainement par les États concernés. Par la suite, pour diverses raisons<sup>345</sup>, cette monnaie commune a été maintenue à l'indépendance. Ce choix n'est pas resté sans conséquence sur la procédure budgétaire.

En effet, plusieurs auteurs ont souligné l'interdépendance entre la monnaie et le budget<sup>346</sup>, la détention du pouvoir monétaire pouvant apparaître comme une ressource indiscutable lors de l'élaboration du budget. Un exemple simple est la capacité à pouvoir envisager de combler le déficit budgétaire en recourant à l'émission monétaire. Autrement dit, les niveaux de recettes et dépenses budgétaires peuvent être fonction de la liberté dont jouit l'exécutif en matière de politique monétaire. Cette liberté n'est nullement présente dans la grande majorité des États étudiés<sup>347</sup>, où le pouvoir monétaire est transféré au niveau supranational. Il est détenu par une institution disposant d'une large autonomie par rapport aux États<sup>348</sup> : la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)<sup>349</sup>.

---

<sup>344</sup> Il faut signaler qu'il existe actuellement deux types de FCFA dans l'espace africain francophone : celui des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et celui des États membres de la Communauté économique et financière de l'Afrique centrale (CEMAC).

<sup>345</sup> La principale raison était de maintenir la stabilité économique procurée par cette situation. Pour approfondir, v. P. GUILLAUMONT et S. GUILLAUMONT, « L'adaptation des mécanismes monétaires et la liberté de choix des pays africains », *Journal Le Monde diplomatique*, mai 1974, pp. 16-17, en ligne : <http://www.monde-diplomatique.fr/1974/05/GUILLAUMONT/32360>, consulté le 16 août 2014.

<sup>346</sup> J. C. CHOURAQUI et R. PRICE, « Stratégie financière à moyen terme : la coordination des politiques monétaire et budgétaire », *Revue économique de l'OCDE*, n° 2, 1984, pp. 7-56 ; J. L. ALBERT, *Finances publiques*, op. cit., p. 62 ; A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2005, p. 12 et M. DIAGNE, « De l'influence du droit communautaire de l'UEMOA sur les finances publiques sénégalaises », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, p. 14, en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/deuxieme-2eme-numero-special.html>, consulté le 19 septembre 2012.

<sup>347</sup> Parmi les huit États étudiés, seule la Guinée continue de disposer d'une banque centrale nationale : la Banque centrale de la République de Guinée, et d'une monnaie propre : le franc guinéen.

<sup>348</sup> Statuts de la BCEAO, art. 2 : « La Banque Centrale est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (...). À cet effet, elle jouit dans chacun des États membres de l'UMOA de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales. ». V. aussi art. 4 : « Dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions qui leur sont conférés par le traité de l'UMOA et par les présents statuts, la Banque centrale, ses organes, un membre quelconque de ses organes ou de son personnel ne peuvent solliciter ni recevoir des directives ou des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des États membres de l'UMOA, de tout autre organisme ou de toute autre personne ».

Ce rôle de gestion de la politique monétaire étatique par la banque centrale communautaire peut être critiqué au regard du principe démocratique. Celui-ci, dans une acception puriste, aurait commandé que les membres de cette institution, compte tenu de son emprise sur les économies nationales, soient directement élus par les États. Il n'en est pas ainsi. Au contraire, le regroupement communautaire en question ne dispose actuellement d'aucun organe pérenne de ce type<sup>350</sup>.

Ainsi, dans l'espace formé par l'Union monétaire ouest-africaine, la BCEAO se présente comme « une autorité monétaire posée en quelque sorte comme un *alter ego* des États membres, qui exerce sa mission indépendamment des politiques poursuivies par ces derniers, et qui éventuellement peut s'ériger en contre-pouvoir, en censeur des politiques budgétaires internes »<sup>351</sup>. C'est au vu de son emprise qu'il a été affirmé que « la politique budgétaire de l'État sénégalais est ainsi soumise au contrôle de la BCEAO »<sup>352</sup>. Le même constat peut être reproduit concernant le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger et le Togo. La BCEAO possède donc un pouvoir non négligeable sur la vie financière des États membres. La conséquence est que la marge de manœuvre des autorités budgétaires nationales est réduite d'autant. De plus, ces dernières doivent se plier aux exigences fiscales induites par l'harmonisation de leurs politiques économiques<sup>353</sup>.

En effet, le propre de l'union douanière est d'entraîner une disparition des droits de douane entre les États membres et une uniformisation de ceux-ci vis-à-vis de l'extérieur. Dès la création de l'UEMOA, un tel dessein figurait au nombre des objectifs visés<sup>354</sup>. À cet

---

<sup>349</sup> « Sur le territoire des États signataires, le pouvoir *exclusif* d'émission monétaire est confié à un institut d'émission commun, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, ci-après dénommée la "Banque centrale" ». UMOA, *Traité du 14 novembre 1973*, art. 15. C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>350</sup> À l'heure actuelle, c'est un comité interparlementaire qui fait office de parlement au niveau de l'UEMOA.

<sup>351</sup> M. C. ESCLASSAN, « Le modèle français de finances publiques à l'épreuve de l'internationalisation du droit et de la politique », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, p. 364.

<sup>352</sup> M. DIAGNE, « De l'influence du droit communautaire de l'UEMOA sur les finances publiques sénégalaises », art. précité, p. 14.

<sup>353</sup> Pour une étude comparée des répercussions de l'harmonisation communautaire de la fiscalité sur le pouvoir fiscal national (cas de la France), v. J. F. PICARD, « La limitation du pouvoir fiscal liée au développement de la construction européenne », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 49-53.

<sup>354</sup> Plus généralement, sur l'harmonisation de la fiscalité au sein de l'UEMOA, v. L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, op. cit., pp. 116-124 et D. N'GUESSAN, *Développement et intégration régionale en Afrique de l'Ouest : analyse des contributions de l'OHADA et de l'UEMOA*, op. cit., pp. 279-286

égard, le traité envisage de « créer entre les États membres un marché commun basé (...) sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune »<sup>355</sup>. Plus loin dans le traité, il est précisé qu'« en vue de l'institution du marché commun (...), l'Union poursuit la réalisation progressive des objectifs suivants : (...) l'établissement d'un tarif extérieur commun (TEC)... »<sup>356</sup>.

*De facto*, l'union douanière produit une translation du pouvoir fiscal au niveau communautaire, notamment en ce qui a trait à la fixation des droits de douane. Le tarif extérieur commun en vigueur dans les États de l'UEMOA est assez emblématique de ce dessaisissement des autorités nationales au profit de celles communautaires. Entré en vigueur en janvier 2000<sup>357</sup>, le tarif extérieur commun de l'UEMOA est composé d'une nomenclature tarifaire et statistique, et d'un tableau des droits et taxes. Ce tableau comprend d'une part, des droits et taxes permanents (le prélèvement communautaire de solidarité, le droit de douane et la redevance statistique), et d'autre part, des droits et taxes temporaires (taxe conjoncturelle à l'importation et taxe dégressive de protection)<sup>358</sup>.

À partir de janvier 2015, la volonté d'élargir l'union douanière en Afrique de l'Ouest a conduit à la définition d'un nouveau tarif extérieur commun : celui de la CEDEAO<sup>359</sup>. Il est calqué sur celui de l'UEMOA<sup>360</sup> et est applicable au niveau de l'ensemble des États membres de cette union (qui sont tous membres de la CEDEAO). La différence essentielle entre ce nouveau tarif et le tarif extérieur commun de l'UEMOA réside au niveau des taux fixés pour le droit de douane. Il existe, au niveau du tarif

---

<sup>355</sup> UEMOA, *Traité du 10 janvier 1994*, art. 4.

<sup>356</sup> UEMOA, *Traité du 10 janvier 1994*, art. 76.

<sup>357</sup> Il a été institué par le règlement n° 02/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997 portant adoption du tarif extérieur commun de l'UEMOA, puis modifié par le règlement n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000.

<sup>358</sup> Pour approfondir, lire H. DICKO, *Le marché commun de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) : réalités et perspectives*, op. cit., pp. 25-29.

<sup>359</sup> Décision A/DEC. 17/01/06 du 12 janvier 2006 portant adoption du tarif extérieur commun de la CEDEAO. Initialement, le tarif extérieur commun de la CEDEAO était prévu pour entrer en vigueur au bout d'une période transitoire de deux ans, c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> janvier 2008 (cf. décision précitée, art. 10). Mais, cette période transitoire n'a pas été suffisante. Au contraire, elle a mis en lumière des divergences entre les États sur des questions d'opérationnalisation aussi importantes que les produits devant figurer dans chaque catégorie du droit de douane, les taux à retenir, les modalités de financement des organisations d'intégration régionale existant dans la sous-région, etc. Finalement, le tarif extérieur commun de la CEDEAO n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>360</sup> Le tarif extérieur commun de la CEDEAO comporte aussi des droits et taxes à caractère permanent et à caractère temporaire. Dans le premier cas de figure, on retrouve le droit de douane, la redevance statistique et le prélèvement communautaire d'intégration. Quant au second cas de figure, il concerne la taxe d'ajustement à l'importation et la taxe complémentaire de protection.

extérieur commun de la CEDEAO, un taux supplémentaire de 35%<sup>361</sup>. En raison de l'existence de ce tarif extérieur commun, les exécutifs nationaux ne disposent plus que d'une faible capacité de modulation de leurs recettes douanières. Or, celles-ci constituent un élément prépondérant de leurs revenus globaux<sup>362</sup>.

Une conséquence similaire est liée au projet d'harmonisation de la fiscalité intérieure porté par l'UEMOA<sup>363</sup>. Principalement centré sur l'harmonisation de la fiscalité indirecte, ce projet a commencé à prendre corps avec les directives n° 02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant harmonisation des législations des États membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée et n° 03/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant harmonisation des législations des États membres en matière de droits d'accises. Suivant la première directive, qui a été modifiée en 2009<sup>364</sup>, le taux de taxe sur la valeur ajoutée en vigueur dans chaque État membre doit être situé entre 15 et 20%. Toutefois, les États ont la faculté d'instituer un taux réduit compris entre 5 et 10%, et de l'appliquer à un nombre maximum de dix biens et services<sup>365</sup>. La directive relative à l'harmonisation des droits d'accises, quant à elle, fixe la liste des biens passibles de cet impôt. Il s'agit essentiellement des boissons (à l'exclusion de l'eau) et du tabac. Ici aussi, les États ont la possibilité d'assujettir à cet impôt jusqu'à six autres produits figurant sur la liste

---

<sup>361</sup> Les autres taux sont : 0% pour la catégorie 0, 5% pour la catégorie 1, 10% pour la catégorie 2, 20% pour la catégorie 3. Le taux de 35% correspond à la catégorie 4. Les catégories sont définies en fonction de divers critères : la nature sociale du bien, son degré de transformation, la nécessité de le protéger... La cinquième bande tarifaire (35%) ne figurait pas au barème initial du droit de douane tel qu'il fut adopté par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement en 2006. Son institution a été le fruit de la pression exercée par le Nigeria qui estimait le taux maximal de 20% incompatible avec les exigences de protection de son économie. Sur ce point, on pourra lire K. UKAHOA, « Le TEC de la CEDEAO : les impératifs de la cinquième bande du Nigeria », *Revue Éclairage sur les négociations*, n° 4, vol. 7, 2008, en ligne : <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/le-tec-de-la-cedeao-les-impératifs-de-la-cinquième-bande-du-nigeria>, consulté le 1er avril 2015.

<sup>362</sup> Par exemple, en 2013, les recettes douanières représentaient 31% de l'ensemble des ressources du Mali. En 2015, elles représentaient 26% de l'ensemble des ressources du Bénin et 18% de celles de la Côte d'Ivoire. Les calculs ont été effectués par nous à partir des chiffres inscrits dans les lois de finances initiales.

<sup>363</sup> Il faut signaler, à titre comparatif, que dans la partie centrale de l'Afrique, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) s'emploie à atteindre le même objectif. À son actif se trouvent plusieurs réalisations dont l'adoption de la directive n° 1/99/CEMAC-028-CM-03 du 17 décembre 1999 portant harmonisation des législations des États membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée et de droits d'accises. Pour approfondir, on pourra se référer à R. ABATH, *L'harmonisation fiscale en zone CEMAC*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris-Dauphine, 2010, 556 p.

<sup>364</sup> UEMOA, *Directive n° 02/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant modification de la directive n° 02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998*.

<sup>365</sup> Art. 29.

communautaire<sup>366</sup>.

Malgré ces dérogations, l'influence de ces dispositions communautaires sur les États lors de la détermination de leurs recettes ne saurait être mise en doute. Il est même possible de déceler une influence indirecte de ces dispositions en ce qu'elles impliquent, sans qu'il soit besoin de l'affirmer expressément, un plafonnement des recettes fiscales au niveau de certains États<sup>367</sup>.

En réalité, l'harmonisation des législations fiscales se justifie pour plusieurs raisons. Elle est importante, voire déterminante, pour la survie de toute organisation communautaire à caractère économique. En effet, les disparités entre les législations fiscales d'États voisins sont souvent une source de tension, car elles entraînent la migration des capitaux d'investissement vers les États dont la fiscalité est considérée comme avantageuse. L'harmonisation présente donc, dans ce cas précis, l'utilité de permettre une certaine régulation par le droit de la course effrénée aux ressources fiscales que mènent les États. L'harmonisation a également comme intérêt de permettre un regain des échanges commerciaux dans la sous-région et d'instituer un système de traitement égalitaire des investisseurs étrangers.

Par ailleurs, on peut mentionner un cas pouvant être considéré comme marginal, mais influant aussi sur le niveau prévisionnel des recettes inscrites en loi de finances. Il a trait aux conséquences financières de l'appartenance des États à une organisation communautaire. On sait qu'une telle appartenance implique le versement de cotisations par chaque État. Au niveau de l'UEMOA, cette participation financière des États au fonctionnement des organes communautaires se présente essentiellement sous la forme « d'une fraction du produit du tarif extérieur commun (TEC) et des taxes indirectes perçues dans l'ensemble de l'Union »<sup>368</sup>. Ce sont là des ressources qui viennent en

---

<sup>366</sup> Art. 1<sup>er</sup> et 2.

<sup>367</sup> À titre comparatif, la Cour de justice des communautés européennes a établi dans un arrêt que « si la fiscalité directe relève de la compétence des États membres, il n'en reste pas moins que ces derniers doivent l'exercer dans le respect du droit communautaire ». CJCE, 14 février 1995, Schumacker.

<sup>368</sup> UEMOA, *Traité du 10 janvier 1994*, art. 54. V. aussi UEMOA, *règlement n° 01/2008/CM/UEMOA portant règlement financier des organes de l'Union économique et monétaire ouest-africaine*, art. 26.

diminution du montant total<sup>369</sup> et dont les modalités de détermination échappent largement aux États<sup>370</sup>.

Il est donc clair que l'emprise des États sur les politiques monétaire et fiscale se réduit de plus en plus. La politique monétaire, dans les États de l'Union monétaire ouest-africaine, est définie par la BCEAO et tient compte des besoins « moyens » de la zone. Ce faisant, les États se retrouvent privés du levier monétaire qui se révèle parfois utile pour faire face à une conjoncture économique difficile. Mais, selon certains auteurs<sup>371</sup>, il y a tout lieu de s'en féliciter. La privation du levier monétaire, due à l'émergence de banques centrales communautaires, ne serait pas forcément une infortune pour les États. Bien au contraire, ils y voient un élément d'incitation à un meilleur usage de la politique budgétaire. Encore faudrait-il pour que cela soit vérifié que les États disposent d'une grande liberté dans la fixation de cette dernière.

## **B- L'orientation des politiques budgétaires nationales<sup>372</sup>**

Dans un regroupement régional à visée intégrative, l'interaction entre les économies entraîne une vulnérabilité mutuelle aux chocs extérieurs étatiques et nécessite, de ce fait, un encadrement approprié. Autrement dit, l'utilisation immodérée d'un

---

<sup>369</sup> Ainsi, en 2013, au Niger, ce sont 10 milliards de FCFA qui ont été reversés aux organisations communautaires que sont la CEDEAO et l'UEMOA au titre des prélèvements effectués pour leur compte (art. 23 de la loi de finances pour 2013). En 2015, au Bénin, ce sont 13,718 milliards qui ont été reversés à ces deux organisations (art. 30 de la loi de finances pour 2015).

<sup>370</sup> V. M. AIHUNZOUN, *L'autonomie financière des organisations communautaires : cas de l'UEMOA*, Mémoire de master en droit, Université d'Abomey-Calavi, 2014, pp. 11-14. De plus, comme le rappelle le Conseil d'État français, dès lors que l'État a signé des engagements internationaux l'obligeant à verser une certaine contribution aux organes des communautés d'intégration, la compétence de décider des modalités liées à ces ressources (montant, nature...) échappe au parlement. Tout au plus, la loi de finances peut retracer les montants prévisionnels dans ce cadre. Conseil d'État français, 21 décembre 2000, avis sur le projet de loi organique relative aux lois de finances, point 7. « S'il n'y a pas là l'expression d'un pouvoir fiscal communautaire tant recherché, voire espéré, par beaucoup, le caractère propre des ressources des communautés ne fait guère de doute. Les États membres ne font ici que les percevoir et/ou les mettre à disposition des communautés. La Commission gère ces ressources et la Cour, appliquant fermement la réglementation communautaire, en protège l'essence. ». X. CABANNES, « La mise à disposition des ressources propres par les États membres », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, p. 316.

<sup>371</sup> Notamment, P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le parlement sous la Ve République », *RDV*, n° 5-6, 1998, p. 1472.

<sup>372</sup> « On entend par politique budgétaire, la politique gouvernementale qui détermine le montant des dépenses publiques et la façon de les financer ». Commission économique pour l'Afrique / Union africaine, *État de l'intégration régionale en Afrique III : vers l'intégration monétaire et financière en Afrique*, op. cit., p. 152

instrument de politique économique nationale peut avoir de fâcheuses répercussions sur les autres États membres. C'est ce qui explique qu'on assiste actuellement, dans les regroupements de ce type, à une « invasion » de la législation communautaire dans les droits nationaux<sup>373</sup>. Le droit communautaire intervient, de plus en plus, dans la vie juridique quotidienne des États. Cette intervention est tantôt directe<sup>374</sup>, tantôt indirecte<sup>375</sup>, et ses effets sont visibles un peu partout<sup>376</sup>.

En matière budgétaire, l'influence du droit communautaire sur les politiques nationales est attestée par une large part de la doctrine<sup>377</sup>. Cette influence est d'autant plus justifiée dans les espaces communautaires comme l'UEMOA puisque les États y sont dépourvus de capacité propre d'action sur la politique monétaire, cette dernière relevant d'une banque centrale indépendante : la BCEAO. Une harmonisation des politiques budgétaires nationales, afin de les rendre compatibles avec celle monétaire, se présente donc comme un impératif<sup>378</sup>.

---

<sup>373</sup> Selon le professeur Pascal JAN, c'est d'ailleurs cette « installation » du jurislature communautaire européen dans les droits nationaux qui est à l'origine du « désintérêt des parlementaires pour leur fonction ». P. JAN, « Rapport Balladur : point de vue critique », 30 octobre 2007, en ligne : <http://www.droitpublic.net/spip.php?article2055>, consulté le 16 août 2014.

<sup>374</sup> C'est l'exemple des règlements qui, aux termes de l'article 43 du traité de l'UEMOA, « sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout État membre ».

<sup>375</sup> C'est l'exemple des directives qui, aux termes de l'article 43 du traité de l'UEMOA, « lient tout État membre quant aux résultats à atteindre ».

<sup>376</sup> V. Commission économique pour l'Afrique / Union africaine, *État de l'intégration régionale en Afrique III : vers l'intégration monétaire et financière en Afrique*, op. cit., 332 p. ; S. SBERRO, « L'intégration régionale en Amérique latine : le mythe de Sisyphe », *Revue Pouvoirs*, n° 98, 2001, pp. 49-61 et La Documentation française, *L'intégration régionale au service de la mondialisation*, Paris, 2004, 48 p.

<sup>377</sup> « En France, selon l'expression du professeur AMSELEK, un filet communautaire se resserre autour du pouvoir budgétaire national ». M. DIAGNE, « De l'influence du droit communautaire de l'UEMOA sur les finances publiques sénégalaises », art. précité, p. 11.

« L'État ne détient plus, en matière budgétaire, son pouvoir souverain historique puisqu'il doit désormais tenir compte d'exigences extérieures ». B. CHEVAUCHEZ, « Quinze années de mutations », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 19.

« Les politiques budgétaires risquent de plus en plus d'échapper à la souveraineté absolue des États dans la mesure où, comme on l'a dit, on se situe dans un système interactif qui pèse lourdement sur les décisions ». M. BOUVIER, « Lutte contre la pauvreté et bonne gouvernance financière publique : pour une méthodologie de conduite du changement », in M. BOUVIER (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques : actes de la deuxième université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2006, pp. 286.

« Privé de souveraineté monétaire, chaque État participant à l'Union économique et monétaire continue de disposer d'une liberté d'usage de sa politique budgétaire, mais d'une liberté encadrée ». J. BOURDIN, *Les nouvelles règles pour les politiques budgétaires en Europe*, Rapport n° 369, Sénat (France), 2003, p. 10.

<sup>378</sup> V. J. L. ALBERT, *Finances publiques*, op. cit., p. 66 : « Une monnaie et une politique monétaire uniques ne sont guère concevables sans un minimum de politique budgétaire commune ».



Les efforts d'encadrement des politiques budgétaires nationales en Afrique occidentale francophone ont des racines lointaines. C'est en effet à cette fin que l'article 67 du traité de l'UEMOA dispose, depuis 1994, 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. ». Toutefois, la mise en place de cette harmonisation des législations et procédures budgétaires, et du mécanisme de surveillance multilatérale<sup>379</sup> correspondant n'a été que progressive.

Dans un premier temps (1994-1999), suite à une initiative de la Commission, le mécanisme de surveillance multilatérale a été précisé et des critères de convergence ont été définis par les directives n° 01/96/CM/UEMOA du 15 janvier 1996 et n° 02/96/CM/UEMOA du 20 septembre 1996. Ces critères avaient trait au niveau des recettes fiscales, à la masse salariale et au niveau d'investissement public. Il s'agissait de critères relativement souples, édictés à une période où les États étaient en phase d'apprentissage de l'harmonisation budgétaire, et dont le mécanisme garantissant le respect était défaillant. La preuve en est que le respect de ces critères était marginal ; c'était plutôt le non-respect qui prévalait. En moyenne, sur la période 1998-1999 par exemple, sur les huit critères prévus, les États en respectaient quatre<sup>380</sup>.

Tout ceci a conduit à une seconde étape dans le processus d'harmonisation des politiques budgétaires des États membres de l'UEMOA. Ainsi, le 8 décembre 1999, l'acte additionnel n° 04/99 portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA a été adopté. Aux termes de son préambule, il vise à « assurer une meilleure discipline budgétaire en appui à la politique monétaire commune, afin de créer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable ». À ce titre, le pacte enjoint aux États de produire et de

---

<sup>379</sup> Sur le dispositif et la procédure de la surveillance multilatérale au sein de l'UEMOA, on pourra lire Commission de l'UEMOA, *La surveillance multilatérale des politiques budgétaires et économiques*, Conférence à l'Université d'Abomey-Calavi, 29 avril 2005, 16 p. et A. DIOUKHANÉ, *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, *op. cit.*, pp. 32-34.

<sup>380</sup> Plus précisément, en 1998 et 1999, le critère relatif à la pression fiscale n'a été respecté par aucun État, celui relatif au solde courant extérieur a été respecté par un État chaque fois, celui relatif à l'encours de la dette publique a été respecté par un État en 1999 et deux États en 1998, celui relatif au taux d'inflation a été respecté par deux États en 1998, etc. V. Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juillet 2002, p. 81.

soumettre un programme pluriannuel de convergence au Conseil des ministres<sup>381</sup>. Élaboré par l'exécutif, sans consultation du parlement<sup>382</sup>, ce programme est destiné à assurer la réalisation à moyen terme des normes communes de discipline budgétaire. Ledit programme fait l'objet d'une évaluation semestrielle fondée sur un certain nombre d'indicateurs qualifiés de « critères de convergence »<sup>383</sup>.

Le 19 janvier 2015, une troisième étape a été franchie dans l'harmonisation des politiques budgétaires au sein de l'UEMOA. Lors de sa dix-huitième session ordinaire, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement a réformé le cadre de la discipline budgétaire en adoptant un acte additionnel instituant un nouvel ensemble de critères de convergence<sup>384</sup>. Au nombre de cinq désormais, ces critères portent sur le solde budgétaire

---

<sup>381</sup> UEMOA, *Acte additionnel n° 04/99 du 8 décembre 1999 portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres*, art. 4.

<sup>382</sup> De l'avis du Conseil d'État français, rien ne s'oppose à la transmission préalable au parlement des programmes de stabilité élaborés par le gouvernement à l'endroit des instances communautaires. Une loi organique relative aux lois de finances peut contenir des dispositions à cet effet. Mais, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, seule une inscription dans la constitution pourrait rendre cette transmission obligatoire. Conseil d'État français, 21 décembre 2000, avis sur le projet de loi organique relative aux lois de finances, point 3.

<sup>383</sup> C'est le chapitre II du titre II de l'acte additionnel n° 04/99 qui détaillait ces critères. Il était composé de trois articles.

**Art. 17** : Les critères de convergence sont constitués de critères de premier rang et de critères de second rang.

**Art 18** : Les critères de premier rang sont au nombre de quatre (4). Ils se présentent comme suit :

Ratio du solde budgétaire de base (\*) rapporté au PIB nominal (critère clé) : il devrait être supérieur ou égal à 0% en l'an 2002 ;

Taux d'inflation annuel moyen : il devrait être maintenu à 3% au maximum par an ;

Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal : il ne devrait pas excéder 70% en l'an 2002 ;

Arriérés de paiement :

arriérés de paiement intérieurs : non-accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante ;

arriérés de paiement extérieurs : non-accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante.

(\*) Solde budgétaire de base = Recettes totales (hors dons) - Dépenses courantes - Dépenses d'investissements publics financés sur ressources internes.

**Art 19** : Les critères de second rang, au nombre de quatre (04), sont les suivants :

Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales : il ne devrait pas excéder 35% en l'an 2002 ;

Ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales : il devrait atteindre au moins 20% en l'an 2002.

Ratio du déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB nominal : il ne devrait pas excéder 5% en l'an 2002 ;

Taux de pression fiscale (\*) : il devrait être supérieur ou égal à 17% en l'an 2002.

(\*) Taux de pression fiscale = Recettes fiscales sur PIB nominal.

<sup>384</sup> En réalité, il est possible de faire remonter le début de cette troisième étape à la date du 25 septembre 2014. À cette date, a été adoptée la recommandation n° 02/2014/CM/UEMOA relative à l'élaboration des programmes pluriannuels de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité des États membres de l'UEMOA. Elle invitait déjà les États à recourir aux critères de convergence tels qu'ils seront formellement adoptés plus tard, en janvier 2015.

global (le déficit maximal autorisé est de 3% du PIB), l'inflation (inférieure ou égale à 3%), la dette publique (inférieure ou égale à 70% du PIB), la masse salariale (inférieure ou égale à 35% des recettes fiscales) et la pression fiscale (supérieure ou égale à 20%).

Ainsi, trois des anciens critères de convergence (la non-accumulation des arriérés de paiement, le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales et le ratio du déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB nominal) ont été supprimés tandis que deux autres ont été modifiés (le solde budgétaire et la pression fiscale). Ces changements se justifient dans une large mesure. Le critère relatif aux arriérés de paiement était globalement respecté par les États, et les autres avaient besoin d'être réévalués afin d'être plus pertinents. Comme l'a souligné la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UEMOA, les modifications opérées ont mis « l'accent sur des critères de convergence pertinents »<sup>385</sup> et ont reflété « l'ambition des États membres de l'Union de bâtir, à long terme, des économies émergentes »<sup>386</sup>. Les nouveaux critères sont prévus pour être entièrement respectés à l'horizon 2019<sup>387</sup>.

En tout état de cause, la conséquence de l'existence de ce cadre communautaire de discipline budgétaire est que, lors de la préparation du projet de loi de finances, les États doivent veiller à conformer leurs prévisions aux normes communautaires. Leur pouvoir budgétaire n'est plus dès lors discrétionnaire. À titre d'exemple, la masse salariale retracée dans le budget doit être contenue dans la proportion de 35% des recettes fiscales. Le niveau de recettes fiscales doit lui-même être supérieur ou égal à 20% du PIB. Plus généralement, l'équilibre économique et financier défini par la loi de finances doit « être conforme aux prescriptions du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité »<sup>388</sup>.

---

<sup>385</sup> UEMOA, *Déclaration de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement : préserver le niveau du plafond d'endettement en veillant à la qualité et à la soutenabilité de la dette publique au sein de l'UEMOA*, 19 janvier 2015, p. 2.

<sup>386</sup> *Ibid.*

<sup>387</sup> Sur ce point, l'optimisme de l'UEMOA n'est pas partagé par le FMI. Il rappelle que, « d'après les projections actuelles, plusieurs pays ne s'y conformeront pas, notamment en ce qui concerne les critères de deuxième rang ». FMI, *Rapports des services du FMI sur les politiques communes des États membres*, n° 15/100, 2015, p. 16.

<sup>388</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 54 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 56 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, 53 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 54 ; République du

Il peut être remarqué qu'avant l'année 2015, contrairement à la situation au sein de l'Union européenne<sup>389</sup>, aucune marge n'était formellement retenue pour encadrer le déficit budgétaire. Or, c'est ce critère qui focalise l'attention dans l'espace européen et qui suscite une grande effervescence<sup>390</sup>. Il y avait donc matière à s'en étonner.

En réalité, la préoccupation d'encadrement des déficits publics n'était pas absente de l'arsenal mis en place par l'UEMOA avant 2015. Deux indicateurs étaient sollicités à cet effet. Le premier (le solde budgétaire de base rapporté au produit intérieur brut) était même considéré comme le « critère-clé », soit le plus important des critères de convergence. Cet indicateur ne fournissait pas un intervalle dans lequel devait se loger le niveau de déficit budgétaire, mais incitait à l'éviter. Sa méthode de calcul était cependant sujette à caution<sup>391</sup>. Le second indicateur était le ratio lié à l'endettement public. Son

---

Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 53 ; République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 54.

<sup>389</sup> La norme est de 3% dans l'Union européenne. Elle a été établie par le traité de Maastricht du 7 février 1992, puis définie avec précision par le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs (annexé au traité) et le règlement n° 3605/93 du 22 novembre 1993. En 2012, cette exigence a été rappelée, avec force, par le préambule du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (européenne). Plus encore, ce traité (article 3-1) institue l'obligation, pour chaque État concerné, de contenir son déficit public structurel dans la limite de 0,5% de son produit intérieur brut.

<sup>390</sup> On se rappelle le trouble suscité lorsqu'en 2003, la Commission européenne a lancé contre la France et l'Allemagne la procédure de constatation et de sanction de déficit excessif. Au final, grâce au jeu des pressions politiques, aucun de ces deux États n'a été sanctionné. Réuni en novembre 2003, le Conseil des ministres chargé des finances (Ecofin) suspend la procédure au motif que ces pays « s'engagent à mettre fin au déficit excessif aussi rapidement que possible, et, au plus tard, en 2005 ». Dans le même sens, c'est principalement la prohibition des déficits publics excessifs qui est à l'origine, ces dernières années, de l'adoption d'une série de règles contraignantes dans l'espace européen (le semestre européen en 2010, le paquet de six en 2011, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, le « two packs » en 2013...). Pour l'actualité récente liée à ces mesures, v. M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques, op. cit.*, pp. 160-163 ; L. BOONE et J. PISANI-FERRY, « Politique budgétaire : engagement national et normes européennes », *Revue Regards croisés sur l'économie*, n° 11, 2012, p. 99 et J. F. BERNICOT, « La décision financière publique sous contrainte européenne », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 44-45.

<sup>391</sup> Solde budgétaire de base = recettes totales hors dons – dépenses courantes (y compris prêts moins recouvrements) – dépenses en capital sur ressources propres. Cette méthode de calcul présentait des insuffisances, notamment parce que les dons budgétaires et les ressources PPTE n'étaient pas pris en compte en recettes alors que leur emploi était comptabilisé en dépenses. Ces insuffisances ont conduit à procéder à des ajustements. Ainsi, depuis 2006, un nouvel indice (le solde budgétaire de base corrigé) est calculé en plus de celui classique. Il intègre les dons budgétaires et les ressources PPTE. Cf. UEMOA, *Règlement n° 07/2006/CM/UEMOA du 29 juin 2006 portant adoption des modalités de calcul du solde budgétaire de base corrigé des ressources PPTE et des dons budgétaires*. La réflexion se poursuit pour déterminer le mode de calcul le plus convenable. En 2013, une évaluation de la méthode précitée a été réalisée lors de la conférence économique africaine. V. M. COULIBALY, « Règles de politiques budgétaires dans l'UEMOA : une

niveau était moins contraignant que dans l'Union européenne (60% du PIB). Il a été maintenu tel quel à la suite de la réforme des critères de convergence en 2015. Il est permis de supposer que c'est l'acuité relativement plus faible de la question en Afrique de l'Ouest qui le justifie. En effet, du fait des multiples initiatives d'allègement de la dette publique, les niveaux d'endettement des États de l'UEMOA sont relativement acceptables<sup>392</sup>.

De son côté, la Guinée est également soumise à des critères de convergence en matière budgétaire. Il s'agit de ceux de la CEDEAO qui s'emploie, tant bien que mal (depuis les années 2000), à la création d'une zone monétaire réunissant tous les États d'Afrique de l'Ouest. Les critères de la CEDEAO insistent, entre autres, sur le taux d'inflation, le niveau d'arriérés de paiement, la masse salariale. Une importance particulière est accordée au déficit budgétaire qui doit être inférieur ou égal à 4% du PIB<sup>393</sup>. La Guinée, lors de l'élaboration de ses lois de finances, tient compte de ces critères<sup>394</sup>.

Toutefois, le constat qui se dégage, à propos des normes d'encadrement des politiques budgétaires en Afrique de l'Ouest francophone, est celui d'un respect approximatif par les États<sup>395</sup>. Cela ressort tant des rapports de surveillance multilatérale

---

évaluation empirique du critère limitant les déficits publics », in *African economic conference*, Johannesburg, 2013, 19 p.

<sup>392</sup> Le critère lié à l'endettement public est l'un des mieux respectés par les États membres de l'UEMOA. En 2012, 2013 et 2014, il a été respecté par tous les États. V. Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2014, p. 106 et Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, décembre 2014, p. 111. Dans un récent entretien, le gouverneur de la BCEAO, évoquant la question de l'endettement des États de l'UEMOA, a affirmé que la situation était « sous contrôle ». V. « Endettement des États ouest-africains : la BCEAO reste confiante », *Journal Jeune Afrique*, 6 mars 2015, en ligne : <http://economie.jeuneafrique.com/regions/afrique-subsaharienne/24285-endettement-des-etats-ouest-africains--la-bceao-confiante.html>, consulté le 8 mars 2015.

<sup>393</sup> Décision A/DEC.17/12/2001 portant sur la création d'un mécanisme de surveillance multilatérale des politiques économiques et financières des États membres de la CEDEAO. Cette décision a été modifiée en 2012 par l'acte additionnel A/SA.3/06/12 du 29 juin 2012. Sur les critères de convergence de la CEDEAO (notamment, une comparaison avec ceux de l'UEMOA), on pourra se référer à A. DIALLO, *Fondements économiques et faisabilité du projet de création d'une zone monétaire unique en Afrique de l'Ouest*, Thèse de doctorat en économie, Université Lumière Lyon 2, 2008, p. 14.

<sup>394</sup> Pour un exemple, v. Ministère du plan (Guinée), *Cadastre macroéconomique annuel 2012 provisoire*, Conakry, 2013, pp. 18-19.

<sup>395</sup> La remarque peut être généralisée à l'échelle de l'Afrique. En effet, « s'il est vrai que certains succès sont à mettre à l'actif des pays africains, ces derniers éprouvent d'énormes difficultés à appliquer les critères de convergence macroéconomiques établis par les communautés économiques régionales ». Commission économique pour l'Afrique / Union africaine, *État de l'intégration régionale en Afrique III : vers l'intégration monétaire et financière en Afrique*, op. cit., p. 13.

produits par l'UEMOA<sup>396</sup> que des rapports de contrôle des juridictions financières nationales. Ces dernières ont, depuis quelques années, commencé à consacrer une partie de leurs rapports sur l'exécution de la loi de finances à la vérification du respect des critères de convergence par les États.

La justification de cet exercice est apportée par la Cour des comptes togolaise : « L'appartenance de notre pays à un espace économique communautaire amène (...) à aborder l'examen de l'exécution de la loi de finances (...) au regard des critères définis par le pacte de convergence de l'UEMOA »<sup>397</sup>. C'est mue par cette même vision que la Chambre des comptes béninoise s'intéresse désormais aux causes du non-respect du critère relatif au solde budgétaire de base. Elle note que « le non-respect de ce critère provient principalement des difficultés de mobilisation des recettes publiques en 2010 en relation avec la poursuite des effets de la crise économique et financière internationale principalement, le détournement par le Niger du trafic des marchandises à destination du Nigeria et la progression de la masse salariale »<sup>398</sup>.

On constate donc une certaine prise de conscience par les juridictions financières nationales de l'importance des critères communautaires de convergence et de leur lien avec les lois de finances. Cependant, il peut être déploré que le contrôle opéré à cet effet soit parfois superficiel et limité à quelques indicateurs jugés, par ces juridictions, comme étant les principaux indicateurs macroéconomiques de convergence<sup>399</sup>.

Face aux difficultés de respect des critères depuis la mise en place du mécanisme de surveillance multilatérale de l'UEMOA<sup>400</sup>, une alternative s'offre aux États. Ils peuvent

---

<sup>396</sup> Ces rapports sont disponibles sur le site de l'UEMOA : [www.uemoa.int](http://www.uemoa.int).

<sup>397</sup> Cour des comptes (Togo), *Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État, gestion 2010*, 2013, p. 43.

<sup>398</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>399</sup> V. D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, *op. cit.*, pp. 553-555.

<sup>400</sup> Ces difficultés sont attestées par le report de l'horizon de convergence, initialement fixé au 31 décembre 2002, aux 31 décembre 2005, 2008, puis 2013. V. UEMOA, *Acte additionnel n° 03/2003 du 29 janvier 2003 modifiant l'acte additionnel n° 04/99 du 08 décembre 1999*, art. 1<sup>er</sup> ; UEMOA, *Acte additionnel n° 02/2006 du 27 mars 2006 portant modification de l'acte additionnel n° 04/99 du 08 décembre 1999*, art. 1<sup>er</sup> et UEMOA, *Acte additionnel n° 05/2009/CCEG/UEMOA du 17 mars 2009 portant modification de l'acte additionnel n° 04/99 du 08 décembre 1999*, art. 1<sup>er</sup>. V. aussi T. GUEYE, *L'incidence de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur les finances publiques de ses États membres*, *op. cit.*, pp. 225-230. Plus encore, les projections effectuées par le FMI ne sont pas rassurantes. Suivant celles-ci, au cours de chacune des trois prochaines années (2016, 2017 et 2018), au moins quatre États ne respecteront pas le

soit assouplir davantage les critères de convergence, soit renforcer le mécanisme de sanction<sup>401</sup> qui apparaît aujourd'hui inefficace et inopérant<sup>402</sup>. La piste de modernisation des sanctions semble se prêter beaucoup plus à l'objectif d'instauration d'une discipline budgétaire, d'autant plus que des réévaluations des niveaux des critères de convergence ont déjà été effectuées. À cette fin, le mécanisme de sanction institué par l'Union européenne peut constituer une source utile d'inspiration<sup>403</sup>. De même, les pistes proposées par les experts de l'UEMOA apparaissent pertinentes<sup>404</sup>.

Dans cette réforme du mécanisme de sanction, il ne faudrait surtout pas perdre de vue les conséquences que pourraient avoir des mesures inadéquates. Des sanctions trop lourdes seraient susceptibles de creuser le déficit budgétaire au niveau des États, engendrant de fait un cercle vicieux « déficit excessif – endettement excessif – sanction –

---

critère lié au solde budgétaire de base et au moins sept États ne respecteront pas le critère lié à la pression fiscale. FMI, *Rapport des services du FMI sur les politiques communes des États membres*, n° 15/100, 2015, p. 16.

<sup>401</sup> Aux termes de l'article 74 du traité de l'UEMOA, ces sanctions peuvent être positives ou négatives. Au nombre des mesures négatives, il y a :

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

Par voie d'acte additionnel au présent traité, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement peut compléter cette gamme de mesures par des dispositions complémentaires jugées nécessaires au renforcement de l'efficacité de la surveillance multilatérale de l'Union. ».

<sup>402</sup> V. L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, op. cit., pp. 450-454 et B. IMBERT, *Modernisation des procédures budgétaires dans les pays en développement : l'exemple de l'UEMOA*, op. cit., pp. 114-116. La faillite du mécanisme serait due aux rapports de force communautaires et à la volonté de ne pas aggraver la situation financière d'États déjà mal en point sur ce plan.

<sup>403</sup> Ce mécanisme dispose, comparativement à celui de l'UEMOA, de deux mesures qui peuvent se révéler dissuasives pour les États :

- « - la possibilité d'exiger de l'État membre en infraction un dépôt auprès de la communauté, ne portant pas d'intérêt, et d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ;
  - la possibilité d'imposer des amendes d'un montant approprié. ».
- V. Union européenne, *Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992*, art. 104-C.11 et *Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs*, art. 11-13.

<sup>404</sup> « Dans l'ensemble, les sanctions d'ordre financier semblent inopérantes dans les communautés économiques régionales. Il est proposé un système de bonus qui apparaît plus incitatif à amener les pays à respecter les critères de convergence. Par ailleurs, le mécanisme devrait être préventif et privilégier le système de pression par les pairs. Il serait également utile de mettre en place des mécanismes de gestion des crises. Le mécanisme de revue adopté par l'acte additionnel n° 05/2013/CCEG/UEMOA portant institution d'une revue annuelle des réformes, politiques, programmes et projets communautaires au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine constitue de ce fait un élément important. ». Commission de l'UEMOA, *La surveillance multilatérale des politiques budgétaires et économiques*, Conférence à l'Université d'Abomey-Calavi, 29 avril 2005, p. 15.

déficit excessif ». De telles sanctions pourraient également être à l'origine d'entreprises de dissimulation des mauvais résultats<sup>405</sup> comme ce fut le cas en Grèce jusqu'à l'éclatement de la crise de 2008-2009<sup>406</sup>.

En réalité, l'activation des volontés politiques nationales est indispensable pour la réussite du projet de régulation budgétaire porté par l'UEMOA. Comme il a été rappelé à plusieurs reprises, en matière de discipline budgétaire, « rien n'est possible sans la volonté des gouvernements et sans une aptitude de leurs administrations à assurer l'application effective des directives communautaires »<sup>407</sup>. Il est donc à souhaiter une autodiscipline plus grande des États en vue d'aboutir assez rapidement à une convergence des politiques budgétaires dans la sous-région.

### **Conclusion du chapitre 1**

La préparation du projet de loi de finances relève exclusivement du gouvernement. Cela se justifie au regard de la nature particulière de cette loi. Non seulement elle traduit les choix politiques fondamentaux du pouvoir exécutif, mais elle n'est obtenue qu'à l'issue d'un processus empreint de technicité, technicité qui manque généralement au parlement.

Par le biais de cette préparation, l'exécutif prend l'avantage sur le parlement dans un processus qui est au cœur des démocraties modernes. En effet, le fait de rédiger le projet de loi de finances confère un certain ascendant à l'exécutif puisqu'il crée une asymétrie d'informations au profit du gouvernement. Ainsi, « lorsque le budget est présenté, le ministère des finances a une connaissance très approfondie des finances publiques et le parlement une connaissance très limitée en dehors de ce que le gouvernement souhaite qu'il sache »<sup>408</sup>.

---

<sup>405</sup> F. PUJOL, « Les contraintes budgétaires sont-elles efficaces ? », *Revue économique et sociale*, n° 2, 2006, p. 102.

<sup>406</sup> Sur cette crise, on pourra lire J. DALÈGRE (dir.), *Regards sur la "crise" grecque*, Paris, L'Harmattan, 2013, 266 p.

<sup>407</sup> J. TÉNIER, « La décision budgétaire partagée entre États : un cas décisif de partage de la souveraineté », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, p. 123. V. aussi L. BOONE et J. PISANI-FERRY, « Politique budgétaire : engagement national et normes européennes », art. précité, p. 88 et F. PUJOL, art. précité, pp. 102-103.

<sup>408</sup> A. SCHICK, « Les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire », art. précité, p. 27.



Au surplus, dans les États étudiés, cette asymétrie d'informations est aggravée par des insuffisances dans le contenu du projet de loi de finances. À ce niveau, c'est la maîtrise des techniques de prévision de recettes et de dépenses qui est en cause. Elle est généralement faible et aboutit à des résultats plus ou moins éloignés les prévisions.

Néanmoins, on aurait tort de voir dans les éléments qui viennent d'être exposés une toute-puissance du gouvernement. Il est lui-même encadré par des contraintes externes liées aux environnements international et communautaire. Ces contraintes sont légitimées par les engagements internationaux contractés et l'appartenance à des organisations d'intégration régionale (l'UEMOA et la CEDEAO). D'elles dépend le contenu définitif du projet de loi de finances qui est soumis au parlement pour adoption.

## CHAPITRE 2 : UN PARLEMENT CONTRAINT

Par adoption de la loi de finances, il faut entendre l'aboutissement du processus qui mène de la saisine officielle du parlement au vote final de la loi de finances. L'importance du parlement pendant cette phase n'est plus à démontrer. Il a même été soutenu que la loi de finances n'existait que parce qu'il fallait la soumettre au vote des parlementaires<sup>409</sup>.

Selon le *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, le terme « adoption » peut être utilisé comme synonyme de celui de « vote »<sup>410</sup>, sous la réserve que le vote peut être négatif, auquel cas on parlera d'une « non-adoption ». Cette dernière possibilité existe. Pour théorique qu'elle paraisse, elle ne devrait pas pour autant être sous-estimée.

De façon générale, en Afrique de l'Ouest francophone, la saisine du parlement aux fins de se prononcer sur le projet de loi de finances a lieu pendant le mois d'octobre. Certaines législations exigent le dépôt du projet une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre du parlement. C'est le cas au Bénin et au Togo<sup>411</sup>. D'autres font coïncider le délai limite de dépôt du projet avec la date d'ouverture de cette session. C'est le cas au Burkina-Faso, en Côte d'Ivoire, au Mali, au Niger et au Sénégal<sup>412</sup>. La Guinée se particularise par la fixation d'une date précise pour le dépôt du projet de loi de finances au parlement. Il s'agit du 15 octobre<sup>413</sup>.

En pratique, de légers décalages ont pu être observés, à certaines occasions, par rapport aux dates officielles de dépôt<sup>414</sup>. Pour y pallier, plusieurs pistes sont envisageables. La possibilité d'un dépôt électronique du projet de loi de finances pourrait être étudiée.

---

<sup>409</sup> V. R. HERTZOG, « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », art. précité, p. 272.

<sup>410</sup> J. P. CAMBY et D. MEUNIER, « Vote (de la loi de finances de l'année) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 1604.

<sup>411</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 109 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 58.

<sup>412</sup> République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 103 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 80 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 77 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 114 et République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 68. Au Burkina-Faso, contrairement aux autres pays, la seconde session se tient à partir du dernier mercredi de septembre (art. 87 de la constitution). Au Sénégal, il se tient une seule session ordinaire annuelle. Elle démarre au cours de la première quinzaine du mois d'octobre (art. 63 de la constitution).

<sup>413</sup> République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 75.

<sup>414</sup> Des retards plus importants sont parfois observés. C'est ainsi qu'au Togo, le projet de loi de finances pour l'année 2008 n'a été déposé en totalité que le 21 décembre 2007.

Elle permettrait un gain de temps et une économie de ressources, en termes de multiplication préalable des exemplaires du projet de loi et de leur transport au parlement. Pour être réaliste, il faut cependant admettre que cette hypothèse demeure, à l'heure actuelle, une virtualité dans un espace où les avancées technologiques ne s'implantent que parcimonieusement.

Une seconde solution pourrait consister à réunir les dispositions fiscales dans une loi autre que celle de finances. La possibilité est admise par les LOLF des États étudiés<sup>415</sup>, à deux exceptions près<sup>416</sup>. Cette seconde solution permettrait de déduire du temps de préparation de la loi de finances celui consacré à la collecte et à la centralisation des données fiscales. Une proposition similaire a d'ailleurs été émise en France par un ancien ministre du budget<sup>417</sup>. Mais, dans ce cas, le parlement se verrait privé, lors du vote du projet de loi de finances, de la capacité d'apprécier de façon synoptique l'état des finances de l'État. Cela pourrait lui être préjudiciable.

En tout état de cause, une fois le projet de loi de finances déposé au parlement<sup>418</sup>, celui-ci entreprend son examen suivant une procédure particulière qui se distingue de la procédure législative ordinaire<sup>419</sup>. Cette procédure varie largement en fonction des États<sup>420</sup>.

---

<sup>415</sup> À titre d'exemple, v. République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 4 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 3 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 3.

<sup>416</sup> En Côte d'Ivoire et en Guinée, les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature doivent être inscrites dans une loi de finances. V. République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 5 : « L'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts, droits, taxes et prélèvements obligatoires de toute nature ne peuvent être déterminés, supprimés ou modifiés que par une loi de finances... » et République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 3 : « Les lois de finances doivent également contenir toutes les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, qu'elles soient perçues par l'État ou affectées à d'autres organismes publics ».

<sup>417</sup> J. CAHUZAC, « Mieux organiser le travail pour plus d'efficacité », *RFFP*, n° 113, 2011, p. 10.

<sup>418</sup> En cas de bicamérisme, le projet de loi de finances est toujours déposé sur le bureau de la chambre dite « basse » du parlement. Il s'agit de l'application du traditionnel « droit de priorité » reconnu, en matière budgétaire à cette chambre. M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 148. V. aussi L. PHILIP, « Le droit constitutionnel des finances publiques », art. précité, pp. 131-132 et Conseil constitutionnel français, décision n° 76-73 DC du 29 décembre 1976.

<sup>419</sup> Certains pays appliquent la procédure législative ordinaire à la loi de finances. Le cas de l'Italie est cité en exemple par F. DERUEL et J. BUISSON, *Finances publiques : budget et pouvoir financier*, Paris, Dalloz, 2001, p. 76.

Le plus souvent, l'idée maîtresse qui transparait est celle suivant laquelle la loi de finances étant la traduction de la politique gouvernementale, il convient d'une part d'empêcher les parlementaires de la « travestir », et d'autre part d'aboutir à un dénouement rapide afin que le gouvernement puisse disposer à temps des moyens de sa politique. La procédure est donc marquée par un double encadrement du parlement : l'un sur le plan formel (section 1), et l'autre sur le plan matériel (section 2).

### **Section 1 : L'encadrement formel**

Dans quelle mesure le parlement est-il « corseté » du point de vue de la procédure de vote du projet de loi de finances ? La réponse à cette question passera par l'évocation des nombreuses contraintes procédurales d'adoption dudit projet (paragraphe 1). L'objectif d'un tel encadrement est évidemment de parvenir à un vote rapide du projet de loi de finances de l'année. Mais, qu'advient-il lorsque, malgré tout, ce projet n'est pas adopté à temps (paragraphe 2) ?

#### **Paragraphe 1 : Des contraintes procédurales**

La contrainte majeure qui pèse sur le parlement pendant l'examen du projet de loi de finances est liée au respect des délais constitutionnels fixés pour son adoption. Cette volonté de respecter les délais donne lieu à un « marathon budgétaire »<sup>421</sup> suivant un calendrier rigoureux (A). Il peut arriver que, durant cette procédure, certaines circonstances conduisent le gouvernement à se substituer au parlement. Cette hypothèse se distingue des cas classiques puisque la substitution du gouvernement au parlement intervient ici en l'absence de tout examen de la future loi de finances par le parlement (B).

---

<sup>420</sup> Pour des exemples de droit comparé, v. E. DAVEY, « Comment les parlementaires travaillent-ils avec votre argent ? », in *colloque sur le thème : Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du parlement*, 2001, Paris, Sénat français et OCDE, pp. 61-76 (Royaume-Uni) ; pp. 77-80 (États-Unis) et pp. 80-82 (Suède).

<sup>421</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le parlement sous la Ve République », art. précité, pp. 1465. La même expression fut auparavant utilisée, à ce même propos, par P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 221.

## A- Un calendrier rigoureux

En vertu du principe de l'annualité budgétaire, le projet de loi de finances doit être adopté avant le début de l'exercice budgétaire<sup>422</sup> et est valable pour une année. En France, ce principe est apparu pour la première fois dans la constitution de 1791<sup>423</sup>.

L'année s'est imposée dans la majorité des systèmes financiers au monde pour plusieurs raisons. Non seulement elle correspond à « un cadre naturel, une division du temps qui répond à nos habitudes de calcul »<sup>424</sup>, mais elle permet également au parlement de conserver une certaine emprise sur les choix financiers de la nation. En effet, « si la puissance législative statue, non pas d'année en année, mais pour toujours sur la levée des deniers publics, elle court le risque de perdre sa liberté parce que la puissance exécutive ne dépendra plus d'elle, et quand on tient un pareil droit pour toujours, il est assez indifférent qu'on le tienne de soi ou d'un autre »<sup>425</sup>. À cela s'ajoute la nécessité d'aménager le cadrage temporel de la loi de finances de sorte que les prévisions soient réalistes (une période trop longue ne serait donc pas adéquate) et réalisables (une période trop courte annihilerait raisonnablement toute capacité de concrétisation des prévisions).

L'année étant choisie comme la durée de l'exercice budgétaire<sup>426</sup>, il revient à présent à en situer le début. On sait que c'est le choix du 1<sup>er</sup> janvier qui a été fait par de

---

<sup>422</sup> Cette exigence est aussi désignée sous la dénomination de « principe d'antériorité budgétaire ».

<sup>423</sup> « Les contributions publiques sont fixées chaque année par le corps législatif ». Art. 1<sup>er</sup> du titre V. Il faut noter que le choix de l'année, à cette époque, n'a pas été systématique et unanime. Par exemple, dans le rapport que Necker a présenté aux états généraux un peu plus tôt, il envisageait non pas un budget annuel, mais un budget voté pour une période plus longue. Il s'exprimait ainsi : « Les recettes et les dépenses (du compte alors présenté) n'appartiennent à aucune année en particulier : elles seront toujours les mêmes, à moins qu'on ne vienne à les changer par de nouvelles dispositions ». Par conséquent, il estimait préférable que le parlement les vote en une fois et n'intervienne annuellement, tout au plus, que pour y apporter de simples correctifs. V. P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, *op. cit.*, p. 6.

Sur ce principe, v. M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 284-293 ; M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, pp. 64-68 ; R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 188-198 ; L. TROTABAS et J. M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, pp. 50-56 ; P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, pp. 72-78 et J. L. ALBERT, *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 92-96.

<sup>424</sup> E. ALLIX cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, *op. cit.*, p. 177.

<sup>425</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, t. 1, *op. cit.*, pp. 339-340.

<sup>426</sup> Il existe des exceptions. Au niveau de l'Organisation des nations unies par exemple, « l'exercice (budgétaire) comprend deux années civiles consécutives, la première étant une année paire, excepté pour les opérations de maintien de la paix financées au moyen de comptes spéciaux dont l'exercice est annuel et va du 1er juillet au 30 juin ». Art. 1.2 du *Règlement financier et règles de gestion financière*.

nombreux États parmi lesquels ceux d’Afrique occidentale francophone<sup>427</sup>. Ce choix, bien que n’étant pas universel<sup>428</sup>, apparaît plutôt commode.

Les projets de loi de finances dans l’espace de référence étant déposés généralement vers la mi-octobre, c’est donc d’un délai global oscillant entre soixante et soixante-quinze jours que disposent les parlementaires pour se prononcer. Mais, la plupart du temps, les textes constitutionnels précisent le nombre maximal de jours accordés aux parlementaires à cette fin. Ainsi, il est de soixante-quinze au Burkina-Faso<sup>429</sup>, soixante-dix en Côte d’Ivoire<sup>430</sup>, soixante en Guinée, au Niger et au Sénégal<sup>431</sup>. Dans tous les cas, le vote du projet de loi de finances doit intervenir avant le début du nouvel exercice budgétaire<sup>432</sup>.

Ce délai peut sembler court, surtout si on le compare à celui dont dispose le Congrès américain pour examiner le budget<sup>433</sup>. Mais, la différence entre les systèmes financiers, la logique politique des régimes en présence, et bien d’autres facteurs n’autorisent pas à tirer, sur ce fondement, de conclusion valable pour l’Afrique de l’Ouest francophone. Plus encore, il existe des parlements qui disposent d’un délai largement plus

---

<sup>427</sup> Au Bénin (art. 4) et en Côte d’Ivoire (art. 2), les LOLF précisent, *expressis verbis*, que « l’exercice court du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre ».

<sup>428</sup> Des pays comme le Japon, la Suède et les États-Unis ont fait des choix différents en positionnant le début de leurs années budgétaires respectivement aux 1<sup>er</sup> avril, 1<sup>er</sup> juillet et 1<sup>er</sup> octobre. Pareillement, au Sénégal, jusqu’en 1991 (loi n° 61-63 du 12 novembre 1961), l’année budgétaire commençait le 1<sup>er</sup> juillet et s’achevait le 30 juin.

<sup>429</sup> République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 103.

<sup>430</sup> République de Côte d’Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 80.

<sup>431</sup> République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 76 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art 114 et République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 68.

<sup>432</sup> V. aussi République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 110 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 77 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art 91.

À toutes fins utiles, il importe de préciser que, dans certains États, le vote du projet de loi de finances peut intervenir après le début de l’exercice budgétaire. Il en est ainsi de l’Afrique du Sud et du Kenya où le parlement dispose d’un délai allant jusqu’à quatre mois après le début de l’exercice budgétaire pour voter la loi de finances. V. BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, *op. cit.*, p. 4. De même, la concentration de la phase d’examen et d’adoption du projet de loi de finances dans les derniers mois qui précèdent le début de l’exercice budgétaire n’a pas cours en Angleterre. Cette phase est répartie sur toute l’année. En conséquence, le « budget » est voté après le début de l’année budgétaire. Pour approfondir, lire A. GUIGUE, *Les origines et l’évolution du vote du budget de l’État en France et en Angleterre*, *op. cit.*, pp. 301-306

<sup>433</sup> « Le Congrès des États-Unis consacre environ huit mois, voire plus, à l’adoption du budget... ». J. WEHNER et W. BYANYIMA, *Parlement, budget et genre : guide pratique à l’usage des parlementaires*, n° 6, UIP, PNUD, IBM et FNUF, 2004, p. 34.

réduit pour examiner le projet de loi de finances. C'est le cas mexicain où ledit délai est de trente jours<sup>434</sup>.

Dans ces conditions, la rigueur du calendrier d'adoption de la loi de finances sera plutôt appréciée au regard de deux autres considérations : l'existence de solutions « automatisées » appliquées dès que vient l'expiration de l'année budgétaire sans adoption d'une nouvelle loi de finances, et l'importance de la tâche à accomplir pendant le délai officiel d'examen des lois de finances. Des développements ultérieurs seront consacrés au premier point<sup>435</sup>.

Quant au second point, il suffit de préciser que c'est pendant cette durée inférieure au trimestre que le projet de loi de finances, entendu *lato sensu* comme un ensemble de documents de plusieurs milliers de pages, sera affecté à la commission parlementaire compétente<sup>436</sup> (c'est souvent la commission des finances), examiné par cette commission et celles saisies pour avis, modifié par les parlementaires, puis finalement voté. C'est une procédure lourde<sup>437</sup>.

Au cœur de cette procédure, se trouve le rapporteur général de la commission des finances. Pierre LALUMIÈRE le présentait comme « l'autorité financière »<sup>438</sup> du

---

<sup>434</sup> C. SANTISO, « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », art. précité, p. 169. Dans le même sens, au Royaume-Uni, du fait des pouvoirs budgétaires fortement encadrés du parlement, le processus formel d'approbation des crédits est allégé et est d'une durée réduite. Il se limite à trois « *estimates days* » et n'inclut pas obligatoirement une étude détaillée en commission parlementaire. V. R. PELLETIER et J. DOMINGUE, « Le processus d'adoption des crédits budgétaires dans quelques parlements de tradition britannique », *Revue Cahiers de recherche électorale et parlementaire*, n° 2, 2010, p. 19 et I. LIENERT et M. K. JUNG, « Le cadre juridique des systèmes budgétaires : une comparaison internationale », art. précité, pp. 527-536.

<sup>435</sup> Cf. *infra*, première partie, titre 1, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

<sup>436</sup> Dans certains pays africains (Ghana, Tunisie, Lesotho...), il n'existe pas au parlement une commission permanente spécialisée chargée de l'examen de la loi de finances. BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>437</sup> Pour une présentation détaillée de la procédure d'examen et de vote du projet de loi de finances dans les États concernés par l'étude, on pourra lire M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, *op. cit.*, pp. 134-139 et pp. 306-314 ; A. ATIQUKPE, *Les pouvoirs financiers du parlement au Bénin de 1990 à nos jours*, Mémoire de master en droit, Université d'Abomey-Calavi, 2012, pp. 57-62 ; A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques*, *op. cit.*, pp. 101-103 ; M. DEHOVE et alii, *Mesure de la performance du système de gestion des finances publiques au Burkina-Faso selon la méthodologie PEFA*, *op. cit.*, pp. 72-73 ; et FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, *op. cit.*, pp. 88-89.

<sup>438</sup> *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 42.

parlement. De manière concrète, le rapporteur général de la commission des finances « est au parlement ce que le ministre des finances est au gouvernement : il coordonne, prépare et anime la procédure budgétaire »<sup>439</sup>. C'est lui qui compile les rapports spéciaux élaborés, en principe dans la plus totale indépendance, par les rapporteurs spéciaux. À partir de cette compilation, il produit le rapport général de la commission des finances qui sert de document-clé pour la discussion en séance. L'importance de ce document est telle qu'au Burkina-Faso par exemple, il a été noté que « la plupart des députés s'en remettent au rapport issu des travaux de la commission des finances et du budget pour les orienter... »<sup>440</sup>.

Le rôle de la commission des finances est sublimé dans des systèmes comme ceux du Bénin et du Niger, où la discussion en séance a lieu sur la base du texte produit par la commission<sup>441</sup>. Il est vrai que cette façon de faire ne rencontre pas la faveur de tous les analystes de la procédure budgétaire. Le professeur Paul AMSELEK estime, par exemple, qu'il s'agit d'une « anomalie permettant à la commission des finances de la chambre basse de concurrencer ce dernier (le gouvernement) et de substituer à son texte une mouture corrigée... »<sup>442</sup>.

Ce n'est qu'ensuite que le projet de loi de finances est soumis à l'appréciation de l'ensemble des députés en séance plénière. Là encore, la procédure est réglementée. La seconde partie du projet de loi de finances ne saurait être mise en discussion avant l'adoption (le vote positif) de la première. Imposée de façon prétorienne par le Conseil constitutionnel français lors du vote du projet de loi de finances pour 1980<sup>443</sup>, cette

---

<sup>439</sup> M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques, op. cit.*, p. 150.

<sup>440</sup> D. DA, « La recherche de la transparence budgétaire dans les réformes en finances publiques au Burkina-Faso », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, 17 p, en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/deuxieme-2eme-numero-special.html>, consulté le 19 septembre 2012.

<sup>441</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 106 et République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 112. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 42 de la constitution française pose une exigence identique sauf en matière de loi constitutionnelle, de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale.

<sup>442</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le parlement sous la Ve République », art. précité, p. 1456.

<sup>443</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979. Pour le professeur Loïc PHILIP, cette imposition du Conseil constitutionnel est discutable. En effet, si l'on s'en tient à la lettre du texte qui fonde la décision (art. 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959), cela signifierait que tous les articles de la première partie de la loi de finances devront être adoptés avant la discussion de la seconde, ce qui est absurde. L'exigence d'adoption préalable ne serait donc justifiable que par la référence à l'esprit de l'ordonnance et ne vaudrait que pour l'article d'équilibre. L. PHILIP, *Les fondements constitutionnels des finances publiques, op. cit.*, pp. 47-50.



exigence est reprise par la LOLF française du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>444</sup> et les LOLF des États de la sous-région<sup>445</sup>. L'idée sous-jacente à cette exigence est d'inciter à une certaine discipline budgétaire *a priori*, afin de pouvoir résister lors du vote détaillé des crédits à « la dynamique – généralement inflationniste – des débats budgétaires »<sup>446</sup>.

On le constate, la tâche consistant à examiner et voter le projet de loi de finances n'est pas une sinécure. La durée y consacrée, couvrant moins du trimestre, peut raisonnablement apparaître comme trop juste<sup>447</sup>, d'autant plus qu'en parallèle le parlement doit poursuivre l'accomplissement de certaines tâches courantes. Pire, il arrive que l'exécutif réduise de fait cette durée. Un ancien parlementaire<sup>448</sup>, acquis au parti dirigeant de l'époque en Côte d'Ivoire, se plaignait en ces termes : « Au lieu des soixante-dix jours prévus par la constitution, le gouvernement de la II<sup>e</sup> République nous oblige à boucler définitivement le budget dans l'intervalle de huit jours, soit un dixième du temps constitutionnel » (*sic*). De même, au Togo, le projet de loi de finances est fréquemment déposé en novembre ou décembre, et est pourtant voté avant le 1<sup>er</sup> janvier<sup>449</sup>.

Il est cependant à noter que cette durée formelle correspond aux standards internationaux en la matière. L'OCDE ne recommande qu'un délai de trois mois<sup>450</sup>. Les critères PEFA, quant à eux, recommandent une durée d'examen de deux mois<sup>451</sup>. Il revient donc aux parlementaires ouest-africains francophones de s'adapter à ce calendrier

---

<sup>444</sup> Art. 42.

<sup>445</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 63 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 47 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 62 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 58 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 40 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 60.

<sup>446</sup> B. CHEVAUCHEZ, « Actualité des grands principes budgétaires », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 31. V. aussi Conseil d'État français, 21 décembre 2000, avis sur le projet de loi organique relative aux lois de finances, point 9.

<sup>447</sup> Un rapport d'évaluation des finances publiques au Bénin évoque, à cet égard, « le délai très court accordé aux députés » pour le vote du projet de loi de finances. A. ACHOUR et alii, *Évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>448</sup> K. KOBENA cité par P. DANHO NANDJUI, *La prééminence constitutionnelle du président de la République en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 49.

<sup>449</sup> M. ZOUNON et P. LANSER, *Évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)*, SOFRECO et Union européenne, 2009, p. 41.

<sup>450</sup> OCDE, *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>451</sup> BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, *op. cit.*, p. 3. V. aussi M. MOINDZE, *Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement*, 2011, pp. 23-24, en ligne : <http://blog-pfm.imf.org/files/le-rôle-du-parlement-dans-le-processus-budgétaire-1.pdf>, consulté le 29 juin 2012.

rigoureux. À cette fin, leurs homologues français ont institué, depuis l'examen de la loi de finances pour l'année 2000, une « pratique de la commission (des finances) élargie »<sup>452</sup>. Elle consiste à ouvrir les travaux en commission aux députés non-membres. Cela a pour avantage d'accélérer le débat en séance publique, les amendements ayant été apportés et déjà discutés en commission.

Toutefois, cette pratique ne saurait avoir pour conséquence de priver des députés ayant participé aux travaux de la commission de leur droit d'amendement. C'est ainsi qu'à l'occasion de l'examen du règlement intérieur de l'Assemblée nationale ivoirienne, le juge constitutionnel a censuré une disposition qui dépossédait de l'exercice du droit d'amendement en plénière tout député membre de la commission ayant examiné le texte<sup>453</sup>. Cette décision peut être rapprochée de celle du Conseil constitutionnel français relative au règlement intérieur du Sénat<sup>454</sup>.

La durée d'examen de la loi de finances est donc strictement délimitée par les dispositions les plus élevées dans la hiérarchie des normes. Cette délimitation stricte manifeste la volonté des constituants ouest-africains francophones, dans la droite ligne de celui français de 1958, d'éviter un enlisement des débats budgétaires préjudiciable à la saine gestion des finances publiques. De telles complications étaient fréquentes sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques françaises<sup>455</sup>.

La conséquence de cet encadrement est le déclenchement automatique de « solutions de rechange » lorsque l'examen par le parlement n'est pas concluant avant la fin de l'année budgétaire en cours. Ces solutions sont parfois attentatoires aux pouvoirs budgétaires du parlement et conduisent à son dessaisissement (cas des ordonnances budgétaires). Mais, parfois, sans attendre un quelconque examen du projet de loi de finances par le parlement, le gouvernement peut user de stratagèmes l'amenant à se substituer à lui.

---

<sup>452</sup> M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques, op. cit.*, p. 150. Sur cette pratique, v. aussi A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution, op. cit.*, pp. 433-440.

<sup>453</sup> Conseil constitutionnel ivoirien, décision n° 2006-014/CC/SG du 15 juin 2006.

<sup>454</sup> Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, cons. n° 12 : « (...) porte atteinte au droit d'amendement reconnu à chaque parlementaire par le premier alinéa de l'article 44 de la constitution l'interdiction faite à tout membre de l'assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond ».

<sup>455</sup> V. A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution, op. cit.*, p. 239.

## B- Un possible contournement du parlement

Deux cas de figure sont à envisager. Il y a celui de l'habilitation législative<sup>456</sup> et celui des ordonnances dites « atypiques »<sup>457</sup>.

Prévues par les constitutions de la sous-région ouest-africaine, les lois d'habilitation ont pour objet de permettre au gouvernement de prendre par ordonnance des mesures qui relèvent en principe du domaine législatif, en vue de « l'exécution de son programme » ou « dans des domaines déterminés par la loi »<sup>458</sup>. Il est à noter qu'en Côte d'Ivoire, en Guinée et au Sénégal, l'habilitation législative n'est possible qu'en faveur du président de la République (et non du gouvernement). C'est là une disposition qui renforce sa position dans le système institutionnel.

L'habilitation législative trouve une justification dans les nécessités de gestion liées à la vie contemporaine. En effet, la technicité des décisions à prendre, l'urgence des problèmes à résoudre, la célérité indispensable pour prendre des décisions efficaces conduisent à écarter, dans certaines situations, la procédure législative ordinaire qui se révèle inadaptée. L'habilitation de l'exécutif, même si elle viole le mythe de l'intangibilité du domaine législatif, se présente alors comme un moyen utile pour aboutir à des décisions présumées plus rapides et plus efficaces.

La nécessité d'un tel procédé est démontrée par l'expérience française de la IV<sup>e</sup> République. La constitution d'alors était formelle : point de délégation du pouvoir législatif<sup>459</sup>. À l'épreuve de la pratique, cette interdiction s'est rapidement révélée trop contraignante et divers procédés ont été développés pour la contourner<sup>460</sup>. La constitution

---

<sup>456</sup> V. P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, pp. 271-276. Pour une analyse comparée en droit anglais, on pourra lire J. BELL, « Royaume-Uni : les ordonnances », *RFDA*, n° 3, 1987, pp. 750-752.

<sup>457</sup> F. TANO, « Constitutionnalisme et urgence budgétaire à l'épreuve des crises politiques », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 2, 2011, p. 146 et P. N'DRI-THEOUA, « Le "rééquilibrage" des pouvoirs dans la procédure budgétaire en Côte d'Ivoire », *RGFiP*, n° 5/6, 2015, p. 137.

<sup>458</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 102 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 107 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 75 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 82 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 74 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 106 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 77 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 86.

<sup>459</sup> République de France, *Constitution du 27 octobre 1946*, art. 13.

<sup>460</sup> On pense particulièrement aux « décrets-lois », décrets que le gouvernement était autorisé à prendre en matière législative en vertu d'une loi d'habilitation dite de « pleins pouvoirs » et qui prévoyait une ratification parlementaire ultérieure.

de la V<sup>e</sup> République a formalisé ces dérogations en prévoyant des lois d'habilitation en son article 38. De même, aux États-Unis où la séparation entre les pouvoirs est réputée être rigide, le Congrès a eu, à plusieurs reprises, à déléguer au président de la République le pouvoir d'édicter des mesures qui relèvent du domaine législatif<sup>461</sup>.

Néanmoins, compte tenu de sa finalité, on voit le risque que présente pour le pouvoir législatif l'usage abusif d'une telle prérogative. C'est, au demeurant, pour cette raison qu'elle fut l'objet de vives controverses sur le plan doctrinal. Pendant que le professeur Boris MIRKINE-GUETZÉVITCH justifiait un tel procédé<sup>462</sup>, d'autres auteurs en dénonçaient le manque de pertinence puisque « le pouvoir législatif est essentiellement intransmissible »<sup>463</sup>. Tel était le point de vue que soutenait le doyen Léon DUGUIT pour qui « on ne peut déléguer que l'exercice d'un droit dont on est titulaire (...). Le parlement n'est titulaire d'aucun droit »<sup>464</sup>.

Sont-ce ces craintes qui justifient la faiblesse du recours à ce procédé qu'on constate dans certains pays d'Afrique occidentale francophone<sup>465</sup> ? Il est permis de le

---

<sup>461</sup> L'intervention du président des États-Unis se fait alors au travers des « *executive orders* », sorte de décrets présidentiels qui, le plus souvent, ont un fondement constitutionnel ou législatif, et adressent des directives aux agences fédérales. Le premier *executive order* fut émis par le président George WASHINGTON en 1789 (mais le terme ne fut officiellement utilisé qu'à partir de 1862). Depuis lors, tous les présidents américains ont eu recours à ce procédé. L'une de ses utilisations les plus emblématiques fut celle du président Franklin Delano ROOSEVELT qui, pour faire face à la crise économique de 1929, demanda et obtint du Congrès l'autorisation de prendre un grand nombre de mesures par le biais des *executive orders*. Pour approfondir la question des *executive orders*, on pourra lire T. GAZIANO, « The use and abuse of executive orders and other presidential directives », 21 février 2001, En ligne sur le site *The heritage foundation*, <http://www.heritage.org/research/reports/2001/02/the-use-and-abuse-of-executive-orders-and-other-presidential-directives>, consulté le 11 novembre 2014.

<sup>462</sup> « ... il n'y a aucune différence, du point de vue politique, entre une loi proposée par le ministère et adoptée ensuite par le parlement et une règle législative préparée directement par le ministère en vertu des pleins pouvoirs. L'une et l'autre sont basées sur le consentement de la majorité. L'une d'elle est plus simple et rapide, mais toutes deux sont des émanations de la majorité parlementaire, et par conséquent du suffrage universel. ». Cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 211.

<sup>463</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, op. cit., p. 76.

<sup>464</sup> Cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 212. V. *ibid.*, les points de vue d'Abel BONNARD (« le parlement possède non pas un droit dont il peut disposer, mais une compétence ») et de Joseph BARTHELEMY (« les compétences ne se délèguent pas »).

<sup>465</sup> Au Bénin par exemple, il faut remonter en 1994, année de la dévaluation du FCFA, pour trouver les traces d'une demande d'habilitation législative. Le président d'alors, M. Nicéphore SOGLO, avait, par un décret du 29 mars 1994, convoqué le parlement en session extraordinaire afin qu'il l'habilite à prendre les mesures législatives qu'il jugeait nécessaires à la solution de la crise économique engendrée. Cette demande a été rejetée par le parlement, car l'ambiance était plutôt tendue entre les deux institutions. Or, « une loi d'habilitation suppose une ambiance de confiance entre les deux institutions ». Jean Marie ZOHOUN cité par

penser. Au surplus, le recours à cette technique est encadré, de façon plus ou moins sévère, par les constitutions nationales. Au Bénin, une « majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale » est exigée pour autoriser l'habilitation. Au Togo et au Burkina-Faso, l'avis préalable de la juridiction constitutionnelle est requis. À l'occasion de la ratification des ordonnances édictées en vertu d'une loi d'habilitation, les parlementaires guinéen et sénégalais peuvent les modifier<sup>466</sup>. La même rigueur se retrouve dans d'autres pays en dehors de l'Afrique francophone<sup>467</sup>.

En matière financière, la prudence manifestée à l'égard des lois d'habilitation est accrue. Saisi de la question, le Conseil constitutionnel français a jugé qu'« une loi d'habilitation ne peut prévoir l'intervention d'ordonnances dans les domaines réservés par la constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale »<sup>468</sup>. Il est donc clair qu'en France, la substitution du gouvernement au parlement par le biais d'une habilitation législative, pendant la phase d'examen de la loi de finances, n'est pas admise. On comprend le souci du juge constitutionnel d'éviter un autodépouillement de ses compétences par le parlement dans un domaine très sensible.

Mais, cette décision d'un juge constitutionnel d'un État ne saurait automatiquement avoir une valeur universelle. C'est pourquoi il n'est pas incongru d'admettre l'existence d'une telle possibilité en Afrique de l'Ouest francophone. En clair, il semble que le gouvernement puisse, dans l'espace de référence, solliciter une habilitation du parlement aux fins d'adopter le projet de loi de finances par ordonnance. L'hypothèse n'est pas si irréaliste puisqu'elle a déjà été envisagée dans une autre étude<sup>469</sup>. Plus encore, elle s'est

---

S. BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin : essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, Thèse de doctorat en droit, Université Montpellier 1, 1997, p. 545.

<sup>466</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 102 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 107 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 82 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art.77 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 86.

<sup>467</sup> Relativement à l'Afrique du Sud, l'Australie, les États-Unis, l'Inde et le Canada, on pourra lire L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, *op. cit.*, pp. 57-60.

<sup>468</sup> Conseil constitutionnel français, décisions n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 et n° 99-421 DC du 16 décembre 1999. V. aussi M. VERPEAUX, « Les ordonnances de l'article 38 ou les fluctuations contrôlées de la répartition des compétences entre la loi et le règlement », *Revue CCC*, n° 19, 2006, pp. 2-3, en ligne : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51898.pdf>, consulté le 16 août 2014.

<sup>469</sup> « ... le président de la République peut mettre en vigueur par ordonnance le projet de loi de finances de l'année, lorsqu'il entend vaincre l'hostilité ou la lenteur des parlementaires, ou en cas de circonstances exceptionnelles, ou enfin en application d'une loi d'habilitation dûment votée par la représentation

réalisée au Sénégal, en 1994, où une loi d'habilitation législative a confié les pleins pouvoirs au gouvernement pour élaborer et adopter le projet de loi de finances<sup>470</sup>. En l'espèce, il s'agissait de tirer, de manière urgente, les conséquences liées à la dévaluation du FCFA.

En ce qui concerne les ordonnances qualifiées d'« atypiques », elles sont spécifiques à la Côte d'Ivoire qui a fait office de « champ d'expérimentation de ces ordonnances qui se caractérisent par leur singularité dans l'ordonnement juridique et dont la validation nécessite la mise en œuvre d'une procédure particulière »<sup>471</sup>. On sait que, durant la décennie 2000, ce pays a connu une crise politique majeure qui a eu des répercussions sur tous les pans de la vie nationale. Confronté à la difficulté à mettre en œuvre les procédures budgétaires ordinaires pendant cette période<sup>472</sup>, le gouvernement a adopté une série d'ordonnances pour établir les budgets.

Ces dernières se singularisaient en ce qu'elles ne correspondaient à aucune des catégories classiques prévues par la constitution<sup>473</sup>. Ni ordonnances suite à habilitation législative (aucune loi d'habilitation n'avait été votée par le parlement), ni ordonnances de mesures exceptionnelles<sup>474</sup>, ni ordonnances budgétaires « classiques » (aucune loi de finances n'avait été au préalable soumise au parlement<sup>475</sup>), lesdites ordonnances

---

nationale ». N. MEDE, « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programme au Bénin », *Revue Afrilex*, n° 4, 2004, p. 75.

<sup>470</sup> V. M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, op. cit., p. 256.

<sup>471</sup> F. TANO, « Constitutionnalisme et urgence budgétaire à l'épreuve des crises politiques », art. précité, p. 146.

<sup>472</sup> V. J. M. ADOU, *Modernisation du circuit de la dépense publique en Côte d'Ivoire et efficacité de la dépense*, Mémoire de master en administration publique, ENA / France, 2005, p. 73.

<sup>473</sup> F. TANO, « Constitutionnalisme et urgence budgétaire à l'épreuve des crises politiques », art. précité, pp. 146-148.

<sup>474</sup> République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 48 : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances après consultation obligatoire du président de l'Assemblée nationale et de celui du Conseil constitutionnel. Il en informe la nation par message. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit. ». En l'occurrence, les ordonnances ne comportaient pas de mention des avis requis et aucun message n'a été délivré à la nation à leur suite.

<sup>475</sup> Cela a d'ailleurs été fustigé par la juridiction financière ivoirienne à l'occasion de l'examen de l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010 : « La Cour observe qu'aucun projet de loi de finances n'a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au titre de l'exercice budgétaire 2010. Elle recommande, pour l'avenir, à l'exécutif de soumettre le projet de loi de finances pour adoption par l'Assemblée nationale dès l'ouverture de la session d'octobre... ». Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur*

permettaient au gouvernement d'escamoter la phase de l'examen du projet de loi de finances par le parlement. Elles généraient de sérieux doutes quant à leur véritable nature et à leur compatibilité avec l'État de droit<sup>476</sup>.

Le plus surprenant était que le parlement continuait de se réunir pendant la période et intervenait dans d'autres domaines. C'était uniquement au niveau budgétaire qu'il avait été privé de ses compétences, et ceci sans qu'aucune protestation formelle ne soit enregistrée de sa part<sup>477</sup>. Certes, depuis l'année 2008, on assiste à des tentatives de normalisation et de retour progressif à l'orthodoxie budgétaire en Côte d'Ivoire<sup>478</sup>. Mais, une telle situation, quoiqu'isolée, témoigne des vicissitudes des parlements ouest-africains francophones durant la phase d'adoption du projet de loi de finances. Non seulement ils subissent de nombreuses contraintes sur le plan procédural, mais ils ont l'obligation de voter le projet de loi de finances avant l'expiration de l'année budgétaire. À défaut, plusieurs solutions, qui ne sont pas forcément à leur avantage, s'appliquent.

## **Paragraphe 2 : Un défaut d'adoption préjudiciable au parlement**

La non-adoption du projet de loi de finances par le parlement, avant la fin de l'exercice budgétaire, couvre plusieurs cas. D'abord, il y a le rejet du projet de loi de finances après son examen. Autrement dit, le parlement s'est prononcé par un vote négatif sur le projet de l'exécutif. C'est une situation grave, mais surmontable par l'exécutif (A).

---

*l'exécution du budget de l'État de l'année 2010*, 2012, p. 19. Dans le même rapport, la Cour a regretté les libertés prises par l'exécutif par rapport aux normes « même si le budget a été exécuté dans un contexte sociopolitique extrêmement difficile (...) et surtout que l'Assemblée nationale existait et fonctionnait » (p. 7). C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>476</sup> Même chez la juridiction financière ivoirienne, on sent un certain embarras à l'égard des dites ordonnances. À l'occasion de l'examen de la gestion 2010 du gouvernement, elle a déclaré qu'« il s'agit ici du résultat de l'exécution du budget 2010 et non du résultat de l'exécution de la loi de finances, dans la mesure où il n'y a pas eu de loi de finances votée par l'Assemblée nationale en 2010 ». On peut en déduire que pour cette juridiction, ces ordonnances ne peuvent être qualifiées de lois de finances. Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2010*, op. cit., p. 15.

<sup>477</sup> P. N'DRI-THEOUA, « Le "rééquilibrage" des pouvoirs dans la procédure budgétaire en Côte d'Ivoire », art. précité, p. 137. Il y a là de quoi donner raison à cet ancien président de la Cour des comptes française qui relevait ce qui suit : « Le parlement lui-même, hélas, accepte trop souvent un abandon de ses droits ». Ph. SEGUIN cité par P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le parlement sous la Ve République », art. précité, p. 1462.

<sup>478</sup> Par un communiqué, le gouvernement ivoirien a fait savoir qu'à compter de l'année 2008, il mettait en place un dispositif en vue de régulariser ces ordonnances. Il s'agissait, en l'occurrence, de les faire valider *a posteriori* par le parlement en utilisant une procédure similaire à celle des lois d'habilitation, à la différence qu'aucune habilitation n'avait été donnée à l'origine au gouvernement. V. F. TANO, « Constitutionnalisme et urgence budgétaire à l'épreuve des crises politiques », art. précité, p. 148.

En dehors du rejet du projet de loi de finances par le parlement, il existe des situations où l'examen dudit projet n'a pu aboutir à un vote. Les textes distinguent deux cas suivant que l'absence de vote soit due au gouvernement ou au parlement. Dans le premier cas, c'est la technique des douzièmes provisoires qui est mobilisée. Dans le second, c'est celle des ordonnances budgétaires. Toutes deux entraînent une éviction (certes, indirecte dans le premier cas) du parlement (B).

### **A- Un rejet du projet de loi de finances surmontable**

Pour rarissime<sup>479</sup> qu'elle soit, cette situation ne constitue pas une simple hypothèse. On en veut pour preuve que les parlementaires béninois ont, en 2010, rejeté le projet de loi de finances qui leur a été présenté<sup>480</sup>.

Un pareil acte n'est pas anodin. Au 19<sup>e</sup> siècle, de nombreux doutes avaient même été émis sur le droit pour le parlement de refuser le projet de budget. En témoigne cette phrase du vicomte de BONALD : « Une assemblée n'a pas plus le droit de refuser le budget qu'un homme n'a le droit de se détruire »<sup>481</sup>. De nos jours, le droit pour le parlement de refuser le projet de budget semble unanimement admis. Ce qui est discuté, c'est sa capacité à pouvoir l'exercer effectivement. Quoiqu'admis, certains auteurs invitent à relativiser les conséquences, sur le plan juridique, d'un rejet du projet de loi de finances<sup>482</sup>. Ainsi, pour Gaston JÈZE, sans mésestimer la gravité d'une telle situation, on peut affirmer qu'il s'agit juridiquement d'« un grand coup d'épée dans l'eau »<sup>483</sup> puisqu'un

---

<sup>479</sup> Les parlementaires hésitent véritablement à recourir à cette arme. V. P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 219 : « Il existe chez un grand nombre de parlementaires l'idée qu'un parlement conscient de ses responsabilités ne peut pas refuser un budget ». L'hypothèse du rejet du projet de loi de finances n'est même pas envisagée par de nombreuses constitutions, ce qui fait que les acteurs du système politique sont souvent pris de court quand elle se produit la première fois. Ce fut, dans une certaine mesure, le cas en France pour la loi de finances pour 1980. La solution est finalement venue du Conseil constitutionnel qui a recommandé aux pouvoirs publics de s'inspirer des solutions prévues en cas de retard dans l'adoption du projet de loi de finances.

<sup>480</sup> Anonyme, « Examen de la loi de finances 2010 : Boni Yayi va exécuter le budget 2010 par ordonnance », *Journal La presse du jour*, 4 janvier 2010, en ligne : [www.lapressedujour.net/?p=3904](http://www.lapressedujour.net/?p=3904), consulté le 12 mars 2014.

<sup>481</sup> Cité par P. M. GAUDEMET, « Budget et gouvernement », art. précité, p. 192.

<sup>482</sup> Sur les conséquences du refus du budget, v. A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, *op. cit.*, pp. 77-81. L'auteur estime que le refus du budget est plus « une arme politique » (p. 77) que juridique. « C'est la sanction politique suprême, et finalement la seule arme dont dispose le parlement au plan budgétaire » (p. 81).

<sup>483</sup> Cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, *op. cit.*, p. 79.



pays pourra vivre quelque temps sans recettes nouvelles et que des procédés existent pour continuer à engager et payer les dépenses urgentes.

Quand elle intervient suite à un rejet prononcé par le parlement, la non-adoption du projet de loi de finances résulte d'un choix conscient, fait en toute connaissance de cause. Il peut alors paraître provocateur de dire qu'elle intervient en défaveur du parlement. Mais, à y regarder de près, que gagne le parlement en rejetant le projet de loi de finances ? Certes, le rejet de ce projet représente un signal politique fort envoyé au pouvoir exécutif, mais, concrètement, il a plutôt comme conséquence d'exacerber les tensions entre les deux institutions et d'entraîner une situation de blocage, le gouvernement se voyant alors obligé d'effectuer un passage en force pour disposer de cet instrument indispensable à la mise en œuvre de sa politique qu'est le budget. Tout ceci se produit sur fond d'affrontement institutionnel et de négligence des priorités quotidiennes des populations. Peut-on alors conclure à une victoire d'un camp sur un autre ? Ne s'agit-il pas plutôt d'une situation où tous sont perdants ?

Plus encore, il convient de noter à l'actif du gouvernement qu'il finit toujours par parvenir à ses fins, même si c'est en recourant à des montages juridiques inédits. C'est ainsi qu'on a pu observer au Bénin une sollicitation hardie de l'article 68 de la constitution<sup>484</sup> dans ce cadre. Cela a permis au président de la République d'édicter une ordonnance budgétaire suite au rejet du projet de loi de finances pour l'année 2002<sup>485</sup>.

La singularité de l'histoire mérite qu'on s'y attarde<sup>486</sup>. Dès le départ, des écarts ont été observés par rapport aux normes fixées. Le gouvernement n'a saisi l'Assemblée

---

<sup>484</sup> « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs constitutionnels est menacé ou interrompu, le président de la République, après consultation du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle, prend en conseil des ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits des citoyens garantis par la constitution soient suspendus.

Il en informe la nation par un message.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en session extraordinaire. ».

<sup>485</sup> Une pareille situation sera observée en 2010. De façon générale, sur l'utilisation des ordonnances liées aux circonstances exceptionnelles en Afrique de l'Ouest francophone, lire J. CHABI KPANDE, *Les pouvoirs exceptionnels du président de la République au Bénin et au Niger*, Mémoire de master en droit, Université d'Abomey-Calavi, 2012, 97 p. et M. BOSSOU, « L'article 68, sa pratique et ses conséquences », in *Journées de réflexion sur la constitution du 11 décembre 1990*, 2006, Cotonou, IDH, pp. 110-116.

<sup>486</sup> L'intégralité des faits liés à cette crise budgétaire est restituée par F. AKINDES et V. TOPANOU, *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin : une lecture sociologique*, op. cit., pp. 27-29.

nationale du projet de loi de finances que le 22 décembre, soit avec deux mois de retard. Cela lui a valu de solliciter et d'obtenir un douzième provisoire pour le mois de janvier 2002. Une seconde anicroche était constituée par le différend entre le gouvernement et le parlement sur le montant du budget de l'Assemblée nationale. Le gouvernement le considérait comme trop élevé et en déphasage avec la lettre de cadrage transmise au début de la procédure budgétaire. Il conviait donc les parlementaires à le réduire. Les parlementaires, quant à eux, adoptaient une position totalement opposée. Ils la fondaient sur leur compétence à déterminer souverainement le montant des dépenses de leur institution, corollaire de son autonomie financière<sup>487</sup>.

Face à ce refus des parlementaires, c'est l'exécutif lui-même qui, en sous-main, a milité pour le rejet du projet de loi de finances. Grâce à des accords politiques de circonstance, il a pu obtenir une majorité parlementaire lui permettant d'atteindre cet objectif. Par la suite, il a établi le budget par ordonnance. Bien entendu, il s'agissait du budget initialement déposé devant le parlement et qui contenait le montant jugé « raisonnable » de dépenses du parlement. Ainsi, le rejet du projet de loi de finances n'entraîne pas forcément une frayeur indicible au niveau de l'exécutif. Il lui est même quelquefois profitable.

En général, les mesures exceptionnelles sont au cœur de nombreuses controverses<sup>488</sup>. C'est davantage le cas lorsqu'elles sont utilisées dans une matière aussi sensible que celle budgétaire, et en l'absence de toute indication expresse par la constitution. Au Bénin, cette « utilisation quasi systématique de l'article 68 comme "voie royale" de sortie de crise budgétaire »<sup>489</sup> a donc été dénoncée par une partie de la doctrine. Le professeur Maurice AHANHANZO GLÈLÈ, considéré comme le « père » de la constitution béninoise de 1990, a fait savoir que cet article n'avait pas été inséré dans la loi fondamentale « pour faire adopter un budget que l'Assemblée nationale refuse

---

<sup>487</sup> Sur le sens de l'expression « autonomie financière » utilisée dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale béninoise, cf. *infra*, seconde partie, titre 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 2, B.

<sup>488</sup> V. L. FONTAINE, « Pouvoirs exceptionnels vs garantie des droits : l'ambiguïté de la question constitutionnelle », *RDJ*, n° 2, 2009, pp. 351-374 et A. VIDAL-NAQUET, « L'encadrement des pouvoirs présidentiels : efficacité et limites », *Revue Politeia*, n° 23, 2013, p. 278. Une partie de la doctrine est même favorable à la suppression de l'article constitutionnel consacrant le recours aux mesures exceptionnelles. V. par exemple, M. R. DONNARUMMA, « Le régime semi-présidentiel : une anomalie française », *RFDC*, n° 93, 2013, p. 48.

<sup>489</sup> F. AKINDES et V. TOPANOU, *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin : une lecture sociologique, op. cit.*, p. 30.

d'adopter»<sup>490</sup>. Un autre analyste de la vie politique béninoise, un professeur de droit<sup>491</sup>, voit dans cette instrumentalisation budgétaire de l'article 68 un « abus de pouvoir ».

À l'évidence, il est permis de douter qu'un tel usage corresponde à l'esprit du texte constitutionnel. Mais, en l'absence de solution expressément prévue par la constitution en cas de rejet du projet de loi de finances, le recours aux décisions de circonstances exceptionnelles constitue un succédané commode. Plus encore, il est difficile de contester que le vide juridique créé par l'inexistence d'un acte budgétaire avant le commencement de l'exercice est de nature à menacer, de manière grave et immédiate les institutions de la République, l'exécution des engagements internationaux, lorsqu'il n'entraîne pas tout simplement l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs constitutionnels<sup>492</sup>. En effet, dans cette situation, ni les impôts ne pourraient être perçus, ni les dépenses effectivement payées.

Toutefois, il convient de préciser que ce recours aux pouvoirs exceptionnels du président de la République n'est possible que quand le parlement s'est clairement exprimé par un vote négatif. Lorsqu'il ne se prononce pas dans les délais constitutionnels, on a plutôt recours à deux autres techniques : les douzièmes provisoires et les ordonnances budgétaires. Comparativement à la situation du rejet du projet de loi de finances, il est plus aisé d'affirmer qu'elles ne sont pas favorables au parlement. En effet, toutes les deux entraînent son éviction de la procédure, même si c'est de manière plus subtile en ce qui concerne les douzièmes provisoires.

---

<sup>490</sup> Cité *ibid.*, p. 31.

<sup>491</sup> V. TOPANOU, « L'équilibre des pouvoirs dans la constitution béninoise », art. précité, pp. 70-74 : « L'utilisation de l'article 68 à des fins budgétaires, de ratification de conventions ou autres relève d'un véritable abus de pouvoir ».

<sup>492</sup> Les multiples crises (*shutdowns*) connues par les États-Unis en raison de la non-adoption du budget avant le début de l'exercice budgétaire sont lourds d'enseignements. Le 1<sup>er</sup> octobre 2013 par exemple, ce sont environ 800000 fonctionnaires fédéraux, soit 40% du personnel de l'administration fédérale, qui ont été mis en congés forcés sans solde et pour une durée indéterminée. Des tribunaux, des musées, des services financiers et de nombreux autres services publics essentiels ont été fermés ou contraints à un service minimum. C. CALDINI, « États-Unis : sept questions sur le "shutdown" et la paralysie de l'État fédéral », *Journal Francetv Info*, 1er octobre 2013, en ligne : [http://www.francetvinfo.fr/monde/ameriques/shutdown-budget-americain/États-unis-le-congres-americain-rejette-le-budget-et-paralyse-une-partie-de-l-administration-federale\\_424343.html](http://www.francetvinfo.fr/monde/ameriques/shutdown-budget-americain/États-unis-le-congres-americain-rejette-le-budget-et-paralyse-une-partie-de-l-administration-federale_424343.html), consulté le 16 août 2014. Plus généralement, sur l'origine de cette pratique américaine, notamment la volonté du constituant d'accorder la prééminence au Congrès en matière budgétaire, v. E. ZOLLER, « Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis », art. précité, pp. 267-271

## B- Une éviction du parlement en cas d'indécision

Les constitutions des États étudiés disposent, à quelques variantes près, que si le parlement ne s'est pas prononcé avant l'expiration du délai d'examen ou le début de l'année budgétaire, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance<sup>493</sup>. Au Sénégal, le texte constitutionnel précise que l'ordonnance en question doit tenir compte des amendements votés par le parlement et acceptés par le président de la République. *A contrario*, c'est une interprétation différente qui a été retenue par la Cour constitutionnelle du Bénin lorsqu'il s'est agi, dans le silence de la constitution, de se prononcer sur la teneur de l'ordonnance budgétaire. Pour elle, « le projet de loi de finances pouvant être mis en vigueur par ordonnance doit s'entendre comme le projet de loi de finances tel qu'il a été (...) délibéré en conseil des ministres, puis déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, nonobstant les accords qui seraient intervenus entre le gouvernement et la commission des finances de l'Assemblée nationale lors de la discussion dudit projet »<sup>494</sup>.

L'utilisation de la procédure des ordonnances budgétaires n'est pas toujours favorablement accueillie. Et pour cause, elle constitue l'une des manifestations les plus éclatantes du phénomène qu'un auteur<sup>495</sup> a qualifié de « domestication excessive de l'institution parlementaire ». Sa mise en œuvre dessaisit automatiquement le parlement d'une de ses prérogatives les plus importantes et les plus consensuelles : le vote du projet de loi de finances. On a alors tôt fait de l'assimiler à « une attitude digne de l'ère bismarckienne, caractéristique d'un gouvernement autoritaire qui réussit à s'affranchir du contrôle parlementaire pour établir le budget par ordonnance. »<sup>496</sup>.

---

<sup>493</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 110 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 103 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 80 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 75 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 77 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 114 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 68 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 91.

<sup>494</sup> Cour constitutionnelle béninoise, décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000.

<sup>495</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>496</sup> D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, *op. cit.*, p. 545. En effet, entre 1863 et 1866, Bismarck a fait établir le budget par ordonnance royale et en ne se conformant qu'aux seules directives de la chambre haute du parlement.

S'il faut regretter le recours un peu trop fréquent et, parfois, discutabile qu'y font certains États ouest-africains<sup>497</sup>, il ne faut pas oublier que cette procédure peut parfois se révéler très utile. Son institution par la totalité des constituants de la sous-région ouest-africaine francophone constitue un indice certain de son utilité opératoire. Non seulement son existence peut faciliter le dialogue constructif entre l'exécutif et le législatif dans la procédure budgétaire, mais elle peut aussi garantir une certaine pérennité de la vie financière nationale en assurant le gouvernement de disposer d'un budget, quelles que soient les « humeurs » des parlementaires. Même en France où cette procédure n'a jamais été utilisée, il lui est reconnu un « effet dissuasif qui n'est probablement pas étranger à la célérité nouvelle dont, depuis la V<sup>e</sup> République, fait preuve le parlement en matière budgétaire »<sup>498</sup>.

Au-delà de leur utilité, c'est sur le sort réservé aux ordonnances adoptées dans ce cadre qu'il est intéressant de s'interroger. Contrairement à la pratique française<sup>499</sup>, les États étudiés imposent une ratification des ordonnances budgétaires par le parlement<sup>500</sup>. Ce dernier est à cet effet convoqué en session extraordinaire dans les quinze jours<sup>501</sup>. Il est possible d'inférer de cette ratification une conclusion quant à la nature juridique de ces ordonnances. Elle ferait desdites ordonnances des actes législatifs<sup>502</sup>.

---

<sup>497</sup> C'est le cas du Bénin où, ces dernières années, plusieurs lois de finances (2000, 2002, 2010 et 2014) ont été mises en vigueur par des ordonnances. On peut rapprocher de cet exemple celui de la Côte d'Ivoire précédemment évoqué (ordonnances atypiques).

Au Bénin, le recours à une ordonnance budgétaire en 2013 a été particulièrement controversé puisque, par un vote en date du 19 décembre 2013, le parlement avait rejeté le projet de loi de finances soumis par l'exécutif. Toutefois, est intervenue le 30 décembre 2013 une décision de la Cour constitutionnelle jugeant contraire à la constitution le mode de vote adopté (scrutin secret) par le parlement à l'occasion. Cette décision peut être assimilée à une déclaration d'inexistence juridique supprimant, *de jure*, la décision de rejet antérieure du parlement et ouvrant la voie à une mise en œuvre de l'article 110 de la constitution.

<sup>498</sup> J. L. ALBERT, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 398.

<sup>499</sup> L'article 47 de la constitution française qui régit les ordonnances budgétaires n'impose aucune obligation de ratification par le parlement.

<sup>500</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 110 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 103 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 80 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 75 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 77 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 114 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 68 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 91.

<sup>501</sup> *Ibid.*

<sup>502</sup> En France, où aucune ratification n'est prévue, la question de la nature juridique de ces ordonnances reste sans une réponse certaine. L'absence de ratification s'oppose à ce qu'elles soient qualifiées d'actes législatifs. Sont-elles pour autant des actes administratifs susceptibles d'être déférés au Conseil d'État ? Il semble que non. Il s'agirait plutôt d'actes de gouvernement puisque lesdites ordonnances sont prévues pour être adoptées dans le cadre des relations entre l'exécutif et le législatif.

Ainsi, en raison de leur ratification par le parlement, il n'est pas approprié de considérer immédiatement que, comme en France, les ordonnances budgétaires « opèrent un transfert définitif des pouvoirs vers l'exécutif (...) (et restent à jamais) des actes administratifs »<sup>503</sup> ou qu'elles réalisent une « substitution d'action »<sup>504</sup> en faveur de l'exécutif lors du vote du projet de loi de finances. Pourtant, l'analyse des pouvoirs du parlement durant la session extraordinaire conduit à tirer une conclusion similaire.

Concrètement, que peut bien faire le parlement à l'occasion, si ce n'est ratifier l'ordonnance ? La rejeter ? Une telle hypothèse avait été évoquée par le professeur Guy CARCASSONNE, mais à propos des ordonnances suite à une loi d'habilitation<sup>505</sup>. En l'absence de solution constitutionnelle expresse, il proposait de préciser la constitution sur ce point.

Concernant les ordonnances budgétaires en Afrique occidentale francophone, les dispositions constitutionnelles précitées sont relativement claires. Elles indiquent qu'à défaut de ratification pendant la session extraordinaire<sup>506</sup>, le budget est définitivement mis en vigueur par ordonnance. Le refus parlementaire de ratifier l'ordonnance se transforme alors en une considération purement théorique.

De même, les parlementaires ne peuvent modifier le budget adopté à l'occasion de cette ratification. En effet, comme l'enseigne *Le Petit Robert*<sup>507</sup>, le mot « ratification » est synonyme de « confirmation », d'« homologation ». Ainsi compris, il ne suppose pas de modification préalable. C'est aussi ce qui ressort de la signification qui lui est attribuée par le *Vocabulaire juridique*<sup>508</sup>. Il reste donc, en définitive, aux parlementaires à approuver le

---

<sup>503</sup> M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, op. cit., p. 160.

<sup>504</sup> J. CI. MARTINEZ et P. DI MALTA, *Droit budgétaire*, 3e éd., Paris, Litec, 1999, p. 375.

<sup>505</sup> « Que se passerait-il si le parlement rejetait un article ayant pour effet la ratification, surtout si elle est explicite, de tout ou partie d'une ordonnance ? Relisez bien l'article 38 (de la constitution française), la réponse ne s'y trouve pas. ». G. CARCASSONNE, « Réformettes », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 99.

<sup>506</sup> La durée de cette session est variable. Au Niger, elle est alignée sur la durée des autres sessions extraordinaires prévue par la constitution (15 jours). Cour constitutionnelle nigérienne, arrêt n° 03/12/CCT/MC du 16 Janvier 2012. Au Mali, la constitution précise elle-même qu'elle est de huit jours (art. 77).

<sup>507</sup> *Dictionnaire Le Petit Robert de la langue française*, op. cit., ratification.

<sup>508</sup> « Acte juridique unilatéral (subséquent) par lequel une personne approuve – en faisant siens les droits et engagements qui y sont prévus – l'acte accompli pour elle par une tierce-personne ». G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 849.

budget établi par l'exécutif au moyen d'une ordonnance, d'où la réalité de la « substitution d'action » évoquée tantôt.

En ce qui concerne les douzièmes provisoires, ils sont aussi l'un des « mécanismes pour parer à l'urgence dans la procédure d'adoption de la loi de finances »<sup>509</sup>. Ils interviennent en cas de défaut d'autorisation parlementaire avant le début de l'exercice pour assurer la continuité de la vie nationale. Ils consistent à reconduire, mensuellement, le douzième du budget de l'année précédente en attendant le vote par le parlement de celui de l'année en cours. C'est ce qui explique l'utilisation de l'adjectif numéral ordinal « douzième ». En principe, c'est le parlement qui autorise cette reconduction par le vote d'une loi.

Apparue en droit français dès la révolution de 1789<sup>510</sup>, la technique des douzièmes provisoires a très tôt fait l'objet d'abus de la part du parlement<sup>511</sup>, ce qui a conduit à son remplacement par d'autres<sup>512</sup> au sein du droit financier de la V<sup>e</sup> République. De même, des constitutions comme celles du Libéria ou des États-Unis ne font pas état de solutions provisoires de ce type. Dans leurs cas, il s'agit moins de pallier les abus d'un parlement désinvolte que de garantir le caractère incontournable de cette instance, reflet des aspirations du peuple.

---

<sup>509</sup> F. TANO, « Constitutionnalisme et urgence budgétaire à l'épreuve des crises politiques », art. précité, p. 135.

<sup>510</sup> « Le 17 juin 1789, les députés réunis en Assemblée nationale ont déclaré qu'ils autorisaient la levée des impôts illégalement établis et perçus jusqu'au jour où l'Assemblée aura fixé elle-même les impôts ». E. ALLIX cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 192.

<sup>511</sup> Pour l'année 1831 par exemple, il y eut dix douzièmes provisoires. Le budget n'a finalement été adopté que le 16 octobre 1831. Sur cette période, v. A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France...*, op. cit., p. 193-195

<sup>512</sup> République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances*, art. 45 : Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la constitution (dépôt tardif du projet de loi de finances), le gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote du projet de loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

En revanche, en Afrique de l'Ouest francophone, malgré les nombreux assauts doctrinaux dont cette technique a fait l'objet<sup>513</sup>, elle est consacrée par la quasi-totalité des constitutions<sup>514</sup>. Seule la constitution de la République du Mali n'en fait pas mention. L'idée sous-jacente à cette consécration constitutionnelle est de prévoir « un expédient de la dernière heure destiné à réparer, tant bien que mal, l'irrégularité d'une situation anormale »<sup>515</sup>. Cet expédient a d'ailleurs pu montrer son utilité, à plusieurs reprises, dans l'espace étudié. Ce fut le cas au Bénin en 1994 et 1997, au Togo en 1995, en Côte d'Ivoire en 2001, etc. La juridiction financière ivoirienne s'est même étonnée de la non-utilisation de ce mécanisme pendant les années 2004 et 2005 où les lois de finances n'ont été votées qu'en avril 2004 et 2005<sup>516</sup>.

À la différence des ordonnances budgétaires, les constitutions imposent, pour la mise en œuvre de cette technique, un retard de l'exécutif dans le dépôt du projet de loi de finances. Les douzièmes provisoires apparaissent donc comme une technique à l'avantage de l'exécutif. Ils sont destinés à lui permettre de « rattraper » son erreur initiale. Il s'agit alors moins de le sanctionner pour le dépôt tardif du projet de loi de finances que de lui offrir une échappatoire dans une situation où il a peut-être fait preuve de négligence<sup>517</sup>.

---

<sup>513</sup> En France, les douzièmes provisoires étaient très critiqués « en raison du désordre et du gaspillage » qu'ils entraînaient. V. J. L. ALBERT, *Finances publiques, op. cit.*, p. 400. De même, selon F. TANO, « Constitutionnalisme et urgence budgétaire à l'épreuve des crises politiques », art. précité, pp. 137-138, les douzièmes provisoires sont inadaptés car ils ne permettent aucune correction pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture économique. L'exemple du Bénin, en 1994, peut être cité à cet égard. L'adoption de douzièmes provisoires tout le premier semestre de l'année n'a pas permis de prendre en compte les conséquences de la dévaluation du FCFA intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

<sup>514</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 111 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 103 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 80 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 76 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 114 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 68 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 91.

<sup>515</sup> R. STOURM cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution, op. cit.*, p. 189.

<sup>516</sup> « Il y a eu un vide juridique pendant lequel il y a eu des opérations de recouvrement de recettes et de paiement de dépenses nécessaires à la continuité du service public. Ce faisant ni les ordonnateurs ni les comptables n'ont été munis d'un titre légal qui aurait pu justifier les opérations qu'ils ont effectuées. Ce titre légal aurait pu être constitué par le recours au douzième provisoire à l'effet de permettre au gouvernement d'avoir l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente... ». Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2004*, 2010, p. 12 et Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2005*, 2010, p. 14.

<sup>517</sup> Les textes n'exigent pas (à l'exception de la constitution sénégalaise en son article 68 et de celle guinéenne en son article 76), pour le recours au douzièmes provisoires, que le retard dans le dépôt du projet de loi de finances soit dû à un cas de force majeure. Il peut donc parfaitement être dû à une simple négligence du gouvernement.



C'est en cela que le professeur Paul AMSELEK <sup>518</sup> parlait d'« une prime d'encouragement » assez paradoxale pour récompenser l'incurie du gouvernement dans le dépôt du projet de loi de finances.

De même, les modalités de leur mise en œuvre dans certains États confortent l'opinion d'une technique favorisant le gouvernement et évinçant le parlement dans la procédure budgétaire. Aux termes de l'article 76 de la constitution guinéenne, lorsque le projet de loi de finances n'a pu être adopté à temps suite au dépôt tardif de l'exécutif, le président de la République demande d'urgence, à l'Assemblée nationale, l'autorisation de percevoir les impôts. Elle doit lui être accordée dans les deux jours, autrement dit, de façon quasi systématique. Parallèlement, la constitution l'autorise à reconduire par décret, et donc sans aval de l'Assemblée nationale, le budget de fonctionnement de l'exercice précédent. L'équivalent des douzièmes provisoires ne nécessite alors pas, en matière de dépenses, un passage obligatoire devant l'Assemblée nationale, passage qui se serait traduit par le vote d'une loi portant ouverture de douzièmes provisoires.

La situation est similaire au Sénégal. Lorsque le cas de figure survient, « le président de la République est autorisé à prescrire la perception des impôts existants et à reconduire par décret les services votés »<sup>519</sup>. Il est possible, au vu de l'imprécision de cette disposition constitutionnelle, de se demander si c'est le constituant qui autorise directement le président à « prescrire la perception des impôts existants », ou si l'autorisation en question doit être délivrée par le parlement<sup>520</sup>. La loi organique relative aux lois de finances<sup>521</sup>, qui reprend *expressis verbis* les termes de la constitution, ne permet pas de répondre à cette interrogation. Mais, une chose est sûre, en matière de dépenses, c'est la prise d'un décret qui est exigée. Il y a donc une mise à l'écart évidente du parlement.

Un autre exemple est fourni par le juge financier ivoirien. Constatant que le gouvernement a laissé perdurer un vide juridique pendant la période de janvier à avril 2005, il a estimé que « le gouvernement aurait pu, à tout le moins, recourir par voie d'ordonnance à l'autorisation de reprendre le budget de l'année 2004 par douzième

---

<sup>518</sup> Cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 403.

<sup>519</sup> République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 68.

<sup>520</sup> Cette dernière hypothèse est la plus probable.

<sup>521</sup> République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 57.

provisoire... »<sup>522</sup>. Il admet ainsi que le gouvernement puisse, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances et d'absence de vote en conséquence, adopter une ordonnance qui puisse servir de fondement aux douzièmes provisoires. Ce procédé avait été utilisé par l'exécutif en 2003<sup>523</sup>. Il s'agit d'un montage juridique assez inédit. Comme tous les exemples précédents, il montre les dangers de cette procédure pour le parlement. Ce dernier est, de ce fait, non seulement encadré par un faisceau de règles lors de l'adoption de la loi de finances, mais également canalisé par les menaces que font planer sur ses compétences les procédures prévues en cas de non-adoption du projet de loi de finances. Et, ce n'est pas tout. L'encadrement du parlement se prolonge sur le plan matériel.

## **Section 2 : L'encadrement matériel**

Du point de vue sociologique, la loi de finances représente « un compromis institutionnalisé »<sup>524</sup>. En l'occurrence, l'exécutif et le législatif sont les deux acteurs majeurs à la base de ce compromis. Il s'ensuit que si le projet est établi par l'un (l'exécutif), il doit pouvoir être amendé par l'autre (le législatif). Tel est le principe consacré par la totalité des constitutions ouest-africaines francophones qui accordent le droit d'amendement aux parlementaires en matière financière.

Mais, si à première vue les parlementaires disposent de cette faculté, une analyse approfondie permet de dresser un tout autre tableau. Il est assez aisé de constater que les marges de manœuvre de ces derniers, en termes de capacité d'action sur le contenu du projet de loi de finances, sont assez étroites (paragraphe 1). À cette première difficulté, il convient d'ajouter deux autres. Le juge constitutionnel pourrait interdire l'introduction d'un certain nombre de dispositions dans la loi de finances. Dans le même sens, le gouvernement dispose, dans certains États, de la possibilité d'interdire aux parlementaires de modifier le texte qui leur est soumis. Ces deux derniers cas font état d'une double interdiction dans la modification du projet gouvernemental. Cette dernière n'est néanmoins que potentielle (paragraphe 2).

---

<sup>522</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2005*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>523</sup> Ordonnance n° 2003-49 du 20 février 2003 portant ouverture de douzième provisoire pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mars 2003.

<sup>524</sup> F. AKINDES et V. TOPANOU, *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin : une lecture sociologique*, *op. cit.*, p. 2.

## Paragraphe 1 : Une étroitesse des marges de manœuvre du parlement

Cette étroitesse crée une situation qui contraste avec celle des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques françaises. À cette époque, le parlement, se prévalant de sa toute-puissance et du culte voué à la souveraineté parlementaire<sup>525</sup>, n'hésitait pas à réécrire entièrement le projet gouvernemental. Les lois de finances devenaient alors non pas l'émanation de l'exécutif, mais plutôt celle des commissions des finances des assemblées parlementaires<sup>526</sup>. Or, la loi de finances constitue indubitablement un instrument capital pour le pouvoir exécutif. Le rapport du comité Balladur en 2008 a, à juste titre, rappelé que la loi de finances faisait partie des « textes les plus essentiels à l'action du gouvernement »<sup>527</sup>. Sans doute, est-ce une prise de conscience d'une telle évidence et une volonté d'éviter les abus des parlementaires<sup>528</sup> qui ont conduit à la mise en place, avec la V<sup>e</sup> République française, des mécanismes dits de « parlementarisme rationalisé »<sup>529</sup>.

---

<sup>525</sup> Le tableau peint par R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, *op. cit.*, p. 21 est très significatif : « Souverain, le parlement l'était doublement : il l'était d'abord vis-à-vis de toutes les autres autorités puisqu'il figurait, en face d'elles, le peuple avec son pouvoir de volonté générale ; et il l'était aussi, bien réellement, vis-à-vis du corps des citoyens lui-même puisque, comme l'avait dit Sieyès, celui-ci ne pouvait exprimer sa volonté générale que par l'assemblée des députés ».

<sup>526</sup> « La commission (des finances) se croit un gouvernement et les rapporteurs sont ses ministres ». L. SAY cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, *op. cit.*, p. 7.

Mentionnons néanmoins l'existence de règles encadrant les pouvoirs financiers du parlement depuis les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques en France. Il en est ainsi de l'interdiction faite aux députés d'user de leur droit général de proposer des dépenses nouvelles lors des discussions budgétaires (article 17 de la constitution française de 1946). Suivant P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 209, ces limitations seraient apparues dès 1900. Toutefois, dans leur application, elles se sont révélées inefficaces pour atteindre l'objectif visé. V. aussi C. GOUX, « La recevabilité financière des amendements : l'occasion d'un équilibre entre les pouvoirs », n° 26, *RFFP*, 1989, pp. 71-72.

<sup>527</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République (France), *Une Ve République plus démocratique*, Paris, 2008, p. 34.

<sup>528</sup> « Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de laisser le parlement démanteler le projet de loi de finances présenté par le gouvernement. La préparation de ce projet est un long travail, à la fois administratif et politique, qui ne peut être remis en cause en quelques semaines de discussions parlementaires ». L. PHILIP, « Autorisation budgétaire (principe de l'-) », art. précité, p. 115.

« Les assemblées semblent se faire cette singulière idée de leur mission qu'elles ont été nommées pour pousser le gouvernement dans la voie de dépenses de plus en plus grandes ». P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, *op. cit.*, p. 110. V. aussi F. DERUEL et J. BUISSON, *Finances publiques : budget et pouvoir financier*, *op. cit.*, pp. 74-75.

<sup>529</sup> Le parlementarisme rationalisé est une expression forgée par le professeur Boris MIRKINE-GUETZEVITCH. Apparue en 1919 avec la constitution allemande de Weimar, l'expression désigne un régime parlementaire dont les règles sont codifiées, systématisées. L'objectif visé est de mettre en place « un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du gouvernement en l'absence d'une majorité parlementaire constante ». J. GICQUEL, « Parlementarisme rationalisé », in O. DUHAMEL et Y. MENY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 696.

Pour ce qui est du domaine financier, plusieurs de ces mécanismes ont été importés dans les États d'Afrique occidentale francophone. La conséquence est qu'en dehors de l'hypothèse d'un compromis avec le gouvernement<sup>530</sup>, la modification parlementaire unilatérale du contenu du projet de loi de finances se heurte à bien des obstacles. L'entreprise de remaniement dudit projet, par le biais du droit d'amendement, constitue une gageure (B). C'est dans ce contexte déjà difficile que les parlementaires ont l'obligation de reconduire un certain nombre de dépenses (A).

### **A- La reconduction obligatoire de certaines dépenses**

Il s'agit principalement des crédits de paiement liés aux investissements (1) et des services votés (2).

#### **1- Les crédits de paiement liés aux investissements**

En matière de dépenses d'investissement, les LOLF des États étudiés distinguent les autorisations d'engagement (ou de programme) et les crédits de paiement. Les autorisations d'engagement constituent « la limite supérieure des dépenses pouvant être

---

Instauré en réaction contre ce que Raymond CARRÉ DE MALBERG qualifiait de « parlementarisme absolu », le parlementarisme rationalisé se manifeste par diverses techniques comme la délimitation du domaine de la loi, l'encadrement de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, la maîtrise par le gouvernement de l'ordre du jour du parlement, l'institution d'irrecevabilités dans la procédure législative, le vote bloqué, l'engagement de responsabilité, etc. Ces techniques « atteignent leur summum d'efficacité en matière budgétaire ». W. BAUDRILLART, « "Le budget de programmes" de l'équipement et du logement », *Revue AJDA*, n° 116, 1973, p. 123. Plus généralement, sur l'application de ces techniques en matière budgétaire, v. A. LEVADE, « Les nouveaux équilibres de la Ve République », *RFDC*, n° 82, 2010, pp. 229-233 ; WALINE C., « La prise de décision financière au sein du parlement », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 97-98 et A. GUIGUE, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, op. cit., pp. 273-397. Les développements de ce dernier auteur sont particulièrement intéressants puisqu'ils sont détaillés dans un titre entier : « La rationalisation de la procédure du vote du budget ».

Si pour certains, le parlementarisme rationalisé est un « parlementarisme infantilisé » (J. ARTHUIS, « Le point de vue de Jean Arthuis », *RFFP*, n° 113, 2011, p. 18), d'autres rappellent que « le contraire du parlementarisme rationalisé est le parlementarisme débridé et irrationnel, un parlementarisme qui ne fonctionne pas bien » (G. CARCASSONNE, in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 104). C'est dire combien les avis sont partagés quant à la pertinence de ses mécanismes, mécanismes qui sont reproduits dans plusieurs constitutions d'Afrique occidentale francophone.

<sup>530</sup> Ce compromis est parfois réalisé par le biais de la « réserve parlementaire ». C'est une pratique informelle suivant laquelle le gouvernement modifie son projet, dans une proportion souvent quantitativement faible, pour tenir compte des doléances émises par les parlementaires. V. J. L. ALBERT, *Finances publiques*, op. cit., p. 407 et J. L. ALBERT, « La réserve parlementaire », *RFFP*, n° 80, 2002, pp. 221-244.

engagées pour chaque opération d'investissement »<sup>531</sup> tandis que les crédits de paiement sont « la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement »<sup>532</sup>. En résumé, les autorisations d'engagement donnent un fondement juridique à des dépenses d'investissement prévues sur plusieurs années, et ce sont les crédits de paiement qui, annuellement, interviennent pour les concrétiser. L'objectif visé est de permettre une dissociation du montant des engagements de l'État et du montant effectivement consacré, chaque année, à la concrétisation de ses engagements. Il devrait alors en découler une meilleure gestion desdits engagements.

Il faut cependant préciser que, dans le cadre de la budgétisation axée sur la performance à laquelle s'essayaient actuellement les États étudiés, la conception pluriannuelle des autorisations d'engagement est relativisée. En effet, l'autorisation d'engagement peut désormais porter sur une dépense annuelle. Dans ce cas, son montant est égal à celui du crédit de paiement de l'année. C'est que les LOLF récemment adoptées par les États étudiés prévoient que les crédits ouverts en investissements soient obligatoirement constitués d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement, quelle que soit la durée de l'investissement envisagé<sup>533</sup>. En cela, elles sont conformes aux

---

<sup>531</sup> République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 26. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 21 et 22 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 15 et 17 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 20 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 17 et 18 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 18 et 19 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 18 et 19 ; et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 18 et 19.

<sup>532</sup> *Ibid.*

<sup>533</sup> « Les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués :

- (...).

- d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariats public-privé. ». République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 20. *Idem* dans République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 20 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 26 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 16 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 17 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 17 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 17.

directives fournies au niveau communautaire<sup>534</sup>.

Toutefois, à l'analyse, cette option ne remet pas fondamentalement en cause le caractère pluriannuel traditionnellement associé aux autorisations d'engagement. En effet, dans l'espace étudié, les législateurs ont choisi de restreindre les autorisations d'engagement aux dépenses d'investissement et aux contrats de partenariats publics-privés<sup>535</sup>. Or, de telles dépenses sont par nature réalisées sur une longue durée. Le plus souvent, cette durée s'étend au-delà de l'année.

Ainsi, en permettant de façon globale un investissement sur plusieurs années, les autorisations d'engagement constituent, de manière insidieuse, une contrainte pour le parlement. Celui-ci peut difficilement refuser, les années ultérieures, d'ouvrir les crédits de paiement qui y sont associés. S'il ne le fait pas, il condamnerait l'investissement à être inachevé, et les fonds initialement engloutis risqueraient d'être perdus. On peut donc dire que « les autorisations de programme (...) limitent, sinon en droit, du moins en fait, la liberté du pouvoir législatif »<sup>536</sup>.

Quelquefois, dans les États étudiés, les autorisations d'engagement sont valables pour une durée maximale de six ans<sup>537</sup>. Mais, dans d'autres États comme la Côte d'Ivoire, aucune limitation de durée n'est associée à leur validité<sup>538</sup>. Lorsque les autorisations

---

<sup>534</sup> V. UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 17.

<sup>535</sup> En France par exemple, la pratique des autorisations d'engagement a été généralisée à tous les crédits, quelle que soit la durée envisagée de la dépense à laquelle ils sont associés. La seule réserve concerne les crédits de personnel pour lesquels le montant des autorisations d'engagement ouvertes doit correspondre au montant des crédits de paiement ouverts (c'est une conséquence liée au caractère nécessairement infra-annuel des dépenses de personnel. La constatation du service fait, dans ce cadre, ne saurait être effectuée sur plusieurs années.). V. République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 8.

<sup>536</sup> M. CHENEVOY, « Autorisation de programme », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 116.

<sup>537</sup> V. République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 15.

<sup>538</sup> République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances*, art. 20 : « Les autorisations de programmes sont valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation... ». Cette situation a été modifiée par la loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances, art. 26. Les autorisations d'engagement ont désormais une durée annuelle, mais sont reportables. Toutefois, il faut remarquer que les prescriptions de cette loi (qui se retrouvent aussi au niveau des LOLF des autres États étudiés) ne sont pas encore pleinement applicables. Par ailleurs, au cas où le report deviendrait une pratique systématique, les conséquences seraient exactement les mêmes que celles induites par l'article 20 de l'ancienne LOLF.

d'engagement bénéficiant d'une telle « immortalité de principe »<sup>539</sup>, le risque qui est associé à leur instrumentalisation par le gouvernement est davantage élevé. Dans ce cas, l'obligation morale d'éviter le gaspillage des deniers publics déjà investis entraîne pour le parlement une reconduction de la dépense quasiment *ad vitam aeternam*. C'est pourquoi il paraît préférable de limiter temporellement ces autorisations, et de procéder, par période, à leur apurement systématique en annulant celles liées à des investissements non entamés.

Si pour les autorisations d'engagement l'obligation de reconduction qui pèse sur le parlement est une simple obligation tacite, il en est autrement des services votés.

## 2- Les services votés

Ils sont définis comme « le minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le parlement »<sup>540</sup>. Par principe, le parlement est obligé de les autoriser par un vote unique<sup>541</sup>. De fait, il s'impose donc au parlement une reconduction de ces crédits d'année en année.

Au regard des montants considérables en jeu, cette technique a très vite suscité des controverses. Elle est devenue le « point fort, s'il en était, des critiques qui visaient traditionnellement la présentation budgétaire »<sup>542</sup>. En effet, en France, avant leur quasi-suppression en 2005<sup>543</sup>, les services votés représentaient plus de 90% du montant des dépenses<sup>544</sup>. En Afrique de l'Ouest, les évaluations de divers auteurs les positionnent à un

---

<sup>539</sup> M. BERMOND in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., p. 78.

<sup>540</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 2, B-2.

<sup>541</sup> République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 48 et République du Togo, *Loi organique n° 2008-19 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances*, art. 42.

<sup>542</sup> A. BARILARI et M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, 3e éd., Paris, LGDJ, 2010, p. 47.

<sup>543</sup> La LOLF française du 1<sup>er</sup> août 2001 (art. 45) a consacré cette quasi-suppression en ne faisant référence aux services votés que dans le cas exceptionnel où le projet de loi de finances ne serait pas adopté par le parlement dans les délais.

<sup>544</sup> A. BARILARI et M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, op. cit., p. 47. V. aussi R. MUZELLE, *Finances publiques*, 11e éd., Paris, Sirey, 2000, p. 50 et J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs : variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 10.

seuil similaire<sup>545</sup>.

En réalité, il est difficile de les évaluer avec précision, car, tout en consacrant cette technique dans leurs législations, certains États évitent de les laisser clairement transparaître dans leurs lois de finances. C'est le cas, par exemple, du Burkina-Faso. Néanmoins, la référence explicite faite aux services votés dans les lois de finances sénégalaises et nigériennes fournit une indication sur leur niveau actuel réel dans l'espace de référence. En 2013, les services votés figurant dans la loi de finances du Niger s'élevaient à 1.048.133.953.013 FCFA pour un total de dépenses de 1.331.242.721.758 FCFA. En proportion, ils s'élevaient donc à 78,73% des dépenses totales<sup>546</sup>. Au Sénégal, en 2015, ils représentaient 1.743.338.470.000 FCFA, soit 96,07% des dépenses courantes<sup>547</sup>. Dans le même pays, en 2014, ils représentaient 1 606 821 347 000 FCFA, soit 94% des dépenses courantes<sup>548</sup>. Les sommes concernées sont donc loin d'être négligeables.

C'est la raison pour laquelle l'imposition du vote unique pour les services votés a fait l'objet de tant de critiques. Déjà en 1959, à l'Assemblée nationale française, René PLEVEN sonnait la charge : « Nous devons tout approuver ou tout rejeter globalement par oui ou non. Eh bien ! Je déclare que ce n'est pas la procédure de la loi ; c'est celle du référendum appliqué aux dépenses publiques... Nous donnerons ce spectacle absurde de voter en une seule fois cette masse énorme de dépenses s'appliquant à tout tandis que l'on demandera cérémonieusement notre vote pour créer quelques postes de sous-préfets, au titre des autorisations nouvelles »<sup>549</sup>. Le flot des critiques ne s'est pas tari par la suite.

Mais, à l'analyse, la situation paraît moins préoccupante. En dehors de

---

<sup>545</sup> En 2007, le directeur des finances publiques à la Commission de l'UEMOA déclarait que les services votés représentaient « plus de 90% du montant du projet de budget » dans les États membres. J. G. SANON, « L'objectif de performance dans la politique d'harmonisation des finances publiques dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine », *RFFP*, n° 98, 2007, p. 66.

« Actuellement (au Sénégal, en 1999), les services votés représentent près de 95% des crédits budgétaires, sans que la nécessité de certaines reconductions ne s'impose... ». M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, op. cit., p. 258.

Pour S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, op. cit., p. 159, les services votés équivaleraient actuellement à environ 90% du budget togolais.

<sup>546</sup> Art. 24 et 25 de la loi de finances initiale pour 2013.

<sup>547</sup> Art. 4 et 5 de la loi de finances initiale pour 2015.

<sup>548</sup> Art. 4 et 5 de la loi de finances initiale pour 2014.

<sup>549</sup> Cité par P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le parlement sous la Ve République », art. précité, p. 1451.



l'actualisation obligatoire des services votés imposée par les LOLF<sup>550</sup>, les parlementaires disposent d'une importante capacité d'action sur les masses budgétaires à travers les mesures nouvelles<sup>551</sup>. Ces dernières, qui peuvent être positives ou négatives, peuvent être instrumentalisées à des fins d'actualisation des services votés. Par exemple, rien n'interdirait au parlement de réduire les crédits précédemment accordés à un service donné en votant des mesures nouvelles négatives sur ce point. Certes, la procédure se révèle d'une « complexité déroutante »<sup>552</sup>, mais elle n'en existe pas moins.

Son existence justifie la position adoptée par une partie de la doctrine qui estime que « le vote unique des services votés ne fait pas obstacle au pouvoir de réformation du parlement »<sup>553</sup>. Le problème se trouverait ailleurs et les services votés ne seraient que de « faux coupables »<sup>554</sup>. Leur utilisation n'apparaîtrait pas si préjudiciable à l'examen du projet de loi de finances par le parlement. En clair, ils ne seraient qu'une simple technique de calcul permettant de distinguer l'existant de ce qui est nouveau, et d'offrir ainsi un point de départ aux discussions budgétaires. Il reviendrait alors aux parlementaires, s'ils le désirent, de modifier la base de discussion qui leur a été proposée.

Au surplus, ce n'est pas faire justice au gouvernement que de considérer les services votés comme une limite aux pouvoirs financiers du seul parlement. Le

---

<sup>550</sup> Par exemple, République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 40 : « Les crédits applicables aux services votés sont au plus égaux :

- pour les dépenses ordinaires, aux crédits de la précédente année diminués des inscriptions non renouvelables, et modifiés pour tenir compte de l'incidence en année pleine des mesures approuvées par l'Assemblée nationale ou décidées par le gouvernement dans la limite des pouvoirs qui lui sont propres ainsi que de l'évolution effective des charges couvertes par les crédits évaluatifs ;
- pour les opérations en capital, aux autorisations de programme prévues par une loi de programme, aux prévisions inscrites dans le plus récent échéancier ou, à défaut d'échéancier, aux autorisations de l'année précédente éventuellement modifiées dans les conditions prévues au précédent alinéa. ».

<sup>551</sup> Les mesures nouvelles (ou autorisations nouvelles) sont la partie des crédits demandés autres que les services votés. Sur la distinction entre services votés et mesures nouvelles, v. H. MESSAGE, « Services votés et mesures nouvelles », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 1426-1428. V. aussi Conseil constitutionnel français, décisions n° 74-53 DC du 30 décembre 1974 et 82-154 DC du 29 décembre 1982.

<sup>552</sup> H. MESSAGE cité par D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, Paris, Dalloz, 2007, p. 336.

<sup>553</sup> J. LAUZE, « Le problème des services votés », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, p. 67.

<sup>554</sup> A. DUPLESSIS cité par J. L. ALBERT, *Finances publiques, op. cit.*, p. 385.

La même idée est reprise par J. P. LASSALE, « La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 26 ; D. STRAUSS-KAHN, « Réflexions sur l'application de la loi organique par le parlement », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 49-51 et M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques, op. cit.*, p. 302.

gouvernement subit lui aussi les contraintes liées aux services votés du fait de la rigidité des dépenses d'année en année. C'est dire que, dans chaque processus de budgétisation, il y a toujours un certain conservatisme<sup>555</sup>. Ce conservatisme atteint en premier le pouvoir exécutif, lui qui est le plus impliqué dans les choix budgétaires, et réduit ses marges d'action concernant les dépenses qu'il peut inscrire ou non.

Rapportés à l'Afrique occidentale francophone, ces arguments en faveur des services votés ont du mal à s'imposer. Même si l'on convient que le gouvernement subit lui aussi la contrainte des services votés, il est plus difficile d'admettre qu'ils ne limitent pas les marges de manœuvre des parlementaires en leur imposant une reconduction automatique de crédits. En effet, la remise en cause des services votés par le biais des mesures nouvelles est relativement complexe. Elle ne saurait donc être effectuée que par des parlementaires aguerris aux techniques du droit budgétaire, ce qui ne correspond pas tout à fait au profil de la majorité des parlementaires dans les États étudiés.

Il est aussi à noter que les nouvelles techniques de gestion par la performance entraînent une remise en cause des services votés. Cependant, ces nouvelles techniques ne connaîtront une implantation définitive dans les États étudiés que vers l'horizon 2017<sup>556</sup>. Pour l'instant, les services votés continuent donc d'inspirer la procédure budgétaire, avec toutes leurs conséquences. Ils induisent une reconduction quasi automatique de la part la plus importante des crédits budgétaires. De ce fait, ils limitent le pouvoir de réformation budgétaire du parlement, pouvoir qui se concrétise essentiellement par le biais de l'exercice du droit d'amendement. Les professeurs Pierre AVRIL et Jean GICQUEL ne disaient-ils d'ailleurs pas que le droit d'amendement<sup>557</sup> était devenu « la forme principale de l'initiative parlementaire »<sup>558</sup> ?

---

<sup>555</sup> Le professeur Allen SCHICK, qui a approfondi la question, a relevé la présence d'un certain conservatisme dans les processus de budgétisation de nombreux États. Mais, loin de s'en offusquer, il invite à « reconnaître que c'est là une caractéristique de la budgétisation qui ne sera pas abandonnée et (pour certains) qui ne doit pas l'être ». A. SCHICK, « Vingt cinq années de réforme budgétaire », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n° 1, vol. 4, 2004, pp. 111-112.

<sup>556</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 86.

<sup>557</sup> Du latin *emendare*, l'amendement est une proposition de modification d'un texte soumis à examen. En France, c'est la charte constitutionnelle du 14 juin 1814, octroyée par Louis XVIII, qui consacre pour la première fois, dans un texte constitutionnel, le droit d'amendement. M. A. GRANGER, « La rénovation du droit d'amendement », *RFDC*, n° 75, 2008, p. 587.

<sup>558</sup> P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 200.

## B- Le laborieux exercice du droit d'amendement

Le droit d'amendement permet d'enrichir un texte par un regard pluriel et fécond. Lorsqu'il s'agit d'un texte soumis par le gouvernement, il permet aux parlementaires de le modifier dans le sens de l'aboutissement à un consensus. En cela, il peut se révéler pacificateur dans les rapports entre les deux pouvoirs durant la procédure législative.

Mais, la recherche du consensus n'est pas toujours une chose aisée. Elle peut donner lieu à une surcharge inutile du texte. C'est en cela que l'exercice du droit d'amendement peut aussi se révéler dangereux pour la qualité du texte. La pratique française a ainsi permis de noter une dégradation de la qualité de la loi qui n'est pas sans lien avec la prolifération des amendements au niveau du parlement et à leur dépôt parfois tardif<sup>559</sup>. Au surplus, « ... aux mains des parlementaires obstructionnistes, l'amendement constitue, bien souvent, non pas une façon d'améliorer le texte en discussion, mais seulement une manière de retarder le vote du projet de loi (...) »<sup>560</sup>. En dépit de ces inconvénients, ce droit est consacré par de nombreuses législations, car il présente des avantages non négligeables. Il est même garanti par les juridictions constitutionnelles<sup>561</sup>.

Néanmoins, afin d'éviter les dérives, le droit d'amendement fait l'objet de restrictions. C'est là une pratique très répandue. Du reste, comme le souligne le professeur François LUCHAIRE, « lorsqu'une constitution cite le droit d'amendement (ce qui est presque toujours le cas), c'est pour le limiter »<sup>562</sup>. Dans les constitutions ouest-africaines francophones, ces restrictions sont généralement souples (1). Mais, dès lors que l'on bascule dans le domaine financier, on constate que ces restrictions s'accroissent (2).

---

<sup>559</sup> M. A. GRANGER, « La rénovation du droit d'amendement », art. précité, p. 586.

<sup>560</sup> *Ibid.*, p. 593. À titre d'exemple, il est possible de rappeler les 137537 amendements qui ont été déposés en 2006, à l'Assemblée nationale française, concernant le projet de loi relatif au secteur de l'énergie. Sur les avantages et les inconvénients du droit d'amendement, on pourra lire aussi P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, pp. 126-127 et F. LUCHAIRE, « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », in *Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 126-127.

<sup>561</sup> Pour rappel, le Conseil constitutionnel ivoirien a jugé qu'il était inconstitutionnel d'interdire à un député d'exercer son droit d'amendement en plénière au motif qu'il aurait été membre de la commission ayant examiné le texte et aurait pu le faire auparavant. Conseil constitutionnel ivoirien, décision n° 2006-014/CC/SG du 15 juin 2006, précitée.

<sup>562</sup> F. LUCHAIRE, « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », art. précité, p. 125.

## 1- Des restrictions généralement souples

Une revue de la pratique du droit d'amendement dans les États de l'Afrique occidentale francophone permet de constater que, même s'il existe, il est relativement peu concrétisé. Plusieurs raisons expliquent cet état de fait.

D'abord, il y a, corrélativement aux interventions de l'État dans les domaines économique et social, un accroissement de la technicité des lois. Elle désarme les députés et entraîne leur reddition devant un pouvoir exécutif qui est appuyé d'une multitude de techniciens. L'absentéisme parlementaire et les marchandages politiques, qui ont cours dans cette partie de l'Afrique, ne sont pas non plus de nature à conforter les pouvoirs des parlements. Au contraire, ils les limitent et empêchent les parlementaires d'avoir une influence significative sur le contenu des textes législatifs. Ces facteurs précités peuvent être qualifiés de « limites pratiques »<sup>563</sup> à l'exercice du droit d'amendement des parlementaires. Il en existe d'autres qui ont une connotation beaucoup plus juridique.

Ces limites sont affirmées, plus ou moins identiquement, par les textes constitutionnels : « Les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes »<sup>564</sup>. À la différence de l'article 40 de la constitution française<sup>565</sup> dont « la seule évocation (...) provoque toujours plaintes et gémissements »<sup>566</sup>, les

---

<sup>563</sup> Sur ces limites pratiques, v. K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., pp. 318-323. V. aussi C. TOURE, « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », *Revue Afrilex*, n° 4, 2004, p. 165.

<sup>564</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 107 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 120 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 78 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 85 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 111 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 82 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 90.

<sup>565</sup> « Les propositions et amendements formulés par les membres du parlement 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 ». Pour une exégèse de cet article, v. F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRÉTOT, *La constitution de la République française : analyses et commentaires*, 3e éd., Paris, Economica, 2008, art. 40 et H. MESSAGE et alii, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, Connaissance de l'Assemblée, 2010, pp. 116-120.

<sup>566</sup> C. GOUX, « La recevabilité financière des amendements : l'occasion d'un équilibre entre les pouvoirs », art. précité, p. 71. D'autres auteurs ont préconisé la suppression de l'article 40 de la constitution

dispositions constitutionnelles ouvrent ici une possibilité de compensation, que ce soit en matière de recettes ou de dépenses<sup>567</sup>. C'est ce qui permet d'affirmer que les restrictions au droit d'amendement des parlementaires, comparées à celles présentes dans d'autres États<sup>568</sup>, sont assez souples. Il suffirait théoriquement aux députés, pour jouir de leur droit d'amendement, de pouvoir maintenir l'équilibre du projet de loi. À cet effet, il leur est permis de procéder à des compensations pouvant porter aussi bien sur les recettes que sur les dépenses.

Ce point de vue est partagé par le juge constitutionnel nigérien. Lors du contrôle de constitutionnalité de la loi portant statut du député, il rappelle cet assouplissement des restrictions au droit d'amendement, mais prend bien le soin de préciser que l'exigence de compensation constitue « une formalité substantielle »<sup>569</sup>, susceptible de fonder l'inconstitutionnalité d'une loi. Le Conseil constitutionnel sénégalais renchérit en ajoutant que les recettes compensatrices doivent être des recettes nouvelles. Elles ne sauraient donc résulter de réaménagements budgétaires<sup>570</sup>. Sur la même question, la Cour constitutionnelle du Bénin a jugé que « la proposition d'augmentation de recettes ou

---

française. Selon l'un d'eux (J. ARTHUIS, « Le point de vue de Jean Arthuis », art. précité, p. 18), il constitue « une restriction abusive et désuète de l'initiative parlementaire, vestige d'un parlementarisme infantilisé plus que rationalisé ». Pour un autre (J. CAHUZAC, « Mieux organiser le travail pour plus d'efficacité », art. précité, p. 15), cet article a été perverti et mériterait d'être supprimé compte tenu des moyens dont dispose déjà l'exécutif dans le cadre du parlementarisme rationalisé.

<sup>567</sup> En France, la compensation n'est possible qu'en matière de recettes. Les parlementaires peuvent « gager » la diminution d'une recette par l'augmentation corrélative ou la création d'une autre recette. Le Conseil constitutionnel impose cependant que « la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate » (décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976). Par contre, en matière de dépenses, le même Conseil rappelle qu'aucune compensation n'est possible (décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985).

<sup>568</sup> Pour une étude de l'encadrement du droit d'amendement des parlementaires en France, lire P. MÉHAIGNERIE, *La recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale*, Rapport n° 3247, Assemblée nationale (France), 2006, 117 p.

<sup>569</sup> Cour constitutionnelle nigérienne, arrêt n° 001/CC/MC du 13 juin 2008. La proposition de loi a d'ailleurs été déclarée inconstitutionnelle sur ce point et sur d'autres.

<sup>570</sup> Conseil constitutionnel sénégalais, décision n° 27/98 – aff. 1/C/98 du 24 février 1998, cons. n° 14 : « Considérant qu'en conséquence, l'expression "proposition de recettes compensatrices" doit être entendue comme visant la création de recettes nouvelles ; que la proposition tendant à créer ces recettes nouvelles doit être formulée, discutée et adoptée au moins en même temps que la proposition ou l'amendement dont l'adoption entraînerait soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ; qu'enfin, les recettes nouvelles à créer doivent pouvoir compenser entièrement la diminution des ressources publiques ou couvrir totalement la charge publique qu'entraînerait l'adoption de la proposition ou de l'amendement ».

d'économies équivalentes doit émaner du député ayant proposé la loi et non du gouvernement, laquelle proposition doit être concomitante à la proposition de loi. »<sup>571</sup>.

Ainsi, la juridiction constitutionnelle béninoise considère, elle aussi, la compensation comme une formalité indispensable à la validité de l'amendement lorsque celui-ci a une incidence financière. De plus, les ressources supplémentaires dégagées ou les économies réalisées doivent être immédiates et provenir de l'auteur de l'amendement. La même juridiction l'avait, au demeurant, déjà affirmé dans une précédente décision. Elle avait alors censuré une proposition de loi dont les ressources financières de couverture avaient été dégagées non pas par les parlementaires, mais plutôt par le gouvernement intervenant comme « caution » pour ceux-ci<sup>572</sup>. Cette attitude peut paraître curieuse, surtout si on tient compte du fait que l'obligation de compensation est instituée, en priorité, pour protéger le gouvernement des amendements fantaisistes des députés. En interdisant des amendements tolérés par le gouvernement, la Cour ne se fait-elle pas « plus royaliste que le roi »<sup>573</sup> ?

En tout état de cause, l'on ne saurait nier que les restrictions au droit d'amendement des parlementaires sont plus souples dans les pays d'Afrique occidentale francophone que dans d'autres. En France, on l'a vu, la compensation n'est possible qu'en matière de ressources. Le rapport Balladur de 2008 a vainement tenté de modifier ce point en proposant de remplacer dans la constitution le singulier « charge publique » par le pluriel afin de permettre des compensations en matière de charges<sup>574</sup>. Cette proposition n'a pas été retenue. En Espagne, le « gage » est inversé. La possibilité de compensation n'existe qu'en

---

<sup>571</sup> Cour constitutionnelle béninoise, décision DCC 10-049 du 5 avril 2010.

<sup>572</sup> Cour constitutionnelle béninoise, décision DCC 07-083 du 6 août 2007. Sur le même chapitre, il est possible de citer la décision du Conseil constitutionnel sénégalais issue du contrôle de constitutionnalité de la loi organique du 2 mars 1998 abrogeant et remplaçant l'article LO 117 du code électoral. Cette loi portait le nombre de députés de 120 à 140. La proposition d'augmentation avait été faite, en premier, par un député, sans être accompagnée de ressources compensatrices. Le Conseil l'avait alors déclarée inconstitutionnelle (il faut cependant préciser que le gouvernement ne s'était pas porté « caution » dans ce cas). Par la suite, la même proposition a été faite par le gouvernement dans des conditions identiques. Le Conseil a jugé que « le gouvernement n'est tenu à aucune obligation de recettes compensatrices pour les charges nouvelles que constitue l'augmentation du nombre des députés ». Décision n° 31/98, aff. n° 6/C/98 du 10 mars 1998. Pour un commentaire, v. I. M. FALL (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, Éditions du CREDILA, 2008, pp. 195-197.

<sup>573</sup> N. MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Saarbrücke, Éditions universitaires européennes, 2012, p. 90.

<sup>574</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République (France), *Une Ve République plus démocratique*, op. cit., p. 43.

matière de dépenses. Autrement dit, on peut compenser une augmentation de crédits, mais pas une diminution de ressources<sup>575</sup>. En Irlande, le parlement ne dispose pas de pouvoir de modification des propositions de crédits budgétaires formulées par le gouvernement. Il ne peut que les approuver ou les rejeter globalement<sup>576</sup>.

La latitude offerte aux parlementaires ouest-africains de gager aussi bien des recettes que des dépenses apparaît alors comme une prérogative particulièrement intéressante pour eux. Ils en font d'ailleurs usage dès que l'occasion se présente<sup>577</sup>. On pourrait donc, *a priori*, poser l'hypothèse d'une heureuse flexibilité dans la restriction de leur droit d'amendement. L'hypothèse se trouverait probablement vérifiée de façon générale. Mais, elle serait mise à mal dès que l'on pénétrerait dans le domaine financier. En ce lieu, c'est plutôt à une accentuation des restrictions que l'on assiste.

## 2- Des restrictions accentuées en matière financière

« Si les ministres craignent les coupes sombres de la direction du budget ou les arbitrages défavorables du cabinet du premier ministre, ils ne redoutent guère, sinon par courtoisie, l'épreuve de l'examen de leur budget par le parlement »<sup>578</sup>. Écrite à propos du parlement français, cette phrase peut valablement servir à décrire l'état du rapport de forces entre le gouvernement et le parlement, lors du vote du projet de loi de finances, dans les États étudiés et dans plusieurs autres<sup>579</sup>.

Par exemple, en Île Maurice, État dont le système parlementaire est inspiré de celui de Westminster, il a été montré que « le projet de budget imprimé et diffusé dès son jour de dépôt à l'Assemblée est ainsi celui qui est utilisé comme référence au cours de l'année

---

<sup>575</sup> V. A. BAUDU, « Le droit d'amendement dans le système budgétaire espagnol », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, p. 162.

<sup>576</sup> V. R. PELLETIER et J. DOMINGUE, « Le processus d'adoption des crédits budgétaires dans quelques parlements de tradition britannique », art. précité, pp. 33-34.

<sup>577</sup> Pour un exemple, v. Cour constitutionnelle béninoise, décision DCC 30-94 du 1<sup>er</sup> octobre 1994 : « (...) en procédant comme ils l'ont fait, c'est-à-dire en créant ou en aggravant des charges publiques et en les accompagnant d'une proposition d'économies équivalentes, les députés ont fait une correcte application de l'article 107 de la constitution... ».

<sup>578</sup> R. CHINAUD, « Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement ? », art. précité, p. 101.

<sup>579</sup> « Les habilitations de la majorité des parlements africains à modifier leur budget sont fortement restreintes. Les pays francophones disposent de telles limitations au sein même de leur constitution ou dans leur loi budgétaire organique. Les parlements de certains pays anglophones sont uniquement autorisés à réduire le montant des dépenses proposé par le gouvernement. ». CABRI, *Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : Un rapport d'état d'avancement*, Pretoria, 2013, p. 37.

budgétaire, car, en pratique, aucune de ses lignes n'est modifiée par les parlementaires »<sup>580</sup>. Dans les États ouest-africains francophones, le constat est similaire : « La portée réelle du débat budgétaire reste cependant très limitée dans la mesure où elle n'a aucun effet sur le projet de loi de finances. Le projet gouvernemental sort après le vote final des parlementaires comme il était entré le premier jour à l'assemblée. » (*sic*)<sup>581</sup>.

L'affirmation est exagérée<sup>582</sup>, mais elle traduit bien le sentiment dominant concernant la capacité des parlementaires ouest-africains francophones à modifier le projet de loi de finances à eux présenté. L'exemple du Bénin est illustratif. Des recherches antérieures sur la question ont révélé que, sur la cinquantaine d'amendements déposés chaque année entre 2002 et 2005<sup>583</sup>, le parlement en a finalement adopté respectivement trois, trois, un et quatre, soit moins de 10% chaque année<sup>584</sup>. Plus récemment, en 2014, il ressort du point des travaux en commission<sup>585</sup> que sur les vingt-cinq amendements proposés par les parlementaires, seuls trois ont pu prospérer (*in statu quo*). Ces trois amendements concernaient des modifications de forme ou des réallocations de crédits budgétaires.

Ce tableau, à lui seul, constitue un indicateur de l'intensité des restrictions imposées aux parlementaires lorsqu'il s'agit de remanier le projet de loi de finances. L'accentuation des restrictions est le fait des LOLF qui imposent un encadrement plus

---

<sup>580</sup> E. BOR, *Réforme budgétaire et gestion axée sur les résultats en Afrique subsaharienne : l'exemple de Maurice*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 2015, p. 226.

<sup>581</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, *op. cit.*, p. 314. Dans le même sens, v. M. DEHOVE et alii, *Mesure de la performance du système de gestion des finances publiques au Burkina-Faso selon la méthodologie PEFA*, *op. cit.*, p. 14 : « La loi de finances votée est presque identique au projet de loi présenté par le gouvernement ».

<sup>582</sup> On peut présumer qu'elle est fondée sur une analyse quantitative entre les montants inscrits dans le projet de loi de finances et ceux de la loi votée. S'il est constant que la ressemblance entre ces deux textes est toujours saisissante, ils sont pourtant rarement identiques comme pourrait le faire penser l'affirmation précédente. Par ailleurs, il convient de relativiser la pertinence du raisonnement quantitatif dans la juste appréciation du pouvoir budgétaire du parlement. Un auteur souligne à ce propos que les chiffres ainsi comparés ne tiennent pas compte de la marge de manœuvre dont disposait le gouvernement au moment de l'élaboration du projet de loi de finances et qu'il faudrait plutôt comparer le volume des modifications opérées par le parlement à cette marge de manœuvre gouvernementale. V. H. MESSAGE, « Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du parlement ? », *RFFP*, n° 41, 1993, pp. 14-29.

<sup>583</sup> Respectivement, 60, 45, 50 et 40. V. K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, *op. cit.*, p. 317.

<sup>584</sup> *Ibid.*

<sup>585</sup> Commission des finances et des échanges / Assemblée nationale (Bénin), *Rapport général sur l'étude du projet de loi de finances, gestion 2014*, décembre 2013, pp. 75-93.



rigoureux dès que l'amendement porte sur un projet de loi de finances<sup>586</sup>. Aux termes de l'article 58 de la LOLF malienne, « 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 ». Sur ce point, la LOLF malienne reproduit exactement la formulation retenue par la directive communautaire portant lois de finances<sup>587</sup>. C'est également le cas des LOLF du Bénin, du Niger, du Togo et du Burkina-Faso<sup>588</sup>. Dans ce dernier État, la rigueur instaurée par la LOLF peut sembler paradoxale au regard de la hiérarchie des normes. En effet, la constitution prévoit expressément, concernant les lois de finances, une possibilité de gage en recettes comme en dépenses<sup>589</sup>.

Cet encadrement rigoureux, inspiré de l'article 42 de l'ordonnance française du 2 janvier 1959<sup>590</sup>, emporte comme conséquence la disparition de toute possibilité de compensation en matière d'amendement relatif à une loi de finances. Pour rappel, cet article de l'ordonnance avait été accusé de faire passer « du principe constitutionnel de la liberté de l'initiative parlementaire, sauf stipulation contraire, à une interdiction générale de tout amendement »<sup>591</sup>. Le même grief peut être fait aux dispositions similaires des lois organiques des États étudiés. Avec elles, les parlementaires ne sont plus autorisés qu'à réduire une dépense ou accroître une recette. L'utilisation qu'elles font du singulier est

---

<sup>586</sup> Il faut ici distinguer les cas de la Côte d'Ivoire et du Sénégal de celui des autres États étudiés. En effet, les LOLF ivoirienne (art. 61) et sénégalaise (art. 58) reproduisent, à l'identique, l'encadrement mis en place par la constitution. Concrètement, la LOLF ivoirienne maintient donc l'encadrement constitutionnel qui est souple. Quant à la LOLF sénégalaise, elle reproduit l'encadrement constitutionnel qui est rigoureux.

<sup>587</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 59.

<sup>588</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 62 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 59 ; République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 59 et République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 46.

<sup>589</sup> Art. 120 : « Les propositions et amendements concernant la loi de finances déposés par les membres du parlement 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 ». C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>590</sup> « 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, ou à assurer le contrôle des dépenses publiques ».

<sup>591</sup> X. ROQUES cité par G. PROTIÈRE, « Parlement et dépenses publiques », in *Xe Rencontres juridiques de la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université Lyon II*, 2006, p. 4. V. aussi F. ROBERT, « La rénovation des pouvoirs du parlement », *RFFP*, n° 76, 2001, p. 83 qui estime que, sous le régime de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, « en matière de dépenses, le droit d'amendement est un exercice impossible ».

révélatrice. Elle annihile l'éventualité d'une compensation entre les recettes ou les dépenses comme cela aurait pu être possible avec l'emploi du pluriel<sup>592</sup>.

Le caractère prononcé des restrictions au droit d'amendement, lorsque son exercice a trait à la loi de finances, étant avéré, il reste à se demander si une telle option est justifiée. En dehors de quelques inconvénients relevés<sup>593</sup>, cet encadrement strict est plutôt toléré et, parfois, encouragé par la doctrine financière. Un de ses meilleurs représentants, Gaston JÈZE, ne recommandait-il pas une grande circonspection dans l'admission de toute nouvelle dépense publique ? Cette prudence se justifiait, car, même si la dépense était reconnue inutile par la suite, on aurait le plus grand mal à la supprimer<sup>594</sup>.

Diverses autres raisons sont avancées en doctrine pour justifier cet encadrement. On fait valoir que « le budget est une construction économique d'une telle complexité que, déplacez un seul chiffre et l'on va vers l'amoindrissement, déplacez un seul crédit et l'on voit la structure s'effondrer »<sup>595</sup>, ou encore que cet encadrement strict du pouvoir parlementaire d'amendement offre justement « l'occasion d'un équilibre entre les pouvoirs »<sup>596</sup>. On rappelle que sous la III<sup>e</sup> République en France, le désordre dans les finances de l'État provenait « principalement de la facilité avec laquelle les contrôleurs des

---

<sup>592</sup> Un tel encadrement apparaît plus strict que celui institué par l'ordonnance précitée. Cette dernière autorisait, en plus de ces deux cas (accroissement de recette et réduction de dépense), les amendements portant sur le contrôle des finances publiques. De tels amendements semblent particulièrement bienvenus et devraient être encouragés. Telle est également la position du législateur organique guinéen. Contrairement à ceux béninois, burkinabé, malien, nigérien et sénégalais, il autorise expressément de tels amendements. V. République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 57.

<sup>593</sup> En empêchant les parlementaires de réduire les ressources publiques (et donc les impôts), on « porte atteinte à ce qui était la fonction originelle des représentants : protéger le contribuable en veillant à ce que le prélèvement fiscal soit à un niveau strictement nécessaire et en s'assurant qu'il est organisé de manière équitable. Bien que les représentants élus n'y aient guère brillé, cette fonction mériterait d'être réhabilitée... ». R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du parlement », art. précité, p. 302.

La restriction du droit d'amendement serait à l'origine de la complexification du système fiscal puisque les impôts représentent finalement le seul levier d'action à la disposition du parlement. V. Y. FRÉVILLE, in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, p. 71. La même idée est présente chez M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques, op. cit.*, p. 347. La restriction du droit d'amendement aurait été pervertie et serait devenue « une machine à créer de la dépense fiscale ». Elle donnerait également lieu à beaucoup de compensations artificielles au niveau des ressources (exemple du « gage tabacs »).

<sup>594</sup> G. JÈZE cité par J. MOLINIER, « L'apport de Gaston JÈZE à la théorie des finances publiques », art. précité, p. 64.

<sup>595</sup> M. LASCOMBE, « Le parlement et la loi de finances », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réforme des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, p. 324.

<sup>596</sup> C. GOUX, « La recevabilité financière des amendements : l'occasion d'un équilibre entre les pouvoirs », art. précité, p. 72.

dépenses (les parlementaires) se sont faits dépensiers »<sup>597</sup>, oubliant ainsi que « le régime représentatif a été institué pour mettre de l'économie dans les finances, non pas pour y porter le gaspillage »<sup>598</sup>.

À l'analyse, la position soutenant cet encadrement n'est pas dénuée de fondement. Si l'on s'accorde sur le fait que c'est au gouvernement qu'il revient de déterminer et de conduire la politique de la nation, il est naturel qu'il soit le seul à pouvoir apprécier les moyens correspondants. Plus précisément, en matière de dépenses par exemple, il paraît peu logique qu'une augmentation pertinente des crédits puisse être proposée par des parlementaires. Ce serait une situation bien paradoxale que le gouvernement, avec les moyens et les informations dont il dispose, sous-évalue ses propres dépenses, et que ce soit l'intervention salvatrice d'un parlementaire qui lui permette de revenir à la bonne proportion.

Cet aspect a été, de longue date, assimilé par certains parlements à l'instar de la Chambre des communes du Royaume-Uni. Comme l'a rapporté sir Thomas ERSKINE<sup>599</sup>, depuis fort longtemps, « les Communes ne votent aucun crédit s'il n'a été demandé par la Couronne, elle ne peuvent créer ou augmenter aucune taxe en dehors de ce qui est indispensable pour constituer les crédits votés ou à voter et pour suppléer à l'insuffisance des recettes ». Cela a conduit à suggérer, concernant la France, « le renforcement de l'article 40 de la constitution, une voie vertueuse »<sup>600</sup>.

À tous ces arguments au soutien de l'encadrement rigoureux du droit d'amendement du projet de loi de finances, il peut être ajouté qu'un tel dispositif contribue à protéger les parlementaires eux-mêmes en les empêchant de céder aux sirènes de la démagogie financière. En effet, cet encadrement leur offre une échappatoire face aux

---

<sup>597</sup> A. DUPIN cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 131. V. aussi P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, op. cit., p. 146 : « Auparavant, ceux-ci cherchaient, par des économies de "bout de chandelle", à limiter les dépenses pour contrôler un exécutif qui leur demeurait étranger, voire hostile. Devenues maîtresses absolues du pouvoir, elles n'eurent plus ces soucis d'économies et oublièrent les principes d'ordre et de discipline indispensables en la matière. ».

<sup>598</sup> P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, op. cit., p. 111. L'auteur renchérit plus loin (p. 113) en soutenant que ce n'est pas porter atteinte au parlement que de l'encadrer ainsi, mais que c'est plutôt le rappeler à « sa véritable fonction qui est de contrôler les dépenses et non pas de les augmenter, d'arrêter les entraînements de la prodigalité et non pas de les susciter ».

<sup>599</sup> Cité par P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, op. cit., p. 112.

<sup>600</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 377.

pressions multiformes potentielles puisqu'il les empêche, même s'ils le désirent, de remanier indûment le projet de loi de finances afin de faire plaisir à leurs électeurs ou autres proches. Il se révèle ainsi salutaire à une époque où la discipline budgétaire est devenue le maître mot de la gestion financière des personnes publiques.

Plus encore, soulignons que la règle est identique pour tous les amendements des parlementaires. La position du gouvernement à leur égard importe peu. À défaut pour le gouvernement de reprendre formellement l'amendement à son compte, c'est la même règle qui s'applique pour tous les amendements, qu'ils soient favorables au gouvernement ou non. De même, théoriquement<sup>601</sup>, c'est une instance parlementaire qui contrôle en premier ressort le respect des prescriptions liées au droit d'amendement. Il revient en effet au président de l'assemblée concernée, le cas échéant, de déclarer l'irrecevabilité d'un amendement contrevenant aux dispositions ci-dessus décrites<sup>602</sup>. Il n'y a donc pas une « mise sous tutelle » automatique des parlementaires en la matière, même si, en dernier

---

<sup>601</sup> La pratique s'écarte parfois sensiblement des prescriptions textuelles. Ainsi, au Bénin, malgré les dispositions précitées du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, c'est le ministre chargé des finances qui est juge de la recevabilité des amendements au projet de loi de finances. Les organes parlementaires s'abstiennent de toute décision en la matière et font recours à ce dernier aussitôt qu'un amendement est déposé. De même, aucun contentieux n'a été jusqu'ici élevé au niveau de la Cour constitutionnelle suite à un refus du ministre de prendre en compte un amendement. Cette situation peut s'expliquer de deux manières. Cela pourrait signifier que les amendements sont, en réalité, régis par les dispositions très contraignantes de la LOLF, obligeant les parlementaires à rechercher un compromis avec le gouvernement. D'un autre point de vue, cette situation pourrait traduire un aveu de l'incapacité des parlementaires à modifier le projet de loi de finances. Ils préféreraient s'en remettre au ministre des finances, présumé techniquement plus compétent à cet effet. La formulation des amendements tend à valider cette deuxième explication. En effet, les amendements sont bien souvent formulés sans respecter la règle de la compensation, et il revient au ministre des finances de dégager les économies ou les recettes supplémentaires induites. V. Commission des finances et des échanges / Assemblée nationale (Bénin), *Rapport général sur l'étude du projet de loi de finances, gestion 2015*, décembre 2014, pp. 61-79 ; Commission des finances et des échanges / Assemblée nationale (Bénin), *Rapport général sur l'étude du projet de loi de finances, gestion 2014*, op. cit., pp. 75-93 et Commission des finances et des échanges / Assemblée nationale (Bénin), *Rapport général sur l'étude du projet de loi de finances, gestion 2013*, décembre 2012, pp. 75-86.

<sup>602</sup> Assemblée nationale (Bénin), *Règlement intérieur*, art. 74.5 ; Assemblée nationale (Burkina-Faso), *Règlement intérieur*, art. 110 ; Assemblée nationale (Côte d'Ivoire), *Règlement intérieur*, art. 54 ; Assemblée nationale (Niger), *Règlement intérieur*, art. 62 et Assemblée nationale (Togo), *Règlement intérieur*, art. 82.

Il faut mentionner que, de manière curieuse, les LOLF de certains États prévoient comme sanction au non-respect des irrecevabilités financières, la disjonction des amendements concernés (République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 62 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 46 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 59 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 59). Ce choix apparaît en contradiction avec les dispositions des règlements intérieurs de leurs parlements et celles constitutionnelles qui font plutôt référence à une irrecevabilité.

ressort, le juge constitutionnel conserve une capacité d'intervention et de rappel des prescriptions afférentes<sup>603</sup>.

Tout ceci témoigne d'une volonté de ne pas faire des restrictions au droit d'amendement des parlementaires une arme braquée contre eux, mais plutôt un instrument de raison permettant de parvenir au meilleur compromis possible en ce qui concerne le contenu du projet de loi de finances. Il semble que ce soit la même idée qui guide la double interdiction de modification du projet de loi de finances qui peut leur être opposée dans certaines circonstances.

### **Paragraphe 2 : Une potentielle double interdiction**

L'interdiction de modifier les dispositions du projet de loi de finances est une pratique rare, mais qui existe au niveau de certains États. Jusqu'en 2008, en Afrique du Sud, le parlement ne pouvait apporter aucun amendement au projet de loi de finances<sup>604</sup>. À l'opposé de cette interdiction générale, immédiate et impérative, seront examinés successivement deux types d'interdiction qui peuvent être opposées au parlement dans son entreprise de réformation du projet de loi de finances. Il s'agit ici d'une simple possibilité. La preuve, c'est que les interdictions en question sont rarement appliquées au cours de la procédure budgétaire en Afrique de l'Ouest francophone.

L'une de ces interdictions est une prérogative attribuée aux exécutifs de certains États. Elle leur permet d'interdire préventivement la modification d'un projet de loi, quelle que soit la nature de l'amendement (A). L'autre est garantie par la juridiction constitutionnelle. Il s'agit de l'interdiction d'introduire des dispositions qualifiées de « cavaliers budgétaires » dans le projet de loi de finances (B).

---

<sup>603</sup> De plus, en pratique, à l'instar du juge constitutionnel français (v. entre autres, Conseil constitutionnel français, décisions n° 80-126 DC du 30 décembre 1980 et n° 64-27 DC du 18 décembre 1964. V. aussi J. L. ALBERT, *Finances publiques*, op. cit., p. 375.), celui ouest-africain francophone pourrait exercer un contrôle favorable au parlement. Certes, il n'a été recensé aucune décision dans laquelle ce dernier s'est prononcé sur la recevabilité d'un amendement affectant un projet de loi de finances. Mais, *a priori*, rien ne l'empêcherait, en cette situation, de fonder son contrôle sur la disposition constitutionnelle encadrant le droit d'amendement, et non la disposition organique qui, elle, est plus rigoureuse.

<sup>604</sup> BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, op. cit., p. 12.

## A- L'interdiction généralisée de tous les amendements

La généralité évoquée ici concerne essentiellement la nature de l'amendement. L'interdiction généralisée signifie donc que tous les types d'amendement sont exclus, peu importe leur nature (amendements de diminution de charge, d'accroissement de recette ou autre) ou le respect par eux des conditions de fond prévues par la constitution. Cette interdiction peut toucher tout ou partie du projet de loi de finances. Elle se concrétise à travers deux mécanismes que sont le vote bloqué et l'engagement de la responsabilité gouvernementale.

Le vote bloqué est une des techniques du « parlementarisme rationalisé à la française ». Inauguré avec la constitution de la V<sup>e</sup> République<sup>605</sup>, il fait partie de « cette panoplie d'instruments dont dispose le gouvernement pour neutraliser les tentatives de guérillas parlementaires qui furent si souvent fatales à ses prédécesseurs »<sup>606</sup>. Il se retrouve sous une formulation identique dans les constitutions de certains États étudiés, notamment celles du Burkina-Faso et du Sénégal. Ainsi, dans ces deux États, « si le gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement »<sup>607</sup>.

Destiné à prévenir la détérioration de la qualité de la loi par le biais d'amendements inconsidérés ou intempestifs<sup>608</sup>, le vote bloqué n'est pas un mécanisme propre à la procédure budgétaire. Mais, on entrevoit déjà les formidables possibilités qu'il ouvre au gouvernement dans ce domaine. Son usage serait apte à lui permettre, concernant le projet de loi de finances, un texte fondamental pour son action, d'empêcher toute modification. Il a alors la possibilité d'éviter que son projet soit dénaturé, réécrit, ou que sa cohérence

---

<sup>605</sup> « Le but de cette disposition était d'empêcher que, comme il arrivait sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> Républiques, le projet de loi soit complètement dénaturé par les amendements et que le gouvernement soit obligé de le retirer ou de poser la question de confiance pour le faire rétablir ». B. CHANTEBOUT cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 452.

<sup>606</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 272.

<sup>607</sup> République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 82 et République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 121.

<sup>608</sup> Notons que le vote bloqué est, en principe, inopérant contre l'obstruction parlementaire. En effet, les dispositions constitutionnelles le consacrant n'interdisent pas que soient discutées les propositions relatives aux articles qui en font l'objet. Ces discussions sont destinées à permettre un vote unique éclairé par la suite.

globale soit mise en cause. Or, on sait combien cette cohérence importe en matière budgétaire.

Pour preuve, le pouvoir exécutif français fait une utilisation importante de ce mécanisme en matière budgétaire. Entre 1958 et 1964, le vote bloqué a été utilisé cent dix-huit fois, et, à quarante-cinq occasions, il s'agissait de textes budgétaires. Depuis le projet de loi de finances pour 1994, le vote bloqué a fait l'objet d'une utilisation quasi systématique au niveau de l'Assemblée nationale. Il convient de remarquer que cette utilisation est plus modérée ces dernières années. Elle porte uniquement sur la seconde partie du projet de loi de finances et se produit, le plus souvent, lors de la seconde délibération<sup>609</sup>.

Le recours au vote bloqué peut donc se révéler intéressant pour le gouvernement en ce qu'il représente « une arme destinée à assurer la cohérence du projet de loi de finances »<sup>610</sup>. Mais, son utilisation n'est possible qu'en bridant au passage le droit d'amendement octroyé aux parlementaires et qui, en vertu du principe de la spécialité<sup>611</sup> budgétaire, permet à ces derniers d'apporter des modifications assez détaillées à l'usage des crédits budgétaires. En effet, le vote bloqué limite considérablement l'initiative budgétaire du parlement, si ce n'est qu'il la supprime tout simplement. C'est ce qui explique les nombreuses critiques à son encontre.

Relayant ces critiques, le professeur Bernard CHANTEBOUT souligne que cette procédure fait perdre à la discussion parlementaire tout intérêt et qu'elle « permet au gouvernement de forcer la main à sa majorité lorsque celle-ci (...) (est) tentée de rejeter un article qu'il soutient ou d'accepter, contre sa volonté, des amendements de l'opposition »<sup>612</sup>. Un auteur africain<sup>613</sup>, quant à lui, la considère comme « dangereuse pour

---

<sup>609</sup> Ces statistiques sont tirées de l'étude de A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, *op. cit.*, pp. 452-455.

<sup>610</sup> *Ibid.*, p. 452.

<sup>611</sup> Sur le principe de la spécialité budgétaire, on pourra lire M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, pp. 80-86 ; R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 210-214 ; P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, pp. 79-82 et J. L. ALBERT, *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 360-371.

<sup>612</sup> B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, 30e éd., Paris, Sirey, 2013, p. 559. Il convient néanmoins de préciser que les avis divergent sur la pertinence de la discussion dans ce cadre. Si pour l'auteur précité, « elle a perdu tout intérêt », pour d'autres, elle reste pertinente, car elle tient l'assemblée « pleinement informée ». V. P. PACTET et F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, 32e éd., Paris, Sirey, 2013, p. 479.

les jeunes démocraties africaines et le consensus national dans la mesure où elle dispense le gouvernement de tout effort pour rapprocher les différents points de vue qui s'opposent sur le texte en discussion ».

Ces critiques ne manquent pas de pertinence. Cependant, en cas d'utilisation mesurée du vote bloqué par le gouvernement, le caractère répressif de ce mécanisme s'efface au profit de celui d'instrument favorable à la cohérence et à la qualité de la loi. Il est d'ailleurs possible d'affirmer qu'en matière budgétaire, en Afrique occidentale francophone, les exécutifs en font un usage modéré<sup>614</sup>.

Cette modération vaut également pour le mécanisme de l'engagement de responsabilité sur un texte budgétaire. Prévu à l'article 116 de la constitution du Burkina-Faso, l'engagement de responsabilité permet au premier ministre, après délibération du conseil des ministres, de mettre en jeu la responsabilité de son gouvernement sur le vote d'un texte donné. Aucune précision n'étant apportée quant à la nature du texte, il s'ensuit que les lois de finances peuvent faire l'objet de cette procédure. Des dispositions similaires sont inscrites dans les textes constitutionnels du Mali et du Niger<sup>615</sup>.

Au Sénégal et au Togo, l'engagement de responsabilité n'est prévu que sur le programme du gouvernement ou une déclaration de politique générale<sup>616</sup>, créant un léger doute. Il est possible de se demander si un texte, notamment une loi de finances, peut faire office de « programme du gouvernement », surtout que, comme on l'a précédemment relevé, la loi de finances est la traduction financière du programme gouvernemental. L'interprétation systémique oblige à réfuter une telle assimilation. En effet, les constitutions du Burkina-Faso, du Mali et du Niger, dans leurs articles précités, disposent que l'engagement de responsabilité est possible sur le programme du gouvernement, une déclaration de politique générale *ou un texte*. Le « texte » est donc distinct des deux autres éléments. En conséquence, il apparaît plus logique de considérer que l'engagement de

---

<sup>613</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 272.

<sup>614</sup> Ces dernières années, aucune utilisation de cette technique à des fins budgétaires, n'est ressortie des recherches que nous avons effectuées.

<sup>615</sup> République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 78 et République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 107 et 108.

<sup>616</sup> République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 97 et République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 86.



responsabilité sur un projet de loi de finances (ou, plus généralement, un projet de loi) n'est point permis au Sénégal et au Togo.

Dans les États où il existe, le mécanisme se présente comme une gradation du vote bloqué<sup>617</sup>. Ce dernier a d'ailleurs pu être traité de « petite question de confiance »<sup>618</sup>. En effet, l'engagement de responsabilité, tout comme le vote bloqué, permet au gouvernement d'obliger le parlement à adopter ou rejeter le texte qui lui est présenté sans pouvoir le modifier. La différence principale se situe au niveau de la solennité plus prononcée de la procédure d'engagement de responsabilité qui se traduit par la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement. Cette solennité commande que soient fixées des majorités qualifiées pour pouvoir opposer un refus au gouvernement. Au Mali, par exemple, la censure du gouvernement engageant sa responsabilité « ne peut être adoptée qu'à la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée »<sup>619</sup>.

Dans son principe, l'engagement de responsabilité se présente comme une combinaison de la question de confiance et de la motion de censure. En effet, initialement, c'est le premier ministre qui, après délibération en conseil des ministres, décide d'engager la responsabilité de son gouvernement devant le parlement. Les parlementaires disposent alors de vingt-quatre heures pour déposer une motion de censure et l'adopter dans les conditions prévues par le constituant. À défaut, le texte est considéré comme adopté alors même qu'il n'a fait l'objet ni de discussion ni de vote.

En réalité, le mécanisme permet au gouvernement de lier son sort à celui du texte soumis. Il s'opère alors un glissement de l'objet du vote. De l'expression de la volonté parlementaire sur un sujet précis, il passe à une décision sur la survie du gouvernement, avec comme conséquence possible d'engendrer une crise politique majeure. Le professeur Guy CARCASSONNE a bien résumé la situation : « On mesure la pression qui s'exerce sur les députés de la majorité : ils n'ont d'autres alternatives entre se résigner à ce à quoi ils rechignent, voire répugnent, ou bien ouvrir une crise grave qui, de plus, peut conduire à

---

<sup>617</sup> À ce propos, le juge constitutionnel français rappelle que le vote bloqué a « pour objet de permettre au gouvernement d'obtenir, par une procédure ne mettant pas en jeu sa responsabilité politique, un résultat analogue à celui qui ne pouvait être atteint, sous le régime de la constitution de 1946 et en vertu de la coutume parlementaire, que par la pratique de la question de confiance ». Conseil constitutionnel français, décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960.

<sup>618</sup> P. AVRIL, « Le vote bloqué », *RDP*, n° 3, 1965, p. 444.

<sup>619</sup> République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 78.

la mise en cause de leur propre survie par la dissolution »<sup>620</sup>. Un ancien premier ministre français<sup>621</sup> a abondé dans ce sens en soulignant « qu'il (l'engagement de responsabilité) est d'abord conçu pour dompter la majorité ».

Appliqué au projet de loi de finances, ce mécanisme peut se révéler être un formidable outil pour discipliner une majorité rétive et permettre un vote rapide. Son utilité en matière budgétaire est attestée par l'option choisie par la France sur ce point lors de la dernière révision constitutionnelle. Alors que l'article consacrant l'engagement de responsabilité était controversé et son existence décriée<sup>622</sup>, le constituant français a choisi de lui apporter des restrictions, sauf en matière de lois de finances et de financement de la sécurité sociale<sup>623</sup>. Cette option a été discutée au regard de l'existence d'une procédure de mise en vigueur de la loi de finances par ordonnance<sup>624</sup> et de la désuétude (depuis 1993), en matière financière, de l'engagement de responsabilité<sup>625</sup>. Son maintien a donc été jugé superflu.

Néanmoins, il témoigne de la volonté du constituant d'empêcher l'introduction dans la loi de finances de dispositions de nature à en profaner l'esprit. C'est la même logique qui est à l'origine de l'interdiction des cavaliers<sup>626</sup> budgétaires.

## **B- L'interdiction des cavaliers budgétaires**

Les LOLF des États étudiés, dès leurs premiers articles, prennent le soin de définir le contenu recommandé des lois de finances, c'est-à-dire les types de dispositions qui sont

---

<sup>620</sup> Cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 458.

<sup>621</sup> J. P. RAFFARIN, in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 52.

<sup>622</sup> « La réglementation du recours au 49.3 est une sorte de moyen de contrainte exercé sur le parlement pour faire en sorte qu'une loi existe même si elle n'est pas votée, faute de quoi le parlement risque sa vie, si j'ose dire, car s'il renverse le gouvernement, il risque la dissolution ». E. BALLADUR, in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 84.

<sup>623</sup> Article 49 (issu de la révision de 2008) : « Le premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale (...). Le premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. ».

<sup>624</sup> J. GICQUEL, « Quelle place pour le parlement dans la vie politique ? », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 99.

<sup>625</sup> D. CATTEAU, « La révision constitutionnelle issue du rapport « Balladur » : une occasion manquée pour les finances publiques », *RFFP*, n° 101, 2008, p. 188.

<sup>626</sup> Sur les cavaliers en général (budgétaires, législatifs ou sociaux), on pourra lire J. P. CAMBY, « Cavaliers », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 319-328.

censées y figurer<sup>627</sup>. En se fondant sur ces prescriptions organiques, il est possible d'établir une composition-type du domaine des lois de finances<sup>628</sup>. Ledit domaine est constitué d'une partie « réservée » et d'une partie « partagée ».

Le domaine réservé regroupe les dispositions qui ne peuvent figurer que dans une loi de finances. Il peut s'agir de dispositions devant obligatoirement y figurer (domaine réservé obligatoire) ou de dispositions pouvant y figurer, sans pouvoir figurer dans une autre loi (domaine réservé facultatif). Par exemple, dans le domaine réservé obligatoire, doivent se trouver les dispositions relatives à l'autorisation de perception des impôts<sup>629</sup>, à l'évaluation des ressources et des charges. Dans celui réservé facultatif, se trouvent les dispositions relatives aux créations et transformations d'emplois, aux garanties et autres engagements de l'État.

Quant au domaine partagé, il comporte des dispositions pouvant figurer dans une loi de finances ou dans une autre loi. C'est le cas des dispositions relatives aux impositions de toute nature qui peuvent figurer indifféremment dans une loi de finances ou dans une loi ordinaire<sup>630</sup>.

---

<sup>627</sup> Par exemple, République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 3 : « Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte (...).

Les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature (...) sont du domaine de la loi. ».

<sup>628</sup> Sur le domaine des lois de finances, on pourra lire A. PAYSANT, *Finances publiques, op. cit.*, pp. 164-168 et J. L. ALBERT, *Finances publiques, op. cit.*, pp. 409-413. V. aussi Conseil constitutionnel français, décisions n° 84-170 DC du 4 juin 1984 et n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 (cons. n° 69).

Le domaine ne diffère pas sensiblement en fonction des catégories de loi de finances, à l'exception d'éléments comme la ratification des décrets d'avances qui est une compétence exclusive des lois de finances rectificatives et des lois de règlement. V. P. LAMY et G. SUTTER in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances, op. cit.*, pp. 219-251 et M. BERMOND, *ibid.*, pp. 254-262. Il est à noter qu'à l'occasion de la loi de révision constitutionnelle de 2008, le Sénat français a voulu étendre, « de fait », le domaine obligatoire des lois de finances en exigeant le vote d'une loi de finances avant l'entrée en vigueur des dispositions fiscales. Matériellement, ces dispositions pourraient figurer ailleurs, mais seraient sans effet. La proposition sénatoriale n'a pas été retenue. V. X. PRÉTOT, « Le Conseil constitutionnel, les finances publiques et les finances sociales », *RFFP*, n° 107, 2009, p. 321.

<sup>629</sup> Il est à noter que, dans certains États, cette autorisation n'est pas une compétence exclusive des lois de finances. Ainsi, « en Allemagne et en Italie, les recettes d'impôt sont permanentes. Elles figurent dans le budget à titre évaluatif. L'autorisation de les percevoir résulte de la loi qui les a créées. ». L. TROTABAS et J. M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique, op. cit.*, p. 177

<sup>630</sup> La situation n'est pas identique dans tous les États. En Espagne, « la loi de finances ne peut pas créer d'impôts. Elle pourra les modifier lorsqu'une loi fiscale matérielle le déterminera. ». Royaume d'Espagne, *Constitution du 27 décembre 1978*, art. 134. Pareillement, en Italie, « la loi d'adoption du budget ne peut prévoir de nouveaux impôts... ». République d'Italie, *Constitution du 27 décembre 1947*, art. 81. Au

Toutes les dispositions qui n'entrent pas dans les catégories précitées constituent, en quelque sorte, un domaine interdit des lois de finances. Ces dispositions sont alors qualifiées de cavaliers budgétaires. Elles n'ont pas leur place dans une loi de finances parce qu'étant étrangères à son objet. Leur existence témoigne de « la tentation permanente du gouvernement et de la représentation nationale d'insérer dans une loi de finances une disposition leur évitant le dépôt d'un texte particulier ou l'attente de la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi plus en rapport avec son objet »<sup>631</sup>.

Les cavaliers budgétaires ne constituent donc pas toujours une œuvre du parlement. Parfois, c'est le gouvernement qui, dans une tentative de contourner les procédures normales, introduit des dispositions de ce type dans le projet de loi de finances. Il espère alors que la disposition concernée pourra bénéficier des conditions favorables liées à la procédure d'adoption des lois de finances. C'est compte tenu de cela qu'il a été soutenu que la prohibition des cavaliers budgétaires était plutôt favorable au parlement. Elle obligerait le gouvernement à une certaine discipline quant aux mesures qu'il insérerait dans le projet de loi de finances et assainirait le débat budgétaire dans l'intérêt des parlementaires<sup>632</sup>. Cependant, contrairement au parlement, le gouvernement, lorsqu'il est de bonne foi, dispose de la compétence technique pouvant lui éviter d'introduire de telles dispositions dans une loi de finances. Cela fait qu'au final l'interdiction des cavaliers budgétaires est bien plus contraignante pour le parlement que pour le gouvernement.

En droit financier, cette interdiction n'est pas nouvelle. Elle remonte, en France, à la loi de finances pour 1913 qui disposait en son article 105 : « Il ne peut être introduit dans les lois de finances que des dispositions visant directement les recettes ou les dépenses, à l'exclusion de toutes autres questions ». Ironie du sort, cette disposition, en figurant dans une loi de finances, s'écartait elle-même de ce qu'elle prescrivait. Elle

---

contraire, dans l'échantillon d'États étudiés, la Guinée (art. 5 de la LOLF) et la Côte d'Ivoire (art. 3 de la LOLF) se particularisent par le fait que les dispositions fiscales ressortent exclusivement des lois de finances. Cette dernière tendance s'observe également dans les États de la CEMAC. La *directive n° 01/11 – UEAC – 190 – CM – 22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances* (art. 4) dispose à cet égard que « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des prélèvements obligatoires ne peuvent être établis, supprimés ou modifiés que par une loi de finances ». Mais, une telle dispositions s'avère problématique d'un double point de vue. D'une part, dans certains États comme le Gabon, la constitution (art. 47) renvoie juste à la loi (et non à la loi de finances) pour la détermination de ces règles. D'autre part, au sein des prélèvements obligatoires sont incluses les cotisations sociales. Or, théoriquement, le régime juridique de celles-ci ne relève pas exclusivement de la loi, et encore moins de la loi de finances.

<sup>631</sup> G. ORSONI, *Science et législation financières*, op. cit., p. 133.

<sup>632</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le parlement sous la Ve République », art. précité, p. 1467.

donnait donc « le mauvais exemple »<sup>633</sup>. Plus tard, la constitution française de 1946<sup>634</sup> et les textes organiques français relatifs aux lois de finances (de 1959 et 2001) ont perpétué cette volonté de délimitation du domaine des lois de finances. Une telle volonté a été reprise dans chacune des lois organiques des États de l'espace ouest-africain francophone.

L'interdiction des cavaliers budgétaires est, en principe, garantie par le parlement lui-même. Son non-respect entraîne la disjonction de la disposition considérée comme un cavalier budgétaire<sup>635</sup>. Elle devra être rapportée plus tard dans un texte en adéquation avec son objet. Au cas où le parlement ne serait pas suffisamment vigilant pour purger la loi de finances des cavaliers budgétaires, intervient le juge constitutionnel.

En France, la saisine du Conseil constitutionnel sur les lois de finances votées est « une véritable tradition budgétaire »<sup>636</sup>. Depuis l'ouverture de la saisine en 1974<sup>637</sup>, la plupart des lois de finances initiales et rectificatives sont soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, de même que le sont fréquemment les lois de règlement. Le juge constitutionnel français est donc très souvent sollicité pour un contrôle de la constitutionnalité des lois de finances. Chose rare dans la jurisprudence constitutionnelle, il a pu, dans ce cadre, annuler une loi de finances initiale<sup>638</sup> et une loi de règlement<sup>639</sup>. L'importance de ce contrôle est telle que de nombreux universitaires se sont indignés de la non-saisine du Conseil constitutionnel sur les lois de finances entre 2006 et 2009<sup>640</sup>.

---

<sup>633</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 440.

<sup>634</sup> Art. 16.

<sup>635</sup> Assemblée nationale (Bénin), *Règlement intérieur*, art. 97 et Assemblée nationale (Burkina-Faso), *Règlement intérieur*, art. 123.

<sup>636</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 531.

<sup>637</sup> La révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 a élargi la saisine du Conseil constitutionnel français à soixante députés ou soixante sénateurs.

<sup>638</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.

<sup>639</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985.

<sup>640</sup> « Or, le projet de loi de finances présenté au parlement, qui est un moment fort de la controverse politique, soulève toujours des questions constitutionnelles. C'est l'instant du calendrier où se joue l'essentiel du contrôle parlementaire, et où, conséquence logique, le contrôle du Conseil constitutionnel, parce qu'il est le "régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics", est le plus nécessaire. En cela, dans leur principe, les choix de ne pas saisir la juridiction peuvent paraître malheureux. Parmi les lois ordinaires, la loi de finances est, sans doute, celle qui porte en elle les enjeux annuels les plus grands, et cette importance exige que tous les moyens institutionnels et juridiques lui soient concédés. ». A. MANGIAVILLANO, « La saisine parlementaire et le contrôle de constitutionnalité des lois de finances », in *VIIe Congrès français de droit*

Au-delà des lois de finances, ce sont presque toutes les grandes réformes financières qui ont fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité<sup>641</sup>. L'activisme du Conseil constitutionnel français en matière financière lui a même valu le titre de « juridiction financière »<sup>642</sup>. Mais, cette action du Conseil n'a été possible que parce qu'il s'est établi un consensus au sein de la classe politique sur l'importance de son contrôle en matière financière. Les textes financiers lui furent donc très souvent déférés<sup>643</sup>. De son côté, il joua sa partition en développant une jurisprudence constructive et bénéfique pour tous. Il consacra le principe d'égalité en matière fiscale, garantit la protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales, assura le respect des droits fondamentaux dans les procédures de recouvrement des impôts...<sup>644</sup>

Relativement aux cavaliers, il a développé une jurisprudence caractérisée par leur sanction dès qu'ils sont signalés ou découverts par lui. Cette « chasse aux cavaliers » s'est encore manifestée, de façon quelque peu surprenante, lors du contrôle de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010. Les requérants se sont bornés à signaler que cette loi contiendrait « certaines dispositions qui n'y auraient pas leur place ». Suite à cette dénonciation peu précise, le Conseil a recherché et censuré d'office les cavaliers contenus dans ladite loi<sup>645</sup>. Il avait déjà eu auparavant une attitude similaire envers les cavaliers

---

*constitutionnel*, 2008, AFDC, Paris, p. 2. V. aussi W. BENESSIANO, « Le Conseil constitutionnel redevient-il une juridiction financière ? », *Revue Gazette du palais*, n° 258, 2009, pp. 3-6 ;

<sup>641</sup> « Le contrôle de constitutionnalité des lois de finances s'apparente, à cet égard, davantage au contrôle obligatoire des lois organiques qu'à celui des lois ordinaires ». L. PHILIP, « La spécificité et l'exemplarité du contrôle de la constitutionnalité des lois financières », in *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne : Mouvement du droit public*, Paris, Dalloz, 2004, p. 751.

<sup>642</sup> M. DE VILLIERS, « Le Conseil constitutionnel, juridiction financière », *Rev. Adm.*, 1983, pp. 139-142.

<sup>643</sup> Avec le professeur Rémi PELLET, relevons que « le premier contrôle de constitutionnalité d'une loi non organique a porté sur une loi de finances (décision n° 60-8 DC du 11 août 1960), que la première décision du Conseil constitutionnel visant le préambule de la constitution a concerné la modification du régime financier des communautés européennes (décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970), que la première décision déclarant une disposition législative inconstitutionnelle pour méconnaissance du principe d'égalité a censuré un article de la loi de finances pour 1974 relatif à la procédure fiscale de taxation d'office (décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973)... ». R. PELLET, *L'enseignement des finances publiques à l'Université : bilan et propositions de réformes au Conseil national du droit*, op. cit., p. 27.

<sup>644</sup> V. J. P. CAMBY, « Les finances publiques et la démocratie : quel apport du Conseil constitutionnel ? », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 108-114 et L. PHILIP, « Le droit constitutionnel des finances publiques », art. précité, pp. 127-147.

<sup>645</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 2009-596 DC du 22 décembre 2009.

législatifs contenus dans la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés<sup>646</sup>.

La situation des juridictions constitutionnelles ouest-africaines francophones contraste singulièrement avec celle du Conseil constitutionnel français. Peu nombreuses sont les décisions de ces juridictions relatives aux lois de finances. Des études récentes portant sur les décisions de ces juridictions permettent de constater cette faiblesse quantitative de la jurisprudence constitutionnelle financière<sup>647</sup>. Seule la Cour constitutionnelle du Bénin semble, à plusieurs reprises, avoir été saisie relativement à des lois de finances. Récemment encore, elle le fut concernant la loi de finances pour la gestion 2014 et déclara le mode de vote adopté par le parlement contraire à la constitution<sup>648</sup>. Mais, dans ce cas, comme dans la majorité des autres le précédant, il s'agissait d'un contrôle plutôt formel<sup>649</sup>. Aucune des décisions recensées dans le cadre de cette étude n'a consisté dans la censure d'une disposition d'une loi de finances parce qu'elle serait étrangère à son objet.

Or, certaines des dispositions des lois de finances dans ces États paraissent discutables quant à leur véritable nature. Il est possible d'illustrer le propos par deux exemples. L'article 12 de la loi de finances ivoirienne pour 2004 autorise le président de la République, « à prendre par ordonnances, pour l'année 2004, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». L'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances béninoise pour 2013 institue des mesures de rétorsion à l'égard « des personnels d'autorité des entreprises nationales qui auront effectué gratuitement, sans autorisation légale ou réglementaire, la délivrance des produits ou services de ces entreprises ». Il est permis de douter que ces

---

<sup>646</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 2009-575 DC du 12 février 2009.

<sup>647</sup> D. MELEDJE, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, op. cit., 671 p. ; I. M. FALL (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, op. cit., 565 p. ; Centre pour la gouvernance démocratique (Burkina-Faso), *Avis et décisions commentés de la justice constitutionnelle burkinabé de 1960 à nos jours*, Ouagadougou, 2009, 135 p. et N. MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, op. cit., 458 p. En ce qui concerne particulièrement le Sénégal, il a été relevé que « la jurisprudence est inexistante en matière de contrôle de constitutionnalité des lois de finances (...). C'est le désert en la matière, car, jusqu'ici, le juge constitutionnel n'est saisi d'aucun recours contre une loi de finances. Les deux seules décisions qu'il a rendues, pour le moment, en matière financière, concernent la loi portant code électoral et la loi organique relative au Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales. ». A. DIOUKHANÉ, *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, op. cit., p. 49.

<sup>648</sup> Cour constitutionnelle béninoise, décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013.

<sup>649</sup> À titre d'exemple, v. les décisions DCC 00-072 du 17 novembre 2000, DCC 00-75 du 6 décembre 2000 et DCC 10-144 du 14 décembre 2010.

dispositions rentrent pleinement dans le domaine réservé des lois de finances, ou encore dans celui partagé<sup>650</sup>.

En paraphrasant le professeur Olivier BEAUD<sup>651</sup>, la tentation est grande de penser que les cavaliers budgétaires sont des objets en dehors du droit financier ouest-africain francophone. Il n'en est rien. Il peut simplement être regretté que les juridictions constitutionnelles ne soient pas saisies à cette fin<sup>652</sup> ou qu'elles ne procèdent pas à un contrôle d'office lorsqu'elles sont saisies sur d'autres aspects des lois de finances.

Faut-il pour remédier à cela instaurer, comme l'a suggéré un auteur<sup>653</sup>, un contrôle de constitutionnalité obligatoire des lois de finances ? Ce contrôle se calquerait sur celui préalable et obligatoire des lois organiques et des règlements intérieurs des assemblées déjà existant<sup>654</sup>. À première vue, la solution peut paraître attrayante. Elle serait facilitée par l'incorporation des lois organiques au bloc de constitutionnalité qui prévaut dans certains États étudiés comme le Bénin<sup>655</sup>. Cette incorporation permet au juge constitutionnel d'avoir à disposition, pour son contrôle, non seulement la constitution, mais aussi la LOLF. Or, c'est cette dernière qui définit le domaine des lois de finances, et implique, de ce fait, une censure des cavaliers budgétaires.

Toutefois, aussi séduisante que puisse être la solution du contrôle obligatoire, elle se concilierait difficilement avec le moment tardif d'adoption des projets de lois de finances initiales qui se situe, assez souvent, dans la dernière quinzaine du mois de

---

<sup>650</sup> Dans le même sens, il est possible de rappeler qu'une disposition instituant l'avancement au mérite, au sein de la fonction publique béninoise, avait été insérée dans le projet de loi de finances pour 1994. Mais, les controverses dont elle a été l'objet au niveau du parlement ont conduit à son retrait dudit projet. Plus tard, elle fut insérée dans un texte autonome, mais ce dernier n'a pas été adopté jusqu'à ce jour.

<sup>651</sup> « Quand le constitutionnaliste n'a plus, aujourd'hui, la ressource de s'appuyer sur la jurisprudence pour penser son objet, il croit que ce n'est plus un objet juridique ». O. BEAUD, « Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », *RFDA*, n° 6, 2001, p. 1195.

<sup>652</sup> J. P. DUPRAT, « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 467.

<sup>653</sup> D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 545.

<sup>654</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 117 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 155 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 95 et République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 131.

<sup>655</sup> V. Cour constitutionnelle béninoise, décisions 3 DC du 02 juillet 1991 ; DCC 98-028 du 26 mars 1998 ; DCC 00-016 du 9 février 2000 ; DCC 09-068 du 15 juin 2009 et DCC 11-042 du 21 juin 2011 (cas particulier de la LOLF béninoise n° 86-021 du 26 septembre 1986). Cette liste est non exhaustive.



décembre<sup>656</sup>. À cela, il faudrait ajouter la crainte d'une éventuelle autolimitation du juge constitutionnel à un contrôle formel. On l'a vu, au Bénin, même lorsque le juge a été saisi, il s'en est tenu aux questions de procédures qui lui ont été soumises.

## **Conclusion du chapitre 2**

Somme toute, il peut être noté que les parlements ouest-africains francophones sont encadrés lors du vote du projet de loi de finances. La procédure d'examen est contraignante. Elle est rythmée par un calendrier rigoureux dont le non-respect est préjudiciable au parlement.

En effet, l'absence de vote du projet de loi de finances dans les délais entraîne un dessaisissement du parlement. Le gouvernement est autorisé à mettre en vigueur le projet par le biais d'une ordonnance. Même lorsque le non-respect du calendrier est dû à un retard initial du gouvernement, la solution retenue n'apparaît pas tant « punitive » pour lui puisque les exigences de continuité de la vie nationale ont conduit à prévoir une procédure substitutive, celle des douzièmes provisoires. Plus encore, en cas de non-aboutissement de la procédure suite à un rejet du projet de loi de finances par le parlement, il a été développé, sur le fondement de la théorie des circonstances exceptionnelles, un recours à une ordonnance qui permet au gouvernement de disposer, malgré tout, d'une loi de finances à exécuter pour le compte de l'année budgétaire en question.

À tout cela, il faut ajouter le « corset orthopédique »<sup>657</sup> qui existe sur le plan matériel. Ce dernier est fait de nombreuses règles qui empêchent les parlements, en matière financière (comme dans d'autres matières), de remanier sensiblement le projet initial de l'exécutif. La modification du contenu du projet de loi de finances est donc loin d'être un exercice aisé. Les marges de manœuvre du parlement sont étroites en raison d'une reconduction obligatoire de certaines dépenses et des restrictions affectant le droit d'amendement des députés.

---

<sup>656</sup> Loi n° 2014-001 du 30 décembre 2013 portant loi de finances pour la gestion 2014 (Togo) ; loi n° 2011-35 du 30 décembre 2011 portant loi de finances pour la gestion 2012 (Togo) ; loi n° 2012-1179 du 27 décembre 2012 portant budget de l'État pour l'année 2013 (Côte d'Ivoire).

<sup>657</sup> La formule est empruntée à J. Ph. FELDMAN, « Le contrôle parlementaire de la dépense publique et le droit constitutionnel », art. précité, p. 112. Mais, il semblerait qu'elle ait une origine plus lointaine (Marcel PRÉLOT).

## Conclusion du titre 1

Le rôle du parlement dans le processus d'élaboration de la loi de finances apparaît marginal. Il est écarté à la phase de préparation. Les textes juridiques des États étudiés évoquent tous un « projet » de loi de finances. Toute participation du parlement à cette étape est donc facultative, et, le plus souvent, son ampleur est fonction de la volonté gouvernementale<sup>658</sup>.

De même, pendant l'examen et le vote du projet de loi de finances, diverses contraintes pèsent sur le parlement. Elles l'obligent à respecter des échéances préalablement fixées. Elles l'empêchent de modifier notablement le projet présenté par le gouvernement. Elles font planer sur lui la menace d'une éviction en cas d'absence de décision, ou en cas de décision défavorable au gouvernement. Il est même arrivé, dans l'espace de l'étude, que cette phase d'examen du projet de loi de finances par le parlement soit escamotée. Certes, il s'agissait de situations exceptionnelles, mais cette occurrence, associée aux contraintes précitées, permet de mieux apprécier le rôle du parlement dans la formation de la loi de finances.

Ainsi, suivant la constatation du professeur Robert HERTZOG, « le parlement n'est plus le lieu où s'écrit le droit financier ni celui où se décident les contenus des budgets. S'il ne l'a jamais été complètement, il l'a certainement été davantage dans le passé. »<sup>659</sup>. Actuellement, dans les États étudiés notamment, l'encadrement dont le parlement fait l'objet à cette phase du processus budgétaire invite en effet à relativiser sa position.

En vérité, la résultante de cet encadrement est que c'est le projet gouvernemental qui se transforme, sans un grand changement, en loi de finances votée. On pourrait alors croire que le gouvernement y vouerait un respect scrupuleux pendant la phase de l'exécution budgétaire. Il en est autrement. On observe plutôt une tendance du gouvernement à s'affranchir des autorisations initiales.

---

<sup>658</sup> Cette observation reste valable même avec l'avènement de la gestion par la performance où il est institué un débat d'orientation budgétaire devant se tenir à la fin du premier semestre de l'année. Cf *infra*, seconde partie, titre 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 1, A-1.

<sup>659</sup> R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du "gouvernement général" », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, p. 121.

## **TITRE 2 : UNE TENDANCE GOUVERNEMENTALE À L'AFFRANCHISSEMENT LORS DE L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES**

Une fois la loi de finances votée, elle est transmise au président de la République pour promulgation, puis publication au journal officiel. La promulgation est l'acte « par lequel le chef de l'État constate que la procédure d'élaboration de la loi a été régulièrement accomplie et rend exécutoire, comme loi de l'État, le texte ainsi adopté par le parlement ou par le peuple »<sup>660</sup>. Tirant des conséquences exagérées de cette définition, certains auteurs ont conféré à la promulgation un caractère quasi juridictionnel, de sorte à réfuter toute possibilité de contrôle juridictionnel de la loi après sa promulgation<sup>661</sup>. Avec le développement contemporain du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, cette conception est fortement relativisée, voire abandonnée.

Du point de vue de son exécution, la promulgation de la loi est « une compétence liée, une obligation à laquelle le chef de l'État ne saurait se soustraire »<sup>662</sup>. Il dispose à cet effet d'un délai variable selon les États pour y procéder<sup>663</sup>. Relativement aux lois de finances, ledit délai se révèle, en pratique, souvent plus court que celui dont dispose ordinairement le président de la République. En effet, la conjonction du vote tardif de la loi de finances et de la nécessité de son entrée en vigueur au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante oblige à opérer la promulgation dans un délai resserré. Cette occurrence rend également hypothétique<sup>664</sup> la demande d'une nouvelle délibération<sup>665</sup>, prérogative par

---

<sup>660</sup> G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 817.

<sup>661</sup> V. LABAND cité par E. MAULIN, « Réforme de l'État et contrôle de constitutionnalité des lois sous la III<sup>e</sup> République, Charles Benoist et Jacques Bardoux », in D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Aux origines du contrôle de constitutionnalité : XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions Panthéon Assas, 2003, p. 57.

<sup>662</sup> A. CABANIS et M. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, op. cit., p. 78. C'est également l'opinion de la Cour constitutionnelle nigérienne qui, saisie d'un refus du président de la République de promulguer une loi durant une période de cohabitation, a jugé que cette formalité était une obligation pour le président. Ce dernier, en dehors des solutions constitutionnelles prévues (la demande d'une nouvelle délibération notamment), ne pouvait la refuser. Arrêt n° 95-05/CH.CONS du 5 sept 1995.

<sup>663</sup> Il est de 15 jours au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Mali, au Niger et au Togo ; 21 jours au Burkina-Faso ; 10 jours en Guinée et 8 jours au Sénégal. Le délai est réduit en cas d'urgence. V. République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 57 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 48 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 42 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 78 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 40 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 58 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 72 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 67.

<sup>664</sup> Les contraintes temporelles ne sont pas la seule raison justifiant la déréliction à l'égard de la prérogative de nouvelle délibération en matière financière. On voit mal pourquoi le président de la République recourrait à cette prérogative, sachant qu'il pourrait essayer un refus et voir sa légitimité ébranlée, alors qu'il dispose,

laquelle le président de la République peut contraindre le parlement à opérer un nouvel examen de la loi votée.

La publication de la loi de finances fait suite à sa promulgation et marque son entrée en vigueur<sup>666</sup>. À partir de ce moment, « le gouvernement retrouve des compétences exclusives, il n'a plus à songer à composer »<sup>667</sup>. Il lui revient d'exécuter la loi ainsi publiée. En Afrique occidentale francophone, cette exécution se déroule dans des conditions assez souples (chapitre 1). Cette liberté génère, au niveau de l'exécutif, une propension à s'affranchir des autorisations parlementaires contenues dans la loi de finances. Cette propension est accentuée par l'existence d'un contrôle de l'exécution des lois de finances dont certains indices montrent qu'il est peu fiable (chapitre 2).

---

comme nous le verrons, de nombreux moyens pour remodeler, lors de l'exécution, la loi ainsi votée. De plus, il ne faut pas oublier que les constituants, dans les États étudiés notamment, lui ont donné les ressources nécessaires pour faire prévaloir sa volonté sur celle des parlementaires en ce qui concerne le contenu de la loi de finances.

<sup>665</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 57 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 48 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 42 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 79 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 40 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 58 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 73 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 67.

<sup>666</sup> La publication de la loi de finances a parfois lieu à un moment tardif au regard des dispositions du code civil (l'article 1<sup>er</sup> dispose que les lois entrent généralement en vigueur le lendemain de leur publication). Pour M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 163, ces dispositions ne valent pas pour les lois de finances, car elles ne créent pas, pour l'essentiel, des obligations opposables aux particuliers. De plus, elles fixent elles-mêmes la date d'entrée en vigueur des dispositions fiscales qu'elles contiennent. C'est une pratique autorisée par le code civil et qui légitime la totale application de la loi de finances dès le 1<sup>er</sup> janvier de l'année à laquelle elle s'applique, peu importe sa date de publication.

<sup>667</sup> R. MUZELLE, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 245.

## CHAPITRE 1 : UNE EXÉCUTION SOUPLE

La loi de finances est un acte de prévision, mais elle ne saurait vraisemblablement tout prévoir. Elle ne saurait non plus impliquer que les réalisations de recettes et dépenses soient systématiquement équivalentes aux prévisions. Que faire alors en cas de non-concordance ? Interdire toute modification en cours d'exécution au nom du respect d'une certaine intangibilité de l'autorisation accordée par le parlement ? Autoriser toutes les modifications afin de permettre une flexibilité lors de l'exécution budgétaire et d'assurer la mise en œuvre sans discontinuité des choix politiques proposés par l'exécutif et validés par le peuple lors de sa constitution ?

Ces solutions sont toutes deux porteuses d'inconvénients. En effet, « si on laisse au gouvernement de pleins pouvoirs pour faire face aux cas imprévus, on doit craindre un débordement de dépenses ; si on lui refuse absolument la faculté de demander des modifications au budget en cours d'exercice, l'administration en souffrira, de graves intérêts sociaux peuvent être compromis par cette rigueur »<sup>668</sup>. C'est ce qui justifie le choix d'une voie médiane en ces circonstances : autoriser l'intervention de l'exécutif pour modifier, le cas échéant, les prévisions initiales, mais strictement dans le respect de certaines conditions.

Cette faculté dont dispose le pouvoir exécutif constitue son pouvoir réglementaire de modulation des autorisations budgétaires. Évidemment, ce pouvoir est controversé compte tenu de l'intangibilité de principe liée aux autorisations parlementaires issues du vote du projet de loi de finances (section 1). En Afrique occidentale francophone, ces controverses ont une grande pertinence. En effet, les exécutifs nationaux y ont la fâcheuse habitude de prendre des libertés avec les textes comme en témoigne ce reproche de la Chambre des comptes du Bénin : « La juridiction relève avec quelle légèreté il est décidé qu'une disposition de la loi organique ne saurait être appliquée malgré les recommandations antérieures »<sup>669</sup>. Il y a donc lieu de s'inquiéter de l'existence d'un tel pouvoir au profit des gouvernements. À l'épreuve de la pratique, les doutes initiaux reçoivent une confirmation. C'est à une banalisation des autorisations budgétaires qu'on assiste, sous le couvert du pouvoir réglementaire de modulation de celles-ci (section 2).

---

<sup>668</sup> P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, *op. cit.*, p. 91.

<sup>669</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013*, *op. cit.*, p. 82.

## Section 1 : Un pouvoir réglementaire controversé

Le pouvoir réglementaire de modulation des autorisations budgétaires fait référence à la capacité du gouvernement à pouvoir préciser, ou même modifier, le contenu des autorisations budgétaires. En effet, du point de vue de l'exécution, le processus budgétaire n'est pas celui d'une « régularité silencieuse »<sup>670</sup>. La figure du gouvernement, fidèle et passif exécutant des autorisations accordées par le parlement lors du vote du projet de loi de finances, ne rend pas compte de la réalité du processus.

En vérité, le gouvernement a toujours eu, selon les régimes politiques et les contingences du moment, des compétences plus ou moins larges pour adapter, préciser ou compléter les autorisations budgétaires lors de la phase d'exécution<sup>671</sup>. Ce pouvoir de modulation peut s'exercer relativement à la répartition des crédits budgétaires, à leur montant, à leur rythme d'utilisation, etc. Sa nature controversée découle de ce qu'il véhicule un dilemme. À la fois utile et dangereux, il est en effet difficile de déterminer sa charge axiologique précise dans la procédure budgétaire (paragraphe 1). En raison de cela, la recherche de solutions atténuantes à son usage est devenue une préoccupation constante en matière financière. À cette quête, c'est le recours aux lois de finances rectificatives qui se présente comme la solution la plus convenable. Ces lois sont en effet perçues comme un remède aux potentiels inconvénients de ce pouvoir (paragraphe 2).

### Paragraphe 1 : Le dilemme

D'emblée, il importe de procéder à une clarification. Le gouvernement intervient dès l'entrée en vigueur de la loi de finances<sup>672</sup> pour procéder à la répartition des crédits<sup>673</sup>.

---

<sup>670</sup> R. STOURM cité par M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, op. cit., p. 350.

<sup>671</sup> « Il n'y a pas en matière budgétaire une répartition simple entre un décideur, le parlement, et un exécutant, le gouvernement. Un tel schéma n'a d'ailleurs jamais existé à l'état pur et l'exécutif a toujours eu, peu ou prou selon les régimes politique, de larges pouvoirs lui permettant d'adapter et de modifier, en cours d'exécution, l'autorisation budgétaire initiale. ». M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, op. cit., p. 350.

<sup>672</sup> Des retards sont parfois observés dans la pratique ouest-africaine francophone. Ainsi, au Togo, pour la loi de finances 2014, la notification des crédits n'est intervenue que le 8 janvier 2014, ce qui a constitué un progrès par rapport aux années précédentes. Ministère de l'économie et des finances (Togo), *Revue du PA-RGFP : rapport des progrès de la mise en œuvre du PA-RGFP 2013-2015 à fin décembre 2013*, République du Togo, UE, FMI, 2014, pp. 14 et 16.

<sup>673</sup> Au Bénin, cette opération se déroule par l'établissement d'une lettre de notification des crédits par le ministre chargé des finances et sa transmission aux divers acteurs du processus budgétaire (République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 67). En revanche,

Toujours effectuée par un acte du pouvoir exécutif, il est possible de se demander, concernant cette opération, s'il s'agit d'une première opportunité de modification de l'autorisation budgétaire. En réalité, ce n'est pas le cas puisque le gouvernement est tenu, lors de cette répartition, de respecter scrupuleusement les données contenues dans les annexes de la loi de finances détaillant les montants et la répartition des crédits. Ces annexes sont d'ailleurs, depuis longtemps, réputées produire des effets de droit et lier le gouvernement<sup>674</sup>.

La précision liée à la répartition des crédits par le gouvernement, à l'entame de l'exécution de la loi de finances, étant apportée<sup>675</sup>, il convient de remarquer qu'il y a un véritable paradoxe lié au pouvoir réglementaire de modulation de l'autorisation parlementaire. D'une part, cette faculté offerte à l'exécutif peut s'avérer nécessaire pour le bon déroulement de l'exécution budgétaire (A). D'autre part, elle peut se révéler excessive et donner lieu à des abus (B).

---

au Burkina-Faso, c'est un décret de répartition qui effectue cette opération (République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 49). Au Sénégal, c'est un également un décret, dit « d'ouverture de crédits », qui y procède (A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques*, op. cit., p. 62 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 61). V. aussi République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 64 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 61 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 62 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 62.

<sup>674</sup> Les annexes budgétaires ont traditionnellement une valeur informative. Elles ne sont pas votées par le parlement et ne servent qu'à lui apporter les informations nécessaires à un vote éclairé de la loi de finances. Rompant avec la tradition, l'article 43 de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 précise clairement que le gouvernement est lié par deux catégories d'annexes budgétaires : celles relatives à la répartition des crédits et celles relatives aux créations, suppressions et transformations d'emplois. La LOLF française du 1<sup>er</sup> août 2001 s'inscrit dans la même logique en prévoyant un encadrement des autorisations d'emplois au sein même de la loi de finances (art. 34) et le caractère obligatoire des annexes liées à la répartition des crédits (art. 44). Les LOLF des États d'Afrique occidentale francophone ont repris ces prescriptions. Plus encore, avec l'avènement des LOLF inspirées de la directive UEMOA portant lois de finances de 2009, on assiste à un renouvellement de la portée de l'ensemble des annexes budgétaires. En effet, sur le modèle de la directive (art. 44), les LOLF contiennent désormais une disposition libellée ainsi qu'il suit : « La loi de finances de l'année comprend le texte de loi proprement dit et les annexes qui l'accompagnent et qui en font partie intégrante ». Une telle disposition est de nature à conférer un caractère obligatoire aux annexes budgétaires qui, dans leur ensemble, lieraient désormais l'exécutif.

Sur ce sujet, v. L. TALLINEAU, « Annexes budgétaires », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 78 et D. MALEGOT-MÉLY et L. RABATE, « Les annexes destinées au parlement », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 33-37.

<sup>675</sup> Pour approfondir, on pourra lire C. MAÎTRE, *La mise à disposition des crédits budgétaires*, op. cit., 458 p.

## A- Un pouvoir nécessaire

Objectivement, les modifications budgétaires en cours d'exécution peuvent se révéler indispensables à la bonne réalisation des actions prévues par la loi de finances. Elles ne sont pas toujours mues par une volonté de duper le parlement. Plusieurs raisons peuvent être avancées au soutien de cette affirmation.

D'abord, les données contenues dans la loi de finances initiale ne sont que des prévisions de ressources et de charges. À ce titre, elles sont sous-tendues par des hypothèses macroéconomiques qui peuvent fortement fluctuer en cours d'année. Rien ne garantit une intangibilité de ces données tout au long de l'exercice budgétaire. Au contraire, d'un point de vue empirique, c'est plutôt à des variations que l'on s'attend en cours d'année. De même, sur le plan politique, des décisions, plus ou moins pertinentes, peuvent impliquer une actualisation des objectifs budgétaires en cours d'exercice ou une réallocation des crédits budgétaires. Cette variation en cours d'année des hypothèses économiques, politiques ou sociales qui ont fondé les prévisions budgétaires est une loi d'airain qui n'est plus discutée.

Ensuite, il n'est pas raisonnablement possible de tout prévoir dans une loi de finances. La volonté de détailler avec précision l'ensemble des autorisations parlementaires achoppe sur certaines limites et justifie l'intervention du pouvoir réglementaire à des fins d'adaptation ou de précision.

L'adaptation peut consister à admettre le dépassement des montants de certains types de crédits. Il en est ainsi du montant des crédits servant à couvrir les charges financières de la dette. Ils sont qualifiés de crédits évaluatifs par les LOLF et peuvent être imputés en cours d'exécution au-delà du montant initial accordé par le législateur<sup>676</sup>. En autorisant une telle dérogation, le législateur se montre conscient du particularisme de certaines dépenses. En l'espèce, les charges financières de la dette constituent des dépenses obligatoires

---

<sup>676</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 23 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 13 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 21 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 29 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 19 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 20 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 20 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 20.



auxquelles l'État ne peut se soustraire sans entacher sa crédibilité, et ce, même en cas de variation importante des montants en cause. Au Burkina-Faso et au Niger, cette logique est étendue aux crédits concernant les réparations civiles, les frais de justice, les dégrèvements et restitutions. Ce sont aussi des crédits évaluatifs<sup>677</sup>.

La situation des crédits évaluatifs peut être rapprochée de celle des « anciens » crédits provisionnels. Ces derniers s'appliquaient à des dépenses dont le montant ne pouvait correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances parce qu'elles étaient engagées en vertu d'une loi ou d'un décret. Aux termes de l'article 36 de la loi de finances béninoise de l'année 2013, il s'agissait, par exemple, des crédits de personnel<sup>678</sup>. Compte tenu de la particularité susévoquée, les crédits provisionnels pouvaient être abondés en cours d'année par l'entremise d'un acte réglementaire effectuant une ponction sur les crédits globaux<sup>679</sup>. Les LOLF actuelles des États étudiés n'en font plus mention. Les motivations d'une telle suppression tiennent aussi bien à la volonté affichée de responsabiliser davantage les gestionnaires publics qu'à divers autres éléments<sup>680</sup>.

Le souci d'adaptation implique également une conciliation, en cours d'exécution, entre le nécessaire respect de l'autorisation budgétaire et la prohibition des gaspillages de deniers publics. On sait qu'en la matière, la solution retenue consiste à ne pourvoir les autorisations parlementaires de dépenses que d'une portée indicative<sup>681</sup>. Comme le

---

<sup>677</sup> Articles précités.

<sup>678</sup> Ce choix était quelque peu problématique au regard de la définition que donnait le législateur des crédits provisionnels (art. 43 de la LOLF béninoise de 1986). Était-il réellement impossible de prévoir le montant des dépenses de personnel au moment du vote du projet de loi de finances ? On comprend dès lors l'embarras de la Chambre des comptes qui, dans son rapport sur la loi de finances 2010 (dont l'article 28 indiquait que les crédits de personnel étaient des crédits provisionnels), a cité les catégories de crédits évaluatifs retenus par ladite loi de finances, mais a fait l'impasse sur celles de crédits provisionnels. Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, op. cit., p. 97.

<sup>679</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 86-013 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances*, art. 43. *Idem* dans République de France, *Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances*, art. 10.

<sup>680</sup> La réduction du périmètre des crédits évaluatifs et la suppression des crédits provisionnels sont aussi dues à une amélioration des techniques de prévision des dépenses effectuées sur la base de ces crédits. On considère désormais qu'il est possible de les prévoir avec une précision plus grande. Pareillement, on estime qu'il n'y a plus de raison de soumettre les crédits liés aux frais de justice, réparations civiles, manifestations officielles... à un régime dérogatoire. La responsabilisation voulue des gestionnaires implique que ces dépenses soient soumises aux mêmes contraintes que les autres. V. M. BERMOND in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., pp. 85-88.

<sup>681</sup> Cf. *supra*, L'objet de l'étude (dans l'introduction). Cette option est rappelée à juste titre par l'article 17 de la loi de finances nigérienne pour 2012 : « Les crédits ouverts au budget de l'État, à l'exception de ceux

rappelait Gaston JÈZE, « le crédit budgétaire est une autorisation de dépenser, et non pas un ordre (de dépenser) »<sup>682</sup>. Le gouvernement n'est donc pas tenu de consommer entièrement les crédits mis à sa disposition et peut, au besoin, les annuler par des actes réglementaires. Adopter sur ce point une solution contraire (exiger du gouvernement la consommation de l'ensemble des crédits budgétaires) irait totalement à l'encontre du bon sens et ouvrirait la porte aux gaspillages et utilisations inefficaces des fonds publics. C'est donc tout simplement le bon sens qui légitime une intervention du pouvoir réglementaire sur ce point.

La précision des autorisations budgétaires, quant à elle, emprunte plusieurs sentiers. Elle peut concerner la répartition détaillée de certains crédits, répartition qui ne peut être réalisée au moment du vote du projet de loi de finances. Ces crédits sont appelés « crédits globaux », et les LOLF autorisent que leur répartition soit l'œuvre du pouvoir réglementaire. Ainsi, la répartition de ces crédits intervient, en cours d'exécution, généralement par décret<sup>683</sup>. Exceptionnellement, elle est faite par arrêté du ministre chargé des finances au Burkina-Faso<sup>684</sup>.

Plus emblématique de l'utilité d'accorder une marge de manœuvre, en cours d'exécution, au pouvoir réglementaire est la question de la précision des dispositions fiscales contenues dans la loi de finances<sup>685</sup>. Il est vrai qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'autorisations budgétaires<sup>686</sup>. Mais, ces dispositions conditionnent l'exécution des prévisions de recettes fiscales telles qu'elles figurent dans la loi de finances initiale<sup>687</sup>. Compte tenu de son impact, l'intervention du pouvoir réglementaire, afin de préciser des

---

destinés aux dépenses de personnel, constituent des autorisations maximales et non des obligations de dépenses ».

<sup>682</sup> G. JÈZE, *Cours de science des finances et de législation financière française : théorie générale du budget*, 6e éd., Paris, Giard, 1922, p. 127.

<sup>683</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 25 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 24 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 21 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 22 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 22.

<sup>684</sup> République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 11.

<sup>685</sup> Sur ce point, on pourra lire A. KEBE, *La répartition des compétences entre la loi et le règlement en droit fiscal sénégalais*, Thèse de doctorat en droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2012, 445 p.

<sup>686</sup> Cf. *supra*, L'objet de l'étude (dans l'introduction).

<sup>687</sup> Par exemple, ce sont, entre autres, le taux et les éléments imposables définis pour un impôt donné qui détermineront le montant des recettes attendues à ce titre.

dispositions fiscales, a fait l'objet de méfiance, voire de subtil déni<sup>688</sup>. En effet, elle permet au gouvernement de s'immiscer dans un des premiers domaines de compétence du parlement, et de se substituer parfois à lui. Cette intervention de l'exécutif se manifeste à travers la doctrine administrative<sup>689</sup> qui émane des services fiscaux étatiques et l'édiction de mesures réglementaires fiscales. Cette dernière s'inscrit, au demeurant, dans la droite ligne du pouvoir réglementaire d'application des lois<sup>690</sup>.

Pour se convaincre du caractère nécessaire de l'intervention de l'exécutif en matière fiscale, il suffit d'une brève référence à l'histoire et d'un examen de l'attitude du législateur à l'égard de la doctrine fiscale. Il admet que cette doctrine puisse préciser la loi, et même prévaloir sur elle dans certaines situations. Ainsi, l'administration ne peut, en principe, sanctionner un contribuable de bonne foi qui aurait respecté une règle posée par la doctrine fiscale, même si cette dernière est illégale<sup>691</sup>. C'est cette occurrence qui permet d'affirmer que, dans certaines cas (notamment dans le cas d'une doctrine plus douce que la loi), « la doctrine administrative a nécessairement une valeur législative puisque seule une norme de même rang peut déroger à la loi, ou encore une règle de degré supérieur »<sup>692</sup>.

Sur le plan historique, il est à noter que le développement de la compétence exécutive en matière fiscale s'est effectué avec le consentement des parlements. En Occident, ces derniers ont été rebutés par la complexification de la matière fiscale dès la fin de la Première Guerre mondiale. Il est possible d'avancer que cette complexification de la matière fiscale, avec pour conséquence une distanciation des parlements, vaut également pour les parlements ouest-africains francophones. L'intervention du pouvoir réglementaire, pour pallier ce déficit, se présente alors comme une nécessité. De plus, les parlements se sont assez tôt montrés incapables d'adopter des mesures fiscales utiles et rapides, mais qui

---

<sup>688</sup> C'est ainsi que, pour G. CARCASSONNE, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur », art. précité, p. 46, à partir du moment où la constitution intègre au domaine législatif, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, il ne reste pratiquement rien qui ne soit législatif.

<sup>689</sup> V. le n° 75 (2001) de la *RFFP : La doctrine administrative en droit fiscal*.

<sup>690</sup> « Il ne lui (le législateur) appartient pas de déterminer toutes les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions, mais seulement de poser les principes, les règles qui ont un caractère déterminant. En revanche, tout ce qui concerne la mise en œuvre de ces règles, c'est-à-dire les modalités d'application, relève du pouvoir réglementaire ». L. PHILIP, « Le droit constitutionnel des finances publiques », art. précité, p. 137.

<sup>691</sup> J. L. ALBERT, *Finances publiques, op. cit.*, p. 135.

<sup>692</sup> C. DE LA MARDIERE, « La véritable nature de la doctrine administrative en droit fiscal », 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. 93.

étaient aussi douloureuses et impopulaires. Ils ont alors préféré se dessaisir au profit des exécutifs<sup>693</sup>, accentuant ainsi la capacité de ces derniers à agir sur les dispositions fiscales.

De nos jours, le rôle de la doctrine administrative dans les systèmes fiscaux est reconnu comme « considérable »<sup>694</sup>. Une interrogation a même été émise sur la pertinence de l'expression « intention du législateur en matière fiscale »<sup>695</sup>. En effet, la conjonction de la rédaction *ex ante* et de l'interprétation *ex post* des textes fiscaux par l'administration incite à relativiser la portée d'une telle affirmation. Certes, formellement, les dispositions fiscales continuent d'avoir pour premier support la loi. Mais, au fond, le mécanisme de leur élaboration et de leur concrétisation ne traduit-il pas plus l'intention de l'administration fiscale que celle du législateur ?

L'existence de mécanismes réglementaires de modulation de l'autorisation budgétaire initiale n'est donc pas, en soi, un mauvais choix. Elle se révèle nécessaire dans bien des cas. Elle est fondée sur l'idée selon laquelle « le gouvernement doit être lié, mais non pas ligoté »<sup>696</sup>. Cependant, bien que justifiée, l'existence de ces mécanismes ne serait-elle pas l'expression d'un pouvoir excessif ?

## **B- Un pouvoir excessif**

Conformément à la théorie kelsénienne de la hiérarchie des normes<sup>697</sup>, l'exercice du pouvoir réglementaire devrait consister en une simple application de règles juridiques supérieures. Autrement dit, le pouvoir réglementaire en matière financière, pour nécessaire qu'il soit, devrait se résumer à une simple concrétisation des règles financières législatives. Il n'en est pas toujours ainsi.

Comme on l'a remarqué plus tôt, ce pouvoir peut se manifester en dérogeant à des règles législatives. Il pose donc un problème de principe. Examiné à l'aune de la règle de

---

<sup>693</sup> *Ibid.*, pp. 85-87. L'auteur relate qu'à partir des années 1930, s'est développée une pratique qui faisait que « lorsque députés et sénateurs acceptaient d'adopter une loi fiscale, celle-ci ne comportait plus que des généralités, inapplicables sans textes réglementaires dans lesquels se trouvaient les règles positives et impopulaires » (p. 86). V. aussi L. MEHL, « Le principe du consentement à l'impôt et autres prélèvements obligatoires, mythe et réalité », *RFFP*, n° 51, 1995, p. 70.

<sup>694</sup> V. DUSSART, « Le parlement et l'impôt », *Revue Pouvoirs*, n° 151, 2014, p. 61.

<sup>695</sup> *Ibid.*, pp. 61-62.

<sup>696</sup> P. M. GAUDEMET et J. MOLINIER cité par M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 354.

<sup>697</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, traduit par C. EISENMANN, Paris, Dalloz, 1962, 490 p.

l'invariabilité budgétaire<sup>698</sup>, ce problème prend une acuité particulière. En effet, le pouvoir réglementaire, en modifiant la substance de l'autorisation budgétaire, déroge à une règle législative posée, mais porte aussi atteinte à un des éléments fondateurs des systèmes démocratiques contemporains. Celui-ci voudrait que ce soit le parlement qui autorise les opérations financières de l'exécutif et que ces opérations soient exécutées en totale conformité avec les autorisations délivrées par lui.

De plus, comme le souligne le professeur Robert HERTZOG, l'exécution de la loi de finances peut constituer un moyen détourné d'en prendre le contrôle, « l'art budgétaire étant comme l'art militaire, tout entier dans l'exécution ! »<sup>699</sup>. Le risque est donc grand que le pouvoir réglementaire de modulation des autorisations budgétaires confère un ascendant au gouvernement sur le parlement pendant l'exécution de la loi de finances. Ce risque est accentué par la quasi-absence d'un contrôle des actes réglementaires pris dans ce cadre.

Ainsi, si ces actes sont vus par la juridiction administrative comme des actes administratifs<sup>700</sup>, donc susceptibles d'être soumis à son contrôle, ils ne peuvent que rarement être déférés et annulés. En effet, la juridiction administrative dénie aux

---

<sup>698</sup> La règle de l'invariabilité budgétaire « signifie que des recettes non consenties par le parlement ne peuvent faire l'objet d'un recouvrement et que des dépenses non autorisées par les chambres parlementaires ne peuvent être engagées ». A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 198.

<sup>699</sup> R. HERTZOG, « Leçons apprises de la LOLF : un système en évolution, un parlement renforcé mais indécis, un droit budgétaire dorénavant subordonné », 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. 167. La même idée est présente chez d'autres auteurs. V. par exemple, M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, op. cit., p. 349. Ils estiment que la phase d'exécution de la loi de finances est « révélatrice de la réalité des pouvoirs en matière budgétaire ».

<sup>700</sup> C'est notamment la position de la juridiction administrative française. V. Conseil d'État (France), 28 mai 1948, Sieur Flé : « Considérant que la loi du 12 décembre 1945 et les textes subséquents ont prévu, qu'à titre exceptionnel, les crédits ouverts au titre de l'exercice 1946 feraient l'objet d'une révision de la part des rapporteurs particuliers de la commission des finances de l'Assemblée, éventuellement assistés de magistrats de la Cour des comptes, et que notamment les réductions acceptées par les ministres donneraient lieu à des modifications du montant des crédits par décrets en conseil des ministres. Considérant que cette disposition n'a pas eu pour effet de conférer aux mesures de compressions budgétaires réalisées par décrets le caractère d'actes législatifs ; que, par suite, le ministre de l'économie nationale n'est pas fondé à soutenir que les décisions attaquées prises en exécution de ces mesures de compression ne sont pas susceptibles d'être déférées au Conseil d'État statuant au contentieux... ». *Idem* dans Conseil d'État (France), 7 mars 1962, Syndicat national des personnels de l'inspection des lois sociales en agriculture.

parlementaires d'avoir en la matière un intérêt à agir<sup>701</sup>. Or, en matière de recours pour excès de pouvoir, le principe est le suivant : « pas d'intérêt, pas d'action »<sup>702</sup>.

Par ailleurs, il n'y a pas que vis-à-vis du parlement que le pouvoir réglementaire de modulation de l'autorisation budgétaire peut paraître excessif. Les ministères « dépensiers », qui sont pourtant des organes internes au pouvoir exécutif, l'abordent parfois avec une certaine appréhension. C'est le cas lorsque son exercice implique une réduction ou une suppression des crédits ouverts à leur profit. En réaction, lesdits ministères tentent, en amont, de se prémunir contre ces réductions par le gonflement artificiel des masses budgétaires sectorielles. Cela crée, *in fine*, un problème quant à la fiabilité des prévisions transcrites dans la loi de finances.

En vérité, c'est, de façon générale, le recours au pouvoir réglementaire en matière financière qui peut poser un problème de crédibilité budgétaire. Un rapport de la Banque africaine de développement et de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire avertissait en ces termes : « Si l'exécutif dispose de pouvoirs importants pour ajuster unilatéralement le budget au cours de la phase d'exécution, cela signifie que les ajustements en cours d'exercice peuvent entraîner un écart considérable entre le budget adopté par le parlement et les dépenses exécutées, ce qui rend l'adoption législative moins utile »<sup>703</sup>. Or, comme le souligne le même rapport, l'amélioration de la crédibilité du budget est « un défi important auquel font face de nombreux pays africains »<sup>704</sup>.

Le moins qu'on puisse écrire, c'est que les pays de la sous-région ouest-africaine francophone ne sont pas épargnés par cette difficulté. Ainsi, au Bénin, dans son évaluation de l'exécution de la loi de finances pour 2010, la Chambre des comptes a noté que « le taux d'exécution des dépenses au cours de l'année 2010, très loin du souhaitable, entache la crédibilité du budget de l'État. Cette absence de crédibilité est notable aussi bien du point de vue de la nature des crédits que des administrations utilisatrices. »<sup>705</sup>. La situation

---

<sup>701</sup> Conseil d'État (France), 27 février 1987, Noir. Pour approfondir le sujet, on pourra lire C. DEVOS-NICQ, « Le contrôle des actes réglementaires en matière budgétaire », *RFFP*, n° 70, 2000, pp. 59-69, spécialement pp. 63-68.

<sup>702</sup> Sur ce principe, on pourra lire R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2006, pp. 457-497.

<sup>703</sup> BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>704</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>705</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 104.

est similaire au Niger. La dernière évaluation PEFA a mis en exergue le fait que les résultats obtenus « traduisent, *in fine*, la faible crédibilité du budget »<sup>706</sup>.

L'utilisation faite du pouvoir réglementaire en matière budgétaire peut donc donner lieu à des abus. C'est au regard de ce risque de dérive qu'une partie de la doctrine s'est insurgée contre ce pouvoir. Elle fait valoir que son utilisation ne serait qu'« une tentative de la part du Budget (l'administration des finances) de récupérer par la voie administrative ce qu'il a perdu politiquement lors du vote du budget »<sup>707</sup>. Cette hypothèse est corroborée par l'usage qui en est fait dans certains États. En effet, comment expliquer que, dès les premiers mois de l'exécution, le gouvernement puisse modifier ou réaménager les données ayant permis d'aboutir à l'équilibre budgétaire ? C'est ainsi qu'au Sénégal, trois décrets d'avances ont été pris dès le mois de janvier 2012 afin d'ouvrir des crédits supplémentaires sur certaines lignes budgétaires<sup>708</sup>. Or, tout un chacun sait que le respect de l'équilibre de la loi de finances est le principal argument de l'exécutif pour dénier aux parlementaires tout pouvoir substantiel d'amendement lors du vote du projet de loi. Cet équilibre ne serait-il, en définitive, pas aussi intangible que le fait croire le gouvernement<sup>709</sup> ?

Un tel usage du pouvoir réglementaire n'est pas de nature à rassurer et contribue à alimenter les récriminations suivant lesquelles « le vote final (de la loi de finances) ne lie pas vraiment l'exécutif qui a des moyens multiples d'adapter le budget en cours d'année »<sup>710</sup>. L'étape parlementaire d'examen de la loi de finances ne serait alors qu'une parenthèse, sans incidence notable, dans la procédure budgétaire. Dès son épilogue, les techniciens, placés sous l'autorité du pouvoir exécutif, n'auraient de cesse « de revenir par décrets d'applications ou circulaires sur les quelques amendements parlementaires acceptés par leur ministre, et par faiblesse, qui ont défiguré le bel ordonnancement du texte initial sorti tout armé des bureaux »<sup>711</sup>.

---

<sup>706</sup> FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., p. 9.

<sup>707</sup> F. LACASSE, « Budgets et politiques : questions, tensions et solutions », art. précité, p. 50.

<sup>708</sup> Il s'agit des décrets n° 2012- 95 du 11 janvier 2012, n° 2012- 96 du 11 janvier 2012 et n° 2012- 198 du 31 janvier 2012.

<sup>709</sup> Cette tendance avait été remarquée depuis longtemps en France. Cf. R. CHINAUD, « Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement ? », art. précité, p. 103 : « Le parlement assiste impuissant à la désagrégation progressive d'un équilibre qui lui a été présenté comme intangible pendant ses trois mois d'examen ».

<sup>710</sup> R. HERTZOG, « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », art. précité, p. 272.

<sup>711</sup> R. CHINAUD, « Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement ? », art. précité, p. 99.

Cette conception du pouvoir réglementaire en matière d'autorisation budgétaire peut conduire à adopter une posture de défiance à son égard. Mais, ce serait ne pas tenir compte de son utilité et de son caractère parfois indispensable. L'idéal, en fait, consisterait à trouver le juste milieu : faire en sorte que la loi de finances puisse fournir un point d'ancrage suffisamment solide à l'exécution, tout en garantissant une certaine souplesse lors de celle-ci. On pourrait alors concilier le pouvoir réglementaire budgétaire et le respect des autorisations parlementaires. C'est ce compromis qui est recherché à travers l'institution de la loi de finances rectificative.

## **Paragraphe 2 : Le compromis de la loi de finances rectificative**

Dans l'optique d'une atténuation des conséquences du pouvoir réglementaire en matière budgétaire, la loi de finances rectificative se présente comme un instrument pertinent. Mais, c'est néanmoins un instrument à « double tranchant ». En effet, si d'un côté, elle peut effectivement servir à tempérer le recours à des actes réglementaires de modification de l'autorisation budgétaire initiale (A), de l'autre, elle peut être détournée de cette finalité pour accentuer davantage la mainmise de l'exécutif sur la procédure budgétaire. De ce fait, elle peut constituer un instrument à risques (B).

### **A- Un possible instrument d'atténuation**

À la fois qualifiées de « matchs retour », « véhicules tout terrain », « voitures-balai », « derniers trains », « lois fourre-tout »<sup>712</sup>..., les lois de finances rectificatives sont une des trois catégories de lois de finances prévues par les LOLF des États étudiés<sup>713</sup>. Le foisonnement des expressions utilisées à leur propos est révélateur de l'intérêt qu'elles suscitent au niveau des acteurs de la procédure budgétaire.

De manière courante, c'est l'expression « collectif budgétaire » qui est retenue pour désigner les lois de finances rectificatives. L'usage de cette expression remonte au 19<sup>e</sup> siècle en France, où la loi du 16 mai 1851 faisait obligation au gouvernement de « réunir

---

<sup>712</sup> Ces expressions sont empruntées à F. ALLAIRE, « Les lois de finances rectificatives », *RFFP*, n° 98, 2007, p. 181.

<sup>713</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 7 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 7 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 5 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 4 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 5 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 5.



en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir, dans les divers services, pendant l'intervalle d'un mois au moins »<sup>714</sup>. Autrement dit, le gouvernement était tenu de collecter mensuellement ces demandes, et de les regrouper dans un texte dénommé plus tard « projet de loi collectif de crédits » par un décret du 24 mai 1938<sup>715</sup>.

Les lois de finances rectificatives ont plusieurs fonctions. Un auteur<sup>716</sup> a identifié des fonctions classiques et des fonctions de rupture. Les fonctions classiques sont celles d'information (sur les bouleversements intervenus et la gestion), de transparence dans la gestion (par la budgétisation des recettes ou dépenses non prévues), de bonne gestion (réduction du déficit par exemple) et celle politique (prise en compte des changements d'orientation politique). Quant aux fonctions de rupture, elles traduisent la capacité des lois de finances rectificatives à modifier les prévisions initiales et à servir de leviers pour l'économie. Toutes ces fonctions peuvent être regroupées en deux principales : une fonction de modification et une fonction de ratification.

La fonction de modification consiste à adapter la loi de finances aux changements survenus en cours d'année. Ils peuvent être de nature politique, économique, sociale ou autre. L'idée est de pouvoir accorder les prévisions contenues dans le document budgétaire avec les actions effectivement réalisables. Pour y procéder, le gouvernement est tenu de faire voter une loi de finances rectificative.

Cette loi est indispensable dès lors que les conséquences des modifications sont d'une certaine ampleur. C'est ce qui ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel français. Il estime que l'exécutif doit déposer un projet de loi de finances rectificative à partir du moment où l'exécution budgétaire s'éloigne sensiblement des grandes lignes de l'équilibre prévu dans la loi de finances initiale<sup>717</sup>. La même idée est affirmée en doctrine. Ainsi, « le principe est assez clair. Si la rectification est modeste, marginale, le

---

<sup>714</sup> P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, *op. cit.*, p. 99.

<sup>715</sup> V. H. MESSAGE et alii, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 183.

<sup>716</sup> M. FALL, « Les lois de finances rectificatives », *Revue Afrilex*, n° 4, 2004, pp. 294-298.

<sup>717</sup> Conseil constitutionnel français, décisions n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 et n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002.

gouvernement peut y procéder lui-même ; en revanche, si la correction est massive, celle-ci est du ressort du parlement par le biais de la loi de finances rectificative. »<sup>718</sup>.

À propos de la fonction de modification, les LOLF de certains États étudiés disposaient que « seules les lois de finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année »<sup>719</sup>. Cette affirmation n'est pas totalement exacte puisqu'il est admis que des lois ordinaires puissent modifier la loi de finances initiale (dans son domaine partagé notamment). Au surplus, il est permis d'évoquer les nombreuses modifications qui sont possibles par la voie réglementaire. L'ordonnance française de 1959 (article 2) comportait une disposition identique, mais la LOLF de 2001 (article 35) a pris acte de son imprécision en ajoutant la portion de phrase « sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique »<sup>720</sup>. Pareillement, les LOLF récemment adoptées dans les États étudiés concernés ne comportent plus cette insuffisance. Celle ivoirienne reproduit la même atténuation que le texte organique français<sup>721</sup>. Celle togolaise se limite à disposer que « les lois de finances rectificatives modifient, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année »<sup>722</sup>, sans leur accorder l'exclusivité de cette faculté de modification.

Par ailleurs, il faut signaler que le dépôt tardif du projet de loi de finances rectificative n'est pas sanctionné. Le Conseil constitutionnel français estime que « l'absence de dépôt d'un projet de loi de finances rectificative en temps utile, si critiquable soit-elle, est sans effet sur la constitutionnalité de la loi »<sup>723</sup>. Il peut donc arriver que les modifications proposées à travers un projet de loi de finances rectificative ne soient pas totalement en phase avec l'évolution du contexte qui en est à l'origine.

La fonction de ratification, quant à elle, consiste à valider, *a posteriori*, les initiatives gouvernementales intervenues en cours d'année. Par ce moyen, le parlement procède à une validation législative postérieure des mesures adoptées par le pouvoir

---

<sup>718</sup> R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques, op. cit.*, p. 16.

<sup>719</sup> République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances*, art. 2 et République du Togo, *Loi organique n° 2008-19 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances*, art. 4.

<sup>720</sup> Pour approfondir, on pourra lire L. TALLINEAU, « La loi organique du 1er août 2001 et le droit constitutionnel des finances publiques », art. précité, p. 20.

<sup>721</sup> République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 46.

<sup>722</sup> République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 5.

<sup>723</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003.

réglementaire et emportant la modification des autorisations budgétaires. Cette fonction de ratification n'est pas expressément mentionnée par les LOLF lorsqu'elles abordent le rôle des lois de finances rectificatives<sup>724</sup>. Elle se déduit plutôt des dispositions encadrant les modifications budgétaires par voie réglementaire.

Au regard de ces deux fonctions, on se rend compte aisément que les lois de finances rectificatives portent en elles « les affres de la problématique du pouvoir de modification de l'autorisation budgétaire en cours d'exercice »<sup>725</sup>. Leur intervention permet de restaurer le parlement dans sa fonction de « donneur d'ordres » des opérations financières réalisées par l'exécutif. Il y a donc de quoi ravir les parlementaires qui, « depuis fort longtemps (...), étaient exaspérés de voir un simple trait de plume effacer des heures de débats, des décisions en principe réfléchies, en procédant en cours d'année, sans concertation ni information, à de véritables bouleversements de ce qui avait été voté »<sup>726</sup>.

Plus encore, les collectifs budgétaires peuvent constituer une véritable atténuation à l'usage du pouvoir réglementaire de modulation des autorisations budgétaires. Parfois, ils permettent même de ne pas y recourir. C'est ainsi qu'au Niger, « en 2010, les modifications réglementaires n'ont pas été nécessaires en raison des deux lois de finances rectificatives (LFR)... »<sup>727</sup>.

Le rôle d'instrument d'atténuation des collectifs budgétaires est donc avéré. Au surplus, au-delà de cette « atténuation » préventive, avec pour conséquence éventuelle une absence d'actes réglementaires de modification de la loi de finances, il est possible de leur attribuer un rôle d'atténuation *a posteriori*. En effet, elles permettent aux parlementaires de reprendre à leur compte les modifications effectuées par le gouvernement. Tout se passe donc comme si elles avaient été effectuées par le parlement lui-même. Cependant, malgré ses avantages, le recours aux collectifs budgétaires peut s'avérer risqué.

---

<sup>724</sup> Elles se contentent d'affirmer que « les lois de finances rectificatives modifient, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année ». Cf. *supra*, cette même partie du paragraphe.

<sup>725</sup> F. ALLAIRE, « Les lois de finances rectificatives », art. précité, p. 182.

<sup>726</sup> G. CARCASSONNE, « La LOLF et le renouveau du contrôle », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 82.

<sup>727</sup> FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, *op. cit.*, p. 58.

## **B- Un instrument à risques**

*A priori*, le recours à une loi de finances rectificative ne porte pas atteinte aux pouvoirs financiers du parlement. C'est plutôt un moyen pour lui de « reprendre la main » dans la procédure budgétaire. Cependant, cette vocation des collectifs budgétaires peut être travestie. Ils peuvent être détournés à d'autres fins.

D'abord, il faut souligner que l'examen de la loi de finances rectificative intervient en plein exercice budgétaire, et, le plus souvent, à un moment où le parlement est absorbé par les travaux relatifs à divers autres textes, dont parfois la loi de finances de l'année suivante. En conséquence, l'institution parlementaire n'accorde qu'une attention fugace au collectif budgétaire. Cette situation n'est pas nouvelle. Elle était déjà dénoncée, au 19<sup>e</sup> siècle, par Pierre MATHIEU-BODET<sup>728</sup> : « Les commissions du budget examinent avec la plus grande sévérité tous les crédits compris dans les projets de loi de finances (...). Puis, à peine les budgets sont-ils votés qu'on voit surgir une série de demandes de crédits supplémentaires ! Ces crédits nouveaux sont examinés isolément et en dehors de toute préoccupation d'ensemble. Il est évident qu'ils sont plus facilement acceptés que s'ils avaient été présentés dans la loi de finances et appréciés par une commission qui a constamment sous les yeux les deux plateaux de la balance et pour mission de les voter en équilibre. ».

C'est notamment en raison de cet examen superficiel que la loi de finances rectificative a pu être perçue comme « le véhicule commode de tous les ajustements budgétaires ou législatifs, auxquels on ne souhaite pas toujours donner trop de publicité »<sup>729</sup>. L'exécutif n'est ralenti dans cette tentative de faire du collectif budgétaire un « fourre-tout » qu'en fonction des risques de saisine du juge constitutionnel qui

---

<sup>728</sup> Cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 219. V. aussi G. GUILLAUME, « Les vicissitudes du principe de l'unité budgétaire », *Revue AJDA*, juillet-août 1990, p. 515 : « Les phares de l'actualité sont focalisés sur le débat relatif à la loi de finances initiale (...). L'essentiel, inaperçu de l'opinion publique, figurerait dans le collectif budgétaire, voté sans attirer autrement l'attention sur les véritables choix de la politique gouvernementale. ».

<sup>729</sup> P. MARINI, *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2005*, n° 129, t. 1, Sénat (France), p. 9.

censurera alors les cavaliers budgétaires y figurant. Or, dans les systèmes financiers ouest-africains francophones, ce risque n'est pas très élevé. Il est même pratiquement nul<sup>730</sup>.

Ensuite, lorsque le collectif intervient en fin d'année, comme c'est en général le cas au Burkina-Faso<sup>731</sup>, il suscite plusieurs questionnements quant à son rôle premier qui est de modifier l'autorisation budgétaire initiale. Une illustration est fournie par le Sénégal en 2013, où a été examiné et adopté un second collectif budgétaire le 30 décembre de ladite année<sup>732</sup>. Dans ces circonstances, la loi de finances rectificative se transforme en une « loi de finances “ratificative” »<sup>733</sup> puisqu'elle intervient pour permettre à l'exécutif d'obtenir la ratification d'opérations déjà exécutées.

Le cas de figure extrême se produit lorsque l'adoption du collectif budgétaire d'une année donnée déborde sur l'année suivante. Ainsi, le 25 janvier 2013, une loi de finances rectificative<sup>734</sup> a été adoptée en Côte d'Ivoire. Mais, contrairement à ce qu'on pourrait croire *a priori*, elle ne modifiait nullement le budget pour 2013, mais plutôt celui pour 2012<sup>735</sup>.

Au surplus, les impacts d'un collectif budgétaire adopté en fin d'année en font un outil de contournement des autorisations parlementaires. Cela peut être apprécié à travers l'étalement des ouvertures de crédits et des charges sur deux exercices<sup>736</sup>. En effet, l'intervention à la lisière de l'année a pour conséquence que les prévisions de dépenses contenues dans le collectif budgétaire ne sont raisonnablement pas toutes réalisables avant l'achèvement de l'exercice budgétaire en cours. Le destin de ces crédits, ouverts en fin

---

<sup>730</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B. La situation évoquée se rencontre également en dehors desdits systèmes. Ainsi, au Cameroun, « jusqu'à l'heure actuelle, elle (la juridiction constitutionnelle) n'a jamais été sollicitée pour intervenir en constitutionnalité au sujet d'une loi à objet financier. Et ce ne sont surtout pas les motifs d'intervention qui font défaut, car à la lecture de ces lois, il en existe une floraison ». S. BILOUNGA, « La diction du droit public financier au Cameroun », *RAFIP*, n° 1, 2015, p. 55.

<sup>731</sup> M. DEHOVE et alii, *Mesure de la performance du système de gestion des finances publiques au Burkina-Faso selon la méthodologie PEFA*, *op. cit.*, p. 190 : « La loi de finances rectificative intervient en général en décembre. C'est, sauf circonstances exceptionnelles, comme en 2007 dans la période récente, une loi de régularisation qui suscite peu de débats. ».

<sup>732</sup> D'autres exemples sont fournis par le Togo. Des collectifs budgétaires y ont été adoptés le 5 décembre 2011 et le 14 décembre 2012. De même, un collectif budgétaire a été adopté au Bénin le 21 novembre 2005.

<sup>733</sup> M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 99.

<sup>734</sup> Loi n° 2013-29 du 25 janvier 2013 portant modification du budget de l'État pour la gestion 2012.

<sup>735</sup> Pour une confirmation, v. Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2012*, 2013, p. 10 et Journal officiel n° 10 du jeudi 7 mars 2013.

<sup>736</sup> V. F. ALLAIRE, « Les lois de finances rectificatives », art. précité, pp. 188-191.

d'année, est donc d'être reportés pour abonder le budget de l'année suivante. Ce faisant, il y a une duperie projetée du parlement quant au montant des autorisations budgétaires de l'exercice suivant.

Une telle pratique a été dénoncée en doctrine, celle-ci évoquant, dans sa frange extrémiste, « la nécessité de mettre fin au collectif budgétaire de fin d'année »<sup>737</sup>. Le Conseil constitutionnel français, pour sa part, a tenté de la limiter en jugeant implicitement que les crédits reportés par ce biais devraient être d'un montant limité, sous peine de contrevenir à des principes budgétaires essentiels tels que l'annualité et la sincérité<sup>738</sup>.

Afin de remédier aux inconvénients des lois de finances rectificatives de fin d'année, plusieurs solutions ont été proposées. En France notamment, il y a eu celles suggérant d'avancer l'adoption des lois de finances rectificatives<sup>739</sup>, de proscrire toute utilisation des crédits ouverts en loi de finances rectificative pendant la période complémentaire<sup>740</sup>, ou encore de cantonner aux dispositions relatives à l'année en cours, tout projet de collectif budgétaire déposé après le projet de loi de finances de l'année suivante<sup>741</sup>.

La première proposition se conciliait mal avec le calendrier contraignant d'adoption des lois de finances initiales. Il aurait donc fallu une révision constitutionnelle pour la concrétiser pleinement<sup>742</sup>. La seconde proposition était susceptible d'aggraver les reports de crédits issus de cette loi à l'année suivante. La troisième proposition était loin de faire l'unanimité<sup>743</sup> et a donc été abandonnée.

---

<sup>737</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 577. V. aussi les pages suivantes.

<sup>738</sup> « Considérant qu'en inscrivant certains crédits dans la loi de finances rectificative pour 1998 sur des chapitres dotés de crédits pouvant être reportés (...) alors même que ces dépenses ne pourront être effectivement engagées qu'au cours de l'exercice budgétaire 1999, le législateur, *eu égard au montant limité des sommes en cause par rapport aux masses budgétaires*, n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles invoquées par les requérants ». Décision n° 98-406 DC du 29 décembre 1998. C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>739</sup> A. LAMBERT cité par F. ALLAIRE, « Les lois de finances rectificatives », art. précité, p. 198.

<sup>740</sup> *Ibid.*

<sup>741</sup> J. P. CAMBY cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 580.

<sup>742</sup> En effet, il aurait fallu modifier le délai constitutionnel de dépôt de la loi de finances initiale, de sorte à ce qu'il ne coïncide pas avec la date « avancée » de dépôt définie pour le projet de loi de finances rectificative.

<sup>743</sup> V. A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 580

À l'heure actuelle, les pistes de réforme qui semblent pertinentes sont celles de la réhabilitation des collectifs budgétaires de printemps (deuxième trimestre de l'année)<sup>744</sup>, et de la fusion du collectif de fin d'année et de la loi de finances de l'année à venir<sup>745</sup>. Sur le dernier point, le juge constitutionnel français a admis une solution similaire concernant les lois de financement de la sécurité sociale<sup>746</sup>. Néanmoins, comme l'a relevé une mission parlementaire, une telle option pose des problèmes au regard du principe de sincérité auxquels sont soumis les lois de finances : « Les deux textes, qui doivent l'un et l'autre respecter le principe de sincérité, portent sur des exercices distincts et le premier ne doit pas servir à solder les manques du second »<sup>747</sup>.

Par ailleurs, le recours aux lois de finances rectificatives peut parfois être le signe d'une mauvaise gouvernance financière publique. Il peut être un indice de « l'amateurisme des autorités politiques ou, du moins, de leur incapacité à maîtriser les outils d'évaluation des recettes et des dépenses »<sup>748</sup>. La présomption de mauvaise gouvernance est plus forte quand le collectif budgétaire intervient en début d'année. Ce fut le cas au Burkina-Faso en 2007, où une loi de finances rectificative est intervenue avant la fin du premier trimestre de l'année<sup>749</sup>. Cette présomption est également présente quand plusieurs collectifs interviennent au cours de la même année et impliquent des variations contradictoires des masses budgétaires. Ce fut le cas au Niger en 2010. La première loi de finances rectificative a réduit les crédits de 13% par rapport à la loi de finances initiale, et la seconde a augmenté les crédits de 8% par rapport à la loi de finances rectificative précédente<sup>750</sup>.

En intervenant de façon précoce ou de façon multiple au cours de l'année budgétaire, les lois de finances rectificatives contribueraient à remettre en cause le principe de l'annualité. En effet, vu sous l'angle du rapport qu'entretient la décision budgétaire avec le temps, « la survenance et la systématisme de ces lois constitueraient une remise en cause

---

<sup>744</sup> *Ibid.*, p. 579.

<sup>745</sup> F. ALLAIRE, « Les lois de finances rectificatives », art. précité, p. 198.

<sup>746</sup> Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001.

<sup>747</sup> A. LAMBERT et D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, Rapport au gouvernement, 2005, p. 35.

<sup>748</sup> M. FALL, « Les lois de finances rectificatives », art. précité, p. 294.

<sup>749</sup> Loi n° 003-2007/AN du 27 février 2007.

<sup>750</sup> FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, *op. cit.*, p. 26.

du temps budgétaire fixé par principe à une année »<sup>751</sup>. Le principe de l'annualité budgétaire serait, de ce fait, susceptible de se muer en « principe de semestrialité »<sup>752</sup>.

Ce n'est d'ailleurs pas qu'avec ce principe budgétaire que la loi de finances rectificative entretient des rapports difficiles. Le principe de l'unité<sup>753</sup> serait aussi mis à mal, lui qui postule idéalement l'existence d'un unique document récapitulatif des opérations financières publiques.

Faut-il pour autant souhaiter une disparition des lois de finances rectificatives de la procédure budgétaire ? La réponse est clairement négative. Elles possèdent de nombreux avantages et peuvent constituer une opportunité pour un parlement soucieux de faire admettre et respecter son rôle de dispensateur unique des autorisations budgétaires. Pour rappel, il faut juste mentionner que, du fait de l'existence de ces lois, le gouvernement peut éviter de gonfler inutilement les prévisions contenues dans la loi de finances initiale. Plus encore, la non-adoption de ces lois, dans certaines circonstances, peut légitimement être une source d'inquiétude. En effet, comment comprendre qu'au Sénégal par exemple, « l'augmentation du nombre des députés en 1998, la suppression du Sénat et du CES en 2001, les différents remaniements ministériels en 2000 et 2001 qui ont entraîné d'importantes recompositions, suppressions et créations de postes budgétaires n'ont pas été suivis de lois de finances rectificatives » (*sic*)<sup>754</sup> ?

Au-delà de l'adoption ou non de lois de finances rectificatives, c'est plus généralement sur la gestion des autorisations budgétaires faite par les exécutifs qu'il convient de s'interroger. En Afrique occidentale francophone, la pratique fait état d'une gestion aux confins de la banalisation.

---

<sup>751</sup> F. ALLAIRE, « Les lois de finances rectificatives », art. précité, p. 182.

<sup>752</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>753</sup> Pour approfondir, v. W. GILLES, *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, Paris, Dalloz, 2007, 458 p. et G. GUILLAUME, « Les vicissitudes du principe de l'unité budgétaire », art. précité, pp. 499-518.

<sup>754</sup> M. FALL, « Les lois de finances rectificatives », art. précité, p. 295.



## Section 2 : La « banalisation » des autorisations budgétaires

« Les autorisations budgétaires accordées par le parlement ne sont pas en général respectées par l'exécutif »<sup>755</sup>. C'est l'impression qui se dégage de l'observation des pratiques budgétaires en Afrique de l'Ouest francophone. Un premier élément renforçant cette impression se trouve être l'usage fait des procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques. Ainsi, en 2011, en Côte d'Ivoire, la juridiction financière a noté un recours prononcé à de telles procédures, en violation des textes. Les dépenses à régulariser s'élevaient à près du tiers du montant total du budget de cette année. Au surplus, ces dépenses n'avaient pas été régularisées avant la clôture de l'exercice budgétaire<sup>756</sup>.

Toutefois, de tels manquements ne portent pas sur l'autorisation budgétaire en elle-même, mais sur la façon dont elle est mise en œuvre. Il ne s'agit pas tant d'une modification unilatérale de l'autorisation accordée par le parlement, mais d'une exécution « indélicate » de cette autorisation qui reste préservée dans son volume et dans sa destination. La situation est identique lorsque, malgré la portée obligatoire des autorisations de recettes<sup>757</sup>, l'exécutif ne met pas en œuvre tous les moyens nécessaires au recouvrement optimal des recettes. Il se forme alors, à l'issue de l'exécution budgétaire, d'importants arriérés<sup>758</sup>.

---

<sup>755</sup> D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 548.

<sup>756</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2011*, 2012, pp. 28-29.

<sup>757</sup> Cf. *supra*, L'objet de l'étude (dans l'introduction).

<sup>758</sup> Le montant important des arriérés d'impôts au Sénégal a été à l'origine de l'attribution à ce pays de la note D, la plus faible, lors de l'évaluation PEFA de 2010. V. A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques*, op. cit., p. 59. Au Mali, la même année, la situation des restes à recouvrer d'impôts n'était pas non plus reluisante. V. D. NICOLAU et alii, *Évaluation de la gestion des finances publiques au Mali selon la méthodologie PEFA*, Ministère de l'économie et des finances, 2010, p. 59. Au Niger, il est difficile d'obtenir des statistiques précises sur la question puisque l'administration fiscale ne produit pas une situation qui retrace, pour chaque exercice, les arriérés au titre de la période antérieure, les nouveaux restes à recouvrer et les arriérés d'impôts ayant fait l'objet de recouvrement. V. FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., p. 55. Toutefois, une évolution positive de la situation a été notée dans la plupart des États étudiés. Actuellement, ces États font de notables efforts pour éviter l'accumulation des arriérés de paiement. C'est ce qui ressort des statistiques de l'UEMOA relatives à cet indicateur. En 2013 notamment, ce indicateur de convergence a été respecté par l'ensemble des États membres. V. Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2014, p. 106.

En considérant le fait qu'ils n'entament pas la teneur de l'autorisation budgétaire délivrée initialement, il est possible de ne pas s'étendre davantage sur ces deux cas. En revanche, il est indispensable de s'appesantir sur les cas de modification par l'exécutif de l'utilisation projetée (paragraphe 1) et du volume (paragraphe 2) des crédits budgétaires tels qu'ils ressortent du texte voté par le parlement.

### **Paragraphe 1 : La modification de l'utilisation des crédits**

Elle a lieu essentiellement à travers les mouvements de crédits que constituent les virements et transferts. Au regard du droit financier, les conditions de leur déroulement dans les États étudiés sont peu licites (B). À ces mouvements de crédits, il convient d'ajouter les incidences de la régulation budgétaire pour avoir une vue globale des changements affectant l'utilisation des crédits accordés en cours d'exécution. Cette régulation se révèle, à plusieurs égards, imparfaite (A).

#### **A- Une régulation budgétaire imparfaite**

Le caractère imparfait de la régulation budgétaire dans les États étudiés provient essentiellement de l'usage qui en est fait. Cet usage dévoie (2) une pratique qui est pourtant justifiée (1).

##### **1- Une pratique justifiée**

La régulation budgétaire se définit comme la « gestion des crédits budgétaires en cours d'exercice permettant notamment, par décisions d'annulation ou de report, de maintenir les équilibres initiaux en mettant en œuvre certaines adaptations nécessitées par l'évolution de la situation économique et sociale »<sup>759</sup>. Au regard de son utilité, il s'agit d'une pratique justifiée. Plus encore, la souplesse instituée par les législateurs ouest-africains francophones dans son usage lui donne davantage de légitimité.

Au demeurant, même s'il faut reconnaître que la régulation budgétaire subit traditionnellement de nombreuses critiques, le constat est que son intérêt est rarement mis en cause. C'est en effet un instrument qui permet d'orienter les crédits disponibles vers les priorités, d'éviter les gaspillages et une détérioration en cours d'exécution de l'équilibre

---

<sup>759</sup> G. ORSONI, « Régulation budgétaire », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 1329.

budgétaire. En cela, son utilité dans les États étudiés, où les ressources publiques sont davantage limitées, apparaît évidente.

Plus généralement, la régulation budgétaire constitue « un instrument indispensable du pilotage macroéconomique »<sup>760</sup>. Prenant acte de cet intérêt, le Conseil constitutionnel français a interdit au législateur de porter atteinte à cette prérogative gouvernementale. En l'espèce, les parlementaires français avaient voulu imposer au gouvernement une réallocation des crédits qui pourraient devenir sans objet en cours d'exécution. Le Conseil a déclaré l'inconstitutionnalité de cette disposition<sup>761</sup>.

Dans les États étudiés, les dispositions pertinentes des LOLF font de la régulation budgétaire une pratique plutôt souple. Les reports de crédits<sup>762</sup> interviennent soit sur arrêté du ministre en charge des finances<sup>763</sup>, soit sur décret pris sur rapport de ce dernier<sup>764</sup>. Quant aux annulations de crédits, elles interviennent, en général, par le biais d'un arrêté du ministre en charge des finances<sup>765</sup>. L'arrêté est rarement pris de façon discrétionnaire. Le ministre en charge des finances a, le plus souvent, une obligation de consultation du ministre concerné pour l'informer<sup>766</sup> ou recueillir son avis<sup>767</sup>. En Côte d'Ivoire, il était même exigé, jusqu'à l'avènement de la LOLF de 2014, que l'avis en question soit un avis

---

<sup>760</sup> D. BOUTON, « Intervention lors de la troisième table-ronde », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 172.

<sup>761</sup> Décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000.

<sup>762</sup> Des développements ultérieurs seront consacrés aux reports de crédits. Cf. *infra*, première partie, titre 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 2, A.

<sup>763</sup> République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 22.

<sup>764</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 27 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 26 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 33 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 23 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 24 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 24.

<sup>765</sup> Paradoxalement, au Sénégal, malgré l'attribution formelle de cette compétence au ministre chargé des finances par la LOLF (art. 25), les lois de finances font, chaque année, référence au président de la République dans ce cadre. V. par exemple, les articles 17 de la loi de finances pour 2014 et 17 de la loi de finances pour 2013.

<sup>766</sup> République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 27 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 24 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 25 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 25 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 25.

<sup>767</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 71 (crédit devenu sans objet) ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 18.

conforme<sup>768</sup>. La Guinée impose une obligation similaire : l'adoption d'un arrêté interministériel pour procéder à l'annulation d'un crédit devenu sans objet en cours d'exercice<sup>769</sup>.

Ainsi, contrairement à la pratique française qui est celle d'une annulation de crédits budgétaires « autoritaire »<sup>770</sup>, l'association des ministres concernés constitue la règle dans l'espace étudié, dès lors que l'annulation porte sur un crédit budgétaire devenu sans objet en cours d'exécution. Seul le Mali fait exception à cette règle en instituant une annulation de crédits exclusivement par le ministre chargé des finances, quel que soit le cas de figure. Il a cependant l'obligation d'informer au préalable le ministre intéressé.

C'est dire donc que la position du Conseil d'État français, qui considère que la subordination de telles opérations à un avis conforme des ministres concernés « ne laisserait pas sa place au pouvoir d'arbitrage du premier ministre et serait contraire à l'article 21 de la constitution »<sup>771</sup>, n'est pas la mieux partagée dans l'espace de référence. Il est possible de voir dans le choix de l'acte utilisé pour l'annulation une explication de cette différence de situation. En effet, dans les États étudiés, à l'exception de la Guinée, les annulations sont opérées par un arrêté du ministre chargé des finances. Or, en France, c'est un décret qui est prévu par la LOLF. C'est peut être cette élévation (au niveau du premier ministre, chef du gouvernement) qui justifie l'exclusion de l'intervention des ministres concernés.

En tout état de cause, les ministres intéressés sont, dans les États étudiés, associés à l'annulation des crédits budgétaires devenus sans objet<sup>772</sup>. On peut y déceler une tentative

---

<sup>768</sup> République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances*, art. 16.

<sup>769</sup> République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 32.

<sup>770</sup> « Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions. ». République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 14. Dans les deux cas, il n'est prévu aucune consultation des ministres concernés.

<sup>771</sup> Conseil d'État français, 21 décembre 2000, avis sur le projet de loi organique relative aux lois de finances, point 3.

<sup>772</sup> Il faut souligner que, lorsque le but visé par l'annulation est d'éviter la détérioration de l'équilibre budgétaire, les ministres intéressés sont moins souvent associés à l'adoption de l'acte d'annulation. Cela se comprend puisque l'enjeu est dans ce cas plus considérable et commande de passer, au besoin, outre la volonté du ministre concerné. V. par exemple, République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27*

du législateur organique d'atténuer les répercussions néfastes des annulations de crédits, et, plus généralement, de la régulation budgétaire sur les gestionnaires publics. Mais, à la lumière des expériences de régulation budgétaire, cet objectif est rarement atteint, car le mécanisme est dévoyé.

## 2- Une pratique dévoyée

Malgré le caractère justifié de la régulation budgétaire, les modalités de son utilisation n'en font pas toujours une pratique ayant la faveur de tous les acteurs de la procédure budgétaire. Du point de vue du parlement, elle peut se traduire par une modification substantielle de l'autorisation budgétaire. Elle entraîne alors une dénaturation de cette autorisation, comme le fait remarquer le professeur Guy CARCASSONNE avec des propos qui méritent d'être restitués *in extenso* : « Lorsque je parle de dysfonctionnements spectaculaires, je veux notamment parler du parfait mépris, voire du cynisme stupéfiant avec lequel le gouvernement pratique cet exercice que l'on appelle la régulation. Il y a quelque chose de parfaitement indécent non seulement à ce que, l'encre de la loi de finances étant à peine sèche, elle soit déjà substantiellement modifiée, mais aussi à ce que, en cours d'année, des sommes extrêmement significatives se promènent à travers des virements, des transferts, des décrets d'avances ou d'annulations. Il existe une disproportion frappante entre le débat budgétaire, à l'occasion duquel peuvent se nouer des conflits politiques, des débats très vifs sur l'affectation de un, deux ou trois milliards de francs, et le fait que, plus tard dans l'année, un trait de plume et deux signatures permettront de déplacer cinq, dix ou vingt milliards de francs au titre de la régulation budgétaire. »<sup>773</sup>.

Plus précisément, en Afrique occidentale francophone, l'exemple des annulations de crédits peut être cité à titre d'illustration. Elles modifient la consistance de l'autorisation parlementaire et se déroulent dans des conditions peu orthodoxes. Plusieurs éléments le prouvent.

D'abord, il y a l'instrumentalisation potentielle du concept de « crédits devenus sans objet ». On sait que c'est, entre autres, ce dernier qui fonde les annulations de crédits.

---

*septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 71 et République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 32.

<sup>773</sup> G. CARCASSONNE, in L. FABIUS et D. MIGAUD, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, tome 2 : auditions, 1999, p. 38.

Or, il n'est précisé par aucun texte. La conséquence est qu'en pratique les annulations opérées peuvent paraître discutables. Elles le seraient d'autant plus qu'elles ont, le plus souvent, pour finalité d'abonder d'autres lignes budgétaires.

Ensuite, les annulations de crédits sont parfois détournées de leur finalité. Comment comprendre que l'on puisse annuler en fin de gestion près de 60% des crédits initialement ouverts ? Cette situation qui s'est produite au Bénin, en 2010, a conduit la Chambre des comptes à la conclusion suivante : « L'annulation massive de crédits en fin de gestion est une situation préoccupante en ce qu'elle traduit, du point de vue de la juridiction, un gonflement artificiel par l'exécutif des demandes d'autorisations de crédits qui ne sont, en définitive, pas utilisés »<sup>774</sup>.

Enfin, la mise en œuvre de la procédure d'annulation de crédits ne respecte pas toujours les textes en vigueur. Dans certains cas, c'est un décret qui est adopté au lieu d'un arrêté du ministre chargé des finances<sup>775</sup>. Dans d'autres cas, l'acte requis n'est pas adopté<sup>776</sup>. Dans d'autres encore, l'étape des avis des ministres intéressés est escamotée<sup>777</sup>. Toutes ces constatations traduisent une régulation budgétaire abusive non seulement à l'égard du parlement, mais aussi à l'égard des gestionnaires au sein du pouvoir exécutif. Elles légitiment l'observation suivant laquelle « la régulation budgétaire est mal vécue par les gestionnaires, car ils la perçoivent comme non démocratique, déresponsabilisante et génératrice de mauvaise gestion » (*sic*)<sup>778</sup>. Une des manifestations les plus tangibles des contraintes que fait peser la régulation budgétaire sur les gestionnaires publics peut être perçue dans la pratique des « gels » de crédits.

---

<sup>774</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 83. Pour un constat identique, v. Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013*, *op. cit.*, p. 74.

<sup>775</sup> Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011*, *op. cit.*, pp. 70-71.

<sup>776</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 83.

<sup>777</sup> Cour des comptes (Burkina-Faso), *Rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2011*, *op. cit.*, p. 94.

<sup>778</sup> D. CANÉPA, « La régulation budgétaire dans la nouvelle gestion de l'État », in M. BOUVIER (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques : actes de la deuxième université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2006, p. 27.

Le gel (ou la suspension provisoire) des crédits<sup>779</sup> n'est pas une pratique expressément prévue par les LOLF des États étudiés. Elles y font, lorsqu'elles ne l'occultent pas<sup>780</sup>, tout au plus, une référence succincte en disposant que « le ministre chargé des finances peut subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'État »<sup>781</sup>. Ce sont plutôt les lois de finances qui consacrent cette pratique. Elles comportent généralement une disposition libellée de la façon suivante : « Le ministre chargé des finances pourra, si la situation de la trésorerie de l'État l'exige, prendre toutes dispositions susceptibles de réguler le rythme de libération des crédits, ainsi que celui des engagements et ordonnancements des charges de l'État »<sup>782</sup>.

De façon atypique, au Sénégal, cette compétence est accordée au président de la République. C'est lui qui « est autorisé à opérer, par décret, des abattements sur les dotations applicables aux divers chapitres de crédits de fonctionnement et de dépenses en capital »<sup>783</sup>.

Dans son application, la régulation du rythme de consommation des crédits diffère en fonction des États. Souvent, à l'image de la pratique nigérienne, elle est concrétisée par une libération des crédits ouverts par tranches trimestrielles<sup>784</sup>. Mais, depuis 2008, le Burkina-Faso a opté pour une méthode différente. Les crédits sont libérés en totalité dès le début de l'année. Intervient ensuite une revue à mi-parcours permettant de décider les adaptations nécessaires en fonction de la situation de trésorerie de l'État. Il existe toujours une régulation budgétaire hors cette revue à mi-parcours, mais ses effets sont marginaux,

---

<sup>779</sup> Certaines dotations (comme les salaires, les pensions, les charges de la dette) ne peuvent être gelées. En droit comparé, aux États-Unis, le gel de crédits par l'exécutif est perçu comme un détournement de pouvoir, et est donc proscrit. Cette pratique (*impoundment*) fut formellement invalidée par la Cour suprême lors de son utilisation par le président Nixon vers le début des années 1970 aux fins de réduire le déficit public. V. l'arrêt *Train vs City of New York*, 420 US 35 (1975).

<sup>780</sup> C'est le cas au Burkina-Faso.

<sup>781</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 71 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 66 et République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 67.

<sup>782</sup> Art. 18 de la loi de finances nigérienne pour 2012. V. aussi l'article 34 de la loi de finances béninoise pour 2013 et l'article 52 de la loi de finances burkinabé pour 2013.

<sup>783</sup> V. par exemple, l'article 17 de la loi de finances sénégalaise pour 2013.

<sup>784</sup> « Le premier mode de régulation s'effectue par libération des crédits budgétaires en tranches trimestrielles égales. Le second mode de régulation est une libération d'un pourcentage de crédits différencié par catégories de dépenses pour tenir compte de la saisonnalité des dépenses pour certains ministères. Le troisième mode est la répartition mensuelle des crédits autorisés pour certaines catégories de dépenses sur la période restante à courir en limitant les engagements mensuels à la dotation libérée. ». FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., p. 58. V. aussi D. NICOLAU et alii, *Évaluation de la gestion des finances publiques au Mali selon la méthodologie PEFA*, op. cit., p. 60

de sorte que la prévisibilité de la disponibilité des fonds pour la réalisation des dépenses par les ministères sectoriels est relativement bonne.

En termes d'impacts, la régulation du rythme de consommation des crédits se révèle contraignante pour les gestionnaires publics. Elle génère des incertitudes quant à la disponibilité matérielle des fonds pour l'exécution des dépenses prévues. Au surplus, parfois, « aucune instruction réglementaire (arrêté ou circulaire, ou encore notification du ministre en charge des finances) n'est donnée aux ministères ou institutions pour les informer d'éventuels plafonnements des crédits ouverts pour les périodes infra-annuelles »<sup>785</sup>. Ils en font le constat au moment où ils manifestent leur désir d'utilisation des crédits et essuient un refus du contrôleur financier<sup>786</sup> ou une impossibilité d'introduire les données en question dans le progiciel de gestion des dépenses publiques. La répétition de cette situation a pu faire naître une expression nouvelle dans le vocabulaire financier béninois : « Le SIGFIP (système intégré de gestion des finances publiques) est fermé »<sup>787</sup>.

Au regard de ce qui précède, il importe de rechercher des solutions édulcorantes aux mécanismes de régulation budgétaire. En France, la première version de la proposition de LOLF de 2001 (article 16) prévoyait non seulement une concertation des ministères « dépensiers » et une information des commissions des finances du parlement lors de la mise en œuvre de la régulation budgétaire, mais surtout une restriction des annulations de

---

<sup>785</sup> A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques*, op. cit., p. 62. Dans le même sens, au Bénin, il a été remarqué qu'« en cas de difficultés de trésorerie, le ministre de l'économie et des finances, au moyen du SIGFIP, procède parfois à des ajustements ou coupes budgétaires sans que les gestionnaires de crédits ne soient en mesure de préciser leurs nouvelles priorités à épargner par rapport aux ajustements ». F. GUINIKOUKOU cité par Z. K. GOUNOU, *Étude des systèmes de contrôle financiers publics dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : l'exemple de la République du Bénin*, op. cit., p. 63. *Idem* dans N. LOKPE et alii, *Seconde évaluation de la performance de la gestion et du système des finances publiques au Bénin selon la méthodologie PEFA*, op. cit., p. 71.

<sup>786</sup> Cette pratique a été dénoncée par la Cour des comptes française. Elle estime qu'il n'appartient pas aux contrôleurs financiers, dès lors que les dépenses sont régulières, de refuser d'apposer leur visa. Cour des comptes (France), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1991*, cité par D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, op. cit., p. 419.

<sup>787</sup> « Tout le monde sait que le budget voté en fin décembre ne commence à être mis en œuvre qu'au mois de mars, soit plus de trois mois plus tard. Pendant ce temps, seules les charges salariales de l'État et les déplacements multiples sont exécutés et assurés. (...) Les écritures sont closes autour de la mi-novembre, et même en octobre (...). Depuis lors, un nouveau terme est apparu dans le vocabulaire des agents du Trésor : le SIGFIP est fermé. Cette année 2013, il a déjà été fermé 2 fois... ». V. FOLY, « Vous avez dit impasse budgétaire ? », *Journal La nouvelle tribune*, 4 octobre 2013, en ligne : <http://www.lanouvelletribune.info/index.php/actualite/etranger/16197-vous-avez-dit-impasse-budgetaire>, consulté le 16 août 2014.



crédits aux lois de finances rectificatives et de règlement. Autrement dit, il serait possible de suspendre ou bloquer des crédits par actes réglementaires, mais l'annulation desdits crédits demeurerait une compétence parlementaire exclusive. Cette formule aurait eu le mérite de préserver, du moins en apparence, l'invariabilité des autorisations budgétaires<sup>788</sup>. Elle n'a finalement pas été retenue, mais il s'agit d'une piste de réflexion qui mérite d'être davantage explorée. De même, l'expérience précitée du Burkina-Faso, en matière de régulation du rythme de consommation des crédits, pourrait servir de modèle. Les ministères « dépensiers » seraient alors effectivement associés au processus et en mesure d'optimiser l'utilisation des crédits en fonction des disponibilités de trésorerie.

Ces pistes pourraient permettre de corriger quelque peu les insuffisances actuelles, tout en favorisant une gestion souple et respectueuse de l'autorisation budgétaire. N'est-ce pas cela l'objectif visé par tous les mécanismes de modification de l'utilisation des crédits accordés par le parlement ? L'atteinte de cet objectif suppose évidemment un meilleur respect des textes lors de l'utilisation de ces mécanismes. Ce besoin de régularité ne se manifeste pas uniquement au niveau de la régulation budgétaire, mais concerne aussi les virements et transferts de crédits. En effet, dans les États étudiés, ils sont souvent effectués de manière peu licite.

## **B- Des virements et transferts peu licites**

À la différence de la régulation budgétaire qui se manifeste par une non-utilisation ou une modulation du rythme d'utilisation des crédits, les transferts et virements de crédits impliquent une utilisation des crédits accordés. Ils consistent, en fait, en un changement dans l'utilisation des crédits tels qu'ils ont été accordés par le parlement suivant le principe de la spécialité budgétaire. On sait que ce principe commande « que les crédits soient ouverts, de manière relativement détaillée, suivant des subdivisions dont le bénéficiaire ne peut plus ensuite modifier le contenu, toute modification impliquant, en principe, une nouvelle décision de l'autorité budgétaire »<sup>789</sup>. En autorisant de telles modifications par le biais d'actes réglementaires, les transferts et virements de crédits constituent des dérogations au principe de spécialité.

---

<sup>788</sup> V. D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public renouvelé*, op. cit., p. 422.

<sup>789</sup> Il s'agit là de la spécialité juridique. La spécialité comptable, quant à elle, « impose d'indiquer avec précision le détail des opérations prévues, tout particulièrement des crédits demandés, ce qui exige une nomenclature budgétaire... ». J. L. ALBERT, *Finances publiques*, op. cit., p. 100.

Ces dérogations se retrouvent dans de nombreux États. Une étude a permis de constater qu'elles existent, avec des restrictions diverses cependant, dans la quasi-totalité des États africains<sup>790</sup>. Les LOLF des États d'Afrique de l'Ouest francophone évoquent donc ces possibilités de redéploiement en cours d'exécution des crédits votés. Elles énoncent leurs modalités avec précision (1). Mais, la pratique est rarement en phase avec ces modalités (2).

### **1- Des modalités précisées**

Les transferts sont des opérations qui « modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière (...). Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances »<sup>791</sup>. Partant, on peut conclure que les virements représentent « une altération profonde de l'autorisation parlementaire »<sup>792</sup> puisqu'ils permettent à l'exécutif de modifier l'objet même de cette autorisation. En comparaison, les transferts constituent une modification de portée moins grave puisque l'objet de l'autorisation budgétaire reste préservé. Ce n'est que le service utilisateur de cette autorisation qui change.

Ce paradigme a subi des bouleversements sous l'effet de la mutation du principe de spécialité induite par la budgétisation par programmes. Avec les LOLF adoptées dans ce cadre, c'est plutôt un critère organique (le ministère) qui permet de distinguer les transferts de crédits des virements de crédits<sup>793</sup>. Les transferts deviennent des opérations qui modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes de ministères distincts. Incidemment, le service responsable de la dépense ne sera plus le même.

---

<sup>790</sup> BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, op. cit., p. 17.

<sup>791</sup> République du Togo, *Loi organique n° 2008-19 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances*, art. 15. V. aussi République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 19 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances*, art. 17 et République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 30.

<sup>792</sup> P. DAUTRY in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., p. 92.

<sup>793</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 24 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 22 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 20 et République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 22 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 21.

La définition antérieure des transferts ne change donc pas véritablement, si ce n'est sur le point d'une possible modification de l'objet de la dépense. En effet, l'absence de précision sur ce point devrait conduire à admettre les transferts changeant la nature de la dépense. C'est sûrement pour prévenir cette difficulté d'application que le Sénégal a pris le soin de préciser que le transfert n'est possible que « dans la mesure où l'emploi des crédits transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine »<sup>794</sup>. *A contrario*, la définition des virements connaît un renouvellement de sens puisqu'il est désormais expressément<sup>795</sup> admis que les virements puissent modifier ou non la nature de la dépense, l'essentiel étant qu'ils se déroulent au sein du même ministère.

Au moment présent, la définition des virements et transferts fait l'objet d'un relatif consensus dans l'espace étudié. Il en est de même des modalités concrètes de mise en œuvre de la technique des transferts. Au Bénin, au Burkina-Faso, en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Sénégal et au Togo, les transferts sont autorisés par décret<sup>796</sup>. En revanche, les virements interviennent suivant des modalités moins uniformes. Au Burkina-Faso, quels qu'ils soient, ils sont effectués par arrêté du ministre chargé des finances<sup>797</sup>. Dans les autres États de l'UEMOA étudiés, ils sont effectués soit par décret lorsqu'il s'agit d'un virement modifiant la nature de la dépense en cause<sup>798</sup>, soit par arrêté interministériel du ministre intéressé et du ministre en charge des finances lorsqu'il s'agit d'un virement ne modifiant pas la nature de la dépense<sup>799</sup> (dans le cadre de la structuration budgétaire par programmes). Il est possible d'établir un parallèle avec la Guinée où les virements entre

---

<sup>794</sup> République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 21.

<sup>795</sup> « Les virements de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes d'un même ministère. *S'ils ne changent pas la nature de la dépense* selon les catégories définies à l'alinéa 5 de l'article 13 de la présente loi, ils sont pris par arrêté interministériel du ministre concerné et du ministre en charge des finances. ». Cf. les articles pertinents précités. C'est nous qui mettons en exergue.

V. aussi UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 21.

<sup>796</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 24 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 19 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 22 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 30 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 21 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 21.

<sup>797</sup> République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 19.

<sup>798</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 24 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 22 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 20 et République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 22 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 21.

<sup>799</sup> *Ibid.*

titres budgétaires doivent être effectués par décret tandis que ceux qui se déroulent à l'intérieur d'un même titre budgétaire ne doivent être autorisés que par un arrêté interministériel du ministre intéressé et du ministre chargé des finances<sup>800</sup>.

D'un point de vue historique, la situation guinéenne est à rapprocher de celle existante dans les États de l'UEMOA avant l'avènement des LOLF inspirées de la directive portant lois de finances de 2009. À ce propos, la LOLF béninoise de 1986 distinguait les actes supports des virements en fonction de leur périmètre. Ainsi, les virements d'article à article étaient autorisés par arrêté du ministre chargé des finances tandis que ceux de chapitre à chapitre l'étaient par décision-loi<sup>801</sup>. Ce type d'acte juridique n'existant plus dans l'ordonnement juridique béninois depuis 1990, la juridiction des comptes l'avait assimilé à un décret<sup>802</sup> afin de ne pas laisser subsister un vide juridique préjudiciable à la bonne gestion des autorisations budgétaires.

L'idée sous-jacente à l'existence de ces mécanismes dérogatoires est évidente : éviter de figer les autorisations initiales et permettre une adaptation aux aléas de gestion. Elle relève donc, *a priori*, d'une sagesse élémentaire qui veut que l'exécutif ne soit pas trop fortement lié dans un domaine où les conséquences des opérations réalisées, mais aussi de celles non réalisées faute de crédits budgétaires suffisants, peuvent être lourdes. Cependant, la pratique en Afrique occidentale francophone semble souvent aller à l'encontre de cet acte de sagesse du législateur organique.

## **2- Une utilisation déphasée**

C'est le souci d'éviter les dérives qui justifie que les LOLF prennent le soin de mettre en place un encadrement du recours aux virements et transferts. L'existence de règles précises concernant ces opérations devrait constituer le gage d'une utilisation orthodoxe. Paradoxalement, ce n'est pas toujours le cas en Afrique occidentale francophone. Le constat global est même celui d'une utilisation éloignée de la lettre des règles posées ou de leur esprit.

---

<sup>800</sup> République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 30.

<sup>801</sup> Art. 55.

<sup>802</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 98.

Une seule exception semble pouvoir être citée dans ce cadre. Elle a trait à l'interdiction d'orienter les opérations de réaménagement des crédits budgétaires de dotations à caractère évaluatif vers des dotations à caractère limitatif. En effet, l'autorisation de virements ou transferts en provenance de crédits évaluatifs (vers des crédits limitatifs), donc pouvant être complétés en cours d'année, rendrait, *de facto*, oiseuse toute catégorisation des crédits. En clair, les crédits limitatifs n'auraient plus lieu d'être si un tel complément était possible. Cette exigence est l'une des rares à être respectées par les exécutifs des États étudiés. Les autres connaissent des violations à des degrés divers.

Il est possible d'évoquer, en premier, la règle suivant laquelle les crédits virés ou transférés doivent demeurer dans certaines proportions du point de vue de leur volume. Cette règle n'est pas toujours respectée. À titre d'exemple, au Togo, les transferts doivent, en principe, être maintenus dans la limite du dixième de la dotation initiale votée par le parlement<sup>803</sup>. Du fait de cette limite, un transfert sur une dotation de trente millions ne devrait pas excéder trois millions. Pourtant, il a été effectué au niveau d'une telle dotation un transfert à hauteur de trente millions<sup>804</sup>. Pareillement, au Sénégal, où la même règle existe, la Cour des comptes a noté plusieurs manquements. Ainsi, un virement de 12.610.889.620 FCFA a été opéré sur dotation de 40.364.073.325 FCFA (soit plus du quart)<sup>805</sup>. Un virement de 14.189.930.781 FCFA a été opéré sur une dotation de 2.847.000.000 (donc largement au-delà de la dotation elle-même)<sup>806</sup>.

Il est ensuite possible d'évoquer le cas des transferts ou virements réalisés complètement à la fin de l'année. Concrètement, lorsqu'un virement est opéré le 30 décembre, comme ce fut le cas au Togo en 2010<sup>807</sup>, il est légitime de douter de son opportunité. Tout porte à croire que le dessein est plutôt de régulariser *a posteriori* des engagements de dépenses effectués au-delà des crédits ouverts, ou encore de créer une réserve de crédits qui sera reportée sur l'année suivante. Cette situation n'est pas sans

---

<sup>803</sup> République du Togo, *Loi organique n° 2008-19 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances*, art. 15. La LOLF de 2014 (art. 21) accentue cette restriction en édictant que « le montant annuel cumulé des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser dix pour cent (10%) des crédits votés de ce programme ».

<sup>804</sup> Cour des comptes (Togo), *Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État, gestion 2010*, 2013, p. 51.

<sup>805</sup> Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011, op. cit.*, p. 47.

<sup>806</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>807</sup> Arrêté n°338/MEF/SG/DB du 30 décembre 2010.

rappeler les transferts que monsieur Raymond MUZELLEC qualifiait de « politiques et inavouables », par opposition aux transferts « techniques et inéluctables »<sup>808</sup>. De tels mouvements traduisent, en réalité, une réécriture de la loi de finances par la réaffectation des crédits suivant des motivations propres au pouvoir exécutif.

De même, la délimitation du niveau d'opérationnalisation de ces réaménagements budgétaires suscite quelquefois des problèmes. Ainsi, le périmètre des transferts, qui était défini par la législation béninoise au niveau du titre, n'était pas respecté par l'exécutif. De façon quelque peu insolite, le ministère chargé des finances considérait que ce périmètre se situait au niveau des chapitres, légitimant ainsi les transferts à l'intérieur d'un même chapitre.

Cette situation a fini par exaspérer la Chambre des comptes qui, dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2010, a déclaré : « En dépit des précédentes observations de la Cour sur la définition des transferts de crédits, le ministère chargé des finances continue de considérer que “les transferts de crédits s'effectuent à l'intérieur d'un même chapitre. Il s'agit d'une nouvelle répartition de la dotation budgétaire initiale du chapitre entre les articles qui le composent”. (cf. point 2.8.1.1 du projet de loi portant règlement définitif du budget de l'État). Pourtant, la disposition légale citée ne souffre d'aucune ambiguïté puisqu'elle énonce clairement qu'il n'y a de transferts de crédits que lorsque le service responsable de la dépense change, et qu'un transfert ne devrait jamais modifier la nature de la dépense. » (*sic*)<sup>809</sup>.

Une attitude similaire a été observée au niveau du ministère des finances sénégalais. En 2008<sup>810</sup>, 2009<sup>811</sup> et 2010<sup>812</sup>, il y a eu, dans cet État, de nombreux virements de titre à titre, là où la loi organique ne prévoyait que ceux à l'intérieur d'un même titre. Le ministre chargé des finances a tenté de justifier cette pratique en arguant d'une imprécision des textes en la matière, ce qui n'a pas convaincu la juridiction financière.

---

<sup>808</sup> R. MUZELLEC, « Transfert de crédits », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 1517.

<sup>809</sup> P. 98. Paradoxalement, cette insuffisance a encore été relevée en 2013. V. Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013*, *op. cit.*, p. 85.

<sup>810</sup> Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011*, *op. cit.*, pp. 68-70.

<sup>811</sup> Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2012*, 2014, p. 29.

<sup>812</sup> Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2012*, *op. cit.*, p. 49.

Une autre illustration des dérives en matière de transferts et virements est fournie par l'amalgame qui est entretenu dans l'édiction des actes les matérialisant. Des décrets sont parfois adoptés en lieu et place des arrêtés, et vice-versa<sup>813</sup>. Parfois, aucun acte n'est même adopté. Ainsi, au Togo, en 2012<sup>814</sup> et 2013<sup>815</sup>, aucun acte réglementaire n'a été transmis à la Cour des comptes dans ce cadre. Pourtant, il y a eu, pendant ces deux années, des réaménagements et des dépassements sur plusieurs lignes budgétaires. Elles ont même été à l'origine d'une recommandation de la Cour suivant laquelle il faudrait utiliser les divers mécanismes législatifs et réglementaires prévus par la LOLF afin de donner un fondement légal aux modifications effectuées en cours d'exécution<sup>816</sup>.

Ce sont de pareilles insuffisances qui avaient conduit la Cour des comptes du Burkina-Faso à constater, dans son rapport public de l'année 2008, une « utilisation abusive des mesures de réaménagements »<sup>817</sup>. Ce constat, à présent daté de plusieurs années, n'est pas totalement dépassé dans les États étudiés. Il remet au goût du jour la nécessité de renforcer les juridictions financières afin de les mettre en mesure d'encadrer les velléités de violation de l'autorisation budgétaire. En effet, si au Burkina-Faso, les transferts et virements de crédits sont actuellement réalisés dans des conditions plus ou moins satisfaisantes, ce n'est pas sans lien avec l'action de la Cour des comptes en ce sens. Ses recommandations insistantes ont abouti à ce qu'en 2011, les transferts et virements soient, pour la plupart, réalisés en conformité avec la lettre de la LOLF<sup>818</sup>.

Comme indiqué auparavant, ce n'est pas que l'utilisation des crédits qui peut être modifiée par le gouvernement. Il peut également modifier le volume initial des crédits.

---

<sup>813</sup> V. D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 548.

<sup>814</sup> « Au cours de la gestion sous revue, la Cour n'a pas eu connaissance d'actes réglementaires relatifs aux virements, transferts, annulations ou ouvertures de crédits ». Cour des comptes (Togo), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2012*, 2014, p. 65.

<sup>815</sup> Cour des comptes (Togo), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2013*, 2014, p. 66. Sur ce point, v. aussi Cour des comptes (Niger), *Rapport général public 2012*, op. cit., p. 74.

<sup>816</sup> Cour des comptes (Togo), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2012*, op. cit., p. 69, et Cour des comptes (Togo), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2013*, op. cit., p. 68.

<sup>817</sup> Citée par D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 548.

<sup>818</sup> Cour des comptes (Burkina-Faso), *Rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2011*, op. cit., p. 20.

## Paragraphe 2 : La modification du volume des crédits

Diverses procédures permettent au gouvernement de modifier le montant des crédits accordés par le parlement. Parmi elles, on peut citer les annulations de crédits. Elles permettent au gouvernement de ramener à un montant nul le volume des crédits initialement accordés par le parlement. Mais, les annulations de crédits impliquent aussi une non-utilisation des crédits ouverts. C'est en fonction de cela qu'elles ont été considérées comme une modification de l'utilisation des crédits, et leur impact dans la procédure budgétaire étudié plus tôt.

De même, les rétablissements de crédits sont parfois cités comme une modification du montant des crédits accordés par le parlement au moment du vote du projet de loi de finances<sup>819</sup>. Il convient de dépasser cette analyse pour une raison simple. Dans leur principe, les rétablissements de crédits concernent « les recettes provenant de la restitution au Trésor public de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires, les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à un paiement sur crédits budgétaires »<sup>820</sup>. Il s'agit d'une procédure particulière d'affectation en ce que les crédits « rétablis » doivent être, contrairement à la règle de la non-affectation (principe de l'universalité), affectés à la même nature de dépense que celle initiale.

Ce qu'il convient de remarquer, c'est que l'usage de cette technique fait toujours suite à une opération initiale. Cette dernière avait affecté d'une certaine manière les finances de l'État, et, plus particulièrement, le volume initial des crédits. En procédant au rétablissement du crédit, il y a donc juste une opération inverse qui, même si elle augmente sur le moment le montant des crédits à la disposition du gouvernement, s'inscrit dans la logique d'une compensation par rapport à la dépense initiale. En clair, le rétablissement de crédits, appréhendé de façon globale, n'a pas d'incidence sur le montant de la ligne budgétaire concernée.

---

<sup>819</sup> A. BAUDU, « L'exécution administrative et comptable de la loi de finances », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 86.

<sup>820</sup> République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 32. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 36 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 27 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 32 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 33 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 33 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 32.



En dehors de ces deux procédures, celles restant à la disposition du gouvernement pour modifier le volume des crédits qui lui ont été accordés demeurent variées (A). Paradoxalement, cette variété n'empêche pas que leur utilisation soit émaillée d'irrégularités (B).

### **A- Des procédures variées**

Il convient de rappeler au préalable que les LOLF des États étudiés autorisent le dépassement, en cours d'exécution, du montant d'une certaine nature de crédits. En l'occurrence, pour des raisons évoquées ci-devant<sup>821</sup>, les crédits évaluatifs peuvent s'imputer au-delà de la dotation initialement prévue dans la loi de finances.

Par opposition aux crédits évaluatifs, les crédits limitatifs, qui constituent la grande majorité des crédits, doivent, lors de l'exécution budgétaire, être contenus dans leurs limites originelles. C'est le principe. Il se justifie puisque « les votes du parlement seraient privés de portée si le pouvoir exécutif avait toute latitude pour effectuer des dépenses au-delà des montants déterminés par les lois de finances »<sup>822</sup>. Cependant, cette volonté de faire prévaloir les autorisations budgétaires par une généralisation des crédits limitatifs se heurte à l'existence de nombreuses techniques permettant une modification du montant des crédits, même lorsque ceux-ci sont limitatifs.

En premier lieu, la procédure des fonds de concours autorise le gouvernement à abonder, par voie réglementaire, le montant des crédits de certaines lignes budgétaires. Son utilisation fait suite à la découverte, en cours d'année, de ressources supplémentaires. Cette procédure, qui remonte en France à la loi du 6 juin 1843<sup>823</sup>, est reprise par les LOLF des États ouest-africains francophones<sup>824</sup>. Le mécanisme est identique<sup>825</sup>. Les fonds de

---

<sup>821</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 2, chapitre 1, section 1, paragraphe 1, A.

<sup>822</sup> M. BERMOND in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., p. 81.

<sup>823</sup> Initialement, les fonds de concours étaient limités aux dépenses liées à l'exécution des travaux publics. Ils ne pouvaient donner lieu à une ouverture de crédits supplémentaires qu'au profit du seul ministère des travaux publics. C'est par la suite que cette procédure a été étendue, d'une part, à toutes les dépenses d'intérêt public, et d'autre part, aux dons et legs attribués à l'État. V. H. MESSAGE, « La procédure des fonds de concours », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 254-255.

<sup>824</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 36 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 27 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 32 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 32 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 33 ;

concours, qui sont constitués des « contributions volontaires versées par des personnes morales ou physiques, et notamment par les bailleurs de fonds pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public, (ainsi que) des legs et des donations attribués à l'État »<sup>826</sup>, sont directement portés en recettes au budget. En conséquence, un crédit de même montant est ouvert par arrêté du ministre en charge des finances.

Comme le soulignait le professeur Jean-Pierre LASSALE, la procédure des fonds de concours fait échapper une masse importante de crédits à tout contrôle du parlement<sup>827</sup>. Au Bénin par exemple, pour la gestion 2013, ce sont ainsi 64231 millions qui ont fait l'objet de cette procédure<sup>828</sup>.

En réalité, sauf de rares exceptions, les fonds de concours ne sont pas retracés dans les lois de finances initiales. Il s'agit donc d'une procédure « peu propice à l'exercice du contrôle parlementaire »<sup>829</sup>.

Prenant conscience de cela, le législateur organique français (de 2001) a institué un encadrement de cette procédure. L'encadrement a d'abord porté sur la délimitation précise du contenu de cette catégorie<sup>830</sup>. Il est ensuite demandé au gouvernement de procéder à une évaluation des fonds de concours dans la loi de finances. Dans le même sens, les plafonds de dépenses fixés par cette loi doivent inclure les montants de crédits relatifs aux fonds de concours<sup>831</sup>. Un tel encadrement ne se retrouve pas dans les LOLF des États de l'Afrique occidentale francophone. Celles-ci se contentent d'instituer la procédure et d'ouvrir au

---

République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 33 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 32.

<sup>825</sup> Sous la réserve des évolutions connues par cette procédure avec l'adoption de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 (*v. infra*).

<sup>826</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 33.

<sup>827</sup> J. P. LASSALE, « La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs », art. précité, p. 21.

<sup>828</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013*, *op. cit.*, p. 78. En proportion, cette somme représente 7,42% du montant total des recettes exécutées au titre de ladite année.

<sup>829</sup> H. MESSAGE, « La procédure des fonds de concours », art. précité, p. 273.

<sup>830</sup> Il y a eu la réaffirmation du caractère non fiscal des fonds de concours et le remplacement de la procédure des « fonds de concours par assimilation » par celle d'« attribution de produits ». V. République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 17 et P. DAUTRY in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*, pp. 123-128.

<sup>831</sup> République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 17, précité : « Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges (...) incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours ».

pouvoir réglementaire la possibilité de modifier, par ce biais, le montant des crédits qui lui ont été accordés pour l'année.

En deuxième lieu, la technique des reports de crédits permet au gouvernement de disposer d'une importante réserve de crédits, en marge de ceux spécifiquement accordés par le parlement pour l'année budgétaire de référence. En effet, aux termes des LOLF, certains crédits non consommés peuvent être reportés sur l'année suivante<sup>832</sup>. Il s'agit essentiellement des autorisations d'engagement, des crédits de paiement liés aux dépenses d'investissement et des reliquats d'utilisation des fonds de concours. Le report s'explique par la recherche d'une continuité dans la réalisation de l'investissement envisagé, et, dans le cas des fonds de concours, le respect de l'intention de la partie versante<sup>833</sup>.

À cet égard, le choix de la Guinée d'interdire le report des autorisations d'engagement d'une année à l'autre<sup>834</sup> peut paraître surprenant. En pratique, ce choix a pour conséquence d'obliger les gestionnaires publics à engager la totalité du crédit dès la première année de réalisation de l'investissement, sous peine de voir le reliquat annulé. Il est malaisé de comprendre les motivations d'un tel choix, d'autant plus que les investissements s'étalent généralement sur plusieurs années. De même, leurs intrants peuvent éventuellement connaître une baisse de leurs montants les années ultérieures, ce qui serait favorable au gouvernement en cas de report. Cette sévérité dans l'encadrement des reports de crédits peut donc se révéler désavantageuse pour le gouvernement. Elle peut également être une source de gaspillage, surtout qu'une fois le crédit engagé, la tentation est grande pour les gestionnaires publics de mettre en œuvre tous les moyens afin de parvenir à le consommer entièrement. C'est cette pratique que le législateur sénégalais

---

<sup>832</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 27 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 22 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 26 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 23 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 24 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 24.

<sup>833</sup> Pour le Conseil constitutionnel français, le non-respect de cette condition est susceptible de « porter atteinte au droit de propriété garanti par l'article 2 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 ». Décision n° 2001-448 du 25 juillet 2001, cons. n° 47.

<sup>834</sup> République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 33.

qualifie de « dépense en épuisement de crédits »<sup>835</sup> et qu'il a tenté d'encadrer. Il en a fait une faute de gestion punissable par la Cour des comptes.

Quoiqu'il en soit, les reports de crédits, qui interviennent par un acte réglementaire, modifient parfois substantiellement les montants inscrits dans la loi de finances, et ceci à peine l'encre du législateur sèche. C'est ainsi qu'au Bénin, pour la gestion 2008, les reports de crédits d'investissement ont permis d'ajouter 366.844.000.000 FCFA aux 431.611.000.000 FCFA autorisés par le parlement dans la loi de finances initiale<sup>836</sup>. On aboutit ainsi à un montant de crédits ouverts près de deux fois supérieur à celui autorisé initialement par le parlement.

En dernier lieu, il y a les décrets d'avances. Leur origine remonte à une loi française du 25 mars 1817<sup>837</sup>. Comme leur nom l'indique, il s'agit de « décrets réglementaires permettant au gouvernement d'ouvrir, en cours d'exercice, des crédits supplémentaires en se substituant au parlement »<sup>838</sup>. Autrement dit, ce sont des décrets qui ont pour objet d'ouvrir des crédits additionnels à titre d'avances afin de permettre au gouvernement de faire face à des dépenses imprévues. Évidemment, le recours à cette procédure ne conserve son sens qu'en présence de crédits limitatifs. Pour les autres types de crédits, on a vu que divers autres assouplissements existaient.

Les conditions de mise en œuvre de la procédure des décrets d'avances sont assez variables en fonction des États. Elles sont révélatrices de la diversité qui caractérise certains pans de la matière financière dans l'espace couvert par cette étude.

D'abord, il y a les États dans lesquels les décrets d'avances ne peuvent être édictés qu'« en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national »<sup>839</sup>. Ensuite, il y a ceux dans lesquels le recours aux décrets d'avances n'est possible qu'« en cas de catastrophe ou de crise aiguë » *et* dans le strict respect de l'équilibre budgétaire. C'est notamment le cas

---

<sup>835</sup> République du Sénégal, *Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes*, art. 57.

<sup>836</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2008*, 2011, p. 13.

<sup>837</sup> G. CHAMPAGNE, « Avances », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 122.

<sup>838</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>839</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 26 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 22 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 23 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 23.

de la Guinée<sup>840</sup>. Le caractère cumulatif des conditions citées incite à penser que l'absence de référence à l'équilibre budgétaire dans le premier cas de figure n'est pas anodine. Cette absence est de nature à indiquer qu'au Bénin, tout comme au Mali et au Sénégal, le non-respect de l'équilibre de la loi de finances ne saurait faire obstacle à l'adoption d'un décret d'avances. C'est sans doute pour cette raison qu'il est exigé que cette procédure soit subordonnée non seulement à l'avènement d'une situation d'urgence, mais aussi revêtant le caractère d'une nécessité impérieuse d'intérêt national<sup>841</sup>.

Cette analyse est confortée par la situation du troisième groupe d'États identifiable de ce point de vue. Dans celui-ci, les décrets d'avances sont prévus pour couvrir deux cas<sup>842</sup> : celui de l'urgence, où l'équilibre budgétaire doit être obligatoirement préservé, et celui de l'urgence *et* la nécessité impérieuse d'intérêt national, où il peut être dérogé à l'équilibre budgétaire de la loi de finances. On assiste donc à la mise en place d'une gradation dans l'usage des décrets d'avances qui n'a pas cours dans les autres États. Cette gradation est fonction de la gravité de la situation et de son impact sur l'équilibre budgétaire.

L'existence des décrets d'avances traduit une nécessité : celle de permettre à l'exécutif, principal gestionnaire des finances de l'État, de parer à l'urgence en réalisant des dépenses qui ne sauraient attendre une prochaine réunion du parlement, des dépenses qui doivent être réalisées sans délai dans l'intérêt de la communauté. On retrouve le même souci relativement aux recettes dans certains États. Ainsi, au Mali, « des recettes non

---

<sup>840</sup> République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 31. L'expression « décret d'avances » n'est pas expressément utilisée, mais la procédure est identique.

<sup>841</sup> Paradoxalement, le législateur organique nigérien, malgré l'exigence de ces deux conditions cumulatives, a (comme le législateur organique guinéen susévoqué) davantage lié l'exécutif : les décrets d'avances ne doivent pas remettre en cause l'équilibre budgétaire. V. République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 21 : « En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, par dérogation, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris en conseil des ministres, sans affecter l'équilibre budgétaire de l'année... ».

Cet excès de rigueur peut, pendant l'exécution de la loi de finances, se révéler préjudiciable, certaines circonstances exceptionnelles exigeant de se soustraire au respect de l'équilibre. Il faut rappeler, à ce propos, une pensée d'HAMILTON rapportée par M. TIRARD, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *Revue Pouvoirs*, n° 140, 2012, p. 106 : « Les hommes politiques sages doivent prendre garde d'enchaîner le gouvernement par des restrictions qui ne peuvent être observées ; ils savent que chaque infraction aux lois fondamentales, quoique dictée par la nécessité, altère le respect (...) pour la constitution de leur pays, et forme un précédent pour d'autres infractions qui ne seront plus justifiées par la nécessité, tout au moins, par une nécessité aussi impérieuse et aussi évidente ».

<sup>842</sup> République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 14 et République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 25.

prévues par une loi de finances initiale peuvent être liquidées ou encaissées à condition d'être autorisées par un décret pris en conseil des ministres et régularisées dans la plus prochaine loi de finances »<sup>843</sup>.

Cette souplesse introduite dans la gestion des autorisations budgétaires devrait logiquement contribuer à une effectivité plus grande de celles-ci. Ce n'est pas toujours le cas en pratique. Les procédures dérogatoires prévues sont mises en œuvre avec de nombreuses irrégularités.

## **B- Des irrégularités dans l'usage des procédures**

Il est unanime que les décrets d'avances permettent au gouvernement de se substituer au parlement en ouvrant lui-même des crédits supplémentaires en cours d'année. C'est en cela qu'ils peuvent être qualifiés de « véritables actes législatifs »<sup>844</sup> édictés par voie réglementaire, ou, à tout le moins, d'« actes quasi législatifs »<sup>845</sup>. Ainsi qualifiés, les décrets d'avances représentent une technique délicate et susceptible d'entamer sérieusement, en cas d'abus, les pouvoirs dont dispose le parlement en matière budgétaire<sup>846</sup>. C'est ce qui justifie l'encadrement de leur utilisation par les législations organiques relatives aux lois de finances.

Comparativement à celui d'autres États, l'encadrement se révèle assez souple en Afrique de l'Ouest francophone<sup>847</sup>. Il n'est exigé aucun avis préalable<sup>848</sup> et les décrets

---

<sup>843</sup> République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 3. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 6 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 4.

<sup>844</sup> Ph. SEGUIN cité par R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 271.

<sup>845</sup> M. BERMOND in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>846</sup> « De tous les moyens réglementaires dont dispose le gouvernement pour gérer les autorisations budgétaires, c'est la technique des décrets d'avances qui porte le plus atteinte aux prérogatives du parlement ». G. CHAMPAGNE, « Avances », art. précité, p. 122.

« Les décrets d'avances constituent, de prime abord, une atteinte radicale à l'autorisation parlementaire ». A. BAUDU, « L'exécution administrative et comptable de la loi de finances », art. précité, p. 83.

<sup>847</sup> V. à titre comparatif, République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 13 : En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État, et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. À cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne

d'avances ne sont pas limités à une fraction donnée des masses budgétaires<sup>849</sup>. Les seules conditions expressément posées ont trait à l'existence d'une situation caractérisée par l'urgence et la soumission du décret au parlement pour ratification. Bien que minimal, cet encadrement de la procédure des décrets d'avances paraît encore trop contraignant pour les exécutifs nationaux qui s'en affranchissent à plusieurs occasions.

Ainsi, en Côte d'Ivoire, en 2011, diverses modifications des masses budgétaires sont intervenues en cours d'exécution. Mais, en lieu et place de décrets d'avances, c'est la formule des arrêtés qui a été choisie par le pouvoir exécutif. Cet état de choses a été stigmatisé par la juridiction financière dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances<sup>850</sup>. Ce n'était d'ailleurs pas la première fois puisqu'une pareille situation avait été dénoncée par elle en 2010<sup>851</sup>.

Cette situation est à rapprocher de celle prévalant au Bénin où, malgré les nombreux dépassements observés chaque année sur les lignes budgétaires dotées de crédits limitatifs, aucun décret d'avances n'est adopté par l'exécutif. Le plus surprenant est que la juridiction financière ne manque pas d'appeler l'attention de l'exécutif sur cette pratique contrevenant aux règles établies. Il ressort de son rapport sur l'exécution de la loi de

---

peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.

La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en conseil des ministres sur avis du Conseil d'État. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du parlement.

<sup>848</sup> Le Niger fait exception en exigeant un avis préalable conforme de l'Assemblée nationale (ou de la commission des finances en intersession) avant le recours à cette procédure. V. République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 21.

<sup>849</sup> La Côte d'Ivoire fait exception en limitant à 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, le montant cumulé des crédits pouvant être ouverts par cette voie (en cas d'urgence). V. République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 25.

<sup>850</sup> « De ce qui résulte des dispositions de l'article cité ci-dessus (art. 23 de la directive de l'UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances), les modifications intervenues en cours d'exécution du budget de l'État de l'an 2011 auraient pu intervenir par des décrets d'avances, ouvrant des crédits supplémentaires, lesquels auraient fait l'objet d'une loi de finances rectificative à soumettre à la ratification de l'Assemblée nationale ». Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2011*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>851</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2010*, *op. cit.*, p. 19-20.

finances pour 2010 que des dépassements de dotations ont été observés sur plusieurs chapitres budgétaires, sans qu'aucun décret d'avances ne soit intervenu<sup>852</sup>. Dénoncée depuis les premiers rapports de cette juridiction<sup>853</sup>, cette carence devrait avoir été, en principe, corrigée depuis bien longtemps. Mais, par une sorte d'atavisme commandant le rejet absolu d'une technique pourtant consacrée par le droit financier national, l'exécutif continue de ne pas adopter de décret d'avances.

C'est le lieu de remarquer que les dépassements de crédits constituent une situation courante dans les pays d'Afrique occidentale francophone. En dépit des dispositions juridiques comminatoires<sup>854</sup> mettant à la charge des responsables les dépenses engagées ou exécutées sciemment au-delà des crédits ouverts, on continue d'assister à de tels dépassements. C'est relativement aux dépenses de personnel qu'ils sont les plus flagrants, à telle enseigne que la Cour des comptes du Sénégal a pu regretter la « récurrence de dépassements relativement importants concernant les dépenses de personnel »<sup>855</sup>. La Cour des comptes du Togo, quant à elle, a jugé utile de rappeler que « les dépenses de personnel étant des dépenses limitatives et non évaluatives, elles doivent être exécutées dans le strict respect des autorisations budgétaires »<sup>856</sup>.

Néanmoins, le problème de la faible maîtrise des dépenses de personnel n'est pas propre aux pays d'Afrique occidentale francophone. Au Maroc par exemple, son ampleur était telle que le gouvernement a dû lancer une opération de départ volontaire à la retraite

---

<sup>852</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 96.

<sup>853</sup> V. Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2004*, 2009, p. 123 : « La Cour relève, depuis le rapport 1998 (le premier rapport sur l'exécution de la loi de finances), le non-respect par le gouvernement de la prohibition de l'exécution des crédits limitatifs au-delà des autorisations budgétaires reçues de l'Assemblée nationale. » et p. 126 : « Dans ses précédents rapports sur l'exécution de la loi de finances, la Cour avait fustigé l'utilisation équivoque d'un mécanisme de régulation budgétaire non mis en œuvre, à savoir les décrets d'avances, pour justifier des demandes de crédits en fin de gestion afin de couvrir des dépassements ».

<sup>854</sup> V. par exemple, l'article. 38 de la loi de finances burkinabé pour 2013 : « Il est interdit, sous peine de forfaiture, aux administrateurs de crédits et à tout fonctionnaire de prendre sciemment (...) des mesures ayant pour objet d'engager ou d'exécuter des dépenses au-delà des crédits ouverts. Les dépenses engagées ou exécutées dans de telles conditions sont mises à la charge du responsable. ».

<sup>855</sup> Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011*, *op. cit.*, p. 70. V. aussi Cour des comptes (Burkina-Faso), *Rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2011*, *op. cit.*, p. 16 et Cour des comptes (Togo), *Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État, gestion 2010*, 2013, p. 28.

<sup>856</sup> Cour des comptes (Togo), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2012*, *op. cit.*, p. 47.



en 2005 afin de réduire les effectifs de la fonction publique. Mais, paradoxalement, il a été remarqué qu'en 2011, les effectifs ont augmenté de 8% et la masse salariale de 56%<sup>857</sup>.

Parfois, ce n'est pas simplement à un dépassement de crédits, c'est-à-dire à une utilisation d'un montant supérieur à celui autorisé par le parlement que le gouvernement procède. Il se rend coupable de ce qui a été qualifié de « dépassement budgétaire »<sup>858</sup>. Il s'agit d'une pratique par laquelle l'exécutif procède à un engagement, ou même à un paiement de dépenses qui n'avaient pas été prévues en loi de finances<sup>859</sup>. Il va de soi qu'une telle pratique viole le principe de l'antériorité budgétaire<sup>860</sup>. Elle est pourtant notable dans l'espace étudié. Ainsi, la Chambre des comptes béninoise a pu constater « une persistance de la pratique d'exécution de dépenses en l'absence d'autorisation budgétaire »<sup>861</sup>. Va dans le même sens le constat de la Cour des comptes sénégalaise faisant état de « dépenses d'investissement non autorisées »<sup>862</sup> en 2007.

Au-delà du dépassement des crédits initialement accordés, les décrets d'avances doivent correspondre à une situation d'urgence. Ces actes réglementaires dérogatoires ne sauraient se concevoir hors le cas de l'urgence. À défaut, il reviendrait au gouvernement de solliciter l'autorisation formelle de l'Assemblée nationale avant toute addition de nouveaux crédits à ceux ouverts.

À cette étape, surgit une difficulté liminaire liée à la détermination du contenu exact de la notion d'urgence. *A priori*, il s'agit du caractère d'une chose dont on doit s'occuper sans retard<sup>863</sup>. En vérité, l'urgence est une notion peu claire. En matière budgétaire, elle se prête à une instrumentalisation de la part du gouvernement afin de

---

<sup>857</sup> N. BENSOUDA, « Les finances de l'État au Maroc : entre l'ambition, la prévision et l'exécution », in M. BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 59-60.

<sup>858</sup> I. DIALLO, « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire », art. précité, p. 23.

<sup>859</sup> Par analogie, de telles pratiques sont aussi observables en matière de recettes. V. par exemple, Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013*, op. cit., p. 78, où il est dénoncé « la persistance de la pratique de recettes extrabudgétaires ».

<sup>860</sup> Cf. *supra*, L'objet de l'étude (dans l'introduction).

<sup>861</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013*, op. cit., p. 72 : « Comme pour les gestions antérieures et en dépit de ses observations, la Chambre a noté l'exécution de dépenses en l'absence d'autorisation budgétaire ». V. aussi *ibid.*, p. 46.

<sup>862</sup> Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011*, op. cit., p. 52. Pareillement, en 2010, des dépenses à hauteur de 8,72 milliards de FCFA ont pu être réalisées sur un compte spécial du trésor non doté de crédits. Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2012*, op. cit., p. 52.

<sup>863</sup> *Dictionnaire Le Petit Robert de la langue française*, op. cit., urgence.

répondre à deux préoccupations conjoncturelles : « un calibrage mal approprié des crédits ouverts en loi de finances initiale ; le financement en cours de gestion de certaines priorités gouvernementales »<sup>864</sup>. De plus, *de facto*, le gouvernement est seul juge de l'urgence. « Il y a urgence quand le gouvernement le décide »<sup>865</sup>. L'urgence déclarée peut donc être réelle ou correspondre simplement à une commodité, à des erreurs de prévision. De cette imprécision de la notion d'urgence à l'avènement de nombreuses dérives, le pas a été vite franchi dans certains États de l'espace étudié.

La condition du Sénégal sur ce plan illustre bien les dérives qui ont cours. Non seulement les décrets d'avances y sont nombreux<sup>866</sup>, mettant en cause le caractère exceptionnel de cette procédure, mais ils sont également tardifs pour certains<sup>867</sup>. Ce dernier trait est de nature à faire douter de la pertinence d'ouvrir des crédits supplémentaires puisque l'on est à une période où l'arrêt des opérations budgétaires se profile ou est déjà effectué. En effet, à quoi sert-il de mettre en place des crédits dont on sait qu'ils ne seront pas consommés avant l'expiration de l'année budgétaire ? Sauf à vouloir créer, de manière illicite, une réserve de crédits pour l'année suivante, il y a là la manifestation d'une gestion peu planifiée des autorisations budgétaires.

Une telle dérive a d'ailleurs été dénoncée par la juridiction financière togolaise qui a constaté qu'en 2010, même en l'absence de décrets d'avances, les crédits initialement ouverts auraient été suffisants pour l'exécution de l'ensemble des dépenses finalement réalisées pour le compte de cette année. L'édition de décrets d'avances n'a donc eu pour

---

<sup>864</sup> M. BERMOND in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*, p. 99.

<sup>865</sup> R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 272.

<sup>866</sup> Pour le compte de l'année 2012, ce sont plus d'une vingtaine de décrets d'avances qui ont été adoptés. V. l'article 20 de la première loi de finances rectificative pour 2013. V. aussi A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques*, *op. cit.*, p. 63 : « Les lois de finances rectificatives de 2010 ont, en outre, ratifié un total de 42 décrets d'avances, dont 21 pris en 2009. Le montant total des crédits ratifiés s'élève à près de 75 milliards, dont 42 milliards au titre des décrets pris en 2009. ».

De même, au Burkina-Faso, ce sont près d'une vingtaine de décrets d'avances qui ont été adoptés en 2011. Cour des comptes (Burkina-Faso), *Rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2011*, *op. cit.*, pp. 90-92.

<sup>867</sup> Par exemple, le décret n° 01624 du 31 décembre 2008.

conséquence que d'aggraver le déficit budgétaire. Il n'en est résulté aucune amélioration de l'exécution des dépenses ayant fait l'objet de complément<sup>868</sup>.

En ce qui concerne l'urgence à proprement parler, malgré le flou relatif de cette notion évoqué précédemment, flou qui profite au gouvernement, c'est une condition qui n'est pas toujours remplie. Que ce soit au Sénégal ou au Togo, des réserves ont pu être formulées à cet égard. À titre d'exemple, la juridiction financière togolaise a relevé, concernant l'augmentation du capital de deux banques par la procédure de crédits ouverts par décrets d'avances, que « le caractère urgent de cette opération peut difficilement être justifié dans la mesure où le processus de privatisation des banques nationales avait déjà démarré bien avant 2009 et que tous les engagements du gouvernement étaient connus au moment de l'élaboration du budget 2010 »<sup>869</sup>.

La soumission des décrets d'avances au parlement lors de sa plus proche session ou dans la loi de finances la plus proche est également une condition posée pour la validité desdits décrets. On peut supposer que le non-respect de cette condition entraînerait la caducité des crédits ouverts. Il en serait de même au cas où le parlement refuserait la ratification de décrets d'avances adoptés par le gouvernement. Cela constituerait d'ailleurs un désaveu pour l'exécutif.

Toutefois, en pratique, on est contraint d'admettre « l'absence de conséquences effectives en cas de non-ratification des décrets d'avances »<sup>870</sup>. En effet, au moment où la ratification est demandée, les crédits correspondants ont, le plus souvent, déjà été consommés. Il n'est donc guère possible d'y revenir, si ce n'est pour envoyer un signal pour l'avenir à l'exécutif. Conscient de cette absence de répercussion immédiate, l'exécutif ne s'empresse pas toujours de faire ratifier les décrets d'avances adoptés. Ainsi, un décret adopté en février 2012 a pu être ratifié en juin 2013<sup>871</sup>, donc bien après l'avènement de la

---

<sup>868</sup> Cour des comptes (Togo), *Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État, gestion 2010*, 2013, pp. 53-54.

<sup>869</sup> *Ibid.*, p. 50. V. aussi Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011, op. cit.*, pp. 72-73 et A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques, op. cit.*, p. 63.

<sup>870</sup> A. BAUDU, « L'exécution administrative et comptable de la loi de finances », art. précité, p. 83.

<sup>871</sup> Le décret d'avances sénégalais n° 2012-278 du 16 février 2012 a été ratifié par la loi de finances rectificative du 28 juin 2013 (art. 20).

loi de finances la plus proche. Parfois, aucune ratification n'est même demandée au parlement<sup>872</sup>.

Pareillement, l'usage des procédures de report de crédits et de fonds de concours connaît des insuffisances non négligeables. Pour reprendre les termes de la Chambre des comptes du Bénin, « la mise en œuvre par le ministère des finances (de la procédure des fonds de concours) comporte des biais »<sup>873</sup>. Quant aux reports de crédits, ils font aussi l'objet d'irrégularités identifiables à plusieurs niveaux.

Il y a d'abord les cas de discordances graves et répétitives entre les montants inscrits dans les différents documents de reddition des comptes. La Chambre des comptes du Bénin a ainsi relevé « qu'en 2010, deux montants différents ont été inscrits au titre des reports de crédits : l'un concernant les reports de crédits retenus au projet de loi de règlement (416.134 millions), et l'autre (436.409 millions) représentant les actes pris en justification »<sup>874</sup>. Elle a ajouté qu'« il s'agit d'une anomalie relevée à maintes reprises par la juridiction qui ne comprend pas que des montants différents soient portés pour le même report de crédits dans deux projets de loi de règlement successifs, et que les actes pris ne soient en adéquation avec aucun des deux montants »<sup>875</sup>.

Il y a ensuite les cas dans lesquels les montants reportés ou la date de réalisation du report sont anormaux. À titre d'exemple, en 2007, au Sénégal, le montant des crédits reportés était supérieur à celui des crédits disponibles à fin 2006<sup>876</sup>. Se rapproche de cette situation le cas dans lequel le gouvernement procède à « l'annulation de l'ensemble des crédits non consommés et la constitution, en même temps, de report de crédits sur l'exercice suivant »<sup>877</sup>. En ce qui concerne la date, un arrêté de report de crédits a pu intervenir le 31 décembre (de l'année à laquelle les crédits sont reportés) au Sénégal<sup>878</sup>.

---

<sup>872</sup> V. Cour des comptes (Burkina-Faso), *Rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2011*, *op. cit.*, p. 93 et Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2012*, *op. cit.*, pp. 47 et 51.

<sup>873</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 89.

<sup>874</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>875</sup> *Ibid.*

<sup>876</sup> Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>877</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013*, *op. cit.*, p. 71.

<sup>878</sup> Arrêté n° 8253/MEF/DGF/DDI du 31 décembre 2002 portant report de crédits du budget d'investissement.

Cette situation a été très critiquée. Pour limiter la répétition de telles irrégularités, un décret a par la suite été adopté<sup>879</sup>.

Il y a enfin les cas dans lesquels les montants de crédits reportés sont excessifs. Aucune limite maximale n'étant définie<sup>880</sup>, il ne s'agit certainement pas de la méconnaissance d'une obligation juridique par l'exécutif. Mais, sur un plan moral, il est possible de mettre en doute la bonne foi d'un gouvernement qui reporte, concernant les dépenses en capital, des crédits d'un montant presque équivalent à ceux votés par le parlement<sup>881</sup>. Cette dernière hypothèse est parfois doublée d'une constance dans le report<sup>882</sup>, rendant l'irrégularité davantage blâmable.

### Conclusion du chapitre 1

L'existence de procédures dérogatoires dans le cadre de l'exécution de la loi de finances a pour but de rendre suffisamment souple et efficace la concrétisation de l'autorisation budgétaire. Cet objectif commande que le pouvoir exécutif puisse modifier, par le biais de règlements, la consistance de l'autorisation budgétaire. Mal encadrée, cette possibilité ouvre la voie à de nombreux abus. C'est la raison pour laquelle s'il existe au sein de la doctrine un consensus autour de la reconnaissance d'une telle prérogative au profit du pouvoir exécutif, les auteurs apparaissent moins consensuels quant à l'ampleur qu'il faut lui accorder. La crainte des abus développe chez plusieurs d'entre eux une certaine circonspection à l'égard des mécanismes de modulation de l'autorisation budgétaire.

---

<sup>879</sup> République du Sénégal, *Décret n° 2009-192 du 27 février 2009 relatif aux reprises en engagements et aux reports des crédits du budget général*. Aux termes de son article 9, les reports de crédits doivent intervenir avant le 31 mars de l'année qui suit la gestion.

<sup>880</sup> Au Sénégal toutefois, le décret précité (art. 6) limite le niveau des crédits reportables à 5% du montant total des crédits de l'année. Mais, cette limitation ne figure pas dans la LOLF, ce qui a été à l'origine de controverses quant à sa validité. V. A. DIOUKHANÉ, *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>881</sup> En 2010, au Bénin, les crédits votés par le parlement, pour les dépenses en capital, s'élevaient à 469.191 millions tandis que ceux reportés, pour le même type de dépenses, étaient de 403.257 millions. *In fine*, on aboutit donc à un montant total de crédits près de deux fois supérieur à celui voté par le parlement. V. Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 80.

<sup>882</sup> « Une masse importante de crédits reportés antérieurement à la gestion 2009 n'a pas été utilisée et a fait l'objet d'un nouveau report à fin 2010. De report en report, il est à craindre que les activités / projets concernés ne soient point exécutés alors qu'ils ont fait l'objet d'autorisation budgétaire et les besoins qui les ont suscités resteront non satisfaits. ». *Ibid.*, p. 81.

La pratique tend à leur donner raison en apportant un fondement empirique à leurs craintes. En Afrique occidentale francophone notamment, la possibilité d'adaptation de l'autorisation budgétaire par voie réglementaire semble fournir l'alibi d'une banalisation de cette dernière.

Face à cette situation, il est possible d'envisager de limiter la liberté du pouvoir exécutif en ce qui concerne les modifications budgétaires en cours d'exécution. Cette voie ne serait pas sans inconvénient. Elle compliquerait davantage la tâche de l'administration. Mais, elle pourrait introduire plus de sérieux et de discipline dans l'exécution budgétaire. Dans le même sens, les dérives pourraient être contenues dans des proportions raisonnables par un contrôle optimal de l'exécution de la loi de finances. Or, ce n'est actuellement pas le cas dans l'espace étudié. Le contrôle du respect des autorisations budgétaires apparaît peu fiable.

## CHAPITRE 2 : UN CONTRÔLE PEU FIABLE

« Il ne saurait y avoir de système démocratique de gouvernement sans transparence ni obligation de rendre compte »<sup>883</sup>. Ainsi, la reddition des comptes, qui n'est possible sans un système de contrôle efficace, apparaît consubstantielle à l'État démocratique. Or, c'est à cette catégorie d'État que tous ceux de l'espace étudié ont formellement proclamé leur adhésion<sup>884</sup>. On peut dès lors comprendre l'existence en leur sein d'un système de contrôle, surtout en matière de finances publiques.

De manière traditionnelle, le contrôle des finances publiques renvoie à l'idée de « vérification, c'est-à-dire le fait de s'assurer qu'une chose est bien telle qu'on l'a déclarée ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme donnée »<sup>885</sup>. Il est marqué par une grande diversité<sup>886</sup>. Sa finalité est essentiellement de permettre « la chasse aux gaspillages et la recherche d'une dépense plus efficace »<sup>887</sup>. En cela, le contrôle des finances publiques recouvre une importance capitale pour les États étudiés, où la pénurie des ressources financières est une donnée constante de la vie nationale. Plus encore, le contrôle des finances publiques fournit souvent l'alibi d'un contrôle plus vaste, car, comme le rappelle

---

<sup>883</sup> H. YAMAMOTO, *Les outils du contrôle parlementaire : étude comparative portant sur 88 parlements nationaux*, Genève, Union interparlementaire, 2007, p. 7.

<sup>884</sup> Ils sont tous signataires de la *Déclaration de Bamako sur la démocratie* du 3 novembre 2000.

<sup>885</sup> F. J. FABRE, *Le contrôle des finances publiques*, Paris, PUF, 1968, p. 8.

<sup>886</sup> Sur la classification du contrôle des finances publiques, v. A. BARILARI, *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, Paris, LGDJ, 2003, 180 p. ; J. L. ALBERT, *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 159-221 ; A. BAUDU, « Organismes et contrôles des finances de l'État », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, pp. 91-102 ; L. PHILIP, « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 19-21 et L. TROTABAS et J. M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, pp. 127-143.

De façon générale, les auteurs font reposer leur classification sur plusieurs critères. Il y a ceux de la nature du contrôle (contrôles administratif / juridictionnel / parlementaire), la position de l'organe de contrôle (contrôle interne ou « endo-contrôle » / contrôle externe ou « exo-contrôle »), la catégorie d'agents contrôlés (contrôles sur les ordonnateurs / sur les comptables publics), la finalité du contrôle (contrôles de régularité / de performance), le moment du contrôle (contrôles *a priori* / *a posteriori*)... Sur ce dernier point, les avis divergent. Certains auteurs préfèrent ranger le contrôle en cours d'exécution, à l'instar de celui effectué par le comptable public, dans une catégorie distincte, celle du « contrôle concomitant ». C'est le cas par exemple de M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, *op. cit.*, p. 113. D'autres préfèrent incorporer ce type de contrôle dans la catégorie du « contrôle *a priori* ». C'est le cas de M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 451.

<sup>887</sup> A. BARILARI, *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, *op. cit.*, p. 12.

le professeur Pascal JAN, « contrôler les finances publiques, c'est aussi contrôler les politiques gouvernementales »<sup>888</sup>.

Au regard de son importance, on a pu se réjouir de la ferveur manifestée sur ce point par les premiers dirigeants africains après les indépendances<sup>889</sup>. Au niveau de l'État, l'option d'un contrôle effectif du respect des autorisations budgétaires était alors présentée comme la seule voie possible pour une gestion vertueuse. À l'évidence, cette profession de foi s'est estompée au fil des années, ne laissant derrière elle que les vestiges d'un système de contrôle à la fiabilité douteuse. L'examen des faiblesses du contrôle de l'exécution budgétaire, tant au niveau parlementaire (section 1) qu'à celui « extraparlémentaire » (section 2), permet de mieux se convaincre de cette réalité.

### **Section 1 : Les vicissitudes du contrôle parlementaire**

Le contrôle de l'action gouvernementale<sup>890</sup> est l'une des fonctions inhérentes à toute assemblée de représentants du peuple. Récemment affirmée de façon expresse dans la constitution française<sup>891</sup>, elle figure depuis 1990 dans celle béninoise<sup>892</sup>. Qu'elle soit affirmée expressément ou non, elle représente une mission indissociable de l'institution parlementaire.

Le contrôle parlementaire des finances publiques en constitue une des variétés. Il regroupe toutes les interventions du parlement visant à assurer la gestion régulière des deniers publics. À l'origine du parlement, il en constitue aujourd'hui encore l'une des justifications essentielles.

---

<sup>888</sup> P. JAN, « Parlement et cour des comptes », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 109.

<sup>889</sup> V. D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 29.

<sup>890</sup> Sur la définition et les modalités de ce dernier, on pourra lire H. YAMAMOTO, *Les outils du contrôle parlementaire : étude comparative portant sur 88 parlements nationaux*, op. cit., pp. 9-10

<sup>891</sup> C'est la révision constitutionnelle du 24 juillet 2008 qui a modifié l'article 24 de la constitution française de sorte à y inscrire les missions de contrôle et d'évaluation du parlement. À vrai dire, il s'agit moins de la création de fonctions nouvelles que de la consécration de celles existantes auparavant, mais non inscrites, de façon formelle, dans la constitution. V. à ce sujet, A. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », art. précité, p. 112 et P. HOUILLON, « Le contrôle extraordinaire du parlement », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 61.

<sup>892</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 79 : « Il exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du gouvernement ». V. aussi République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 84 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 72 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 90 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 81.



Sa déclinaison usuelle fait de lui un contrôle *a posteriori*, même s'il a pu être soutenu qu'il revêtait la forme d'un contrôle *a priori* lorsqu'il intervenait en cours d'exécution<sup>893</sup>. En effet, même intervenant pendant l'exécution des autorisations budgétaires, ce contrôle demeure *a posteriori*, car il fait suite à l'exécution d'une opération financière donnée. Le seul cas dans lequel la question présente une difficulté est celui relatif au vote du projet de loi de finances. Si l'on admet avec le professeur Loïc PHILIP que « l'autorisation, c'est aussi un contrôle »<sup>894</sup>, alors l'on devra logiquement admettre l'idée d'un contrôle parlementaire *a priori*. Tel n'est pas forcément le cas. À bien y voir, « l'examen d'un projet de loi de finances n'est pas du contrôle, mais une procédure de décision qui s'accompagne de la nécessaire vérification des assertions et des informations produites à cet effet par le gouvernement »<sup>895</sup>. Ce point de vue reste discutable, mais il permet de circonscrire la notion de contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire et d'en faire une lecture plus pertinente.

Cette précision faite, on remarquera que les procédures instituées dans ce cadre ne sont pas véritablement efficaces (paragraphe 1). Cette inefficacité est aggravée par la paralysie engendrée en pratique par le fait majoritaire (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : L'inefficacité des procédures instituées**

Les procédures de contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de finances sont variées. Il est possible de les regrouper en deux catégories en distinguant les procédures « générales » de contrôle et la procédure de la loi de règlement. Cette dernière est spécifique au domaine budgétaire. Son importance sur le plan de la théorie financière contraste singulièrement avec le désintérêt que manifestent les parlementaires ouest-africains francophones à son égard (B). Quant aux procédures dites générales, elles ne sont

---

<sup>893</sup> « Concrètement, le contrôle parlementaire peut s'effectuer en cours d'année budgétaire, il s'agit alors d'un contrôle parlementaire *a priori*, ou lors du vote du projet de loi de règlement (...), il s'agit dans ce cas d'un contrôle *a posteriori*. » (sic). L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, op. cit., p. 78.

<sup>894</sup> L. PHILIP, « Introduction », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, p. 7. V. aussi M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, op. cit., pp. 30 et 51 ; J. P. CAMBY, « Le contrôle parlementaire des dépenses budgétaires », in M. BOUVIER (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques : actes de la deuxième université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2006, p. 160 et A. QUINT, *L'autorisation de dépenses de l'État : une procédure de contrôle parlementaire*, Thèse de doctorat en droit, Université Lille, 2005, 478 p.

<sup>895</sup> R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du "gouvernement général" », art. précité, p. 131.

pas spécifiques à un domaine donné. Le parlement reste libre de les activer dans n'importe quel domaine. Il peut, de ce fait, décider de les utiliser afin de vérifier le respect par l'exécutif des autorisations budgétaires accordées. À ce niveau également, le constat est décevant. Il est celui d'un usage déficient de ces procédures par les parlementaires ouest-africains francophones (A).

### **A- Un usage déficient des procédures générales**

D'emblée, il faut écarter les procédures qui ont trait à ce qui est qualifié, dans les régimes parlementaires, de « contrôle-sanction »<sup>896</sup>. Ces procédures ont la particularité d'aboutir à la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale par le biais d'une question de confiance ou d'une motion de censure<sup>897</sup>. Certes, il s'agit de procédures d'une grande importance et dont la mise en œuvre emporte des conséquences graves. Mais, leur rareté bien connue en matière budgétaire<sup>898</sup> n'autorise pas à effectuer une véritable analyse les concernant. Par suite, les procédures générales dont il sera question sont celles communément rangées dans la catégorie du « contrôle-information ». Ces procédures sont caractérisées par leur absence d'effectivité en matière strictement budgétaire (1), mais aussi par de nombreuses lacunes dans les autres domaines (2).

#### **1- Des procédures non-effectives en matière budgétaire**

Les procédures dites de « contrôle-information » sont d'ordinaire prévues par les constitutions nationales et les règlements intérieurs des parlements. Cette consécration à un niveau élevé de l'ordre juridique témoigne de leur importance. C'est qu'elles sont jugées indispensables à l'équilibre des pouvoirs.

---

<sup>896</sup> « Une distinction de type pédagogique est généralement faite entre contrôle ordinaire, de type informatif, et contrôle extraordinaire, qui revêt un caractère de sanction, le premier étant commun aux deux formes de régime, parlementaire et présidentiel, le second propre au seul régime parlementaire ». P. LAUVAUX, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 23.

<sup>897</sup> C. BIDEGARAY et C. EMERI, *La responsabilité politique*, Paris, Dalloz, 1998, 137 p. Pour une étude de la mise en œuvre de ces procédures en Afrique occidentale francophone, lire K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, *op. cit.*, pp. 179-184 et 353-366.

<sup>898</sup> Un inventaire réalisé dans l'espace étudié conduit à la conclusion que ces procédures n'ont, ces dernières années, jamais été utilisées spécifiquement en rapport avec une question de non-respect de l'autorisation budgétaire. Nos conclusions dans ce cadre ont été confortées par une étude réalisée à l'échelle continentale. Elle révèle que, « bien qu'un vote de censure à l'encontre du gouvernement puisse, en théorie, être voté sur une question budgétaire, en pratique, cela n'est jamais arrivé ». CABRI, *Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : Un rapport d'état d'avancement*, *op. cit.*, p. 37.

Aux termes de l'article 82 de la constitution ivoirienne, ces procédures sont celles de la question orale, de la question écrite et de la commission d'enquête. Elles sont citées, à quelques variantes près, par les constitutions des autres États étudiés. Les variations tiennent à l'ajout de moyens comme la question d'actualité<sup>899</sup> et l'interpellation<sup>900</sup>, ou au retrait de certains d'entre eux<sup>901</sup>.

En pratique, la variété de ces procédures détonne avec l'usage qu'en fait le parlement. Sans doute, un peu partout, les parlements font l'objet de critiques concernant l'exercice de leur mission de contrôle<sup>902</sup>, mais en Afrique de l'Ouest francophone, ces critiques acquièrent une résonance plus grande. Le parlement est accusé de faillir, sinon de défaillir, dès qu'il se retrouve en situation d'user de ses pouvoirs constitutionnels de contrôle de l'action gouvernementale.

En matière exclusivement budgétaire, la déficience est davantage accentuée. C'est ainsi qu'on a rarement vu une question consistant à demander au gouvernement de justifier un dépassement sur une ligne budgétaire, ou encore le report sur l'année suivante d'une masse de crédits plus importante que celle non consommée. La même situation prévaut en ce qui concerne les commissions d'enquête et autres moyens de contrôle dont dispose le parlement. Peut-être est-ce dû à l'existence du moyen de contrôle postérieur que constitue la loi de règlement ? Mais, à en juger par le désintérêt des parlementaires ouest-africains francophones à l'égard de cette loi<sup>903</sup>, cette justification ne paraît pas entièrement satisfaisante.

Au demeurant, c'est un secret de polichinelle que le contrôle budgétaire du parlement en cours d'exécution est lacunaire. L'une des difficultés pour le chercheur réside dans son incapacité à apprécier l'ampleur réelle desdites lacunes. En effet, une telle appréciation suppose qu'il dispose de l'existant, c'est-à-dire des rapports de contrôle ou

---

<sup>899</sup> République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 111.

<sup>900</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 113.

<sup>901</sup> République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 96.

<sup>902</sup> Un exemple est donné par J. Ph. FELDMAN, « Le contrôle parlementaire de la dépense publique et le droit constitutionnel », art. précité, p. 10 : « (En France,) que le parlement ne contrôle pas la dépense publique ne saurait être considéré comme une surprise. Le libellé est exact : ce n'est pas qu'il ne la contrôle plus, il ne la contrôle pas, car il ne l'a jamais véritablement contrôlée. ». L'auteur se réfère notamment à la non-convocation des états généraux sous l'ancien Régime, l'omnipotence du parlement lors du vote du budget rendant l'activité de contrôle secondaire sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> République, la mise en place de mécanismes de parlementarisme rationalisé sous la V<sup>e</sup> République, etc.

<sup>903</sup> Cf. *infra*, première partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1, B.

autres documents retraçant les contrôles effectués. Ce n'est pas toujours le cas. Parfois, ce sont même des missions officielles d'évaluation qui se plaignent de n'avoir pu accéder auxdits documents<sup>904</sup>.

En tout état de cause, on peut, sans véritable risque de se tromper, émettre l'hypothèse d'un faible recours aux procédures générales de contrôle en matière budgétaire<sup>905</sup>. Cette hypothèse a pu justifier, lors d'une étude portant sur la gestion des finances publiques en Afrique de l'Ouest, une exclusion délibérée de celles-ci lors de l'inventaire des moyens de contrôle dont dispose le parlement dans ce cadre<sup>906</sup>. Cette mesure semble extrême. Elle traduit cependant une réalité : celle du « délabrement » des procédures générales de contrôle en matière budgétaire.

Cette constatation est difficilement contestable. Néanmoins, étant donné que ces procédures constituent une arme potentielle<sup>907</sup> du parlement dans le domaine budgétaire, il n'est pas inintéressant d'examiner leur utilisation de façon générale. Là encore, le constat n'est pas de nature à rassurer, quel que soit le type de procédure considéré.

## **2- Des procédures généralement lacunaires**

Les questions orales sont des moyens permettant à un parlementaire d'interroger le gouvernement sur un point précis de sa politique. Elles revêtent une forme qui permet d'instaurer un dialogue entre le parlement et le gouvernement. Lorsqu'elles sont avec

---

<sup>904</sup> « La mission qui n'a pas eu accès aux rapports (de contrôle des commissions des finances du parlement) ne peut porter aucun avis sur l'application des normes de vérification, ni sur la portée systémique des travaux ». A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques*, op. cit., p. 99.

<sup>905</sup> Plusieurs travaux abondent dans le même sens. Par exemple, A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques*, op. cit., p. 99 : « Les vérifications menées par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat sont encore en nombre trop limité... » ; V. TOPANOU, « L'équilibre des pouvoirs dans la constitution béninoise », art. précité, p. 56 : « (Au Bénin,) le contrôle du budget (par le parlement) n'est donc que de façade et il est illusoire ».

<sup>906</sup> « (...) notre étude sur le contrôle politique du budget portera uniquement sur la loi de règlement qui constitue le contrôle *a posteriori*. En effet, d'une façon délibérée on a décidé de ne pas traiter les autres formes de contrôle que le parlement peut être amené à faire en cours d'exercice (comme la convocation d'un ministre suspect ou la création d'une commission d'enquête en cas de doute avéré sur une gestion) pour la bonne et simple raison que, dans le contexte africain, on n'a pratiquement jamais assisté à une telle situation. Tous les contrôles exercés par les élus de la République se sont faits après que le budget a été exécuté. ». T. GUEYE, *L'incidence de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur les finances publiques de ses États membres*, op. cit., p. 184.

<sup>907</sup> Comme le rappelle si bien X. CABANNES, « L'État, le parlement et le consentement annuel à l'impôt », art. précité, p. 248, « une épée qui reste au fourreau n'en reste pas moins une arme ».

débat, le dialogue peut s'élargir au-delà du seul auteur de la question et du ministre compétent, tous les autres députés pouvant y participer<sup>908</sup>. Ledit débat fait parfois l'objet de retransmission sur les chaînes radiophoniques ou télévisuelles nationales.

Du fait de sa publicité, ce moyen de contrôle se transforme souvent en une opération de communication. L'exercice dérive alors vers le « jeu un peu gratuit et sans risque aucun, à l'occasion duquel le questionneur cherche à se valoriser aux yeux de ses électeurs (et de ses collègues) tandis que le questionné, nouveau “docteur tant-mieux”, arrondit les angles et distribue quelques promesses à bon compte »<sup>909</sup>. Parfois, ce sont même les ministres qui suggèrent certaines questions à leurs « amis » parlementaires<sup>910</sup>. La séance de réponses devient alors une tribune pour défendre la politique du gouvernement en apportant des arguments soignés et longtemps préparés à l'avance. Cela fait des questions orales, comme l'a relevé un ancien président de l'Assemblée nationale française<sup>911</sup>, un « exercice de style, qu'il s'agisse des questionneurs ou des questionnés ».

Tout comme les questions orales, les questions écrites permettent d'interroger le gouvernement sur un aspect précis de sa politique. Mais, à la différence des questions orales, toute la procédure est écrite et la réponse du ministre compétent est communiquée uniquement à l'auteur de la question. Elle peut cependant être publiée sous forme de procès-verbal ou dans un document officiel<sup>912</sup>.

En Afrique occidentale francophone, il est noté une relative désinvolture des membres du gouvernement à l'égard des questions posées par les parlementaires. Tout porte à croire que, malgré les dispositions comminatoires textuelles leur enjoignant de

---

<sup>908</sup> Assemblée nationale (Bénin), *Règlement intérieur*, art. 106-109 et Assemblée nationale (Burkina-Faso), *Règlement intérieur*, art. 135. Précisons que les modalités de la question d'actualité se rapprochent de celles de la question orale. Il n'est donc pas indispensable d'y consacrer des développements séparés. Pour une confirmation, v. Assemblée nationale (Burkina-Faso), *Règlement intérieur*, art. 135.

<sup>909</sup> C. BIDÉGARY et C. ÉMERI, « Le contrôle parlementaire », *RDP*, n° 6, 1973, p. 1721.

<sup>910</sup> Au Burkina-Faso, il a été noté une stratégie consistant pour les parlementaires de la majorité, lorsque les ministres étaient en difficulté sur certaines questions, à poser d'autres questions, plus faciles, afin de leur permettre de se rattraper. V. Centre pour la gouvernance démocratique (Burkina-Faso), *Parlementarisme et consolidation démocratique au Burkina-Faso : bilan de la IV<sup>e</sup> législature*, Ouagadougou, 2012, pp. 9-10.

<sup>911</sup> R. FORNI cité par M. C. PONTTHOREAU, « Les droits de l'opposition en France : penser une opposition présidentielle », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 110.

<sup>912</sup> Assemblée nationale (Bénin), *Règlement intérieur*, art. 111-112 ; Assemblée nationale (Burkina-Faso), *Règlement intérieur*, art. 140 et Assemblée nationale (Niger), *Règlement intérieur*, art. 110 et Assemblée nationale (Sénégal), *Règlement intérieur*, art. 95 et Assemblée nationale (Togo), *Règlement intérieur*, art. 124

répondre aux questions des parlementaires<sup>913</sup>, ils ne se sentent nullement liés. Des données pertinentes en apportent la preuve. Au Bénin, il ressort d'un point statistique effectué par la Direction des services législatifs de l'Assemblée nationale qu'à la première législature (1991-1995), sur 94 questions posées, 43 ont été examinées. La situation ne s'est pas améliorée par la suite<sup>914</sup>. Le constat vaut également pour les questions écrites<sup>915</sup> qui, par ailleurs, sont aussi marquées par des comportements d'opportunisme de la part des parlementaires<sup>916</sup>. De plus, parce qu'elles ne font pas l'objet d'une interaction susceptible de flatter l'égo du questionné ou d'améliorer son image auprès du public, elles sont peu utilisées par les parlementaires<sup>917</sup>.

---

<sup>913</sup> Au Bénin, « toute question écrite ou orale à laquelle il n'a pas été répondu dans le délai d'un mois peut faire l'objet d'une interpellation dans les conditions prévues par la constitution ». Assemblée nationale, *Règlement intérieur*, art. 113. Au Niger, « lorsqu'un ministre ne se soumet pas aux mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale prévus par la constitution, le président de l'Assemblée nationale le notifie au premier ministre. Lorsque le premier ministre ne se soumet pas aux mêmes mécanismes, l'Assemblée nationale peut mettre en jeu la responsabilité du gouvernement. ». Assemblée nationale, *Règlement intérieur*, art. 115.

<sup>914</sup> À la deuxième législature, il y a eu 64 questions orales posées et 38 examinées ; à la troisième, 54 questions posées et 17 examinées ; à la quatrième, 63 questions posées et 19 examinées ; à la cinquième, 48 questions posées et 18 examinées ; et à la sixième, 72 questions posées et 34 examinées. Ainsi, à l'exception de la deuxième législature, toutes les autres législatures ont connu un taux de réponse aux questions orales inférieur à 50%. Les statistiques ont été obtenues le 26 mars 2015.

<sup>915</sup> C'est ainsi qu'à l'Assemblée nationale béninoise, sur les 3 questions écrites de la première législature, seule 1 a obtenu une réponse. Sur les 55 questions écrites de la deuxième législature, seules 41 ont obtenu des réponses. Sur les 8 questions écrites de la troisième législature, seules 4 ont obtenu des réponses. Sur les 99 questions écrites de la quatrième législature, seules 67 ont obtenu des réponses. Sur les 41 questions écrites de la cinquième législature, seules 28 ont obtenu des réponses. Sur les 77 questions écrites de la sixième législature, seules 61 ont obtenu des réponses. Ainsi, le taux de réponse aux questions écrites des parlementaires a toujours été inférieur à 80%. Les statistiques ont été obtenues le 26 mars 2015.

<sup>916</sup> En Côte d'Ivoire, « les questions écrites ont plus souvent pour but d'attirer l'attention de l'administration sur la situation particulière d'un électeur auquel le parlementaire s'intéresse ». Seydou MADANI cité par P. DANHO NANDJUI, *La prééminence constitutionnelle du président de la République en Côte d'Ivoire*, op. cit., p. 54. V. aussi K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 339.

<sup>917</sup> De même, elles n'ont pas pour les parlementaires un intérêt inestimable quant aux réponses qu'elles suscitent. Bien qu'elles soient formulées par écrit, elles n'ont pas la valeur d'un acte administratif susceptible de faire grief (comme l'a rappelé à plusieurs occasions le Conseil d'État français), la seule exception à cette règle ne se produisant que lorsque les réponses contiennent des éléments susceptibles de faire office de doctrine administrative. V. R. DOSIÈRE, « Le contrôle ordinaire », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 41-42. La même observation est valable pour les conclusions issues des rapports des commissions parlementaires d'enquête. Cf. G. BERGOUIGNOUS, « Le statut de parlementaire : de l'application souveraine à la souveraineté du droit », *RDP*, n° 1/2, 2002, p. 358.

Dans ces conditions, il devient vain de réserver un certain nombre de jours de séance à l'activité des questions au gouvernement<sup>918</sup>. À quoi cela peut-il servir si le gouvernement ne répond que lorsqu'il y trouve son compte ? Il serait plutôt judicieux d'approfondir la réflexion concernant l'application effective des mesures prévues en cas d'absence de réponse et de celles garantissant la présence effective des parlementaires dans l'hémicycle lors de ces séances<sup>919</sup>.

En ce qui concerne les commissions d'enquête<sup>920</sup>, leur usage dans l'espace étudié révèle aussi des insuffisances. La création sporadique de ces commissions<sup>921</sup> cache mal la non-effectivité de cette procédure de contrôle parlementaire.

D'abord, la création des commissions d'enquête est souvent perçue comme un acte de défiance à l'encontre du pouvoir exécutif. Les parlementaires, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, manient donc avec circonspection et de nombreux calculs politiques cette prérogative. Cet obstacle lié au contexte sociologique aboutit à ce que les commissions d'enquête ne soient, le plus souvent, créées qu'avec l'assentiment tacite du gouvernement ou lorsque celui-ci ne peut les éviter (suite à une forte pression de l'opinion publique).

Ensuite, la réalisation des enquêtes par ces commissions n'est pas une chose aisée. Ces commissions sont non seulement liées par l'évolution, sur le plan judiciaire, des affaires sur lesquelles leurs travaux portent, mais sont aussi susceptibles de voir lesdits

---

<sup>918</sup> Au moins une séance par semaine au Burkina-Faso (art. 111 de la constitution) et en Guinée (art. 89 de la constitution), une séance par mois en Côte d'Ivoire (art. 82 de la constitution).

<sup>919</sup> Cf. *infra*, seconde partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 2, B-2.

<sup>920</sup> Les commissions d'enquête doivent être distinguées des missions d'information (v. par exemple, l'article 39 du *Règlement intérieur* de l'Assemblée nationale du Niger) qui peuvent être créées par les parlementaires aux fins de s'informer sur des questions précises, procéder à des auditions ou des études, ouvrir des pistes de réflexion sur des problèmes d'importance, etc. Pour approfondir, lire B. RULLIER, « Droit parlementaire : le parlement sous la onzième législature 1997-2002 (2) », *RFDC*, n° 55, 2003, p. 594.

À leur tour, ces missions d'information doivent être distinguées de la « mission d'information » du parlement confiée aux commissions permanentes de certains parlements comme ceux béninois (art. 120 du règlement intérieur) et burkinabé (art. 152 du règlement intérieur). Dans ce dernier cas, il s'agit plus d'une prérogative que d'un organe parlementaire.

<sup>921</sup> Les dénominations utilisées pour les désigner varient. Le règlement intérieur du parlement béninois retient la dénomination de « commission d'information, d'enquête ou de contrôle » (art. 114), celui du parlement nigérien de « commission d'enquête ou de contrôle » (art. 117). Quant à celui du parlement burkinabé, dans la droite ligne de la loi française n° 91-698 du 20 juillet 1991 qui a permis d'unifier la dénomination des commissions créées dans ce cadre, il ne retient que la seule dénomination de « commission d'enquête » (art. 142). Il faut remarquer qu'une appellation unifiée permet d'éviter des débats, parfois stériles, sur la qualification à retenir lors de la mise en place d'une telle commission.

travaux entravés par le gouvernement. En effet, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, les commissions d'enquête ne sauraient effectuer leurs travaux sur des faits donnant lieu à une information judiciaire, même lorsque l'ouverture de celle-ci est postérieure au démarrage de leurs travaux<sup>922</sup>. À côté de l'existence d'une information judiciaire, le gouvernement peut opposer aux commissions l'obligation de préserver le secret de certaines activités. L'exemple le plus courant est celui du secret-défense.

Enfin, les conclusions issues des travaux de ces commissions n'ont qu'une influence relative. Le parlement peut ne pas examiner<sup>923</sup> ou décider de ne pas publier les rapports<sup>924</sup>. Même lorsque le parlement décide de les rendre publics, les rapports en question n'ont en réalité d'influence que celle que le gouvernement veut bien leur accorder puisque lesdites commissions ne disposent d'aucun pouvoir de contrainte directe sur le gouvernement. Au surplus, le caractère politique de ces organes de contrôle fait douter de l'impartialité de leurs conclusions. En effet, il est à craindre que leurs conclusions soient orientées dans un sens ou dans un autre<sup>925</sup>.

Compte tenu de toutes ces lacunes dans l'usage des procédures générales de contrôle parlementaire, il est légitime de s'attendre à ce que la procédure de contrôle parlementaire exclusivement budgétaire, celle de la loi de règlement, connaisse une grande vitalité. Ce n'est pas le cas. Elle fait l'objet de peu d'intérêt de la part des parlementaires.

---

<sup>922</sup> Assemblée nationale (Bénin), *Règlement intérieur*, art. 115 ; Assemblée nationale (Burkina-Faso), *Règlement intérieur*, art. 143 et Assemblée nationale (Niger), *Règlement intérieur*, art. 122-123.

<sup>923</sup> C'est ainsi que lors de la cinquième législature du parlement béninois (2007-2011), sept commissions parlementaires d'enquête ont été créées, mais aucun rapport n'a été examiné jusqu'à la fin de la législature. En l'espèce, le bureau de l'Assemblée nationale, favorable à l'exécutif en place, a manœuvré pour qu'il en soit ainsi.

<sup>924</sup> Assemblée nationale (Bénin), *Règlement intérieur*, art. 117 ; Assemblée nationale (Burkina-Faso), *Règlement intérieur*, art. 145 et Assemblée nationale (Niger), *Règlement intérieur*, art. 124. À la lecture des règlements intérieurs, il se dégage l'impression que la non-publication des rapports est la règle, et la publication, l'exception. Cette posture est difficilement compréhensible, surtout à l'égard des parlementaires non membres de la commission d'enquête. Quel est l'intérêt d'investir du temps et de l'argent dans une commission d'enquête si, au final, les résultats ne sont connus que des commissaires et du président du parlement ?

<sup>925</sup> Comme le soulignait TARDIEU, « créées pour des fins politiques, conduites par des politiciens, les commissions d'enquête comportent à la fois des possibilités de découvrir la vérité et des possibilités de l'enterrer, un moyen de sauver des coupables et un moyen de déshonorer des innocents. Elles usent sans se gêner de ces deux moyens. Les commissions d'enquête ne veulent de lumière que celle qui peut menacer leurs adversaires. ». Cité par C. BIDÉGARY et C. ÉMERI, « Le contrôle parlementaire », art. précité, p. 1648.



## **B- Un désintéret pour la loi de règlement**

Le désintéret des parlementaires<sup>926</sup> se manifeste à un double point de vue. D'abord, il donne lieu à la perpétuation d'une incurie qui est le vote à une date inconvenante du projet de loi de règlement (1). Ensuite, il se traduit, lors de l'étude de ce projet, par une délibération et un vote apathiques (2).

### **1- Un vote temporellement décalé**

Conformément au système des quatre temps alternés<sup>927</sup>, le contrôle de l'exécution de la loi de finances doit essentiellement être l'œuvre du parlement. La loi de règlement<sup>928</sup> lui offre une occasion appréciable d'exercer ce contrôle.

---

<sup>926</sup> Il faut préciser que le désintéret des parlementaires pour la loi de règlement n'est pas une spécificité africaine. Même en France, il a longtemps été de mise (et continue de l'être, suivant certains auteurs). Cf. L. PHILIP, « La nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », *RFDC*, n° 49, 2002, pp. 199-212 : « On sait que jusqu'à présent, malgré les progrès accomplis en ce domaine, notamment par la Cour des comptes, les parlementaires se sont toujours désintéressés des lois de règlement. » et J. Ph. FELDMAN, « Le contrôle parlementaire de la dépense publique et le droit constitutionnel », art. précité, pp. 10-11 : « Les projets de loi de règlement afférents aux exercices de 1920-1927 et 1928 furent adoptés sans débats ! Déjà, en 1887, le parlement eut à régler simultanément treize budgets ! Le parlement régla en 1911 le budget de 1901, en 1928 celui de 1907, en 1929 celui de 1914, en 1953 celui de 1939, enfin, en 1954 celui de 1947 ! ». Cf. aussi L. SAÏDJ, « La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours », *RFFP*, n° 51, 1995, pp. 176-177.

<sup>927</sup> Il s'agit d'une déclinaison en quatre parties de la procédure budgétaire : la préparation du budget, son vote, son exécution et le contrôle de son exécution. La première et la troisième parties seraient du ressort de l'exécutif tandis que la deuxième et la quatrième relèveraient du parlement. Cette conception est l'œuvre du baron Louis, un des plus célèbres ministres des finances que la France a connus. Elle remonterait à un discours qu'il a prononcé le 22 juillet 1814.

<sup>928</sup> Instituée en France par une loi du 15 mai 1818, l'origine de la loi de règlement peut, en réalité, être trouvée dans une pratique qui remonte aux premières heures de la Révolution française. En effet, par un décret de 1791, l'Assemblée avait reçu la compétence d'examiner et de vérifier définitivement les comptes de la nation. Pour ce faire, un bureau des comptes avait été créé sous la direction de l'Assemblée. V. A. SCHICK, « Les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire », art. précité, p. 25. On peut aussi signaler dans le processus de naissance de la loi de règlement l'épisode de l'année 1917. S'emparant du prétexte d'un dépassement de crédits opéré en 1915, le parlement avait institué, à travers l'article 151 de la loi de finances du 25 mars 1917, l'obligation pour les ministres de lui rendre annuellement des comptes. V. L. SAÏDJ, « La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours », art. précité, p. 173.

De nos jours, la loi de règlement a évolué dans sa dénomination. Anciennement appelée « loi des comptes », puis, plus récemment, loi de règlement des comptes et rapports de gestion, elle est actuellement dénommée « loi de règlement du budget et d'approbation des comptes » en France. Cette mutation nominative n'a pas eu lieu dans les États d'Afrique de l'Ouest francophone, sauf en Guinée où la LOLF (art. 53 et 60) fait référence à un « projet de loi de règlement et de compte-rendu budgétaire ». La dénomination « loi de règlement » est conservée par les textes des États étudiés, même ceux les plus récents.

Aux termes de la constitution guinéenne de 2010, « la loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année précédente »<sup>929</sup>. Elle a donc un rôle décisif en ce qu'elle permet au parlement de jeter un regard rétrospectif sur la gestion de l'autorisation budgétaire. Elle met le parlement en mesure d'apprécier la conformité de l'exécution budgétaire à l'autorisation initialement délivrée.

Pour être pertinent, il est évident que cet exercice doit être effectué assez rapidement<sup>930</sup>. C'est la raison pour laquelle les textes encadrent, de façon plus ou moins directe, le délai d'adoption des projets de loi de règlement.

L'encadrement direct est rare. Les textes évitent de fixer une date limite pour l'adoption du projet de loi de règlement d'un exercice donné<sup>931</sup>. Mais, ils posent des balises pour ne pas en retarder excessivement l'adoption. C'est ainsi qu'au Niger, il est fait obligation à l'exécutif de veiller à ce que le projet de loi de règlement soit « déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et distribué, au plus tard, le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte »<sup>932</sup>. Au Togo, le délai limite de dépôt est fixé à, « au plus tard, une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget

---

<sup>929</sup> Art. 73. Ce sont là les deux fonctions que P. M. GAUDEMET et J. MOLINIER, *Finances publiques*, t. 1, *op. cit.*, p. 451 qualifiaient respectivement de fonctions « passive » et « active » de la loi de règlement. V. aussi Conseil constitutionnel français, décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, où le juge distingue « deux catégories de dispositions ayant une portée différente » au sein de toute loi de règlement. Pour un commentaire de cette décision, v. F. J. FABRE et alii, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Paris, Sirey, 2007, pp. 34-48.

<sup>930</sup> L'expérience française a montré que, sous la Restauration, « la brièveté des délais d'adoption » a permis l'essor de la loi de règlement en tant que technique de contrôle parlementaire. V. L. SAÏDJ, « La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours », art. précité, pp. 171-187.

<sup>931</sup> Saisi de la question d'adoption en urgence d'une loi de règlement, le Conseil constitutionnel français a jugé qu'en raison du contenu de cette loi (à la différence des autres lois de finances, elle ne contient pas de prévisions devant impérativement être mises en œuvre à un moment donné, sous peine de blocage), la procédure d'urgence ne s'imposait pas. Décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985. De même, il a jugé qu'en l'absence d'urgence, le délai maximal accordé pour l'adoption des lois de finances initiales ne saurait servir de référence pour l'adoption des lois de règlement. Décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983.

<sup>932</sup> République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 63.

auquel il se rapporte »<sup>933</sup>. Une obligation similaire pèse sur les exécutifs des autres États de la sous-région<sup>934</sup>.

L'idée qui sous-tend cet encadrement est de procéder à un contrôle rapide de l'exécution des autorisations budgétaires par le gouvernement. Mais, en pratique, ce résultat est loin d'être atteint. À titre d'illustration, au Sénégal, le projet de loi de règlement pour 1988 a été voté en 2000, soit plus de dix ans après la gestion. Celui pour 2001 n'a pas connu un meilleur sort ; il a été voté en 2010. En Côte d'Ivoire, le projet de loi de règlement pour 2004 a été voté en 2012. Au Bénin, celui pour 2007 a été voté en 2013. Au Togo, celui pour 2010 a été voté en 2015. Ces exemples ne sont pas exhaustifs<sup>935</sup>.

De ce fait, le vote du projet de loi de règlement se transforme en un « passe-temps inoffensif »<sup>936</sup> susceptible de n'intéresser, suivant le mot de monsieur Raymond MUZELLEC, que les savants. Il s'agit d'un problème véritablement inquiétant. Les administrations financières nationales semblent en avoir conscience. Dernièrement, plusieurs d'entre elles ont mis en place des stratégies qui sont censées permettre de réduire le délai effectif d'adoption des projets de loi de règlement<sup>937</sup>.

À l'analyse, l'« irrégularité dramatique »<sup>938</sup> qui caractérise l'adoption des projets de loi de règlement dans l'espace de référence prend ses racines à plusieurs niveaux. Toutes les étapes de la chaîne d'élaboration de la loi de règlement sont affectées. Dans certains

---

<sup>933</sup> République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 63.

<sup>934</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 66 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 50 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 65 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 60 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 62.

<sup>935</sup> Pour approfondir, v. I. M. FALL, « La loi de règlement dans le droit des finances publiques des États membres de l'UEMOA : l'exemple du Sénégal », *Revue Droit Sénégalais*, n° 4, 2005, pp. 45-67.

<sup>936</sup> R. MUZELLEC cité par L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, *op. cit.*, p. 77. Il leur recommande d'ailleurs, ironiquement, de plutôt s'intéresser à quelque tombeau mégalithique.

<sup>937</sup> C'est précisément dans ce cadre que s'inscrit la pratique évoquée ci-dessous du vote « par paquet » des lois de règlement. Cf première partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1, B-2.

<sup>938</sup> I. DIALLO, « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire », art. précité, p. 30.

cas, c'est au commencement de la chaîne que d'importants retards sont notés. Il en est ainsi lorsque le gouvernement ne produit pas les projets de loi de règlement dans les délais<sup>939</sup>.

Parfois, le goulot d'étranglement se situe au niveau de la juridiction financière. En effet, les législations nationales font obligation au gouvernement de transmettre au préalable le projet de loi de règlement à la juridiction financière. Celle-ci doit élaborer un rapport qui constitue une source contradictoire d'information pour le règlement du budget de l'État<sup>940</sup>. Ce n'est qu'accompagné de ce rapport que le projet de loi de règlement pourra être valablement examiné par le parlement. Or, des retards parfois importants sont observés dans l'élaboration de ce rapport<sup>941</sup>. Il s'ensuit une situation de blocage qui ne met pas le parlement en mesure d'examiner le projet de loi de règlement.

Mais, même lorsque le parlement est en possession de tous les documents nécessaires à l'examen du projet de loi de règlement, il n'en fait pas toujours une priorité. C'est ainsi que, transmis au parlement nigérien le 7 septembre 2011 avec tous les documents requis, le projet de loi de règlement pour 2007 ne fut finalement voté que le 13 décembre 2012<sup>942</sup>. Une situation identique a prévalu avec le projet de loi de règlement pour 2006 au Mali. Transmis avec son rapport sur l'exécution de la loi de finances en juin 2008, il fut voté en juillet 2009<sup>943</sup>. À partir de ces exemples, il est possible d'affirmer que l'adoption du projet de loi de règlement ne fait souvent l'objet que de peu de ferveur de la part du parlement.

## 2- Une adoption sans éclat

Pendant longtemps négligé en Afrique francophone<sup>944</sup>, le vote du projet de loi de règlement a connu, avec l'avènement des directives de l'UEMOA de 1997-1998 et

---

<sup>939</sup> Pour une illustration, v. FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., p. 80 : « Elle (la Cour des comptes) a reçu tardivement du ministère des finances les projets de loi de règlement des exercices de 2008 et 2009, le 22 novembre 2012, soit respectivement 47 et 36 mois après la fin de l'exercice ».

<sup>940</sup> En la matière, la juridiction financière joue, à peu près, « le même rôle qu'un commissaire aux comptes, chargé qu'il est d'éclairer les administrateurs sur les conditions de la gestion ». M. AKAKPO, *Réflexions sur la gouvernance financière au Bénin*, Cotonou, TI Bénin et USAID, 2005, p. 70.

<sup>941</sup> Cf. *infra*, première partie, titre 2, chapitre 2, section 2, paragraphe 1, B.

<sup>942</sup> FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., p. 91.

<sup>943</sup> D. NICOLAU et alii, *Évaluation de la gestion des finances publiques au Mali selon la méthodologie PEFA*, op. cit., p. 84.

<sup>944</sup> Pendant la période qui va des indépendances (1958-1960) à la fin des années 1990, les États étudiés ont connu une léthargie en ce qui concerne le règlement des comptes de l'État. Ainsi, les premières lois de

l'accentuation des aspirations à la reddition des comptes par les gestionnaires publics, un intérêt nouveau. Mais, si cet intérêt a bien été affirmé dans les États étudiés, il ne l'a été que de manière apathique. En d'autres termes, les États ouest-africains francophones ont bien renoué avec le vote du projet de loi de règlement dès le début de la décennie 2000, mais les conditions de réalisation de cet exercice sont de nature à le priver de toute portée réelle.

En effet, dans leur tentative de rattraper leur retard en matière d'adoption des projets des lois de règlement, ces États ont mis en place une pratique du « vote par paquet » desdits projets. Celle-ci consiste à transmettre collectivement au parlement un ensemble de projets de loi de règlement qu'il adopte, le plus souvent, en une séance. Ainsi, au Mali, les projets de loi de règlement portant sur la période 1993-1995 ont été adoptés le même jour, le 12 mai 2000<sup>945</sup>. En Côte d'Ivoire, en sa séance du 23 juillet 2012, l'Assemblée nationale a procédé au vote de tous les projets de loi de règlement des budgets de l'État de la période 2004-2010<sup>946</sup>. Au Niger, c'est le 13 décembre 2012 que l'Assemblée nationale a adopté tous les projets de loi de règlement de la période 2007-2009<sup>947</sup>. Au Burkina-Faso, les projets de loi de règlement de la période 1995-2000 ont tous été adoptés le même jour, le 6 mai 2003<sup>948</sup>. Au Bénin, les projets de loi de règlement de la période 2005-2008 ont connu à peu près le même sort. Ils ont été adoptés en deux séances, dans un intervalle temporel d'une semaine (les 25 juin et 2 juillet 2013)<sup>949</sup>.

Dans cette course effrénée à l'adoption des projets de loi de règlements, le Sénégal n'est pas en reste. Y ont été adoptés le 17 février 2012 trois projets de loi de règlement portant sur les exercices 2008 à 2010<sup>950</sup>. En remontant plus loin, il est possible de dénicher

---

règlement, au Mali et au Burkina-Faso, ne furent votées qu'en 2000. Au Bénin, ce fut en 2002. En Côte d'Ivoire, ce vote fut effectué pour la première fois en 1978, puis fut abandonné jusqu'en 1997. V. S. YONABA, *Les finances de l'État burkinabé*, Ouagadougou, Collection « Précis de droit burkinabé », 2006, p. 278 et D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 31.

<sup>945</sup> C. TOURE, « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », art. précité, p. 170.

<sup>946</sup> Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2011*, op. cit., p. 26.

<sup>947</sup> FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., p. 91.

<sup>948</sup> Ministère des finances et du budget (Burkina-Faso), *Récapitulatif des lois de règlement du budget de l'État : gestions 1995-2002*, 2005, pp. 8-30.

<sup>949</sup> Assemblée nationale (Bénin), *Bilan du travail législatif (5ème et 6ème législatures)*, 2015, pp. 37-38.

<sup>950</sup> Agence de presse sénégalaise, « Sénégal: Le Sénat adopte les lois de règlement des années 2008, 2009 et 2010 », *Journal All Africa*, 17 février 2012, en ligne : <http://fr.allafrica.com/stories/201202171343.html>, consulté, le 18 août 2014.

dans son histoire financière une situation autrement embarrassante : l'adoption, en janvier 2000, de neuf projets de loi de règlement portant sur les années 1987/1988 à 1996<sup>951</sup>.

Ce vote « en batterie »<sup>952</sup> des projets de loi de règlement est à mettre en liaison avec les conditions de son déroulement pour mieux apprécier la gravité de la situation. Comme le souligne un auteur<sup>953</sup>, « c'est généralement dans un hémicycle à moitié vide et sans grand enthousiasme que les députés votent, voire expédient, la loi de règlement au point de rendre utopique la portée des autorisations parlementaires ». Pour preuve, on a pu assister à l'adoption d'un projet de loi de règlement deux jours après son dépôt par l'exécutif<sup>954</sup>. Cela donne à penser que l'examen du projet de loi de règlement est devenu, dans les États de la sous-région ouest-africaine francophone, « une formalité accomplie dans l'indifférence générale »<sup>955</sup>.

Pouvait-il en être autrement au regard de la complexité du contenu de cette loi et de son examen tardif évoqué précédemment ? La complexité, qui procède des données financières et comptables qui y figurent, rend la loi de règlement rébarbative et éveille peu l'intérêt des parlementaires. Le rapport sur l'exécution de la loi de finances des juridictions financières devrait contribuer à régler ce problème. Mais, il n'est pas non plus toujours intelligible pour les parlementaires<sup>956</sup>. Quant au vote tardif, il enlève toute pertinence à cet exercice et réduit davantage l'éventail des conséquences possibles en cas de vote négatif.

---

<sup>951</sup> Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 1999-2000 (résumé)*, 2001, p. 13. Mais, tous ces exemples n'égalent pas le record français de 1887, où le parlement régla simultanément treize budgets. J. Ph. FELDMAN, « Le contrôle parlementaire de la dépense publique et le droit constitutionnel », art. précité, p. 11.

<sup>952</sup> J. P. DUPRAT, « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », art. précité, pp. 464-465.

<sup>953</sup> A. ATIOUKPE, *Les pouvoirs financiers du parlement au Bénin de 1990 à nos jours*, op. cit., p. 56. V. aussi T. GUEYE, *L'incidence de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur les finances publiques de ses États membres*, op. cit., p. 195 et L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, op. cit., p. 77.

<sup>954</sup> Au Niger, la loi de règlement pour 2009 a été reçue au parlement le 11 décembre 2012, examinée et votée dès le 13 décembre. FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., p. 91.

<sup>955</sup> J. P. LASSALE, « La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs », art. précité, p. 29.

<sup>956</sup> V. I. M. FALL, « La loi de règlement dans le droit des finances publiques des États membres de l'UEMOA : l'exemple du Sénégal », art. précité, p. 57 : « (...) la lecture comparée du contenu des lois de règlement et du contenu des documents y afférents élaborés par la Cour des comptes montre qu'ils sont pareillement empreints de technicité, celle-ci étant même plus marquée du côté des documents provenant de la juridiction des comptes ».

Au demeurant, il est admis que le refus de vote du projet de loi de règlement « n'a, en droit, de conséquences que sur les écritures, où les opérations non ratifiées resteraient en souffrance »<sup>957</sup>. Il a même été, à contre-courant de l'opinion de monsieur Francis J. FABRE, affirmé que ce refus, « d'ailleurs tout à fait exceptionnel, n'a pas de conséquence pratique »<sup>958</sup>. Cette position peut être valablement défendue.

En effet, si comme ce dernier l'affirme, les lois de règlement « couvrent (...) de leur autorité l'ensemble des actes d'exécution du budget, soustrayant ceux-ci à tout contrôle contentieux »<sup>959</sup>, il serait inutile d'ériger à prix d'or des cours des comptes pour procéder, *in fine*, à un vain apurement juridictionnel des comptes publics. La rédaction des dispositions de certaines constitutions, comme celle du Bénin, conforte cette position. L'article 99 précise que « les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la nation par la Chambre des comptes de la Cour suprême ». En clair, le vote du projet de loi de règlement ne donne pas quitus aux gestionnaires publics. Leur sort demeure suspendu à une opération ultérieure, plus technique, qui est l'apurement juridictionnel des comptes publics.

Les conséquences d'un refus de vote du projet de loi de règlement sont donc essentiellement politiques. Il s'agirait, le cas échéant, d'un grave désaveu pour l'exécutif, entraînant *de facto* une perte immédiate de crédibilité. Or, ce désaveu ne saurait être infligé des années après la gestion en question, lorsque le temps a déjà fait son œuvre. Parfois, l'équipe gouvernementale responsable de l'exécution irrégulière a même déjà été remplacée par une autre. Le vote tardif annihile ainsi toutes les potentielles conséquences de cet instrument.

Dans ce cas, pourquoi les parlementaires ouest-africains francophones continuent-ils de se prêter à cet exercice lorsqu'il porte sur des périodes reculées ? Il semble que ce soit essentiellement pour donner une satisfaction, toute relative néanmoins, aux bailleurs de fonds. Ces derniers font de ce vote une condition pour bénéficier de leurs financements. Il semble également que certains parlementaires nourrissent l'espoir de parvenir à rattraper

---

<sup>957</sup> J. MAGNET, *Éléments de comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 149.

<sup>958</sup> S. HEL-THELIER et alii, « La prise de décision et la procédure budgétaire en France », art. précité, p. 126. V. une opinion similaire dans D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, *op. cit.*, p. 367.

<sup>959</sup> Cité par M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, *op. cit.*, p. 124.

le retard en cette matière et de faire, un jour, du vote du projet de loi de règlement un exercice pleinement actuel. Cet espoir ne peut qu'être partagé.

Le vote tardif et apathique du projet de loi de règlement a clairement des implications négatives sur le contrôle parlementaire du respect de l'autorisation budgétaire. À ces implications se superpose une autre difficulté : l'existence d'une majorité parlementaire fidèle au gouvernement. Cette dernière se traduit souvent par une paralysie du contrôle parlementaire.

### **Paragraphe 2 : La paralysie du contrôle par le fait majoritaire**

Il est bien loin le temps où CONDORCET s'exprimait ainsi : « Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts (...). L'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui »<sup>960</sup>. De nos jours, les parlementaires ne sont plus uniquement mus par l'intérêt général, identifié lui-même d'après leur intime conviction. La naissance des partis politiques a entraîné des bouleversements considérables sur ce plan.

Apparus vers le 18<sup>e</sup> siècle, les partis politiques sont des « groupements organisés pour participer à la vie politique en vue de conquérir totalement ou partiellement le pouvoir, et d'y faire prévaloir les idées et les intérêts de ses membres »<sup>961</sup>. Leur fonction essentielle, rappelée par la plupart des constitutions<sup>962</sup>, est de concourir à la formation et à l'expression de la volonté du peuple.

---

<sup>960</sup> Cité par J. BENETTI, « La collégialité au parlement », in *La collégialité : valeurs et significations en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 53.

<sup>961</sup> C. DEBBASCH et alii, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4e éd., Paris, Economica, 2001, p. 252. Pour une phénoménologie des partis politiques, lire, entre autres, C. BIDÉGARAY et C. ÉMERI, « Entre droit politique et droit des affaires : les partis politiques en quête d'un statut », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitution et pouvoirs*, 2008, pp. 43-59 et N. MEDE, « Les partis politiques au Bénin : essai d'approche fonctionnaliste », *African journal of political science*, n° 2, vol. 9, 2004, 17 p., en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/les-partis-politiques-au-benin.html>, consulté le 27 mai 2013.

<sup>962</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 5 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 13 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 3 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 28 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 9 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 4 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 6.

Il faut préciser que, pour la Cour constitutionnelle du Mali, ils ne détiennent pas l'exclusivité de cette fonction : « Les partis concourent, c'est-à-dire participent à l'expression du suffrage, donc ne peuvent être les seuls à concourir à l'expression du suffrage ». Arrêt CC 96-003 du 25 octobre 1996.



Parfois décriés<sup>963</sup>, les partis politiques demeurent, malgré tout, des éléments essentiels, voire irremplaçables, des systèmes politiques contemporains. Comme l'a si bien relevé un auteur<sup>964</sup>, « les partis ont peut-être leurs défauts, mais il n'existe dans le monde aucune démocratie pluraliste sans partis politiques pour représenter la volonté populaire ».

La pérennité de ces partis suppose l'assujettissement des membres à une certaine discipline. Celle-ci s'applique notamment aux parlementaires, hommes politiques par excellence. À vrai dire, la discipline de parti s'impose comme un élément structurant toute l'activité parlementaire<sup>965</sup>. Le plus souvent, elle implique d'apporter un soutien à l'équipe gouvernementale, ce qui a pour répercussion, en matière de contrôle budgétaire, de provoquer une abstention des parlementaires (A). Un tel état des choses ne participe guère au contrôle effectif du respect de l'autorisation budgétaire. Il faut alors essayer de l'atténuer par divers moyens. Le renforcement de l'opposition parlementaire apparaît comme l'un des meilleurs d'entre eux (B).

#### **A- Une abstention des parlementaires**

Le fait majoritaire se traduit par l'existence d'une majorité de parlementaires favorable à la politique mise en œuvre par le gouvernement. Dès lors, par une « métonymie réductrice »<sup>966</sup>, il est possible d'assimiler le parlement entier à cette majorité<sup>967</sup>.

---

Les constitutions burkinabé et guinéenne ajoutent d'autres fonctions à savoir l'animation de la vie politique, l'éducation et l'information des citoyens. Mais, le constat en Afrique francophone, c'est que ces fonctions sont souvent négligées. V. F. MBODJ, « Représentation politique et légitimité des institutions », *Revue Droit sénégalais*, n° 8, 2009, pp. 164-165.

<sup>963</sup> Par exemple, le général DE GAULLE voyait dans les partis politiques des « factions ». C'est ce qui a fait dire à François BORELLA que la V<sup>e</sup> République française avait été « fondée contre le régime des partis ». Cité par J. L. QUERMONE, « La présidence de la République et le système des partis », *Revue Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 94.

<sup>964</sup> Y. KPEDU, « La problématique de l'alternance au pouvoir dans le débat constitutionnel africain », *RTSJ*, n° 0, 2011, p. 68. V. aussi I. M. FALL, « Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel : les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », *Revue AFCO*, n° 242, 2012, p. 110 : les partis politiques sont des « outils indispensables et irremplaçables d'animation de la vie politique dans les démocraties contemporaines ».

<sup>965</sup> Sur ce point, on pourra lire Z. KEDZIA et A. HAUSER, *L'emprise des partis politiques sur le mandat parlementaire*, Genève, UIP, 2011, 30 p.

<sup>966</sup> La formule est de P. AVRIL, « Renforcer le parlement : qu'est-ce à dire ? », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 14.

<sup>967</sup> Des exemples existent pour conforter cette idée. Ainsi, en Afrique du Sud, « certains ont pu comparer l'Assemblée nationale à l'expression institutionnalisée de l'*African national congress* (le principal parti politique du pays) (...). Un observateur s'était demandé si le règlement intérieur de l'ANC n'était pas devenu partie intégrante du règlement de l'Assemblée. ». X. PHILIPPE, « La revalorisation du parlement en Afrique

Indispensable pour un fonctionnement harmonieux du régime parlementaire<sup>968</sup>, le fait majoritaire tend aussi à s'implanter dans les régimes présidentiels. Sa principale vertu est de générer une certaine stabilité institutionnelle en apaisant les relations entre l'exécutif et le législatif.

Cependant, parce qu'il crée un lien de confiance entre le législatif et l'exécutif, il déclenche souvent la subordination mécanique du premier au second. C'est le fameux « syndrome du godillot »<sup>969</sup> évoqué par le professeur Guy CARCASSONNE. La solidarité partisane conduit alors les parlementaires à s'abandonner au pouvoir exécutif<sup>970</sup>. Parfois, c'est la mort dans l'âme que les parlementaires sont obligés de renoncer à toute remise en cause de la politique gouvernementale<sup>971</sup>. De façon quelque peu ubuesque, un député de la majorité parlementaire a pu, suite à une manifestation d'opposition du gouvernement, voter contre un texte qu'il avait lui-même proposé<sup>972</sup>.

La situation décrite ci-devant n'est pas inconnue de la réalité politique des États ouest-africains francophones. Elle y est accentuée du fait de l'analphabétisme de certains parlementaires et du développement de la corruption. La conséquence, sur le plan

---

du Sud : réflexions sur le rôle du parlement dans les États en reconstruction », in *colloque sur le thème : La revalorisation des parlements*, Paris, SLC, 2010, p. 78.

<sup>968</sup> « (...) contrairement aux régimes de séparation stricte des pouvoirs, qui cherchent à réduire au minimum les rapports entre les assemblées et l'exécutif, le régime parlementaire favorise systématiquement et multiplie ces rapports ». C. DEBBASCH et alii, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 180.

<sup>969</sup> G. CARCASSONNE, « La LOLF et le renouveau du contrôle », art. précité, p. 78.

<sup>970</sup> « Sauf l'exception d'un gouvernement minoritaire, le parlement est entièrement contrôlé par le cabinet. Donc, en fait, le parlement taxe et dépense selon les désirs du gouvernement. ». A. DUFOUR, « L'importance de l'autorisation budgétaire en matière de contrats administratifs », *Revue Les cahiers de droit*, n° 1, vol. 7, 1965, p. 28.

« Aux députés de la majorité, on dit ferme ta g..., à ceux de l'opposition cause toujours. La formule est connue, amusante, excessive... ». G. CARCASSONNE, « Le bonheur de l'opposition », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 145.

« Dorénavant, avec le fait majoritaire, ce n'est plus le premier ministre qui est comptable de son action devant le parlement, mais plutôt la majorité parlementaire qui est comptable vis-à-vis du premier ministre de la réalisation en bon ordre du programme gouvernemental, le premier ministre étant lui-même comptable de cette réalisation devant le président de la République ». N. ROUSSELIER, « Les premiers ministres au parlement », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 36-37.

« Toutes les formules concernant la responsabilité politique du cabinet ne sont que des définitions surannées ; le sens politique du parlementarisme se définit par une seule formule : la majorité doit avoir son exécutif ». Boris MIRKINE-GUETZÉVITCH cité par D. CHAGNOLLAUD, « Sherlock Holmes et le casse-tête chinois : classification des régimes politiques et élection concurrentielle », in *Mélanges en l'honneur de Benoît JEANNEAU : Les mutations contemporaines du droit public*, Paris, Dalloz, 2002, p. 328.

<sup>971</sup> C'est ce qui justifie le constat suivant lequel « l'appartenance à la majorité évoque décidément calvaire et chemin de croix... ». G. CARCASSONNE, « Le bonheur de l'opposition », art. précité, p. 150.

<sup>972</sup> Ce fait est rapporté par R. DOSIÈRE, « Le contrôle ordinaire », art. précité, p. 44.

budgétaire, c'est que tant le vote du projet de loi de finances que son contrôle sont compromis. On se rappelle à cet égard cette phrase du président de l'Assemblée nationale du Niger lors de l'introduction du débat sur le vote du projet de loi de finances pour 1994 : « Ce n'est pas un débat qui doit s'instaurer, mais simplement des questions générales et d'éclaircissement (...) pour nous convaincre »<sup>973</sup>.

Au-delà du vote du projet de loi de finances, on remarquera, en ce qui concerne le contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire, que son intensité dépend de la cordialité des relations existantes entre l'exécutif et le législatif. Comme cette cordialité est souvent avérée en Afrique de l'Ouest francophone, c'est à une renonciation de leurs pouvoirs de contrôle qu'on assiste de la part des parlementaires. C'est d'ailleurs le contrôle lui-même qui devient un exercice aporétique, car, peut-on vraiment bien contrôler quelqu'un que l'on soutient ? Faute d'adopter une nouvelle culture comme le recommandait le professeur Jean GICQUEL<sup>974</sup>, toute tentative de contrôle restera vouée à l'échec. Même les mécanismes juridiques à la disposition du parlement dans ce cadre ne sauraient être d'un quelconque secours. On peut illustrer cela par le cas des commissions d'enquête, un des meilleurs outils du contrôle parlementaire.

Que ce soit au Bénin, au Burkina-Faso ou au Niger, leur création est soumise au vote d'une proposition de résolution préalablement étudiée par la commission permanente compétente<sup>975</sup>. Il suffit donc qu'une majorité de députés au sein de la commission permanente ou au sein de l'assemblée soit favorable au gouvernement pour générer un blocage et empêcher, *ipso facto*, la création de la commission d'enquête. Ce fut plusieurs fois le cas comme l'a remarqué un spécialiste<sup>976</sup> de la pratique parlementaire en Afrique de l'Ouest. Cela l'a conduit à conclure que le fait majoritaire entraînait au parlement une

---

<sup>973</sup> M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, op. cit., p. 256. V. aussi pp. 138-139.

<sup>974</sup> « Le contrôle parlementaire se heurte à la logique majoritaire qui est une sorte de mur de verre. En effet, on sait bien qu'à certains moments, le gouvernement acceptera la critique de ses amis, mais pas au-delà. Bref, nous n'avons pas encore trouvé, en France, cette culture britannique, cette forme de contrôle de la solidarité qui amène les meilleurs amis du monde à se faire un procès pour un oui ou pour un non. Je sais bien que, dans la salle Colbert, à l'Assemblée nationale, lors du tête-à-tête entre le gouvernement et sa majorité, on se dit des choses parfois très dures. Cependant, la majorité sait le plus souvent à qui elle doit son pouvoir et les députés à qui ils doivent leur investiture. Ils accepteront que le gouvernement finisse par l'emporter. ». J. GICQUEL, in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 101.

<sup>975</sup> Assemblée nationale (Bénin), *Règlement intérieur*, art. 114 ; Assemblée nationale (Burkina-Faso), *Règlement intérieur*, art. 142 et Assemblée nationale (Niger), *Règlement intérieur*, art. 117.

<sup>976</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., pp. 344-345.

crainte de recourir aux commissions d'enquête ou un recours pour absoudre le gouvernement.

Dans le même sens, à l'étape du choix des membres de la commission d'enquête, la logique numérique penche pour une composition fortement influencée par la majorité parlementaire. Pareillement, pour une éventuelle publication du rapport de la commission, il faut une décision du parlement, autrement dit un aval de la majorité des parlementaires<sup>977</sup>. La neutralisation des rapports des commissions d'enquête est donc une hypothèse autrement probable dès lors qu'il existe une majorité de parlementaires soutenant le gouvernement.

En vérité, l'abstention des parlementaires dans l'exercice de leur pouvoir de vérification du respect de l'autorisation budgétaire, et, plus généralement, de contrôle de l'exécutif atteste la fin d'une conception du principe de la séparation des pouvoirs, tel qu'il fut enseigné à de nombreuses générations de juristes<sup>978</sup>. Déjà, au début du 20<sup>e</sup> siècle, Raymond CARRÉ DE MALBERG estimait que le régime parlementaire, parce qu'il opérait une fusion organique des pouvoirs exécutif et législatif, se trouvait « à l'opposé d'une séparation de ces pouvoirs »<sup>979</sup>. Cette critique est reprise par divers auteurs<sup>980</sup>. Leur

---

<sup>977</sup> Assemblée nationale (Bénin), *Règlement intérieur*, art. 117 ; Assemblée nationale (Burkina-Faso), *Règlement intérieur*, art. 145 et Assemblée nationale (Niger), *Règlement intérieur*, art. 124.

<sup>978</sup> « (...) les analystes admettent à l'unisson que la lecture traditionnelle de la séparation des pouvoirs, séparation des organes et spécialisation des fonctions, est impuissante à rendre compte des équilibres contemporains du pouvoir ». P. JAN, « Les séparations du pouvoir », art. précité, p. 256.

« Il n'en demeure pas moins qu'une partie de plus en plus importante de la doctrine remet en cause la doctrine classique (de la séparation des pouvoirs) et n'hésite pas à la qualifier de "mythe", plus précisément de "mythe libéral" ». J. Ph. FELDMAN, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme : mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », in *VIIe Congrès français de droit constitutionnel*, Paris, AFDC, 2008, p. 2.

Par ailleurs, tout le numéro 143 de la revue *Pouvoirs* est consacré au thème de « la séparation des pouvoirs ». Les auteurs y montrent la nécessité d'une lecture renouvelée de cette doctrine. Il en est de même de l'ouvrage (A. PARIENTE (dir.), *La séparation des pouvoirs : théorie contestée et pratique renouvelée*, Paris, Dalloz, 2006, 153 p.) restituant les conclusions du colloque tenu à Agen, en avril 2005, sur le thème de l'« actualité de la séparation des pouvoirs ».

<sup>979</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2004, t. 2, p. 48.

<sup>980</sup> « Surtout, si le parlement ne contrôle pas la dépense publique, il faut y voir le fonctionnement normal, et non pas dégénéré, d'un régime parlementaire ». J. Ph. FELDMAN, « Le contrôle parlementaire de la dépense publique et le droit constitutionnel », art. précité, p. 12. V. aussi V. CONSTANTINESCO et S. PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2004, p. 56 et A. LE DIVELLEC, « Des effets du contrôle parlementaire », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 129.

principal argument est que l'origine parlementaire du gouvernement fait de lui non pas une institution allogène par rapport au parlement, mais « la chair de sa chair »<sup>981</sup>.

Est-ce à dire pour autant que dans le régime présidentiel, l'origine distincte des pouvoirs, qui permet de présumer leur indépendance réciproque, annihile toute influence majoritaire au parlement ? À en croire les professeurs Georges VEDEL<sup>982</sup> et Dominique ROUSSEAU<sup>983</sup>, il n'en est rien. Que ce soit en régime présidentiel comme au Bénin, ou en régime parlementaire comme au Sénégal, le jeu des alliances pousse à une connivence entre le législatif et l'exécutif dans l'exercice du pouvoir. Certes, cette situation est atténuée dans le régime présidentiel<sup>984</sup>. Mais, dès qu'elle existe, la majorité parlementaire favorable au gouvernement constitue l'instrument d'une union des deux pouvoirs. Il n'est donc pas inexact d'affirmer que, de façon contemporaine, « au vieux débat législatif - exécutif sous l'arbitrage de l'opinion, s'est substitué le duel majorité + gouvernement contre opposition »<sup>985</sup>. Tout renouveau de l'exercice du pouvoir parlementaire de contrôle de l'exécutif, en matière budgétaire notamment, appelle donc un essai de renforcement de l'opposition parlementaire.

---

<sup>981</sup> H. PREUSS cité par A. LE DIVELLEC, « Des effets du contrôle parlementaire », art. précité, p. 129.

<sup>982</sup> « C'est surtout Georges VEDEL qui va insister sur la mécompréhension traditionnelle de la pensée de MONTESQUIEU (...). Dès le mois de juillet 1958, dans une célèbre série d'articles au journal *Le Monde*, il règle son compte à la doctrine classique en quelques lignes nerveuses qui méritent d'être citées : "Méfions-nous (...) des belles vues *a priori* sur la séparation des pouvoirs. MONTESQUIEU, réaliste s'il en fut et observateur aigu de la vie politique concrète, doit se retourner dans sa tombe s'il a connaissance des dogmes que de prétendus disciples veulent couvrir de son nom. La séparation des pouvoirs à la lettre n'existe pas. Voici plus de quarante ans que le professeur Woodrow WILSON décrivait l'incessant processus de marchandage, de compromis et de parlementarisme de couloirs dans lequel le président des États-Unis est engagé en face du Congrès." ». J. Ph. FELDMAN, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme : mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », art. précité, p. 3.

<sup>983</sup> « Au Portugal, en Suède, en Autriche, aux États-Unis, en Espagne, en France, quelle que soit l'organisation de la séparation des pouvoirs voulue par l'écrit constitutionnel, l'unité du pouvoir d'État se reconstitue par la grâce de la logique politique majoritaire attribuant au camp victorieux et à son chef la maîtrise du pouvoir normatif ». D. ROUSSEAU, « Question de constitution », in *Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC : Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, pp. 11-12.

<sup>984</sup> V. P. NORTON, « La nature du contrôle parlementaire », art. précité, p. 13 et A. LE DIVELLEC, « Des effets du contrôle parlementaire », art. précité, pp. 129-130.

<sup>985</sup> C. BIDÉGARAY et C. ÉMÉRI, « Le contrôle parlementaire », art. précité, p. 1648. Il est également possible de rappeler, à ce propos, l'opinion d'un ancien secrétaire général de l'Assemblée nationale française (Michel AMELLER) : « Il ne faut pas oublier que l'initiative législative ne fait que traduire la mise en œuvre d'une politique et que nous ne sommes plus au temps de la confrontation pouvoir législatif / pouvoir exécutif. Une nouvelle donne s'y est substituée : bloc majoritaire (gouvernement plus soutien de l'Assemblée nationale) contre opposition. ». Cité par P. AVRIL, « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *RDP*, n° spécial 1/2, 2002, pp. 273-274.

## B- Un renforcement utile de l'opposition parlementaire

Il serait plus juste de parler d'un renforcement de la minorité parlementaire plutôt que de celui de l'opposition<sup>986</sup> parlementaire. En effet, les deux notions ne se confondent pas<sup>987</sup>.

Mais, assez souvent, elles se recoupent. Cette identité entre l'opposition et la minorité est d'ailleurs déterminante pour le bon fonctionnement du régime parlementaire. Le contraire donne lieu à des périodes de cohabitation assez éprouvantes pour les institutions républicaines. Il en est de même dans le régime présidentiel<sup>988</sup>, à la différence que le conflit institutionnel peut ici perdurer sans mettre en cause l'existence de l'une ou l'autre des institutions. Parce que opposition et minorité se rejoignent souvent, et qu'une large part de la doctrine d'inspiration française ne les distingue pas véritablement<sup>989</sup>, il sera préféré pour la suite des développements de cette partie le concept plus expressif

---

<sup>986</sup> Sur un plan organique, l'opposition politique regroupe l'ensemble des acteurs politiques qui exercent la fonction d'opposition, c'est-à-dire « la remise en cause de tout ou partie des choix arrêtés par les gouvernants ainsi que l'ensemble des pratiques et configurations qui découlent de cette affirmation critique ». G. HERMET et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 7<sup>e</sup> éd, Paris, Armand Colin, 2010, p. 207. V. aussi C. DEBBASCH et alii, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 250.

C'est la même idée qui est affirmée par le législateur nigérien lorsqu'il définit l'opposition politique comme « un ou plusieurs partis distincts du parti ou groupes de partis politiques constituant le gouvernement ou soutenant l'action gouvernementale ». République du Niger, *Ordonnance n° 2010-85 du 16 décembre 2010 portant statut de l'opposition*, art. 2. V. aussi République du Burkina-Faso, *Loi n° 009-2009/AN du 14 avril 2009 portant statut de l'opposition politique*, art. 2 et République du Bénin, *Loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition*, art. 2.

<sup>987</sup> « Il est inexact de présenter l'opposition politique comme étant le contraire de la majorité, car les deux notions sont de nature différente : la première correspond à une fonction alors que la seconde est une notion purement arithmétique. D'ailleurs, il arrive que l'opposition détienne la majorité arithmétique au parlement. ». E. SOHOUÉNOU, « Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines », *RBSJA*, n° 25, 2011, p. 219. V. aussi C. PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 45-46.

En clair, la minorité résulte d'une logique numérique tandis que l'opposition est déduite à partir d'une logique idéologique. Tout comme il existe des oppositions qui sont majoritaires, il existe des minorités qui ne s'opposent pas véritablement (dans les régimes de démocratie de concordance par exemple).

<sup>988</sup> Appelées périodes de gouvernement divisé (*divided government*) aux États-Unis, ces périodes « accentuent les oppositions entre les deux pouvoirs (exécutif et législatif) et prolongent les conflits budgétaires ». E. ZOLLER, « Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis », art. précité, p. 277.

<sup>989</sup> Cette confusion se glisse parfois dans des textes juridiques nationaux. Pour un exemple, v. République du Burkina-Faso, *Loi n° 007-2000/AN du 25 avril 2000 portant statut de l'opposition politique*, art. 2. Il semble que cette confusion soit due à la nature parlementaire du régime politique français. Son bon fonctionnement impliquant l'identité entre l'opposition et la minorité, on a alors assimilé les deux termes. Cette assimilation a été reprise par de nombreux africanistes s'inspirant des réalités françaises, sans forcément prendre en compte la nature présidentielle de plusieurs régimes politiques africains.

d'opposition. Cela suppose que l'on fait l'hypothèse d'une coïncidence entre la minorité et l'opposition parlementaires.

L'opposition parlementaire constitue l'une des variétés de l'opposition politique<sup>990</sup>. Elle est au demeurant la plus significative, de sorte qu'une loi burkinabé a pu définir comme parti d'opposition politique « tout parti non-membre de la majorité parlementaire »<sup>991</sup>. Dans le même sens, le statut togolais de l'opposition précise expressément qu'à son sens « l'opposition s'entend de l'opposition parlementaire »<sup>992</sup>.

Il existe un consensus autour de l'importance de l'opposition parlementaire dans une démocratie<sup>993</sup>. L'ordonnance nigérienne portant statut de l'opposition la qualifie d'« élément essentiel de la démocratie pluraliste »<sup>994</sup>.

En réalité, du fait de la collusion fréquente entre la majorité parlementaire et l'exécutif, s'il doit y avoir un contrôle de l'action gouvernementale, il doit être impulsé par l'opposition. On conviendra donc que « c'est bien plus de l'opposition que de la majorité parlementaire que peut venir le nécessaire contrôle de la dépense publique »<sup>995</sup>, surtout dans un régime parlementaire<sup>996</sup>. Pour cette raison, il importe de reconnaître l'utilité de l'opposition et de la doter de moyens aptes à lui permettre d'exercer ses missions.

En Afrique, plus qu'ailleurs, assumer une fonction d'opposition au gouvernement constitue une gageure. La persécution des opposants est continuellement dénoncée. De même, lorsqu'il existe, le statut de l'opposition n'est que faiblement protecteur et ne

---

<sup>990</sup> Les auteurs distinguent souvent l'opposition parlementaire, l'opposition extraparlamentaire, l'opposition constitutionnelle, l'opposition au régime, l'opposition dans le régime, l'opposition clandestine, etc. Pour une typologie de l'opposition, v. P. JAN, « Les oppositions », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 23-43 ; F. C. BOUSQUET, « Oppositions et vocation à gouverner : vers une autre classification », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 115-124 ; C. PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », art. précité, pp. 50-60 et M. C. PONTHEOREAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, n° 4, 2002, pp. 1130-1136.

<sup>991</sup> République du Burkina-Faso, *Loi n° 007-2000/AN du 25 avril 2000 portant statut de l'opposition politique*, art. 2.

<sup>992</sup> République du Togo, *Loi n° 2013-015 du 13 juin 2013 portant statut de l'opposition*, art. 2.

<sup>993</sup> Cela ne signifie pas que l'opposition est inexistante dans les régimes autoritaires. V. M. SADOON, « Opposition et démocratie », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 5 et P. JAN, « Les oppositions », art. précité, pp. 23-24.

<sup>994</sup> Art. 2.

<sup>995</sup> J. Ph. FELDMAN, « Le contrôle parlementaire de la dépense publique et le droit constitutionnel », art. précité, p. 13.

<sup>996</sup> C'est le cas de la majorité des États concernés par l'étude : Burkina-Faso, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

rassure pas quant au libre exercice de cette mission démocratique d'importance<sup>997</sup>. Il est assez laconique en général, renvoyant à d'autres textes la détermination de modalités importantes comme les avantages du chef de l'opposition<sup>998</sup>. C'est ainsi qu'au Burkina-Faso, le seul droit reconnu à ce dernier par le statut de l'opposition est qu'il « prend place dans le protocole d'État lors des cérémonies et des réceptions officielles »<sup>999</sup>, les autres avantages devant être déterminés par une résolution de l'Assemblée nationale. Au Niger, « le chef de file de l'opposition politique bénéficie des avantages déterminés par la loi »<sup>1000</sup>.

En ce qui concerne les droits énumérés par le statut de l'opposition, ils sont peu précis, non impératifs, et leur énonciation se conjugue très souvent avec la formule restrictive « sous réserve du respect des lois et règlements en vigueur »<sup>1001</sup>. À l'opposé, les obligations qui pèsent sur les partis politiques d'opposition sont loin d'être négligeables et sont rédigés en des termes plutôt comminatoires<sup>1002</sup>. L'effet conjoint de tout ceci est d'entraîner la démission des partis politiques d'opposition devant les sirènes du pouvoir, faisant ainsi le lit du monolithisme politique.

---

<sup>997</sup> Sur les déboires des groupes politiques d'opposition en Afrique, on pourra lire M. NAHM-TCHOUGLI, « Le statut de l'opposition dans les pays d'Afrique occidentale francophone : les cas du Bénin, du Burkina-Faso, du Niger, du Sénégal et du Togo », *Revue Afrique juridique et politique*, n° 2, 2006, vol.2, pp. 133-145 ; E. SOHOUÉNOU, « Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines », art. précité, pp. 258-264 et K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., pp. 75-85.

<sup>998</sup> Ce terme aurait été utilisé pour la première fois au Canada. V. P. NORTON, « La nature du contrôle parlementaire », art. précité, p. 17. Sur le statut et le rôle du chef de l'opposition dans les démocraties occidentales, on pourra lire Y. SUREL, « Le chef de l'opposition », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 63-80.

<sup>999</sup> République du Burkina-Faso, *Loi n° 009-2009/AN du 14 avril 2009 portant statut de l'opposition politique*, art. 18.

<sup>1000</sup> République du Niger, *Ordonnance n° 2010-85 du 16 décembre 2010 portant statut de l'opposition*, art. 22. Il faut néanmoins préciser que l'article 23 lui accorde le rang de président d'institution et de membre du Conseil de la République. *Idem* dans République du Togo, *Loi n° 2013-015 du 13 juin 2013 portant statut de l'opposition*, art. 25 et 26.

<sup>1001</sup> Pour des exemples, v. République du Niger, *Ordonnance n° 2010-85 du 16 décembre 2010 portant statut de l'opposition*, art. 5, 6, 7 et 8 et République du Togo, *Loi n° 2013-015 du 13 juin 2013 portant statut de l'opposition*, art. 7, 8, 9, 11 et 12.

<sup>1002</sup> Au Togo, c'est à une liste détaillée de quinze obligations que l'article 22 du statut de l'opposition soumet les partis politiques qui en font partie. En Guinée, avant l'adoption d'un nouveau statut de l'opposition en 2014 (loi n° 036/AN du 24 décembre 2014), l'article 10 de l'ancien texte disposait : « Quiconque enfreint les dispositions de l'article 6 de la présente loi (portant sur les devoirs des partis politiques de l'opposition) s'expose aux sanctions prévues par le code pénal sans préjudice d'une mesure de suspension ou de dissolution du parti politique concerné ». Plus généralement, sur les insuffisances des statuts de l'opposition en Afrique, on pourra lire E. SOHOUÉNOU, « Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines », art. précité, pp. 251-257.



Mettre fin à cette situation suppose une revalorisation de l'opposition et son affranchissement là où elle est muselée. Elle ne doit plus être perçue comme un risque de division, mais comme un outil d'amélioration de la qualité de la gouvernance au moyen d'une critique constructive. À cette condition, l'opposition, notamment celle parlementaire, devient un « investissement de précaution »<sup>1003</sup> pour une majorité soucieuse d'effectuer des choix éclairés. Plus précisément, en matière budgétaire, elle devient la garantie que les choix de recettes et de dépenses effectués correspondent aux aspirations de la quasi-totalité du peuple, et que ces choix sont mis en œuvre suivant les règles et procédures établies.

Le renforcement de l'opposition parlementaire passe par la mise en place d'un « privilège de l'opposition »<sup>1004</sup> ou d'une « discrimination positive »<sup>1005</sup> en faveur de l'opposition. Il s'agit, par divers mécanismes, de lui attribuer des droits spécifiques et d'assurer sa présence effective dans les cercles de décision parlementaires. Un ancien président de l'Assemblée nationale française<sup>1006</sup> a même suggéré de lui attribuer des droits identiques à ceux de la majorité.

Sans nécessairement aller jusqu'à cette solution extrême, diverses actions sont possibles. À cet effet, les juridictions constitutionnelles ouest-africaines pourraient être sollicitées. En effet, à la différence du Conseil constitutionnel français, certaines ont reconnu une valeur constitutionnelle au règlement intérieur du parlement<sup>1007</sup>. Elles peuvent, de ce fait, garantir que l'opposition soit traitée avec respect et bénéficie de prérogatives certaines. On pourrait imaginer dans ce cadre que les juridictions constitutionnelles, sur le fondement de la démocratie pluraliste affirmée par les

---

<sup>1003</sup> M. C. PONTTHOREAU, « Les droits de l'opposition en France : penser une opposition présidentielle », art. précité, p. 102.

<sup>1004</sup> C. PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », art. précité, p. 47.

<sup>1005</sup> P. AVRIL, « Conclusion », in *colloque sur le thème : La revalorisation des parlements*, Paris, SLC, 2010, p. 111 et J. L. HÉRIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 57-69.

<sup>1006</sup> B. ACCOYER, « Ouverture », in J. GICQUEL et alii (dir.), *Un parlement renforcé ? bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, 2012, p. 11 : « En matière d'évaluation et de contrôle, l'opposition a un rôle déterminant à jouer et doit, à cet effet, bénéficier des mêmes prérogatives que la majorité ».

<sup>1007</sup> C'est le cas de la Cour constitutionnelle du Bénin. V. la décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006. Dans certains cas, la Cour s'est prononcée en se fondant exclusivement sur le règlement intérieur. V. les décisions DCC 05-162 du 22 décembre 2005 (« le président de l'Assemblée nationale n'a pas violé les dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale ») et DCC 10-114 du 6 septembre 2010 (« le président de la séance plénière du jeudi 1<sup>er</sup> juillet 2010 a violé le règlement intérieur de l'Assemblée nationale »).

constitutions dans leur préambule, imposent une représentation de l'opposition dans les organes de décision du parlement, et même dans les commissions d'enquête<sup>1008</sup>.

Toutefois, d'un point de vue juridique, la voie la plus sûre de renforcement de l'opposition parlementaire demeure l'inscription de droits particuliers à son profit dans la constitution. Il faut une opposition dotée de prérogatives spécifiques afin qu'être politiquement minoritaire ne donne plus automatiquement tort sur le plan juridique<sup>1009</sup>. Ce fut l'option consacrée en France par l'article 51-1 de la constitution<sup>1010</sup>.

En Afrique de l'Ouest francophone, certaines constitutions reconnaissent l'opposition<sup>1011</sup>, et même l'opposition parlementaire<sup>1012</sup>, mais cette consécration constitutionnelle est imparfaite puisque, nulle part, il n'est question d'attribution de droits clairement définis à l'opposition parlementaire. Lesdites constitutions se bornent, le plus souvent, à renvoyer à la loi la définition du statut de l'opposition, ou à affirmer, sans plus de précision, que la loi garantit aux partis politiques d'opposition leur droit de s'opposer. Même au Sénégal où le préambule constitutionnel présente l'opposition comme « un pilier fondamental de la démocratie et un rouage indispensable au bon fonctionnement du mécanisme démocratique », il n'y a pas de trace de tels droits. Le seul exemple significatif pouvant être cité reste celui du Niger où la constitution prévoit la participation du chef de file de l'opposition au Conseil de la République, organe créé « en vue de prévenir et de résoudre les crises institutionnelles et politiques de manière consensuelle »<sup>1013</sup>.

---

<sup>1008</sup> Dans une série de décisions, dont l'une des plus importantes fut la décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009, la Cour constitutionnelle béninoise a procédé à une opération similaire. Elle a imposé que la répartition des postes dans les organes de décision (bureau, commission permanentes) et de « représentation » (par exemple, la Haute cour de justice) du parlement se fasse en suivant un principe dit de représentation proportionnelle majorité / minorité.

<sup>1009</sup> On se rappelle la formule du député André LAIGNEL lors du débat sur les lois de nationalisation, en 1981, en France : « Vous avez juridiquement tort car vous êtes politiquement minoritaires ».

<sup>1010</sup> « Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires. ».

<sup>1011</sup> République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 3 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 69 et 99 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 58 et préambule ; et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 84.

<sup>1012</sup> République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 58

<sup>1013</sup> Art. 69.

Sur ce point précis, les constituants ouest-africains francophones gagneraient à s'inspirer de celui français<sup>1014</sup>. L'opposition se verrait donc attribuer des droits tels que le pouvoir de décider de l'ordre du jour de certaines séances du parlement, la détention d'un quota de questions lors des séances de questions au gouvernement<sup>1015</sup>, la possibilité de demander la création d'une commission d'enquête sans que cette demande ne puisse être rejetée si ce n'est par une majorité qualifiée de députés, le bénéfice d'un droit de tirage renforcé lors de la composition des commissions d'enquête, la présidence automatique des commissions d'enquête créées à l'initiative d'un groupe d'opposition, etc. Seraient aussi bienvenues la création de binômes « majorité – opposition » dans la composition des organes de gestion du parlement<sup>1016</sup> et la dévolution de la présidence de la commission des finances du parlement à un membre de l'opposition<sup>1017</sup>. Au regard du rôle prépondérant de cette commission en matière de vote et de contrôle des lois de finances, cette mesure serait particulièrement bénéfique.

Toutefois, ces mesures ne pourraient révéler leur efficacité qu'en présence de la bonne foi des acteurs impliqués dans leur mise en œuvre, acteurs au premier rang desquels se trouvent les membres de la majorité parlementaire. Comme il a pu être noté en France, l'institutionnalisation et le renforcement textuel des prérogatives de l'opposition n'ont pas suffi à éclipser entièrement le fait majoritaire. Le constat de la « renaissance ratée »<sup>1018</sup> de l'opposition parlementaire est partagé par de nombreux auteurs. Il fait craindre qu'en réalité le renforcement juridique de l'opposition parlementaire en Afrique de l'Ouest

---

<sup>1014</sup> Les propositions qui suivent sont d'ailleurs inspirées, pour une large part, de la pratique en France. Pour approfondir le sujet, on pourra lire J. L. HÉRIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », art. précité, pp. 60-64 et A. VIDAL-NAQUET, « Le renouveau de l'opposition », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 133-134.

<sup>1015</sup> Au Canada par exemple, l'organisation du mécanisme des questions orales est telle que la grande majorité des questions (près de 90%) est posée par des membres de l'opposition. Ils disposent dans ce cadre d'un droit de suite et de la possibilité de revenir sur les préoccupations négligées par le gouvernement, de sorte à le pousser progressivement dans ses retranchements. V. R. DOSIÈRE, « Le contrôle ordinaire », art. précité, p. 39.

<sup>1016</sup> V. G. BERGOUGNOUS, « Les binômes majorité – opposition », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 43-55.

<sup>1017</sup> C'est une pratique qui existe dans des pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. V. sur le sujet, I. BOUHADANA et W. GILLES, « La présidence de la commission des finances par un membre de l'opposition parlementaire : potentialités et enjeux », *RFFP*, n° 100, 2007, pp. 295-301.

<sup>1018</sup> A. VIDAL-NAQUET, « Le renouveau de l'opposition », art. précité, p. 136. V. aussi P. AVRIL, « Conclusion », in *colloque sur le thème : La revalorisation des parlements*, Paris, SLC, 2010, p. 111 ; A. LEVADE, « Les nouveaux équilibres de la Ve République », art. précité, pp. 254-256 et Ph. BLACHÈRE, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Revue Politeia*, n° 23, 2013, pp. 197-198.

francophone n'aboutisse pas forcément à un meilleur contrôle du respect de l'autorisation budgétaire. Ceci implique qu'il faille se référer, en dehors du contrôle parlementaire, à d'autres types de contrôle. De manière inopportune, ces derniers ne connaissent pas actuellement un sort reluisant dans l'espace étudié.

## **Section 2 : Les déficiences du contrôle « extraparlémentaire »**

Par contrôle « extraparlémentaire », il faut entendre celui déployé par les organes administratifs et juridictionnels de contrôle des finances publiques. Dans la réalité ouest-africaine francophone, le contrôle effectué par les juridictions financières est le siège d'un paradoxe inquiétant (paragraphe 1). Pareillement, les nombreuses insuffisances enregistrées au niveau des activités des organes administratifs de contrôle ne manquent pas d'inquiéter (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Un contrôle juridictionnel paradoxal**

Pour un exercice optimal de leurs missions, les législateurs des États ouest-africains francophones ont placé les juridictions financières dans une situation relativement confortable du point de vue des textes qui les régissent. Les nombreux appuis financiers dont elles bénéficient viennent conforter cette situation, la rendant davantage avantageuse (A). Mais, de manière paradoxale, les résultats obtenus par ces juridictions ne sont pas à la hauteur de cette situation. Ces résultats apparaissent plutôt mitigés (B).

#### **A- Une situation juridique et financière avantageuse**

Un des premiers éléments qui retiennent l'attention à la lecture des textes régissant l'activité des juridictions financières en Afrique de l'Ouest francophone est l'étendue de leurs compétences. Le champ couvert par celles-ci est indéniablement vaste. Ces compétences vont, suivant la *summa divisio* en la matière, du juridictionnel à l'extrajuridictionnel.

Ainsi, en matière juridictionnelle, la juridiction financière est juge des comptes des comptaibles publics principaux. Ce sont là ses « justiciables naturels »<sup>1019</sup>. Ils lui adressent,

---

<sup>1019</sup> S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », art. précité, p. 73.

à la fin de chaque exercice budgétaire, un compte de gestion retraçant l'exécution comptable des diverses opérations autorisées dans la loi de finances.

Sur ce point, certaines juridictions, comme celle du Niger<sup>1020</sup>, estiment qu'il ne leur revient pas d'apprécier l'exécution des recettes de l'État puisqu'elles ne sont pas recouvrées par des comptables principaux, mais par des comptables secondaires relevant des services de la douane ou des impôts. Ce point de vue apparaît discutable. En effet, si la juridiction n'avait pas à examiner ces opérations de recettes, on ne voit pas l'intérêt de les faire figurer, comme c'est actuellement le cas, dans le compte de gestion soumis à la juridiction financière. De plus, la législation nigérienne récente prévoit un droit d'évocation, au profit de la Cour des comptes, concernant les opérations réalisées par les comptables secondaires<sup>1021</sup>.

Même si on fait l'hypothèse<sup>1022</sup> que ce droit d'évocation ne concerne que l'utilisation des comptes lors du jugement, et non la sanction des comptables secondaires, rien ne s'opposerait à une exploitation des comptes produits par ceux-ci et à une sanction, le cas échéant, du comptable principal. Cette sanction ne manquera pas de se répercuter sur les comptables secondaires concernés, étant donné qu'ils font tous partie de l'administration financière étatique et sont soumis au pouvoir hiérarchique du ministre chargé des finances.

Il est vrai qu'une telle façon de procéder peut paraître inégalitaire pour le comptable principal, mais elle aura l'intérêt de garantir la discipline financière et de pousser à la réflexion sur cette question. En refusant d'examiner au plan juridictionnel les recettes de l'État, la juridiction financière nigérienne se retire une compétence qu'aucun

---

<sup>1020</sup> FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., pp. 82-83.

<sup>1021</sup> « Ils (les comptables principaux) centralisent et procèdent à l'apurement administratif des opérations des comptables secondaires, sous réserve du droit d'évocation de la Cour des comptes portant sur la responsabilité éventuelle du comptable secondaire ». République du Niger, *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes*, art. 35. V. aussi l'article 59.

<sup>1022</sup> Cette hypothèse apparaît improbable au regard de l'article 59 précité (« En cas de débet (lors de l'apurement du compte du comptable secondaire), le comptable principal en fixe le montant à titre conservatoire et transmet le dossier et les pièces justificatives à la Cour des comptes qui, après demande de justification au comptable (secondaire), statue à titre définitif... »), mais pourrait servir concernant les autres États étudiés.

texte ne lui a expressément déniée<sup>1023</sup>. Ceci peut d'autant plus être regretté que, comme l'a souligné l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, « le contrôle des finances publiques ne se limite pas au seul contrôle des dépenses, il doit aussi porter sur les recettes publiques »<sup>1024</sup>.

En dehors des comptables publics, les juridictions financières jugent également les comptes des personnes qu'elles ont déclarées comptables de fait<sup>1025</sup> et les fautes de gestion<sup>1026</sup>. Cette dernière attribution est exercée à l'encontre d'une palette extrêmement

---

<sup>1023</sup> À titre de comparaison, la Cour des comptes française, depuis 1977, est compétente pour adresser des injonctions et condamner directement les comptables secondaires à l'occasion de l'examen des comptes du comptable principal auxquels leurs opérations ont été rattachées. J. L. ALBERT, *Finances publiques, op. cit.*, p. 201. Quant à la juridiction financière ivoirienne, dans le cadre de l'élaboration du RELF, elle adresse directement des injonctions aux receveurs des administrations qui lui répondent de la même façon. Pour un exemple, v. Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2011, op. cit.*, p. 34.

<sup>1024</sup> Citée par L. PHILIP, « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », art. précité, p. 17.

<sup>1025</sup> « Est comptable de fait, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'immisce dans la gestion de deniers publics ». UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 16. La législation sénégalaise ajoute qu'« il en est de même de toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et de toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations sur les fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu des lois et règlements en vigueur ». République du Sénégal, *Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes*, art. 29.

En droit français, la notion de « gestion de fait » est ancienne. Il semble qu'elle remonte à l'ordonnance royale sur la Chambre des comptes de 1319. Elle interdisait à tous autres qu'aux « receveurs à ce établis » de percevoir les deniers royaux. De même, l'Édit de Saint-Germain de 1663 faisait « défense à toutes sortes de personnes de s'immiscer en la recette et maniement de nos deniers sans nos lettres de provision ou commissions registrées en nos chambres de comptes ». Au plan jurisprudentiel, l'arrêt le plus ancien rendu par la Cour des comptes française sur cette question date du 23 août 1834 (Ville de Roubaix). Plus tard, la théorie de la gestion de fait a été reprise et précisée par le décret du 31 mai 1862 (art. 25) et la loi de finances du 23 février 1963 (art. 60-XI). V. J. OUDIN, *Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale*, Rapport n° 520, Sénat (France), 1998, en ligne : <http://www.senat.fr/rap/r97-520/r97-520.html>, consulté le 19 août 2014.

<sup>1026</sup> Expression générique, la faute de gestion désigne des infractions financières d'une grande diversité. Elles vont de l'attribution d'un avantage injustifié au fait de n'avoir pas assuré une publicité suffisante aux opérations de dépenses, en passant par les gaspillages, la négligence du contrôle des actes de dépenses des subordonnés, l'imputation irrégulière de dépenses, etc. Elles sont citées de manière très détaillée par l'article 80 de la directive UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances et les lois organiques relatives aux cours des comptes (République du Bénin, *Loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême*, art. 130 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes*, art. 75 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes*, art. 57).

large de gestionnaires, publics ou privés, de sorte qu'il est possible de penser que la compétence *ratione personae* de la juridiction financière est illimitée<sup>1027</sup>.

Au plan extrajuridictionnel, les compétences des juridictions financières ouest-africaines francophones sont très diversifiées. Elles assistent le gouvernement<sup>1028</sup> et le parlement dans le cadre du contrôle de l'exécution de la loi de finances. À cet effet, elles produisent à l'attention du parlement un rapport annuel sur l'exécution de la loi de finances (ou rapport sur le projet de loi de règlement). Ce rapport retrace la gestion réalisée par le gouvernement des autorisations budgétaires, relève les écarts et fait des recommandations en vue d'aboutir à des améliorations. Il est généralement accompagné d'une déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux de l'État.

Le contrôle de la gestion constitue également l'une des compétences des juridictions financières ouest-africaines francophones. Leur rôle s'étend ici au-delà du simple contrôle de régularité. Il « vise à apprécier la qualité de la gestion et à formuler, s'il y a lieu, des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en accroître l'efficacité et le rendement »<sup>1029</sup>. C'est l'un des domaines qui manifeste le plus le caractère étendu de leur champ de compétences.

En vertu de cette prérogative, sont contrôlées par ces juridictions non seulement les opérations des organismes publics, mais également celles des organismes de droit privé,

---

<sup>1027</sup> V. UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 78 ou République du Sénégal, *Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes*, art. 56 ou République du Bénin, *Loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême*, art. 129 ou République du Niger, *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes*, art. 76. Sont susceptibles d'être condamnés pour une faute de gestion tout fonctionnaire civil, tout militaire, tout magistrat, tout agent de l'État, tout membre du cabinet du président de la République, du président de l'Assemblée nationale, du premier ministre ou d'un ministre, tout agent d'une collectivité publique ou d'un établissement public, d'une société nationale, d'une société anonyme à participation publique, d'une agence d'exécution ou structure administrative assimilée, d'une institution de sécurité sociale, et, généralement, de tout organisme bénéficiant du concours financier de la puissance publique ou faisant appel à la générosité publique, toute personne investie d'un mandat public et toute personne ayant exercé, de fait, lesdites fonctions.

<sup>1028</sup> La visibilité de la mission d'assistance au gouvernement est assez faible dans les États étudiés. En dehors des cas découlant des accords avec les partenaires financiers (par exemple, l'élaboration par la Chambre des comptes du Bénin d'un rapport d'audit des flux financiers au titre des appuis budgétaires reçus par le gouvernement), l'exécutif sollicite rarement la juridiction financière.

<sup>1029</sup> République du Bénin, *Loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême*, art. 141.

qu'il s'agisse d'un organisme qui assure, en totalité ou en partie, la gestion d'un régime de prévoyance ou de retraite légalement obligatoire, d'une entreprise dans laquelle l'État ne détient qu'une partie du capital, d'un organisme faisant appel à la générosité publique, d'un organisme bénéficiant d'un concours financier de la part de l'État, de l'un de ses démembrements ou même de l'UEMOA<sup>1030</sup>. À l'analyse, il semble que ce soit un critère matériel qui fonde la compétence des juridictions financières en la matière. En clair, il ne doit point y avoir d'opération impliquant des deniers publics sans contrôle de la juridiction financière.

De manière particulière, le contrôle de gestion tend désormais à se manifester, en ce qui concerne les ministères et institutions de l'État, sous la forme d'un audit des rapports de performance relatifs aux budgets de programmes élaborés. Si un tel audit existait depuis plusieurs années au Bénin<sup>1031</sup>, il tend à se généraliser dans les États de l'UEMOA. En effet, la directive portant lois de finances de 2009 prescrit la production par les juridictions financières d'un avis sur les rapports annuels de performance<sup>1032</sup>. À sa suite, les législations nationales prévoient désormais une telle compétence au profit des cours des comptes<sup>1033</sup>.

La générosité des législateurs envers les juridictions financières dans l'attribution des compétences est quelquefois davantage marquée. En effet, si les prérogatives précitées constituent une sorte de « tronc commun » des compétences des juridictions financières ouest-africaines francophones, certaines d'entre elles sont pourvues de plusieurs autres compétences. Ainsi, au Bénin, la Chambre des comptes assure le contrôle de la gestion

---

<sup>1030</sup> V. République du Bénin, *Loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême*, art. 154-159 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes*, art. 116-137 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes*, art. 31.

<sup>1031</sup> Dès la mise en place des premiers budgets de programmes (2000), la Chambre des comptes a reçu la compétence de procéder à un tel audit. Cette compétence a été réaffirmée en 2007. V. République du Bénin, *Loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême*, art. 142.

<sup>1032</sup> Art. 51.

<sup>1033</sup> V. République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 86 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes*, art. 3 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes*, art. 30.



financière de la Commission électorale nationale autonome (CENA)<sup>1034</sup>. De même, elle publie et vérifie les comptes de campagne des candidats aux diverses consultations électorales<sup>1035</sup>. Au Niger, le législateur est allé plus en avant en instituant un contrôle annuel des comptes des partis politiques, indépendamment de toute échéance électorale<sup>1036</sup>. Dans les deux pays, les juridictions financières sont chargées d'un contrôle des déclarations des biens produites par les principales autorités politiques et administratives<sup>1037</sup>. En Côte d'Ivoire, la Cour des comptes est compétente pour délivrer des avis sur des questions financières à diverses autorités<sup>1038</sup>.

L'examen de l'ensemble de ces compétences permet de se rendre compte de la situation avantageuse des juridictions financières sur le plan juridique. Le moins qu'on puisse noter est que ces compétences sont nombreuses et justifient l'omniprésence des juridictions financières dans le champ de la gestion publique nationale. Bien exercées, ces compétences se présentent comme le vecteur d'une puissance assurée desdites juridictions.

Plus encore, les textes garantissent l'exercice de ces compétences dans des situations optimales. D'abord, les principaux animateurs des juridictions financières ont la qualité de magistrat. Leur statut est aligné sur celui des magistrats de l'ordre judiciaire,

---

<sup>1034</sup> République du Bénin, *Loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin*, art. 27.

<sup>1035</sup> *Ibid.*, art. 112. V. aussi République du Bénin, *Loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême*, art. 46.

<sup>1036</sup> République du Niger, *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes*, art. 135. Il faut noter qu'au Bénin la charte des partis politiques prévoit une transmission des comptes de ceux-ci à la Chambre des comptes (ainsi qu'aux ministères des finances et de l'intérieur). Mais, elle n'indique aucune obligation pour la Chambre des comptes de contrôler systématiquement ces comptes. D'ailleurs, dans la réalité, les partis ne satisfont généralement pas à cette obligation de transmission des comptes. V. République du Bénin, *Loi n° 2001-21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques*, art. 37.

<sup>1037</sup> République du Bénin, *Loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême*, art. 47 et République du Niger, *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes*, art. 138-147.

<sup>1038</sup> « La Chambre des comptes a, elle-même, développé des activités de consultation relativement à des questions précises touchant à la comptabilité publique, à la réglementation et à la jurisprudence en la matière, dans l'esprit de la transparence et de la bonne gouvernance. Cette mission de consultation a été initiée par la Chambre des comptes en 1976, bien avant les textes référencés *supra* (ceux déterminant ses compétences), en vue de permettre un encadrement des comptables publics, des dirigeants des établissements publics nationaux (EPN) et des collectivités territoriales. ». <http://www.courdescomptesci.com/competences.html>, consulté le 14 octobre 2014.

quand ils ne sont pas pourvus, comme c'est le cas au Sénégal<sup>1039</sup> et au Togo<sup>1040</sup>, d'un statut spécial des magistrats de la Cour des comptes. Tout un chacun sait combien un tel statut est déterminant dans l'exercice des missions confiées aux juridictions<sup>1041</sup>. Ensuite, les textes dotent les juridictions financières d'un budget « propre ». Il ne s'agit pas d'un budget autonome, car il est toujours incorporé dans celui de l'État. Mais, il s'agit d'un budget qui s'en rapproche puisqu'il est préparé et exécuté par la juridiction elle-même. Le premier président (ou le président) en est l'ordonnateur. Au prix d'une certaine atténuation du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, le comptable dudit budget est nommé par le premier président<sup>1042</sup>. Enfin, les juridictions financières ont la possibilité d'infliger des amendes pour lever les entraves à l'exercice d'une mission donnée<sup>1043</sup>. De même, l'obligation de secret professionnel ne leur est pas opposable<sup>1044</sup>.

---

<sup>1039</sup> République du Sénégal, *Loi organique n° 99-73 du 17 février 1999 portant statut des magistrats de la Cour des comptes*.

<sup>1040</sup> République du Togo, *Loi organique n° 2009-003 du 16 avril 2009 portant statut des magistrats de la Cour des comptes*.

<sup>1041</sup> En effet, un tel statut offre aux magistrats (financiers en l'occurrence) la protection nécessaire à l'exercice indépendant de leurs fonctions en instituant des garanties telles que l'inamovibilité, la protection des menaces, injures et outrages, la réparation par l'État du préjudice qui pourrait leur être causé de ce fait, etc. Il les protège également de la tentation de céder à la corruption en leur créant des conditions de rémunération très intéressantes. V. J. M. NZOUANKEU, « La question du statut des magistrats financiers », *RBSJA*, n° 24, 2011, pp. 63-66.

Pour autant, ce statut ne place pas les magistrats financiers à l'abri de toute influence du pouvoir exécutif. On perçoit en filigrane l'épineuse problématique de l'indépendance de la justice dans un environnement marqué par la prépotence du pouvoir exécutif. De façon caricaturale, il a pu être fustigé en Côte d'Ivoire, « des décisions de justice qui fassent référence à sa volonté (celle du président de la République) comme source législative ». F. WODIÉ cité par P. DANHO NANDJUI, *La prééminence constitutionnelle du président de la République en Côte d'Ivoire*, *op. cit.*, p. 76. Pour approfondir, on pourra lire F. HOURQUEBIE, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », *Revue Les cahiers de la justice*, n° 2, 2012, pp. 52-57 ; A. CABANIS et M. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, *op. cit.*, p. 150 et V. TOPANOU, « L'équilibre des pouvoirs dans la constitution béninoise », art. précité, pp. 57 et ss.

<sup>1042</sup> Pour un exemple, v. République du Sénégal, *Décret n° 2013-1450 du 13 novembre 2013 portant régime financier de la Cour des comptes*, art. 4.

<sup>1043</sup> Au Bénin par exemple, l'amende pour entrave à l'action de la Chambre des comptes va de « cent mille à deux cent mille, sans préjudice de poursuites pénales éventuelles ». République du Bénin, *Loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême*, art. 161.

<sup>1044</sup> République du Bénin, *Loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême*, art. 83 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes*, art. 43 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes*, art. 63.

Par ailleurs, au-delà de la dotation substantielle dont bénéficient ces juridictions au niveau du budget national<sup>1045</sup>, elles sont également accompagnées par divers partenaires techniques et financiers qui font de leur épanouissement le gage d'une meilleure gestion des ressources financières de l'État. Ceux-ci mettent à leur disposition des véhicules, du matériel informatique, des locaux, divers équipements, mais aussi un financement consistant pour leurs activités<sup>1046</sup>.

Ainsi, la Cour des comptes du Niger a reçu, en 2012, un appui financier de 439.016.277 FCFA de la part de l'Union européenne, 112.824.604 FCFA de la part de la coopération française, 541.800.000 FCFA de la part de la Banque africaine de développement et 464.500 dollars US de la part de la Banque mondiale. Grâce à la contribution des partenaires extérieurs, il a pu être noté que la Chambre des comptes du Bénin disposait de « ressources financières suffisantes pour l'accomplissement de ses missions »<sup>1047</sup>. Le constat est similaire dans les autres États étudiés. Les juridictions ne manquent d'ailleurs pas de rappeler ce fait et de remercier les généreux donateurs dans leurs divers rapports<sup>1048</sup>.

Au vu de cette situation juridique et financière relativement confortable, on peut facilement faire le pronostic de performances élevées au niveau des juridictions financières

---

<sup>1045</sup> Pour preuve, au Sénégal, en 2014, il ressort des chiffres inscrits dans la loi de finances initiale que la dotation de la Cour des comptes (2.054.144.400 FCFA) était largement supérieure à celle de la Cour suprême (1.894.146.000 FCFA) et à celle du Conseil constitutionnel (379.898.000 FCFA). Dans le même sens, au Togo, la Cour des comptes est généralement la troisième institution étatique (après la présidence de la République et l'Assemblée nationale) la mieux pourvue. En 2013, sa dotation budgétaire (2.195.442.000 FCFA) était huit fois plus importante que celle de la Cour constitutionnelle (273.816.000), huit fois plus importante que celle de la Cour suprême (269.416.000), et avoisinait le double du budget de la Primature (1.168.056.000 FCFA). V. Cour des comptes (Togo), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2013*, op. cit., p. 40.

<sup>1046</sup> Pour des exemples, v. Chambre des comptes / Cour suprême (République de Côte d'Ivoire), *Rapport spécial d'activités 1998-2009*, 2011, p. 19 et Cour des comptes (Niger), *Rapport d'activités 2012*, 2013, pp. 6 et 11-12.

<sup>1047</sup> G. DOSSA, *Contribution à un apurement juridictionnel effectif et régulier des comptes de gestion de l'État au Bénin*, Mémoire de licence en administration des finances, Université d'Abomey-Calavi, 2009, p. 15.

<sup>1048</sup> V. par exemple Cour des comptes (Niger), *Rapport d'activités 2012*, op. cit., p. 0 : « Cependant avec le soutien bienveillant des autorités et des partenaires au développement, des actions louables ont été initiées et des résultats tangibles ont été enregistrés » et Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011*, op. cit., p. 7 : « Pour accomplir sa mission, elle (la Cour) bénéficie de dotations allouées par l'État et de ressources provenant de la coopération française à travers le projet d'appui aux administrations financières et économiques du Sénégal (PAFIES), du Fonds européen de développement (FED), avec le programme d'appui au programme national de bonne gouvernance (PA/PNBG) et de la Banque mondiale qui finance le projet d'appui aux réformes des finances publiques (PARFP) ».

ouest-africaines francophones. Les faits démentent cette présomption. Le bilan de leurs activités est plutôt mitigé.

## **B- Des résultats mitigés**

De façon générale, le bilan des activités des juridictions financières ouest-africaines ne reflète pas les considérables moyens juridiques et financiers dont ils disposent. En effet, malgré ces moyens et la transformation, sous les auspices de l'UEMOA<sup>1049</sup>, des anciennes chambres des comptes en cours des comptes, les résultats demeurent toujours en deçà des attentes. Il ne s'agit pas d'affirmer sans nuance une improductivité totale des efforts déployés depuis plusieurs années en vue de dynamiser les juridictions financières de l'espace ouest-africain francophone. Il s'agit plutôt de constater que les résultats obtenus, s'ils ne sont pas négligeables, ne sont pas pour autant de nature à mériter un significatif contentement.

Ainsi, en matière juridictionnelle, le retard dans l'apurement des comptes paraît être la règle. Bien souvent, cet apurement tardif ne s'arrête qu'à l'étape des arrêts provisoires, donc sans autorité de la chose jugée<sup>1050</sup>. Dans le pire des cas, l'apurement juridictionnel devient une arlésienne. C'est ainsi qu'au Bénin, depuis 1998, année initialement<sup>1051</sup> choisie par la Chambre des comptes pour reprendre le processus d'apurement des comptes de l'État, il est toujours attendu un arrêt, ne serait-ce que provisoire, de cette juridiction. Identiquement, au Togo, aucun jugement définitif portant sur un compte de gestion de l'État n'a été délivré par la Cour des comptes pourtant installée depuis 2009 et dotée de moyens conséquents. Globalement, dans les États étudiés,

---

<sup>1049</sup> Depuis son avènement, l'UEMOA a fait de la création de cours des comptes dans les États membres une règle essentielle pour la saine gestion de leurs finances publiques. V. UEMOA, *Traité du 10 janvier 1994*, art. 68. De manière plus significative, le point 5.6 de la directive de 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA prescrit : « Les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la cour des comptes dont la création est *obligatoire* dans chaque état membre ». C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>1050</sup> Sur l'autorité de la chose jugée en matière financière, v. N. MEDE, « Réflexions sur l'autorité de la chose jugée au financier en droit positif africain francophone », art. précité, pp. 273-302 et D. DA, « L'autorité de chose jugée en matière de justice financière », *RBSJA*, n° 24, 2011, pp. 111-125.

<sup>1051</sup> Ce choix initial a été, par la suite, modifié puisqu'il n'a pas pu être tenu. Actuellement, c'est l'année 2010 qui a été retenue pour la reprise du processus d'apurement juridictionnel des comptes de l'État au Bénin.

le constat est donc celui d'« un contrôle juridictionnel des comptes quasi inexistant et potentiellement inefficace »<sup>1052</sup>.

Pareillement, en matière de discipline financière, les cours des comptes ouest-africaines francophones semblent atteintes de mutité. En Guinée par exemple, il a pu être déploré « l'inexistence (...) de contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs et administrateurs de crédits »<sup>1053</sup>. À l'exception du Sénégal<sup>1054</sup>, dans tous les autres pays de l'étude, l'activité des juridictions des comptes en matière de discipline financière est d'un calme troublant. Cela peut suggérer que les infractions visées à ce titre, malgré leur incontestable diversité<sup>1055</sup>, sont inconnues de la gestion financière publique ouest-africaine francophone. Ce n'est évidemment pas le cas.

Qu'est-ce qui justifie alors une telle situation ? L'hypothèse la plus plausible semble être celle de l'inexistence, dans la plupart des textes organisant lesdites juridictions, d'une chambre spécifiquement chargée de la discipline financière. Cette chambre aurait incité au développement d'activités en ce sens, et, par la capitalisation d'expériences de jugement des fautes de gestion, permis l'essor d'une jurisprudence florissante.

Les résultats des juridictions financières des États étudiés sont donc, pour une large part, en deçà des espérances. Comme pour signifier un refus de prise de conscience de cette réalité, certaines d'entre elles, de manière quelque peu regrettable, s'adonnent à des activités qui les éloignent de résultats tangibles. Tel est le cas de la Cour des comptes du Togo où le temps des animateurs semble être partagé entre séances de formation et missions d'étude<sup>1056</sup>. Le bien-fondé de ces activités pour l'amélioration de la qualité du

---

<sup>1052</sup> D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 349.

<sup>1053</sup> H. DIALLO, *La réforme de la justice guinéenne : défis et stratégies*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 23.

<sup>1054</sup> Plusieurs arrêts ont été rendus par la Chambre de discipline financière de la Cour des comptes du Sénégal. À titre d'exemple, citons les arrêts n° 01/2002 du 26 mars 2002, affaire n° 01/2001/CDF et n° 02/2002 du 10 juillet 2002, affaire n° 03/99/CDF.

<sup>1055</sup> L'état de gaspillage, l'attribution d'avantages injustifiés, le non-respect de la réglementation dans la passation des marchés publics, la non-souscription des déclarations fiscales requises, le manque de diligence pour faire prévaloir les intérêts de l'État, etc.

<sup>1056</sup> De façon malicieuse, S. PAGNOU, « Les récentes évolutions de la gestion publique financière au Togo », art. précité, p. 6, souligne que « la juridiction financière togolaise innove donc en se confiant une nouvelle compétence qu'on ne retrouve pas dans le modèle français ou latin décrit par le doyen Luc SAÏDJ : la formation des comptables publics aux techniques de la comptabilité publique, et, dans une certaine mesure, dans l'initiation des juges à la comptabilité publique et aux notions de droit et d'économie ».

travail au sein de la juridiction est incontestable. Mais, de là à en faire la principale activité de la juridiction, il y a un pas qu'il faudrait éviter de franchir.

En ce qui concerne les rapports sur l'exécution de la loi de finances, des lacunes marquent également leur production. Or, ils sont indubitablement l'un des canaux par lesquels les juridictions financières peuvent véritablement contribuer au respect des autorisations budgétaires. En effet, leur élaboration donne l'occasion à la juridiction de procéder à un examen global de la fidélité de l'exécutif à la volonté manifestée par le législatif lors du vote du projet de loi de finances initiale (complété le cas échéant par des lois de finances rectificatives). C'est donc à juste titre que l'on peut regretter les insuffisances notées dans l'élaboration de ces rapports.

L'une de ces insuffisances est liée à la production tardive des rapports. Ainsi, au Bénin, ceux portant sur les lois de finances pour 2004 et 2005 n'ont été finalisés qu'en 2009. Au Mali, il a fallu vingt mois pour que la Section des comptes élabore le rapport sur le projet de loi de règlement pour l'année 2007<sup>1057</sup>. En Guinée, la juridiction financière a été accusée d'obérer, par sa passivité, l'examen et le vote des lois de règlement par l'Assemblée nationale<sup>1058</sup>. Ces dernières années, l'ampleur du retard accusé par les juridictions financières dans l'exercice de cette mission connaît une relative réduction<sup>1059</sup>. Mais, les progrès réalisés demeurent, dans la plupart des cas, insuffisants pour permettre un examen en temps réel de la gestion financière de l'exécutif et un vote pertinent de la loi de règlement.

Certes, dans les États étudiés, à l'exception de la Côte d'Ivoire<sup>1060</sup>, aucun délai précis n'est fixé pour l'élaboration des rapports sur l'exécution de la loi de finances. En

---

<sup>1057</sup> Le projet de loi de règlement a été transmis à la Section des comptes en Octobre 2008. Elle n'a produit son rapport qu'en juin 2010. V. D. NICOLAU et alii, *Évaluation de la gestion des finances publiques au Mali selon la méthodologie PEFA*, op. cit., p. 80.

<sup>1058</sup> H. DIALLO, *La réforme de la justice guinéenne : défis et stratégies*, op. cit., p. 23.

<sup>1059</sup> Ainsi, le rapport sur la loi de règlement 2010 a été produit en 2013 au Togo ; celui sur la loi de règlement 2011 a également été produit en 2013 au Burkina-Faso. La Côte d'Ivoire a réalisé une certaine performance en élaborant, dès 2012, le rapport sur la loi de règlement pour 2011. Il en est de même du Bénin où le rapport sur la loi de règlement 2013 a été produit en 2014. Cette prouesse a été rendue obligatoire par la LOLF de 2013 (art. 66) qui exigeait le dépôt du projet de loi de règlement avant un quelconque examen du projet de loi de finances de l'année suivante.

<sup>1060</sup> Il est prévu que le projet de loi de règlement soit transmis à la juridiction financière « au plus tard, à la fin du premier semestre de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte ». Ce projet doit ensuite être « déposé et distribué au parlement, au plus tard, fin septembre de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte ». V. République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du*

l'absence de ce délai, il est néanmoins possible de s'aligner sur le délai légal de transmission de la loi de règlement au parlement qui, lui au moins, est encadré par les textes<sup>1061</sup>. De façon plus contraignante, pourquoi n'envisagerait-on pas la fixation d'un délai légal pour l'élaboration des rapports sur l'exécution de la loi de finances ? Dans la sous-région ouest-africaine, c'est le cas au Ghana par exemple. Le contrôleur général doit y présenter son rapport au parlement dans les six mois suivant la fin de chaque exercice budgétaire<sup>1062</sup>.

Dans le même sens, si c'est la non-exploitation immédiate de ce rapport par le parlement qui décourage les animateurs des juridictions financières dans le cadre de son élaboration rapide, il est possible de penser à une solution qui a fait recette au Libéria : la publication simultanée du contenu du rapport dès sa transmission au parlement<sup>1063</sup>. *A priori*, à la lecture des textes régissant les juridictions financières ouest-africaines francophones, il n'y a pas de disposition dirimante à la diffusion large des rapports sur la loi de règlement dès leur élaboration et leur remise au parlement. Au bénéfice de cette solution, on pourra ajouter la valorisation de la fonction d'information de ces juridictions, car, il ne faut pas l'oublier, elles sont avant tout des « auxiliaires de la démocratie »<sup>1064</sup>.

Une autre insuffisance concernant ces rapports est liée à leur qualité. Il a ainsi été reproché à la Cour des comptes du Niger de produire un rapport sur la loi de règlement « très court et très descriptif »<sup>1065</sup>. De même, le suivi des recommandations antérieures, qui

---

5 juin 2014 relative aux lois de finances, art. 65. Il est donc possible d'inférer de ces prescriptions que la juridiction financière dispose d'un délai de trois mois pour produire le rapport en question.

<sup>1061</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1, B-1.

<sup>1062</sup> A. FÖLSCHER et E. GAY, *Transparence des finances publiques et participation en Afrique*, Rapport d'activités, CABRI, 2012, p. 36. Mais, le délai de six mois semble, dans le cas d'espèce, excessif au regard des impératifs temporels de dépôt du projet de loi de règlement au parlement (avant la fin de l'année suivante). Un délai de trois mois environ paraît plus approprié.

<sup>1063</sup> « Au Libéria, l'ISC a également commencé à publier ses rapports d'audit, suite aux retards persistants du traitement des rapports par les pouvoirs législatifs. Le contrôleur général publie maintenant les rapports et diffuse un communiqué de presse le jour-même de la soumission des rapports aux pouvoirs législatifs. En outre, des copies des rapports d'audit sont distribuées aux organisations de la société civile et mises à disposition dans les écoles et bibliothèques municipales. ». *Ibid*, p. 37.

<sup>1064</sup> M. P. PRAT et C. JANVIER, « La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 97-107. C'est en confirmation de cette fonction, quelquefois négligée, que le constituant français (de juillet 2008) a inscrit à l'article 47-2 de la constitution ce qui suit : « Par ses rapports publics, elle (la Cour des comptes) contribue à l'information des citoyens... ».

<sup>1065</sup> FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, *op. cit.*, p. 83. Au Burkina-Faso, certaines pistes sont proposées par l'évaluation PEFA de 2010 afin d'améliorer le contenu des rapports sur les lois de règlement. V. M. DEHOVE et alii, *Mesure de la performance du système de gestion des finances publiques au Burkina-Faso selon la méthodologie PEFA*, *op. cit.*, p. 84.

constitue incontestablement un point important, figure rarement dans les rapports élaborés<sup>1066</sup>. À ces aspects s'ajoute l'inintelligibilité par moments des rapports, soit en raison de leur complexité, soit en raison de certaines maladroites techniques<sup>1067</sup>. Il s'agit là d'un aspect important qui mérite une réflexion approfondie, surtout si l'on prend en considération le profil des destinataires premiers de ces rapports. Ce sont des parlementaires qui, en général, ne disposent pas de compétences financières très avancées.

La déficience qualitative des rapports sur la loi de règlement ne procède pas toujours systématiquement des juridictions elles-mêmes. Des paramètres essentiels leur échappent parfois. En effet, en vue de la production de leurs rapports, ces dernières sont tributaires de l'information fournie par le pouvoir exécutif. Elles sont dans la situation paradoxale où l'information pour le contrôle est fournie en quasi-totalité par l'entité contrôlée. Or, il se trouve que cette information est parfois biaisée<sup>1068</sup>. Le cas échéant, cela

---

<sup>1066</sup> La Cour des comptes du Burkina-Faso, contrairement aux autres juridictions étudiées, fait un effort remarquable sur ce point. Elle consacre une large portion du rapport au suivi de ses recommandations antérieures. Pour un exemple, v. Cour des comptes (Burkina-Faso), *Rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2011, op. cit.*, pp. 12-29.

<sup>1067</sup> Ainsi, au Burkina-Faso, le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2012 (p. 78) a présenté les opérations des comptes spéciaux du trésor comme des « opérations financières à caractère temporaire ». Or, ce n'était pas le cas de toutes les opérations concernées (celles des comptes d'affectation spéciale par exemple). Dans le même sens, au Bénin, s'inscrivant dans la lignée des rapports précédents (v. par exemple, celui de 2010, p. 95), le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2013 (p. 85) a présenté le chapitre comme l'unité de vote du budget. Il a fondé cette assertion sur l'article 52 de la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances, ce que le ministre chargé des finances avait d'ailleurs curieusement confirmé à une autre occasion (cf. le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2004, p. 121). Or, à bien lire cet article, il ne fait du chapitre que l'unité de spécialité budgétaire. L'unité de vote du budget devrait plutôt être déterminé en référence à l'article 38 qui dispose que « dans la deuxième partie, le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général, le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par section et par ministère... ». Par ailleurs, il est également possible de relever dans le rapport sur l'exécution de la loi de finances béninoise pour 2010 (p. 92) que « la loi de finances gestion 2010 a ouvert trois CST : les comptes SYDONIA, maintien de la paix et éducation ». En l'espèce, il s'agissait plus exactement de « comptes d'affectation spéciale » plutôt que de « comptes spéciaux du trésor ».

<sup>1068</sup> Les cas de discordance ou d'incohérence entre les chiffres inscrits dans les différents documents de reddition des comptes sont nombreux. V. Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013, op. cit.*, pp. 62-65, 69-70 et 95 ; Cour des comptes (Burkina-Faso), *Rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2011, op. cit.*, pp. 19 et 81 ; Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2011, op. cit.*, pp. 27, 30 et 43 ; Cour des comptes (Niger), *Rapport général public 2012, op. cit.*, pp. 74, 81 et 86 ; Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011, op. cit.*, pp. 41-42 et Cour des comptes (Togo), *Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État, gestion 2010, 2013*, pp. 19, 34 et 55.

Dans certains cas, on assiste à un changement unilatéral du référentiel de présentation de l'information par l'exécutif, ce qui ne manque pas de destabiliser la juridiction financière dans son analyse. V. Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010, op. cit.*, p.



ne met pas les juridictions en mesure de produire des rapports de qualité dans de brefs délais. Il en est de même de l'absence d'un personnel qualifié en quantité suffisante.

À ce titre, il peut paraître superflu de rappeler la pénurie de ressources humaines dont souffrent les juridictions financières en Afrique de l'Ouest francophone. Tant elle est invariablement évoquée dans les divers rapports d'activités produits par elles et les études dont elles sont l'objet. À cette insuffisance quantitative s'ajoute parfois une autre qualitative. L'exemple de la Cour des comptes du Togo peut être ici cité. Un observateur<sup>1069</sup> de cette juridiction a pu se gausser de ses animateurs en relayant une certaine opinion suivant laquelle « ces magistrats seraient recrutés de par leur aptitude pour ne pas juger... ».

La question des ressources humaines constitue donc, comme un auteur<sup>1070</sup> l'a souligné, « la bonne question » en vue du réveil des « belles au bois dormant »<sup>1071</sup> que continuent d'être les juridictions financières en Afrique de l'Ouest francophone. Sa solution se traduira par une amélioration sensible de leurs performances. Par suite, le contrôle de la gestion des autorisations budgétaires, à travers l'élaboration des rapports sur l'exécution de la loi de finances, gagnera en effectivité et en efficacité. Ceci est d'autant plus nécessaire que le fonctionnement des organes de contrôle administratif intervenant dans ce cadre fait apparaître plusieurs insuffisances.

## **Paragraphe 2 : Un contrôle administratif insuffisant**

À première vue, on pourrait douter de la crédibilité d'un contrôle exercé par l'administration sur elle-même. Mais, cela n'empêche pas ce type de contrôle de jouir

---

52 et Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011, op. cit.*, pp. 41 et 68. Dans d'autres cas, l'exécutif ne transmet pas l'entiereté de l'information nécessaire à la juridiction financière pour l'élaboration d'un rapport de qualité, ce qui oblige la juridiction à constamment demander des compléments d'information. V. Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2011, op. cit.*, pp. 24 et 26-27.

<sup>1069</sup> S. PAGNOU, « Les récentes évolutions de la gestion publique financière au Togo », art. précité, p. 7.

<sup>1070</sup> N. MEDE, « L'UEMOA et le développement des cours des comptes en Afrique de l'Ouest », *RFFP*, n° 90, 2005, p. 277. V. aussi D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes, op. cit.*, pp. 142-144 et 167-169 ; et S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », art. précité, p. 66.

<sup>1071</sup> D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes, op. cit.*, p. 34.

d'une bonne réputation dans certains États<sup>1072</sup> et de constituer un rempart contre le non-respect des autorisations budgétaires.

Dans les États étudiés, en revanche, les limites empêchant les organes administratifs de contrôle des finances publiques d'assumer une telle fonction sont multiples. Elles peuvent être restituées sur un double plan : objectif et subjectif. Les limites objectives sont celles qui résultent des textes et de l'agencement institutionnel de ces organes. Elles dénotent l'existence d'insuffisances dans la conception de ces organes de contrôle (A). Au contraire, les limites subjectives font intervenir des éléments extérieurs à l'essence de ces organes. Elles révèlent, quant à elles, l'existence d'insuffisances dans l'opérationnalisation de ces organes (B).

### **A- Des insuffisances dans la conception**

La directive de l'UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique dispose, en son article 93, que « l'exécutif peut créer des organes de contrôle (...). Ces structures de contrôle interne à l'administration exercent leurs activités sur toutes les opérations liées à l'exécution du budget de l'État ainsi que sur celles de tout organisme de droit public ou privé bénéficiant de ressources publiques. Elles interviennent sur pièces et/ou sur place, sur les actes des ordonnateurs et sur ceux des comptables. Ils peuvent à tout moment effectuer des contrôles pendant l'exécution desdites opérations. » (*sic*). Les États étudiés utilisent abondamment cette possibilité de création d'organes de contrôle administratif. Ils n'avaient d'ailleurs pas attendu une recommandation communautaire à cet effet<sup>1073</sup>. L'utilité de ces organes ne saurait être niée<sup>1074</sup>. Mais, cette utilité dissimule mal les nombreux vices dont est affectée la conception de ces organes.

---

<sup>1072</sup> Pour preuve, J. L. ALBERT, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 162, souligne qu'en France, « le contrôle des finances publiques par l'autorité administrative revêt une grande importance pratique ».

<sup>1073</sup> V. J. M. BRETON, *Le contrôle de l'État sur le continent africain : contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement*, Paris, LGDJ et NEA, 1979, 678 p.

<sup>1074</sup> Par exemple, en Côte d'Ivoire, il a été noté que « la pertinence des décisions des contrôleurs financiers contribue, bien souvent, à éviter à l'État des gabegies ». J. M. ADOU, *Modernisation du circuit de la dépense publique en Côte d'Ivoire et efficacité de la dépense*, *op. cit.*, p. 27. Au Burkina-Faso, « le rapport de l'ASCE 2009 a ainsi mis en lumière des infractions qui auraient été commises par des organismes publics, telles que des détournements de fonds publics, des abus de confiance, des faux et usages de faux documents administratifs..., avec un préjudice pour l'État burkinabé de l'ordre de plus de deux milliards FCFA, dont la justice burkinabé a été saisie. ». L. SOALLA, *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, *op. cit.*, p. 323.

Le premier de ces vices ne se situe pas, comme il est possible de le penser, au niveau des pouvoirs octroyés à ces organes par les textes. Ces pouvoirs sont plutôt étendus. En effet, dès lors que leurs agents sont pourvus d'un ordre de mission régulier, ils sont fondés à effectuer des contrôles sur pièces, ou même sur place, avec une grande liberté. Ils peuvent demander des expertises, visiter les locaux, se faire communiquer tous les documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Les textes sont d'une grande sévérité en ce qui concerne la sanction des entraves que les agents des structures contrôlées pourraient être tentés de leur poser. Au sein des plus importants de ces organes administratifs de contrôle, les agents bénéficient de conditions statutaires proches de celles des magistrats financiers<sup>1075</sup>.

Le premier problème se situe plutôt au niveau du système de référence dans lequel s'insèrent ces organes. Plus précisément, c'est l'inspiration française<sup>1076</sup> de ce système qui est stigmatisée par certaines études. Ces dernières relèvent la différence de culture entre les systèmes africains et français, et déduisent que les dysfonctionnements observés au niveau du contrôle administratif des finances publiques sont dus à une insuffisante prise en compte des réalités africaines<sup>1077</sup>. Elles préconisent alors l'invention de systèmes de contrôle propres, avec pour corollaire la création d'organes et de mécanismes originaux, afin de dynamiser le contrôle des finances publiques en Afrique. Bien que pertinente, cette préconisation demeure une gageure. Plutôt que d'inventer de nouveaux paradigmes, il

---

<sup>1075</sup> V. D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., pp. 297-301.

<sup>1076</sup> Cette « inspiration » a encore été mise en exergue dans une étude récente. Les contrôles des finances publiques au Bénin y sont vus comme « des contrôles prenant modèle sur l'ordonnance française du 2 janvier 1959 ». Z. K. GOUNOU, *Étude des systèmes de contrôle financiers publics dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : l'exemple de la République du Bénin*, op. cit., p. 32. Ce constat peut être généralisé aux autres États étudiés. En effet, comme le rappelle l'auteur un peu plus loin (p. 34), « à l'instar des autres pays de l'UEMOA, excepté la Guinée-Bissau, le Bénin a adopté, dans le fond, les mêmes textes juridiques qui encadrent l'organisation des systèmes de contrôle interne et externe des finances publiques ».

<sup>1077</sup> Une illustration est fournie par une étude du FMI. Selon celle-ci, les réalités africaines lors de l'exécution de la loi de finances (manque d'indépendance du comptable, quasi-impossibilité de faire respecter le principe de la responsabilité financière, absence d'une comptabilité fiable et sincère, mauvais fonctionnement du système juridictionnel, etc) empêchent une effectivité du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics. L'application de ce principe devient donc généralement « une affaire très coûteuse pour l'État et (...) ne permet pas de gérer efficacement le processus de dépenses ». Cité par M. BOUVIER (dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, MAE et MINEFI (France), 2004, p. 201. La conséquence qu'on peut en déduire, c'est qu'un contrôle africain des finances publiques fondé sur ce principe a des chances de se révéler inefficace.

conviendrait de procéder, dans un premier temps, à des adaptations du système existant et qui est inspiré du modèle français.

Au-delà de cette controverse, on peut relever comme principale insuffisance, au niveau du système de contrôle administratif des États étudiés, l'organisation même de ce système. Le diagnostic a été posé depuis plus d'une dizaine d'années à présent : « structures multiples, des compétences confuses et souvent redondantes »<sup>1078</sup>. Il demeure d'actualité. Il est à l'origine de chevauchements, de neutralisations réciproques, de paralysie dans le contrôle des finances publiques. Au demeurant, le professeur Loïc PHILIP avait bien mis en garde contre « la multiplication et l'éparpillement des différentes formes de contrôle (...). Ce n'est pas parce que les contrôles sont plus nombreux qu'ils sont plus efficaces. Ils peuvent, au contraire, favoriser une certaine paralysie administrative. »<sup>1079</sup>.

Or, c'est l'existence d'une multitude d'organes administratifs de contrôle qui est la marque distinctive des systèmes étudiés<sup>1080</sup>. On y retrouve des inspections générales des finances, des directions du contrôle financier, des inspections générales des ministères, des inspections générales des services, des directions du contrôle des opérations budgétaires, etc. Le comptable public intervient également à la phase du paiement pour procéder à plusieurs contrôles.

Le plus souvent, il existe, en plus des organes déjà cités, d'autres organes qui sont dotés d'un certain prestige, soit parce qu'ils sont directement rattachés à la présidence de la République, soit parce qu'ils jouissent d'une grande autonomie. Leurs dénominations sont variées : Bureau de l'auditeur général (BAG) au Bénin<sup>1081</sup>, Inspection générale d'État (IGE) en Côte d'Ivoire, au Niger et au Togo, Autorité supérieure de contrôle d'État

---

<sup>1078</sup> M. BOUVIER (dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, op. cit., p. 220.

<sup>1079</sup> L. PHILIP, « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », art. précité, p. 21. V. aussi J. CAHUZAC, « Mieux organiser le travail pour plus d'efficacité », art. précité, p. 12 : « Si l'évaluation est partout, elle pourrait n'être nulle part ».

<sup>1080</sup> L'exemple du Bénin est illustratif. V. Z. K. GOUNOU, *Étude des systèmes de contrôle financiers publics dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : l'exemple de la République du Bénin*, op. cit., p. 86. Dans le même sens, en Guinée, a été stigmatisée « l'existence et le chevauchement de plusieurs structures gouvernementales de contrôle ». A. COULIBALY, *Guinée : les organes de lutte contre la corruption*, AfriMAP et OSIWA, 2013, p. 21.

<sup>1081</sup> Cette structure a remplacé l'Inspection générale d'État qui a été dissoute en juin 2015 à cause de résultats non satisfaisants.

(ASCE) au Burkina-Faso, Bureau du vérificateur général (BVG) au Mali. Le Sénégal se particularise par l'existence de deux organes de contrôle directement rattachés à la présidence de la République : le Contrôle financier et l'Inspection générale d'État<sup>1082</sup>.

L'existence d'organes de contrôle directement rattachés à la présidence de la République traduit une volonté des chefs de l'État de conserver une relative maîtrise des activités de l'administration. Il est permis d'émettre des doutes sur la compatibilité de cette pratique avec les dispositions constitutionnelles de certains États étudiés, notamment ceux ayant un régime parlementaire. Les constitutions concernées affirment, sans équivoque, que c'est le gouvernement ou le premier ministre qui « dispose de l'administration »<sup>1083</sup>. Sauf à retenir, avec le professeur Jean-Marie BRETON, que lesdits organes « sont détachés de la hiérarchie administrative et bénéficient d'un statut spécifique qui les distingue à la fois des contrôles internes et externes traditionnels »<sup>1084</sup>, c'est qu'il y a une légère entorse à la constitution.

En tout état de cause, la conséquence de cette multiplicité d'intervenants dans le contrôle administratif des finances publiques est une répartition peu claire des tâches et une dilution de la responsabilité. Les risques de chevauchement de compétences sont bien réels. Pour preuve, il a été relevé que « le contrôle du contrôleur financier au niveau de l'ordonnancement fait double emploi avec le visa effectué sur le même point par le comptable au stade du paiement »<sup>1085</sup>. De même, l'existence d'un contrôleur financier auprès du président de la République, au Sénégal, est de nature à conduire le contrôleur des opérations financières (rattaché quant à lui au ministre chargé des finances) à suivre mécaniquement son avis lorsqu'il se prononce ultérieurement sur une même opération. Le second contrôle se révèle donc en l'espèce peu pertinent<sup>1086</sup>.

---

<sup>1082</sup> Le premier responsable de cet organe est curieusement dénommé « vérificateur général ».

<sup>1083</sup> République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 61 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 76 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 57 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 77.

<sup>1084</sup> J. M. BRETON, *Le contrôle de l'État sur le continent africain : contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement*, op. cit., p. 353.

<sup>1085</sup> M. MOINDZE, « Modernisation du contrôle interne de la dépense publique dans les pays africains francophones », *International journal of governmental financial management*, n° 2, vol. 11, 2011, p. 63.

<sup>1086</sup> En l'espèce, la législation sénégalaise prévoit que les dépenses de salaires et de transfert, par exemple, soient soumises à l'avis préalable du contrôleur financier avant d'être présentées au contrôleur des opérations financières. V. A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques*, op. cit., p. 83.

Tous ces exemples mettent au goût du jour la nécessité d’instaurer un contrôle administratif financier systémique dans les États étudiés et au-delà<sup>1087</sup>. Cela semble être la seule voie possible pour combattre ce qu’un auteur<sup>1088</sup> a appelé « l’esprit de compétition » entre les multiples corps de contrôle administratif de finances publiques, avec pour conséquence l’inefficacité globale du système mis en place. Du reste, tirant leçon de ces redondances, la France a procédé, en 2005, à la fusion des missions du contrôleur financier et du comptable public, donnant ainsi naissance à une entité unique : le contrôle budgétaire et comptable ministériel<sup>1089</sup>.

On aurait pu s’attendre à ce que les États ouest-africains francophones s’inscrivent dans la même logique. Cela n’a pas été le cas. Qu’il s’agisse de la directive de l’UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique<sup>1090</sup> ou des législations nationales, elles confortent la position, dans le système institutionnel, des corps de contrôle administratifs existants<sup>1091</sup>.

Par ailleurs, si la mission des organes de contrôle administratif est incontestablement vaste<sup>1092</sup>, son étendue n’est pas toujours reflétée par les moyens mis à leur disposition. Ce manque de moyens constitue un premier indicateur des insuffisances dans l’opérationnalisation de ces organes.

---

<sup>1087</sup> Les problèmes liés à la redondance des contrôles des finances publiques se rencontrent dans la plupart des pays africains. V. A. FÖLSCHER et E. GAY, *Transparence des finances publiques et participation en Afrique*, op. cit., p. 30.

<sup>1088</sup> M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d’Afrique noire francophone : l’exemple du Niger et du Sénégal*, op. cit., p. 387.

<sup>1089</sup> Cette entité a été créée par le décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005. Pour approfondir, v. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (France), *Guide pratique de la LOLF*, Paris, 2008, pp. 40-41.

<sup>1090</sup> Art. 86-96.

<sup>1091</sup> À titre d’illustration, v. République du Bénin, *Décret n° 2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 111-121 et République du Sénégal, *Décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 203-209. Les contrôles effectués par les contrôleurs financiers et les contrôleurs des opérations financières ont même été élargis à un contrôle *a posteriori* (respectivement, art. 115 du texte béninois et art. 207 du texte sénégalais).

<sup>1092</sup> Il convient toutefois de préciser que, si théoriquement toutes les opérations financières de l’État sont soumises au contrôle administratif, certaines y échappent en pratique. En effet, la prévalence de procédures dérogatoires ne favorise pas, lorsqu’elles existent, un contrôle plénier. Or, telle est la situation de plusieurs pays de l’espace de référence. Pour des exemples, v. FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., p. 67 ; M. DEHOVE et alii, *Mesure de la performance du système de gestion des finances publiques au Burkina-Faso selon la méthodologie PEFA*, op. cit., p. 147 et M. BOUVIER (dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l’Afrique francophone subsaharienne*, op. cit., pp. 205-209.

## B- Des insuffisances dans l'opérationnalisation

Dans une étude publiée en 1997, le professeur Jean Pierre DUPRAT observait le non-respect des autorisations budgétaires et l'incapacité des contrôles institués à changer la situation<sup>1093</sup>. Ces derniers étaient présentés comme « notoirement insuffisants, voire totalement inopérants »<sup>1094</sup>. Beaucoup de changements sont intervenus depuis lors. Mais, il demeure difficile d'affirmer que la situation s'est considérablement améliorée. Les résultats des organes de contrôle externe sont mitigés. Quant aux organes de contrôle interne, de nombreuses limites affectent leur opérationnalisation.

En effet, les méthodes de travail de ces organes sont, à tout le moins, perfectibles. La planification des contrôles, par exemple, comporte des insuffisances. Une étude commanditée par le FMI sur la gestion des finances publiques au Togo a mis à jour le fait que « la probabilité pour un service public ou un organisme gérant des fonds publics d'être contrôlé par l'IGE est faible et l'intervalle entre deux audits peut être de dix ans »<sup>1095</sup>. Au Bénin, « les calendriers de vérification interne établis par l'IGE et l'IGF ne sont pas souvent respectés parce que les inspecteurs sont souvent perturbés par des missions à la demande des autorités supérieures ou à la demande de certains partenaires techniques et financiers »<sup>1096</sup>. De même, au Niger, il a été révélé des insuffisances dans la mise en œuvre des contrôles par les organes administratifs concernés<sup>1097</sup>.

Ces défaillances opérationnelles, observables dans l'ensemble des États étudiés<sup>1098</sup>, sont exacerbées par la modestie des moyens mis à la disposition de ces organes. Tant sur le

---

<sup>1093</sup> « Trop souvent, les opérations sont même réalisées sans tenir aucun compte des prévisions budgétaires, ni respecter les procédures de la comptabilité publique, voire en doublant complètement les procédures légales ». J. P. DUPRAT, « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », art. précité, p. 465.

<sup>1094</sup> *Ibid.*

<sup>1095</sup> S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, op. cit., p. 66.

<sup>1096</sup> N. LOKPE et alii, *Seconde évaluation de la performance de la gestion et du système des finances publiques au Bénin selon la méthodologie PEFA*, op. cit., p. 89.

<sup>1097</sup> « La majorité des contrôles (de la Direction générale de l'inspection des finances) se fait à la demande du ministre des finances. La partie qui relève de la programmation interne est déterminée en fonction des grandes masses du budget, mais sans référence à l'idée de risque (...). Les contrôles des postes comptables (par l'Inspection générale des services du trésor) ne sont pas, en général, inopinés. ». FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., pp. 69-70.

<sup>1098</sup> V. M. BOUVIER (dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, op. cit., p. 223.

plan matériel que sur le plan humain, ces organes manquent de moyens<sup>1099</sup>. À ce déficit quantitatif en ressources humaines et matérielles s'ajoute comme difficulté la qualité, parfois sujette à caution, des ressources humaines en cause. Ainsi, les animateurs de ces organes ne seraient pas toujours recrutés en fonction de leurs compétences financières. Dans plusieurs cas, ils seraient « nommés pour des raisons de militantisme politique et souvent ethniques »<sup>1100</sup>.

Par ailleurs, en raison de son positionnement interne, le contrôle administratif est, *a priori*, soupçonné de partialité, d'instrumentalisation potentielle par le pouvoir exécutif. Ce soupçon n'est pas propre à l'Afrique<sup>1101</sup>. Mais, il prend un relief particulier dans ce contexte où les procédures et normes juridiques sont souvent mises au service de desseins peu nobles par les acteurs politiques. C'est donc à juste titre que l'on a pu voir dans « l'appartenance des contrôleurs au système (...) le principal obstacle à l'efficacité des systèmes de contrôle »<sup>1102</sup> des finances publiques en Afrique.

Cette appartenance constitue le terreau de l'existence d'interférences politiques dans l'exercice des missions de ces structures. Les craintes liées à cette situation sont confortées par certaines dispositions juridiques en vigueur dans l'espace étudié. Ainsi, au Togo, malgré l'indépendance formelle de l'Inspection générale d'État dans l'élaboration de son programme annuel de contrôle, une instruction présidentielle a pu poser comme principe le caractère prioritaire des missions occasionnelles effectuées à la demande du chef de l'État par rapport aux missions normalement programmées. Le résultat, en

---

<sup>1099</sup> Pour preuve, un récent communiqué du Secrétariat général du gouvernement béninois (en date du 20 juin 2015) mentionnait ce qui suit : « L'analyse critique du fonctionnement de l'IGE et les résultats qu'elle a permis d'obtenir indiquent que, malgré les efforts enregistrés dans l'instauration de la bonne gouvernance, on note un manque d'impact certain qui tient pour l'essentiel aux manques de personnes adéquates et de ressources suffisantes ». V. [http://french.xinhuanet.com/2015-07/05/c\\_134383831.htm](http://french.xinhuanet.com/2015-07/05/c_134383831.htm), consulté le 4 août 2015. C'est nous qui mettons en exergue. V. aussi M. MOINDZE, « Modernisation du contrôle interne de la dépense publique dans les pays africains francophones », art. précité, p. 67.

<sup>1100</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 398. V. aussi p. 394.

<sup>1101</sup> V. un exemple portant sur la France dans P. AUBERGER, « Transparence des contrôles administratifs : le cas de l'Inspection générale des finances en France », in M. BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 159-162. L'auteur relève, entre autres, que c'est le ministre des finances qui décide de certaines missions, des personnes devant les effectuer, des suites à donner aux travaux, etc. En conséquence, toute idée d'instrumentalisation ne saurait être écartée.

<sup>1102</sup> M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, op. cit., p. 304.



pratique, est l'absence de mise en œuvre complète du programme décidé par cette structure<sup>1103</sup>.

Dans d'autres cas, ce ne sont pas les textes, mais les comportements des acteurs politiques qui sont une source d'inquiétude. Comment comprendre ces propos d'un ancien président de la République du Sénégal : « C'est à travers l'IGE que j'exerce mon pouvoir de chef d'État »<sup>1104</sup> ? De tels propos prêtent à équivoque. Ils ne sont pas de nature à rassurer face aux continuelles dénonciations de l'instrumentalisation des organes administratifs de contrôle à des fins d'intimidation des opposants politiques.

De plus, le positionnement interne des organes de contrôle administratif, et leur soumission subséquente à l'autorité des responsables de l'exécutif, ne contribuent pas toujours à la bonne réalisation des contrôles ou à l'exploitation effective des rapports qui en sont issus. Au Mali, il a été dénoncé un contrôle administratif essentiellement tourné vers la sanction des agents subalternes. Les hauts responsables trouveraient dans leur position élevée et l'appartenance au parti politique au pouvoir un passe-droit pour la commission d'irrégularités lors de l'exécution de la loi de finances<sup>1105</sup>.

Dans l'ensemble des États concernés par l'étude, la publication des rapports de contrôle administratif est rarement effective. Ils sont adressés à l'autorité hiérarchique qui, seule, décide de leur publication et des suites à y donner. Puisque les systèmes ouest-africains francophones sont fortement centralisés, il revient en général au chef de l'État ou aux ministres de prendre cette décision. De ce fait, les citoyens ont rarement accès auxdits rapports. Même des consultants disposant du mandat d'une institution internationale ont pu se heurter à l'obstacle du secret entretenu autour des rapports produits par les corps de contrôle administratif<sup>1106</sup>.

---

<sup>1103</sup> S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, op. cit., p. 15. Selon cet auteur, « en poussant loin l'analyse, cela revient à dire que l'IGE n'a pas de programme d'activités ».

<sup>1104</sup> Cité par D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 326.

<sup>1105</sup> C. TOURE, « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », art. précité, p. 159.

<sup>1106</sup> FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, op. cit., p. 69 : « Les rapports rédigés par la DGIF et l'IGE n'ont pas pu être consultés ». Pareillement, les juridictions financières ont rarement accès à ces rapports, même lorsque la loi le prévoit. C'est ainsi qu'au Bénin, ni les rapports de l'Inspection générale d'État ni ceux de l'Inspection générale des finances ne sont, en réalité, transmis à la juridiction financière. V. Z. K. GOUNOU, *Étude des systèmes de contrôle financiers publics*

Plus encore, l'impression qui se dégage, à la lecture des rapports disponibles, est celle d'une publication délibérée des rapports les moins pertinents. Il est donc permis de se réjouir de l'avancée souhaitée à ce niveau par l'UEMOA en posant l'exigence suivante : « Les rapports produits à la suite des contrôles, vérifications et audits effectués par les organes et corps de contrôle administratifs sont mis à la disposition du public, dans les conditions déterminées par les réglementations nationales »<sup>1107</sup>.

Au-delà de la non-publication des rapports, c'est leur inexploitation qui choque. Que ce soit au Burkina-Faso<sup>1108</sup>, au Mali<sup>1109</sup>, au Bénin<sup>1110</sup> ou dans les autres États sous étude<sup>1111</sup>, les dénonciations contenues dans les rapports de contrôle, qui sont restées sans suite, sont nombreuses. Ceci est particulièrement dommageable dans la mesure où le contrôle sans réelle sanction est vain. « Un million de blâmes ne couvre pas un franc de déficit » disait André DUPIN<sup>1112</sup>.

Pour parer à cette insuffisance, il est possible d'envisager un système où le responsable de l'organe administratif de contrôle pourrait saisir la juridiction financière en cas d'absence de sanction suite à un rapport qui fait cas de situations qui en exigent<sup>1113</sup>. Mais, cette solution paraît quelque peu subversive dans la mesure où elle comporte un

---

*dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : l'exemple de la République du Bénin, op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>1107</sup> UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 95. Mais, l'atténuation apportée par le membre de phrase « dans les conditions déterminées par les réglementations nationales » peut se révéler être une sérieuse pierre d'achoppement. Les législations nationales, à l'instar de l'article 202 du décret sénégalais sur la comptabilité publique, ont d'ailleurs reproduit cette atténuation.

<sup>1108</sup> C. DELAVALLADE, « Lutte contre la corruption au Burkina-Faso et réformes de la gestion budgétaire », *Revue AFCO*, n° 223-224, 2007, p. 283.

<sup>1109</sup> C. TOURE, « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », art. précité, pp. 159-160.

<sup>1110</sup> M. AKAKPO, « Lutte contre la corruption : l'Inspection générale d'État et le contrôle messianique des finances publiques », *Journal La Nation*, 10 décembre 2007. V. aussi M. AKAKPO, *Réflexions sur la gouvernance financière au Bénin, op. cit.*, p. 108 : « Il y a lieu de signaler que la difficulté majeure que rencontre l'IGF est celle de l'exploitation des recommandations à la suite des interventions. Organe relevant de l'exécutif, il arrive très souvent que les rapports de l'IGF soient purement et simplement rangés dans les placards pour des motivations politiques ou partisans, si bien que les errements constatés ne sont pas corrigés et aucune sanction n'est appliquée ».

<sup>1111</sup> M. BOUVIER (dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, op. cit.*, p. 223.

<sup>1112</sup> Cité par Gaston JÈZE. V. A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution, op. cit.*, p. 300.

<sup>1113</sup> Cette solution a été envisagée (en ce qui concerne le contournement du refus du contrôleur financier de viser une dépense) par K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo, op. cit.*, p. 401.

risque de fragilisation des structures administratives qui sont fondées, surtout dans le cas des États étudiés, sur une forte hiérarchisation. Il paraît alors préférable d'appliquer réellement une solution qui existe déjà dans certains États comme le Bénin : la transmission systématique des rapports de contrôle administratif au juge financier<sup>1114</sup>. Cette mesure aura le même effet en ce qu'elle fera parvenir l'information au juge financier. Il pourra alors se saisir des affaires concernées, lever le voile sur les conclusions afférentes et sanctionner au besoin. Bien entendu, le caractère opérant de cette seconde solution tient au renouveau préalable des juridictions financières.

Enfin, il importe d'aborder deux questions qui tiennent plus à la sociologie africaine qu'au droit financier. Il s'agit d'éléments qui débordent le cadre initial de cette étude (qui se veut juridique), mais ils sont déterminants pour mieux comprendre les défaillances souvent observées au niveau des organes africains de contrôle des finances publiques, notamment ceux administratifs.

En premier lieu, il s'agit de la prégnance des liens familiaux. De façon générale, il a été noté que l'allergie au contrôle constituait un réflexe au niveau des Africains<sup>1115</sup>. Si cette affirmation mérite assurément d'être nuancée, elle est moins contestable lorsque sont en cause des liens familiaux entre le contrôleur et le contrôlé. Dans ce cas, le contrôle se vide de sa substance. Au risque d'entraîner des conflits plus ou moins importants, le contrôleur préférera atténuer ses conclusions si elles vont à l'encontre des intérêts du parent contrôlé. Quand on rapproche cette « convention sociale » de la ramification considérable des liens familiaux dans les sociétés africaines, il y a des raisons de douter de l'impartialité des contrôles exercés.

---

<sup>1114</sup> République du Bénin, *Loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême*, art. 84 : « La Chambre des comptes est destinataire de tout rapport établi par les autres organes de contrôle civil et militaire ».

<sup>1115</sup> « D'une manière générale, le contrôle n'est pas ancré dans les traditions africaines ; chaque fois qu'un contrôle est exercé sur une activité ou celui qui l'exerce, cela suppose, dans le subconscient collectif, qu'il y a, à l'égard de la personne, un déficit ou un manque de confiance ou de respect, surtout lorsqu'il est exercé par des cadets d'âge sur leurs aînés, *a fortiori* par des personnes d'un rang social jugé inférieur ; et malgré l'adage "la confiance n'exclut pas le contrôle", l'africain n'aime ni contrôler ni être contrôlé, tel est le poids des traditions. ». M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, *op. cit.*, p. 385.

En second lieu, il convient d'évoquer les supposées pratiques occultes qui ont cours dans plusieurs États africains<sup>1116</sup>. Ces pratiques sont à l'origine d'une certaine pusillanimité au niveau des agents en charge du contrôle. L'excès de prudence les conduit à éviter de contrôler certains responsables ou à ne jamais mettre en cause d'autres. Tel est le poids des pesanteurs socioculturelles africaines en matière de contrôle, et, plus spécifiquement, de contrôle de l'exécution de la loi de finances.

## Conclusion du chapitre 2

Somme toute, la situation du contrôle de l'exécution budgétaire n'est pas reluisante dans les États étudiés. Tant au niveau du contrôle parlementaire que de celui « extraparlémentaire », de nombreuses insuffisances existent.

Ainsi, les mécanismes généraux de contrôle parlementaire sont peu utilisés ou le sont mal. En matière budgétaire, il est même possible d'affirmer qu'ils sont sans incidence. Quant au mécanisme spécifique au contrôle budgétaire, l'adoption du projet de loi de règlement, son utilisation demeure perfectible. Les projets de loi de règlement sont adoptés avec un décalage temporel important. Si ce problème commence à être progressivement solutionné dans les États étudiés, c'est au détriment de la qualité de l'examen desdits projets. Plusieurs d'entre eux ont ainsi été adoptés en une séance unique, séance qui n'a parfois duré que quelques heures.

Ces difficultés sont accentuées par l'existence au parlement d'un mouvement majoritaire favorable au gouvernement. Le contrôle parlementaire en devient étouffé. Parfois, il est même instrumentalisé de sorte à servir les desseins de l'exécutif.

---

<sup>1116</sup> Une juridiction a même pu inscrire, dans une de ses décisions, ce qui suit : « Attendu qu'il est de notoriété publique au Gabon que les hommes se changent soit en panthère, soit en gorille, soit en éléphant, etc. (...) pour accomplir des exploits, assassiner des ennemis ou attirer sur eux de lourdes responsabilités, défendre leurs plantations et ravager celles des voisins et des amis ; que ce sont là des faits qui sont inconnus du droit occidental et dont le droit gabonais doit tenir compte (...) ». Cité par K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 404. Au Bénin, il a été rapporté qu'« un inspecteur des finances, de retour d'une mission, a tourné en rond pendant plusieurs heures au volant de sa voiture, dans son quartier, sans pouvoir reconnaître sa propre maison ». M. AKAKPO, *Réflexions sur la gouvernance financière au Bénin*, op. cit., p. 108. Pour approfondir la question du rapport de l'Africain au surnaturel, notamment dans les cercles de pouvoir, on pourra lire G. ROSSATANGA-RIGNAULT, *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique*, Libreville, Éditions Sépia et Raponda-Walker, 2011, pp. 110-115.

Synchroniquement, les contrôles administratif et juridictionnel de l'exécution budgétaire ne sont pas exempts d'insuffisances, ce qui fait qu'ils aboutissent généralement à peu de résultats ayant des conséquences tangibles. Ils peuvent ainsi difficilement garantir le respect de l'autorisation budgétaire par le pouvoir exécutif.

## Conclusion du titre 2

En théorie, les conditions de l'exécution de la loi de finances sont marquées de nombreuses contraintes. Le principe fondamental en la matière est celui d'un respect rigoureux du contenu de l'autorisation budgétaire délivrée par le parlement à travers le vote du projet de loi de finances. Autrement dit, le leitmotiv du gouvernement, principal responsable de l'exécution budgétaire, devrait être le suivant : toute la loi de finances et rien que la loi de finances.

Mais, cette loi étant un acte de prévision, il n'est raisonnablement pas possible d'exiger que son exécution soit en totale conformité avec ce qui a été initialement prévu. La sagesse implique d'envisager des mécanismes pouvant permettre une adaptation aux circonstances nouvelles qui apparaîtront lors de sa mise en œuvre. C'est ce qu'ont fait les législateurs ouest-africains francophones en prévoyant un pouvoir de modulation budgétaire au profit du gouvernement. Ledit pouvoir permet à l'exécutif d'apporter des modifications aux autorisations budgétaires, tant en ce qui concerne l'utilisation des crédits qu'en ce qui concerne leur volume. Déjà assez favorable à l'exécutif dans les textes qui l'encadrent, ce pouvoir fait l'objet de nombreux abus en pratique. De manière regrettable, ces abus sont peu sanctionnés en raison des défaillances du système de contrôle mis en place.

Une telle situation ne saurait, en principe, être tolérée dans des États démocratiques, et, qui plus est, fondés sur la séparation des pouvoirs. En effet, le parlement est né en réaction aux abus financiers<sup>1117</sup>. Il a consolidé ses pouvoirs dans la dénonciation et la répression des abus financiers. Il n'est donc pas admissible que le contrôle des finances publiques, encore moins celui parlementaire, recèle d'insuffisances notoires.

Or, c'est la situation qui prévaut actuellement dans les États francophones de l'Afrique de l'Ouest. Elle donne, en définitive, l'impression d'un gouvernement affranchi, sinon qui tend à s'affranchir, du respect dû à l'autorisation budgétaire. Il y a donc un besoin pressant de dynamisation des contrôles opérés sur l'exécution de la loi de finances. En effet, l'efficacité de ces contrôles est susceptible de créer une plus forte discipline gouvernementale dans la gestion de l'autorisation budgétaire.

---

<sup>1117</sup> Cf. *supra*, l'introduction.

## Conclusion de la première partie

Le caractère limité de la compétence parlementaire d'autorisation budgétaire est une constance des législations et gestions financières des États ouest-africains francophones. Pour des raisons précédemment évoquées, la direction du processus d'élaboration de la loi de finances est confiée au gouvernement. Il lui appartient de préparer le projet de loi de finances, en associant les acteurs qu'il souhaite et en déterminant le degré de leur implication. Certes, la réalité l'oblige à faire un certain nombre de compromis et à prendre en compte des points de vue extérieurs, mais il n'en demeure pas moins le principal responsable de cette phase du processus budgétaire.

De même, durant la phase de l'exécution, le gouvernement dispose de la faculté d'adapter les autorisations initiales aux évolutions conjoncturelles. Il peut, pour ce faire, édicter divers actes réglementaires : décret de virement, arrêté d'annulation, décret d'avances, etc. Ce sont des actes qui ont pour incidence de modifier le volume ou l'objet de l'autorisation budgétaire.

La conjonction de tous ces facteurs crée le sentiment d'un gouvernement omnipotent en matière financière, avec pour corollaire une tendance de ce dernier à s'affranchir de l'autorisation budgétaire. Dans ces conditions, ce qui interpelle le plus est l'incapacité du parlement à refréner cette tendance du gouvernement par un contrôle rigoureux. À titre d'exemple, en 2011, au Togo, tout le contrôle parlementaire au cours de l'année s'est résumé à quatre questions orales. Il n'y a pas eu de question écrite, de question d'actualité, d'interpellation, de motion de censure, de commission d'enquête ou de mission d'information, bien que tous ces modes de contrôle fussent prévus par les textes en vigueur<sup>1118</sup>. Au surplus, dans le rapport statistique de ladite année, la ligne consacrée au contrôle budgétaire ne présente aucune activité<sup>1119</sup>.

Cette incapacité du parlement à contrôler réellement l'exécutif a souvent fondé le titre de « chambres d'applaudissements et d'enregistrement »<sup>1120</sup> décerné aux parlements ouest-africains. Le poids du fait majoritaire au parlement est bien souvent avancé comme la principale raison de l'inefficacité de ce contrôle. À l'analyse, il semble que le fait

---

<sup>1118</sup> Assemblée nationale (Togo), *Rapport statistique de l'année parlementaire 2011*, op. cit., p. 19.

<sup>1119</sup> *Ibid.*

<sup>1120</sup> M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, op. cit., p. 255.

majoritaire ne puisse être le seul responsable de l'abandon par le parlement de ses pouvoirs financiers. Il faut également déplorer le fait que la classe politique ait failli à établir « un juste équilibre entre les exigences raisonnables de discipline majoritaire et la nécessité impérieuse pour le parlement de remplir son rôle, d'assumer les pouvoirs de contrôle qui lui sont reconnus, et de les assumer d'ailleurs dans l'intérêt même du gouvernement, dans son intérêt bien compris »<sup>1121</sup>.

En tout état de cause, la limitation de la compétence parlementaire d'autorisation budgétaire en Afrique de l'Ouest francophone est une réalité dont il faut prendre acte. Faut-il s'en offusquer ? Oui, dans une certaine mesure. Le parlement, il faut le rappeler, représente la volonté générale<sup>1122</sup>. En tant que tel, nul gouvernement ne devrait pouvoir prélever des impôts ou effectuer des dépenses sans son consentement, ou encore en violation de ce à quoi il a consenti. C'est là un principe séculaire. Toutefois, les réalités contemporaines obligent à le revisiter à la lumière des développements nouveaux, tant en matière de séparation des pouvoirs que de légitimité associée à chacun de ces pouvoirs<sup>1123</sup>. Pour tout dire, il semble que l'époque présente soit celle d'une mutation des fonctions assumées par les différents pouvoirs identifiés par le baron de la BRÈDE et de MONTESQUIEU. L'autorisation budgétaire n'échappe pas à cette constatation.

---

<sup>1121</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le parlement sous la Ve République », art. précité, p. 1453. De plus, le fait majoritaire ne joue pas toujours à sens unique. Il peut permettre à une majorité soucieuse de l'intérêt général d'obtenir des concessions du gouvernement. Quant à la minorité parlementaire, elle dispose parfois de la possibilité de convoquer le juge constitutionnel à son secours en provoquant un contrôle de constitutionnalité de la loi de finances.

<sup>1122</sup> *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, 26 août 1789, art. 6 : « La loi est l'expression de la volonté générale ».

<sup>1123</sup> Cf. *infra*, seconde partie, titre 1, chapitre 1.



**SECONDE PARTIE :**

**UNE COMPÉTENCE PARLEMENTAIRE EN MUTATION**



Selon Pierre LALUMIÈRE, dans un régime politique qui a confié le pouvoir financier aux assemblées, il est logique que ces dernières vérifient la correcte exécution des autorisations budgétaires puisqu'elles en sont à l'origine. Ce sont en effet elles qui les ont préalablement données<sup>1124</sup>.

À la lumière des développements précédents, il est possible de s'interroger sur le caractère actuel de cette affirmation. Certes, sur le plan formel, les parlements continuent d'avoir une compétence fondamentale en matière de vote du projet de loi de finances et de contrôle de sa bonne exécution. Mais, d'un point de vue substantiel, l'affirmation est-elle toujours actuelle (surtout dans sa partie terminale) ? Autrement dit, au fond, les assemblées continuent-elles de « donner » les autorisations budgétaires ? Disposent-elles véritablement d'un pouvoir réel en cette matière ?

La réponse à ces interrogations, pour être pertinente, ne peut être apportée qu'à l'aune des évolutions contemporaines enregistrées relativement aux pouvoirs financiers des parlements. Celles-ci font de l'autorisation budgétaire une compétence en mutation. La mutation en question est double. C'est d'abord une transformation du contexte de l'autorisation budgétaire, tant du point de vue de sa délivrance que de celui de sa gestion (titre 1). C'est ensuite, et c'est une conséquence de la première mutation, une transformation du rôle joué par le parlement dans le processus budgétaire (titre 2).

---

<sup>1124</sup> P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques, op. cit.*, p. 423.

## **TITRE 1 : UNE TRANSFORMATION DU CONTEXTE DE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE**

Le contexte « traditionnel » de délivrance de l'autorisation budgétaire est bien connu. C'est celui d'un parlement revêtu d'une légitimité indiscutable et supérieure à celle de tout autre pouvoir dans l'État. Cette légitimité, issue de l'investiture populaire, faisait du parlement le premier, sinon le représentant exclusif du peuple. Quant au contexte de gestion de cette autorisation, il fait apparaître un gouvernement soucieux essentiellement de la régularité de ses actions, et donc du respect scrupuleux des autorisations accordées par le parlement<sup>1125</sup>. La conséquence est qu'il ne faisait pas toujours cas de la performance de l'action publique, surtout lorsque celle-ci apparaissait en conflit avec sa régularité.

Des bouleversements vont intervenir sur ces deux points. Aussi bien dans les pays étudiés que dans le reste du monde, la légitimité du parlement est de plus en plus fragilisée (chapitre 1). De même, un peu partout, les notions d'économie, d'efficacité et d'efficience ont envahi le domaine de la gestion financière publique, au point même parfois, de prévaloir sur celle de régularité. Cette évolution se traduit par le recours à une technique qualifiée de « gestion budgétaire axée sur la performance ». Elle est actuellement mise en œuvre dans la plupart des systèmes financiers. Une étude<sup>1126</sup> portant sur l'ensemble des États africains a pu révéler l'ampleur de ce mouvement sur ce continent. Ainsi, à fin 2012, sur les cinquante-quatre États du continent africain, seuls huit (Djibouti, Comores, Érythrée, Lybie, Somalie, Soudan, Soudan du Sud et Swaziland) se situaient en marge des réformes de ce type. Les quarante-six autres étaient engagés, à des degrés divers<sup>1127</sup>, dans la mise en œuvre de réformes consacrant la gestion budgétaire axée sur la performance. Les États étudiés font tous partie de cette seconde catégorie (chapitre 2).

---

<sup>1125</sup> C'est le principe. Comme relevé plus tôt, la réalité laisse apparaître quelquefois des dérives.

<sup>1126</sup> CABRI, *Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : Un rapport d'état d'avancement*, *op. cit.*, pp. 26-27.

<sup>1127</sup> *Ibid.*, p. 27. Concrètement, cinq degrés avaient été identifiés : engagement à entreprendre des réformes en matière de budgétisation axée sur la performance à l'avenir (cas de la Côte d'Ivoire, de la Guinée, du Togo...), début de réformes en matière de budgétisation axée sur la performance (cas du Cameroun, du Nigéria, du Gabon...), réalisation de progrès vers la mise en œuvre du système de budgétisation axée sur la performance (cas du Bénin, du Burkina-Faso, du Mali, du Niger, du Sénégal...), réalisation de progrès considérables vers la mise en œuvre de la budgétisation axée sur la performance (cas de l'Éthiopie, du Kenya, de la Tanzanie...) et mise en place du système de budgétisation axée sur la performance opérationnel (cas de l'Afrique du Sud et de l'Île Maurice).

## CHAPITRE 1 : LA FRAGILISATION DE LA LÉGITIMITÉ DU PARLEMENT

Pendant longtemps, l'institution parlementaire est demeurée la principale référence en matière de représentation du peuple. L'onction populaire lui permettait de bénéficier d'une légitimité à nulle autre pareille. Mais, de plus en plus, il se produit une atténuation de cette prééminence parlementaire. De ce fait, même s'il apparaît que la représentation du peuple par le parlement n'a pas toujours fait l'unanimité<sup>1128</sup>, il faut convenir que les controverses à ce sujet se sont intensifiées ces dernières années. Les raisons en sont diverses.

En Afrique noire francophone, après les indépendances, les parlements ont été, dans un premier temps, affaiblis par « la présidentialisation à outrance des exécutifs »<sup>1129</sup>. Celle-ci était consécutive à la vague de coups d'État militaires qui ont eu lieu sur le continent et à l'instauration des partis uniques. Un peu plus tard, c'est la réaction à ce premier événement qui a provoqué un second moment d'affaiblissement du parlement. En effet, le renouveau démocratique des années 1990 a donné naissance à des juridictions spécialisées dont l'une des principales missions était la protection des droits de l'homme et la lutte contre l'arbitraire : les cours ou conseils constitutionnels. À travers ces deux événements, on perçoit une perte progressive de centralité du parlement dans le système politique. Sa pérennité n'est pas en cause. Il continue d'exister, mais il a désormais de nouveaux concurrents.

*A priori*, on pourrait avancer que ces événements sont hors du droit financier. Cette analyse serait erronée. Il existe une relation intime entre les données politiques et financières<sup>1130</sup>. Cette relation a été montrée à propos du Sénégal<sup>1131</sup>. Son existence vaut

---

<sup>1128</sup> « La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point : elle est la même, ou elle est autre ; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc, ni ne peuvent être, ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi. ». J. J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Paris, GF Flammarion, 1992, pp. 122-123.

<sup>1129</sup> T. GUEYE, *L'incidence de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur les finances publiques de ses États membres*, op. cit., p. 129.

<sup>1130</sup> Cf. La méthodologie de l'étude (dans l'introduction).

<sup>1131</sup> « L'histoire politique du Sénégal, de la constitution parlementaire du 26 août 1960 qui avait donné lieu à la loi n° 62-36 du 14 mai 1962 relative aux lois de finances, marquée par des dispositions favorables au parlement, à celle du 7 mars 1963 introduisant un régime présidentiel avec les techniques du parlementarisme

également pour les autres États concernés par l'étude. Cette observation justifie que l'on s'intéresse aux cadres politiques des États étudiés, cadres qui sont marqués par l'affirmation de pouvoirs concurrents aux parlements (section 1).

Si les deux évènements susévoqués peuvent être vus comme « externes » au parlement, ils ne rendent pas compte de la totalité des bouleversements affectant la légitimité du parlement, en tant qu'institution représentative de la volonté populaire. Au plan interne, les défaillances observées dans l'accomplissement de leurs missions par les parlementaires ne sont pas restées sans conséquence sur la perception commune de cette institution. Dans l'espace étudié, les parlements ont été ainsi traités de « caisses de résonance »<sup>1132</sup>, les acteurs les plus radicaux allant même jusqu'à demander leur suppression<sup>1133</sup>. Ces défaillances internes manifestent une crise de la représentation politique dont l'une des conséquences a été de fragiliser davantage la légitimité du parlement (section 2).

### **Section 1 : L'affirmation de pouvoirs concurrents**

Il a été écrit à propos du Bénin que l'édifice constitutionnel issu de la Conférence nationale de 1990 présentait deux caractéristiques : « Il s'agit premièrement de la prépondérance du président de la République élu au suffrage universel direct, riche de nombreux pouvoirs exécutifs, et autour duquel l'équilibre du régime semble être bâti. Deuxièmement, l'on évoque la place de la Cour constitutionnelle. »<sup>1134</sup>. L'affirmation rend parfaitement compte de ce qui était évoqué plus tôt, à savoir l'existence de pouvoirs faisant concurrence au parlement. Elle peut d'ailleurs être généralisée à l'ensemble des États de l'espace étudié.

Une conception puriste voudrait que le président de la République et le juge constitutionnel ne soient pas qualifiés de « pouvoirs »<sup>1135</sup>. Par le recours à une

---

rationalisé, montre le lien entre l'évolution du régime politique et celle des pouvoirs financiers du parlement... ». A. DIOUKHANÉ, *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, op. cit., p. 130.

<sup>1132</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 14.

<sup>1133</sup> *Ibid.*

<sup>1134</sup> J. AÏVO, « La Cour constitutionnelle du Bénin », *ABJC*, n° 1, 2013, p. 28.

<sup>1135</sup> Par référence à la tripartition classique des pouvoirs : l'exécutif, le législatif et le judiciaire (ou juridictionnel).

synecdoque<sup>1136</sup>, elle sera dépassée. Il sera retenu, en définitive, la prépotence du président de la République dans le système institutionnel (paragraphe 1) et l'émergence des juridictions constitutionnelles (paragraphe 2) comme les deux principales manifestations de la concurrence du parlement par d'autres pouvoirs.

### **Paragraphe 1 : La prépotence du président de la République**

La question de la détermination exacte du type de régime politique pratiqué par les États africains est sans doute l'une des plus controversées au sein de la doctrine constitutionnelle. Déjà en 1983, le professeur Pierre-François GONIDEC transcrivait l'embarras de la doctrine à ce sujet. Il constatait en effet que « les catégories classiques s'adapt(ai)ent mal ou pas du tout à l'Afrique »<sup>1137</sup>. Les régimes politiques africains seraient plutôt, suivant ses observations, un assemblage d'éléments hétéroclites provenant des catégories classiques<sup>1138</sup>. Encore eut-il fallu que la doctrine s'accordât sur les critères d'appréciation de ces catégories dites classiques<sup>1139</sup>.

---

<sup>1136</sup> La synecdoque est d'autant justifiée qu'au sein du pouvoir exécutif, le président de la République occupe une position prééminente. Il en est de même pour le juge constitutionnel au sein du pouvoir judiciaire ou judiciaire (retenir cette dernière appellation suppose que l'on fait fi des controverses qui consistent à considérer les cours constitutionnelles comme des institutions ne faisant pas partie du pouvoir judiciaire. Pour rappel, le professeur Louis FAVOREU définissait la cour constitutionnelle comme « une juridiction créée pour connaître spécialement et exclusivement du contentieux constitutionnel, *située hors de l'appareil juridictionnel ordinaire* et indépendant de celui-ci comme des pouvoirs publics ». L. FAVOREU et W. MASTOR, *Les cours constitutionnelles*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 3-4. C'est d'ailleurs l'occasion de signaler que certaines constitutions ouest-africaines francophones, celles du Niger et du Sénégal notamment, intègrent la juridiction constitutionnelle au sein du pouvoir judiciaire.). Les développements qui suivent permettront de l'attester.

<sup>1137</sup> P. F. GONIDEC, « Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains », *Revue Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 63.

<sup>1138</sup> De nombreux auteurs partagent une opinion identique concernant les régimes politiques africains. Le professeur Gérard CONAC, par exemple, en qualifiait certains de « régimes alternatifs », à cheval entre le présidentielisme et le parlementarisme. Cité par J. AÏVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, op. cit., p. 521. V. aussi K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 370 : « L'irresponsabilité dans un régime parlementaire, loin de renforcer la situation du président de la République, doit plutôt condamner celui-ci à un certain effacement, ce qui est loin d'être le cas dans les constitutions africaines où celui-ci reste l'unique centre d'impulsion du pouvoir politique. L'on ne peut donc, dans ces conditions, dire que les régimes politiques mis en place dans les années 1990 sont de véritables régimes parlementaires, car un tel régime ne s'apprécie pas seulement à l'aune de l'existence du droit de dissolution et de la possibilité pour le parlement de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement, mais aussi à partir de ses mécanismes mis en place par le jeu des règles d'immunité et d'effacement politique. » et I. M. FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », *Revue Afrilex*, 2014, p. 8, en ligne : [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/La\\_construction\\_des\\_regimes\\_politiques.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/La_construction_des_regimes_politiques.pdf), consulté le 19 août 2014 :

La polémique sur la nature des régimes politiques africains est toujours d'actualité. Elle est même exacerbée par les dispositions contenues dans certaines des constitutions en vigueur dans les États de l'espace de référence. Ainsi, au Bénin où le régime politique est de type présidentiel<sup>1140</sup>, l'initiative législative appartient aussi bien au président de la République qu'aux membres du parlement<sup>1141</sup>. En Guinée, la responsabilité ministérielle devant le parlement est inconnue de la constitution, mais, paradoxalement, le président de la République dispose d'un droit de dissolution de l'Assemblée nationale<sup>1142</sup>. Que ce soit en Côte d'Ivoire ou en Guinée, la constitution prévoit, dans le dispositif institutionnel, un premier ministre qui est le chef du gouvernement<sup>1143</sup>. Mais, de façon curieuse, ce premier

---

« Aussi, le régime parlementaire et le régime présidentiel furent-ils les modèles de référence qu'il fallait importer et adapter aux réalités des sociétés politiques africaines. Après inventaire, force est de constater que l'ambition ne fut pas couronnée de succès. »

<sup>1139</sup> Les traits distinctifs des régimes politiques classiques (présidentiel et parlementaire) sont de plus en plus discutés. En ce qui concerne le régime présidentiel par exemple, non seulement l'idée de séparation stricte des pouvoirs, mais aussi celles d'équilibre rigoureux entre les pouvoirs et de président de la République fort, sont discutées. V. en ce sens F. ROUVILLOIS, « La VI<sup>e</sup> République et le mythe du régime présidentiel », *RDP*, n° 1/2, 2002, p. 140 : « Il existe, écrivait François GOGUEL, une mythologie du régime présidentiel selon laquelle (...) un président et un parlement, sans aucune prise l'un sur l'autre, parviennent sans difficulté majeure à se mettre d'accord » et p. 151 : « L'histoire constitutionnelle américaine démontre que le système présidentiel n'a, en réalité, jamais permis l'équilibre entre les pouvoirs, et qu'il ne fut qu'une succession de déséquilibres au profit du Congrès (c'est le fameux « gouvernement congressionnel » décrit par WILSON) ou à ses dépens (de façon à peu près constante depuis le new deal) » ; et M. A. COHENDET, « Quel régime pour la VI<sup>e</sup> République ? », *RDP*, n° 1/2, 2002, p. 192 : « Toutes proportions gardées quant à la taille du pays, le président des États-Unis est beaucoup plus faible que notre président (hors cohabitation, en France), notamment parce qu'il est dépourvu du droit de dissolution. Le parlement y est beaucoup plus puissant que chez nous en particulier du fait que l'exécutif ne peut intervenir dans la procédure parlementaire ».

Pour une étude d'ensemble sur les régimes politiques, faisant une large part à leur typologie, on pourra lire M. A. COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Michel TROPER : L'architecture du droit*, Paris, Economica, 2006, pp. 299-314.

<sup>1140</sup> C'est ce qui ressort de la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle.

<sup>1141</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 57 et 105. C'est aussi le cas en Côte d'Ivoire (art. 42 de la Constitution). Pour approfondir le sujet du particularisme du régime politique béninois, on pourra lire V. TOPANOU, « Quel régime pour quel modèle ? », art. précité, pp. 311-319. Quant à celui ivoirien, on pourra lire P. DANHO NANDJUI, *La prééminence constitutionnelle du président de la République en Côte d'Ivoire*, *op. cit.*, 163 p. et P. AGNERO, « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », *RFDC*, n° 75, 2008, pp. 513-549.

<sup>1142</sup> République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 92.

<sup>1143</sup> De façon empirique, le Bénin a également connu des périodes d'institution d'un premier ministre. Saisie de la question, la Cour constitutionnelle a jugé valide cette pratique au motif que les attributions conférées au premier ministre ne font de lui que le premier des ministres, et non le chef du gouvernement. Décision DCC 96-020 du 26 avril 1996.



ministre est nommé par le président de la République et n'est responsable que devant lui<sup>1144</sup>.

Après inventaire, il semble qu'au milieu de cet « imbroglio », ce soit le présidentielisme qui soit la nature de régime politique la plus souvent évoquée à propos des États africains. Si pour certains auteurs, le présidentielisme n'est qu'une variante déformée du régime présidentiel<sup>1145</sup>, et donc ne constitue pas à proprement parler un régime politique<sup>1146</sup>, pour d'autres, le présidentielisme est un authentique régime politique qui correspond aux réalités du pouvoir en Afrique<sup>1147</sup>. Ceux-ci avancent pour preuve que

---

<sup>1144</sup> République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 41 et République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 52 et 53.

<sup>1145</sup> V. entre autres, M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel : les grands systèmes politiques*, 18<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 1990, t. 1, p. 187 : « Le présidentielisme constitue une application déformée du régime présidentiel classique par l'affaiblissement des pouvoirs du parlement et l'hypertrophie des pouvoirs du président » ; S. GUINCHARD cité V. TOPANOU, « Quel régime pour quel modèle ? », art. précité, p. 318 : le présidentielisme est une « contrefaçon du régime présidentiel consistant dans l'hégémonie du président et l'abaissement corrélatif du parlement qui a pour effet de rompre l'équilibre du pouvoir » ; B. MIRKINE-GUETZÉVITCH cité par D. CHAGNOLLAUD, « Sherlock Holmes et le casse-tête chinois : classification des régimes politiques et élection concurrentielle », art. précité, p. 330 : « Le présidentielisme n'est pas vraiment un régime mixte puisqu'il est caractérisé le plus souvent par son fonctionnement, consistant dans l'application déformée du régime présidentiel dit classique : l'affaiblissement des pouvoirs du parlement et de l'hypertrophie des pouvoirs du président... ».

Il faut, cependant, fortement nuancer cette façon de présenter le présidentielisme, car il peut caractériser aussi bien des régimes présidentiels que des régimes parlementaires. Pour preuve, plusieurs constitutionnalistes, dont le professeur Jean GICQUEL, ont pu associer la notion de présidentielisme au régime politique français que l'on sait parlementaire (ou semi-présidentiel). V. J. GICQUEL, in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 97.

<sup>1146</sup> Cette thèse effectue une dissociation entre les notions de régime et de système politiques. Le régime politique, au sens de l'ensemble des dispositions juridiques qui organisent les institutions politiques d'un État, serait défini par la constitution. Il correspond donc au système institutionnel et est entièrement détaché de la réalité de l'exercice du pouvoir. Cette réalité est restituée sous la forme d'un « système de variables déterminantes » (M. A. COHENDET) ou d'un « système des partis » (O. DUHAMEL) qui, en combinaison avec le régime politique, restitue le système politique dans sa globalité. V. M. A. COHENDET, « Le système de variables déterminantes », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 119-134 et O. DUHAMEL, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », in *Mélanges en hommage à Maurice Duverger : Droit, institutions et systèmes politiques*, Paris, PUF, 1988, p. 587.

Partant de cette dissociation, A. VIDAL-NAQUET, « L'encadrement des pouvoirs présidentiels : efficacité et limites », art. précité, p. 274 estime que le présidentielisme se rapporte à « la "localisation" du pouvoir » à la présidence de la République et ne peut donc être utilisé dans une optique de classification. On pourrait autant parler de régime parlementaire présidentieliste que de régime présidentiel présidentieliste.

<sup>1147</sup> « Le présidentielisme africain est certainement un régime politique, mais il est aussi un mouvement constitutionnel qui tend à combiner les mécanismes du régime présidentiel et ceux du régime parlementaire à l'effet de renforcer le statut du président de la République, cela dans le souci d'assurer la stabilité institutionnelle et l'efficacité de l'action gouvernementale ». S. LATH, « La pérennisation du présidentielisme dans les États d'Afrique : les repères d'un modèle africain de régime politique », in J. AÏVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 286.

ses traits caractéristiques sont chaque fois maintenus dans les constitutions africaines<sup>1148</sup>, malgré les nombreuses critiques à son encontre<sup>1149</sup>.

Au-delà de ces querelles doctrinales sur la qualification homologuée des régimes politiques africains, il est possible de retenir un élément qui fait consensus. Les auteurs s'accordent sur le fait que la prééminence du président de la République est une donnée constante des régimes politiques africains. Cette prééminence est donc logiquement établie dans les États couverts par l'étude (A). Il aurait d'ailleurs difficilement pu en être autrement. Divers facteurs expliquent ce type de déséquilibre entre les pouvoirs (B).

### **A- Une prééminence établie**

La prééminence dont jouit le président de la République<sup>1150</sup> peut être appréciée à travers deux éléments. En premier lieu, il y a la panoplie d'attributions instituées à son profit et qui, au moyen d'une pratique déformée, sont davantage élargies. L'importance de ces attributions dans le domaine financier est avérée (1). En second lieu, il faut mentionner l'encadrement mis en place pour assurer un usage raisonné de ses attributions. À l'épreuve de la pratique, il semble que cet encadrement n'a fait qu'ajouter à la prééminence du président de la République. Autrement dit, l'encadrement des pouvoirs présidentiels s'est révélé plutôt relatif (2).

---

<sup>1148</sup> Pour une étude récente sur les évolutions du présidentielisme en Afrique, v. R. SANDJÉ, « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentieliste ? », *RFDC*, n° 93, 2013, pp. e.1-e.26, en ligne : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2013-1-page-e-1.htm>, consulté le 20 mai 2015. L'auteur défend la thèse d'un recul sensible (voire une disparition) du présidentielisme autoritaire tel que connu pendant la période précédant le renouveau démocratique des années 1990. Il ne nie cependant pas une permanence de certains traits caractéristiques de ce régime qu'il restitue sous le modèle d'un présidentielisme parlementaire.

<sup>1149</sup> L'essentiel des critiques tourne autour de la trop grande puissance accordée au président de la République et qui, souvent, devient une source de dérives et fait le lit de l'autoritarisme. V. I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, *op. cit.*, pp. 37-39 ; Th. HOLO, « Émergence de la justice constitutionnelle », *Revue Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 102 ; V. TOPANOU, « L'équilibre des pouvoirs dans la constitution béninoise », art. précité, p. 45 et D. KOKOROKO, « L'idée de constitution en Afrique », *Revue AFCO*, n° 242, 2012, p. 117.

<sup>1150</sup> Au moins deux travaux de référence ont été réalisés sur la question : I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, 310 p. et J. AÍVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, *op. cit.*, 643 p.

## 1- Des attributions financières importantes

À la lecture des constitutions ouest-africaines francophones<sup>1151</sup>, l'une des choses qui retiennent l'attention est la vaste gamme d'attributions octroyées au président de la République. Il dispose, entre autres, du pouvoir de nomination, du droit de grâce, du pouvoir de présider le conseil des ministres, le conseil supérieur de la magistrature, du pouvoir de dissoudre le parlement, etc<sup>1152</sup>. Dès l'entame du titre réservé au pouvoir exécutif, les constituants annoncent les couleurs en résumant de façon emphatique le statut présidentiel. La formule est quasiment rituelle : « Le président de la République est le chef de l'État. Il incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire, du respect de la constitution, des traités et accords internationaux. Il assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État. »<sup>1153</sup>.

C'est donc à juste titre qu'il a pu être observé que « l'institution présidentielle revêt un prestige qui lui confère une prééminence sur les autres pouvoirs publics

---

<sup>1151</sup> Il faut préciser qu'il ne s'agit pas d'une situation spécifique à l'espace en question. En France également, la prééminence du président de la République a été constatée. Elle est constante dans les rapports avec les autres institutions, et même avec le premier ministre, pourtant constitutionnellement en charge de la détermination et de la conduite de la politique de la nation (art. 20). De l'aveu d'un ancien premier ministre français, le président choisissait lui-même, sur chacun des dossiers, son degré d'implication. V. J. P. RAFFARIN, in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 50. V. aussi S. HELTHELIER et alii, « La prise de décision et la procédure budgétaire en France », art. précité, p. 103 : « Sauf exception (périodes de cohabitation), le leadership présidentiel sur l'ensemble de l'exécutif est incontesté... » et J. E. GICQUEL, « Ruptures et continuités de la Ve République », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 191-202.

À vrai dire, sauf en période de cohabitation, le président de la République française détermine la politique de la nation et le gouvernement se charge de la conduire. Le comité Balladur a proposé de constitutionnaliser cette pratique, mais la proposition ne fut pas favorablement accueillie. V. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République (France), *Une Ve République plus démocratique, op. cit.*, p. 13.

<sup>1152</sup> Pour une appréciation exhaustive des attributions propres du président de la République en Afrique de l'Ouest francophone, v. République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 54-63 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 52-56 et 148 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 41, 44-51 et 84 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 45-51 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 44-49 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 61-63 et 70-72 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 42-49 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 66-74.

<sup>1153</sup> République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 46. V. aussi République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 41 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 36 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 34 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 45 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 29 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 42 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 58.

constitutionnels »<sup>1154</sup>. L'intervention du président de la République dans le domaine du pouvoir législatif a été évoquée plus tôt. Il faut néanmoins rappeler que, dans l'ensemble des États étudiés, le pouvoir exécutif participe à l'exercice de la fonction législative, tout au moins par sa force de proposition.

En matière financière, les constitutions de ces États ne font pas que de « projets »<sup>1155</sup> de loi de finances, ce qui confirme le rôle initial du pouvoir exécutif dans ce domaine. Or, le président de la République apparaît comme la principale figure de ce pouvoir. Parfois, il est même explicitement désigné comme l'un des détenteurs du pouvoir d'initier des lois. C'est le cas au Bénin<sup>1156</sup>, en Côte d'Ivoire<sup>1157</sup>, en Guinée<sup>1158</sup> et au Sénégal<sup>1159</sup>. Cela signifie qu'il est, en réalité, l'autorité constitutionnelle compétente pour assurer la préparation du projet de loi de finances.

Cela se ressent d'ailleurs dans la pratique. La préparation du projet de loi de finances, qui est formellement placée sous la responsabilité du ministre chargé des

---

<sup>1154</sup> S. LATH, « La pérennisation du présidentielisme dans les États d'Afrique : les repères d'un modèle africain de régime politique », art. précité, p. 294.

<sup>1155</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 1.

<sup>1156</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 57 et 105.

<sup>1157</sup> République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 42.

<sup>1158</sup> République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 84.

<sup>1159</sup> République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 80. Une telle compétence au profit du président de la République peut surprendre, surtout que le régime politique de cet État est de type parlementaire. Une nuance doit alors y être apportée. C'est que la constitution octroie également au premier ministre le pouvoir d'initier des lois. Toutefois, la réalité est plus complexe et se présente à l'avantage du président de la République. Son leadership, au sein du pouvoir exécutif, est évident. Il a de ce fait été présenté comme « l'institution la plus éminente du système politique » (I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, *op. cit.*, p. 32.). Au regard de ses pouvoirs, le rôle du gouvernement apparaît bien « modeste » (*ibid.*, p. 37).

Cette situation peut être rapprochée de celle prévalant au Togo. Même si la constitution n'attribue pas expressément le pouvoir d'initiative législative au président de la République, elle introduit une certaine ambiguïté sur son rôle dans ce cadre. Elle dispose, en son article 77, que « sous l'autorité du président de la République, le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et dirige l'administration civile et militaire » (c'est nous qui mettons en exergue). On a alors pu déduire de cette disposition que « le véritable chef du gouvernement n'est pas le premier ministre, mais le président de la République. Le gouvernement conduit peut-être la politique de la nation, mais il ne la détermine pas, car tout porte à croire qu'elle l'est par le président de la République. ». S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, *op. cit.*, p. 43.

Plus généralement, sur les relations entre le président de la République et le premier ministre, au sein des exécutifs africains, on pourra lire I. DIOP, *L'exécutif dualiste dans les États d'Afrique noire francophone : étude de la problématique du partage du pouvoir exécutif*, Thèse de doctorat en droit, Université Clermont-Ferrand 1, 1998, 500 p.

finances<sup>1160</sup>, se fait dans le strict respect des instructions présidentielles. Il n'est alors pas rare que le ministre chargé des finances soit contraint, lors de la préparation dudit projet, de se conformer à des instructions provenant des services de la présidence de la République. De manière plus formelle, il doit respecter les directives du président de la République, président du conseil des ministres, lors du passage des différents documents budgétaires (documents de programmation budgétaire et économique pluriannuelle, avant-projet de loi de finances...) devant ce conseil. De même, il doit respecter les arbitrages rendus par celui-ci quant à la répartition des crédits budgétaires entre les différents ministères et institutions de l'État.

Pendant l'exécution de la loi de finances, le président de la République dispose également de pouvoirs non négligeables. À titre d'exemple, au Sénégal, c'est lui qui est compétent pour procéder à des emprunts, recevoir des dons, et émettre des titres en vue de couvrir l'ensemble des charges de trésorerie<sup>1161</sup>. En Côte d'Ivoire, il est compétent pour percevoir les impôts directs et indirects au profit de l'État et des autres collectivités publiques, effectuer tous les tirages d'emprunts destinés au financement des investissements, mobiliser et affecter les dons, etc<sup>1162</sup>.

À toutes ces prérogatives, il faut ajouter le fait que l'adoption de la loi de finances et le contrôle politique de son exécution sont le fait de parlementaires plus ou moins « reconnaissants » au chef de l'État. Cette reconnaissance découle notamment de l'immixtion du président dans le jeu parlementaire. En tant que chef officiel ou officieux de parti, c'est lui qui décide, en dernier ressort, de l'inscription des candidats sur les listes qui lui sont favorables pour les élections législatives. C'est encore lui qui permet à ces candidats d'être élus en leur faisant bénéficier de son aura politique<sup>1163</sup>. Il se crée donc

---

<sup>1160</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 2, A-1.

<sup>1161</sup> Pour un exemple, v. l'article 3 de la loi de finances sénégalaise pour 2014.

<sup>1162</sup> Pour un exemple, v. l'article 2 de la loi de finances ivoirienne pour 2013.

<sup>1163</sup> La question prend une acuité plus importante dans un pays comme le Sénégal où il existe une proximité entre l'élection présidentielle et les élections législatives. Les effets sont alors identiques à ceux décrits par plusieurs auteurs concernant le quinquennat inversé en France (notamment l'allégeance du parlement au président de la République). V. entre autres, J. P. CAMBY, « La réforme parlementaire en France après la révision de 2008 », in *colloque sur le thème : La revalorisation des parlements*, Paris, SLC, 2010, p. 28 et A. VIDAL-NAQUET citée par Ph. BLACHÈRE, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », art. précité, p. 190. Cette dernière évoque « la fusion presque intime entre le président de la République et la majorité parlementaire » (le fait présidentiel) créée par cette situation. La même idée transparaît chez G. BERGOUIGNOUS, « La normalisation de la fonction présidentielle est-elle possible ? », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 31 lorsqu'il utilise l'expression de « président de législature », c'est-à-dire un président élu avant les députés

envers lui un devoir de reconnaissance qui fragilise la position du parlement dans le système institutionnel<sup>1164</sup>.

La pratique du pouvoir dans les États étudiés fournit plusieurs illustrations du poids de ce devoir de reconnaissance. Ainsi, en Côte d'Ivoire, il a été rapporté des séances du parlement « où le ministre invité et le président de l'Assemblée nationale se sont retirés, après suspension des séances, pour prendre l'avis du chef de l'État et orienter le texte débattu dans le sens souhaité par ce dernier »<sup>1165</sup>. Au Sénégal, le chef de l'État a pu faire définitivement exclure du parlement des députés l'ayant contrarié. Ces derniers ont été déclarés démissionnaires, mais n'ont jamais assumé l'intention de démission qui leur a été prêtée à l'occasion<sup>1166</sup>. Pareillement, au Togo, l'emprise du chef de l'État sur le parlement a été mentionnée par plusieurs études<sup>1167</sup>.

Il résulte de tout ceci au moins une conséquence sur le plan financier. C'est que le président de la République influence toutes les phases du processus budgétaire et au-delà. De façon quelque peu provocatrice, certains auteurs<sup>1168</sup> ont alors pu assimiler le pouvoir présidentiel à l'ensemble du pouvoir politique. Cette assimilation, pour iconoclaste qu'elle est, n'est pas dénuée de sens. La présidence en Afrique semble effectivement prendre les

---

(tout juste avant) et disposant d'une légitimité propre (par opposition au gouvernement de législature où les gouvernants sont issus de l'élection législative).

<sup>1164</sup> Ainsi, au Sénégal, il a été remarqué que « dans la réalité, les députés ont conscience qu'ils sont à l'Assemblée moins par la volonté du peuple que par celle du président. La représentation du peuple est une simple fiction qui s'efface devant la réalité qu'est la représentation du président. Aussi, à l'Assemblée nationale, le devoir de reconnaissance vis-à-vis du président bienfaiteur, mais aussi la garantie d'être reconduit sur les listes à la fin de son mandat incitent-ils à l'obéissance et à la discipline requise pour donner une suite favorable aux volontés présidentielles. ». I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, op. cit., p. 56. Cette constatation peut être valablement étendue aux autres États étudiés.

<sup>1165</sup> F. WODIÉ cité par P. DANHO NANDJUI, *La prééminence constitutionnelle du président de la République en Côte d'Ivoire*, op. cit., p. 64.

<sup>1166</sup> V. B. GUEYE et S. NDIAYE, « L'instabilité institutionnelle en Afrique », *Revue Droit sénégalais*, n° 10, 2012, pp. 135-136.

<sup>1167</sup> Selon K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 104, il existerait au Togo « une responsabilité politique individuelle des parlementaires devant le parti et devant le président de la République ». Pour preuve, en 2002, le chef de l'État a pu faire exclure du parti au pouvoir et de l'Assemblée nationale deux députés (Maurice DAHUKU PÉRÉ et Agbéyomé KODJO) qui avaient eu l'outrecuidance de publier des billets dénonçant la mauvaise gestion des affaires publiques. Ces faits sont de nature à donner raison à J. AÏVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, op. cit., p. 24 qui affirmait : « Il est établi (en Afrique noire francophone) qu'au sein de la classe politique, ou plus simplement de la société, l'on ne contrarie pas impunément le président de la République ».

<sup>1168</sup> D. MELEDJE, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, op. cit., p. 72.

allures d'une « présidence impériale »<sup>1169</sup> ou d'une « monarchie républicaine »<sup>1170</sup>. Cette situation étant assumée, voire acceptée<sup>1171</sup>, il importe de mettre en place des mécanismes d'encadrement du pouvoir présidentiel. Les constituants ouest-africains francophones y ont procédé. Mais, à l'épreuve de la pratique, ces mécanismes ont montré leurs limites.

## 2- Un encadrement relatif

« De l'absolu pouvoir, vous ignorez l'ivresse »<sup>1172</sup>. Cette citation de Jean RACINE sonne comme une mise en garde concernant les dangers liés au pouvoir. Le moins qu'on puisse écrire est qu'elle vaut pour le pouvoir présidentiel, surtout tel qu'il est conçu et perçu dans l'espace de l'étude. C'est ce qui justifie les constantes tentatives de canalisation afin de prévenir les dérives liberticides des présidentialemes connus au sortir de la période de colonisation. En clair, l'idée est pouvoir encadrer les capacités d'action du président de la République, de sorte à parvenir à un régime qui, tout en garantissant une prééminence de ce dernier, puisse aussi garantir les droits et libertés fondamentaux. Ce type de régime, qualifié de « présidentialemes démocratique »<sup>1173</sup> ou de « démocratie présidentielle »<sup>1174</sup>, est celui auquel convie une large frange de la doctrine africaniste.

Mais, peut-on encadrer le présidentialemes ? Est-il possible de le rationaliser ? Pour au moins un auteur<sup>1175</sup>, la réponse est clairement négative : « Le présidentialemes n'est pas saisissable par le droit. Il ne s'explique pas par les compétences accordées, retirées, modulées au chef de l'État. ». Le présidentialemes résulterait plutôt d'une certaine pratique du pouvoir, et, en cela, constituerait un « objet juridique non identifié ». Si cette réponse paraît incontestable au regard du présidentialemes – système politique, elle mérite d'être

---

<sup>1169</sup> Suivant le titre de l'ouvrage d'Arthur A. SCHLESINGER Jr, *The imperial presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973, 589 p., traduit par L. BLACQUE-BELAIR et R. LETELLIER, Paris, PUF, 1976, 561 p. V. aussi Th. HOLO, « La présidence impériale : du Potomac au Sahel », *RBSJA*, n° 9, 1987, pp. 1-9.

<sup>1170</sup> M. DUVERGER, *La monarchie républicaine - ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris, Robert Laffont, 1974, 284 p.

<sup>1171</sup> « (...) un président de la république fort (en Afrique) est bien plus un “invariant constitutionnel” qu'un tabou constitutionnel, car un tabou n'est pas assumé. Par principe, il est tu. Or, il me semble que l'idée du président de la république fort est non seulement assumée, voire assénée, depuis les indépendances, mais aussi largement partagée. ». F. HOURQUEBIE, « Quel statut constitutionnel pour le chef d'État africain ? : entre principes théoriques et pratique du pouvoir », *Revue AFCO*, n° 242, 2012, p. 74.

<sup>1172</sup> J. RACINE, *Athalie*, Paris, Barbin, 1691, p. 104, en ligne : <http://www.bouquineux.com/index.php?telecharger=925&Racine-Athalie>, consulté le 17 août 2014.

<sup>1173</sup> V. TOPANOU, « L'équilibre des pouvoirs dans la constitution béninoise », art. précité, p. 45.

<sup>1174</sup> I. M. FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », art. précité, p. 8.

<sup>1175</sup> Ph. BLACHÈR, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », art. précité, p. 189.

quelque peu nuancée dès lors que l'on admet que le présidentielisme puisse être un régime politique à part entière<sup>1176</sup>.

De plus, au-delà des positions théoriques, c'est une évidence que la position centrale du président de la République est une potentielle source de dérives<sup>1177</sup>. Pour cette raison, l'encadrement des pouvoirs présidentiels se présente comme une nécessité. L'inscription de ses pouvoirs dans un texte, celui le plus solennel de l'ordre juridique, apparaît comme la manifestation première de cet encadrement. En effet, dans l'ensemble des États sous étude, les pouvoirs du chef de l'État sont délimités par la constitution. Tant l'accession à la fonction présidentielle que son exercice sont saisis par le droit.

D'autres pistes ont été envisagées pour restreindre l'omnipotence du chef de l'État. L'une d'elles a été la création d'un poste de premier ministre pour affaiblir l'institution présidentielle. Le bicéphalisme de l'exécutif était supposé entraîner une division du pouvoir entre les deux organes le composant, et, par suite, un allègement des pouvoirs du président. Il est désormais reconnu que cette formule ne produit nullement les résultats escomptés. Le premier ministre africain, « lorsqu'il n'apparaît pas comme un simple figurant institutionnel, n'est qu'un rouage déconcentré de la présidence »<sup>1178</sup>. Parfois, des contre-mesures se sont développées en réaction à ce nouvel ordre institutionnel. Tel a été le

---

<sup>1176</sup> Comme le fait le professeur Sébastien LATH. Cf. *supra*, seconde partie, titre 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 1. V. aussi J. GICQUEL et J. E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28e éd., Paris, LGDJ, 2014, p. 150.

<sup>1177</sup> Cela se vérifie aussi bien en Afrique occidentale francophone qu'au-delà. N'est-on pas parvenu à la conclusion, concernant la France, que « tous les présidents de la V<sup>e</sup> République ont en effet violé la constitution dont ils ont pourtant la garde ? Ils ont conçu leur rôle en se souciant moins de ce que leur imposait le texte que de ce que l'état des forces politiques rendait en fait possible, sans qu'il soit question à aucun moment de se limiter aux responsabilités fixées par l'article 5, et, *a fortiori*, de descendre en dessous ; au contraire, ils n'ont eu de cesse d'élargir leurs pouvoirs : toujours "toute la constitution", jamais "rien que la constitution", telle a été la pratique depuis 1958. ». Ph. ARDANT, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Revue Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 51-52.

<sup>1178</sup> A. CABANIS et M. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, *op. cit.*, p. 60. V. aussi Th. HOLO, « Le régime semi-présidentiel : la double illusion », *RBSJA*, n° 14, 1990, p. 3. Il considère que dans les régimes semi-présidentiels, ceux africains y compris, le premier ministre est beaucoup plus apparu comme un « bouclier du président de la République ».

Prenant acte de cette situation, plusieurs auteurs ont proposé de la clarifier du point de vue juridique. Concrètement, ils recommandent la création d'un poste de premier ministre, même dans les régimes présidentiels, afin de servir d'écran protecteur au président. Ce « premier ministre – fusible » agira sous l'autorité complète du président et assumera à sa place les répercussions négatives de la fonction (notamment les décisions impopulaires). V. en ce sens J. AÏVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, *op. cit.*, pp. 550-564 et S. LATH, « La pérennisation du présidentielisme dans les États d'Afrique : les repères d'un modèle africain de régime politique », art. précité, p. 297.



cas de la création, dans certains États<sup>1179</sup>, d'un poste de vice-président pour ébranler le premier ministre et conforter corrélativement le président.

Partant de ces constatations, il est possible de s'interroger sur l'impact issu des tentatives d'encadrement des pouvoirs du président de la République en Afrique, et plus particulièrement dans les États étudiés. L'encadrement voulu, et progressivement instauré, a-t-il atteint son but ? Il serait osé d'affirmer que oui. Certes, plusieurs déviations ont été prévenues. Cela est indéniable. Mais, le constat fait à propos de la révision constitutionnelle de juillet 2008 en France semble aussi correspondre à la situation africaine : « L'encadrement des prérogatives du président s'est accompagné d'un renforcement de la fonction présidentielle »<sup>1180</sup>. Il est même possible d'affirmer que ce constat est accentué et daté en Afrique. Au demeurant, il correspond à l'observation suivant laquelle « il semble peu réaliste d'envisager une rationalisation du pouvoir politique en Afrique noire par un quelconque affaiblissement du président de la République ou son effacement au profit soit du parlement, soit du premier ministre »<sup>1181</sup>.

L'encadrement mis en place, notamment depuis les années 1990, n'a donc pas véritablement affaibli le chef de l'État, mais a conforté sa position. Les constitutions ont eu, semble-t-il, pour objectif « de renforcer la position du chef de l'exécutif, de sorte que leur fonction n'est pas, selon la tradition rappelée par tous les constitutionnalistes, de limiter le pouvoir par le droit, mais, au contraire, de le fortifier »<sup>1182</sup>. C'est ainsi qu'elles énumèrent des attributions considérables au profit du chef de l'État. L'ampleur de ses attributions en matière financière a été examinée ci-devant.

Au surplus, lesdites attributions apparaissent sans une réelle contrepartie quant à la responsabilité de leur titulaire. Celle-ci est évanescence, voire « introuvable »<sup>1183</sup>. Parfois,

---

<sup>1179</sup> On peut citer les exemples des Comores, du Gabon (jusqu'à la suppression de cette fonction en 2009) et du Sénégal (jusqu'en 2012).

<sup>1180</sup> A. VIDAL-NAQUET, « L'encadrement des pouvoirs présidentiels : efficacité et limites », art. précité, p. 277.

<sup>1181</sup> J. AÏVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, op. cit., p. 548.

<sup>1182</sup> P. F. GONIDEC cité par A. KPODAR, « Cinquante ans de théorie constitutionnelle en Afrique noire francophone », in J. AÏVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 99.

<sup>1183</sup> T. ONDO, *La responsabilité introuvable du chef d'État africain*, Thèse de doctorat en droit, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2005, 679 p. Dans le même sens, v. I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au*

ce sont les constitutions elles-mêmes qui organisent l'irresponsabilité du président de la République. Une illustration récente est fournie par l'article 168-1<sup>1184</sup> créé lors de la révision de la constitution burkinabé en juin 2012.

Par ailleurs, la pratique constitutionnelle fait état de manœuvres de récupération, de détournement des règles afin de conforter davantage l'emprise du président sur le système politique et de le maintenir aux affaires *ad vitam aeternam*<sup>1185</sup>. Ces manœuvres sont sans aucun doute condamnables. Mais, en ce qui concerne l'encadrement lui-même, son organisation au profit du président est dans une certaine mesure explicable.

---

*Sénégal, op. cit.*, p. 3 : « Depuis 1963, le régime politique sénégalais fait du président la clef de voûte des institutions, l'épicentre du pouvoir, celui qui décide de tout sans que sa responsabilité soit envisagée. » ; P. DANHO NANDJUI, *La prééminence constitutionnelle du président de la République en Côte d'Ivoire, op. cit.*, p. 46 : Il y aurait, en Côte d'Ivoire, « une situation d'extrême concentration des pouvoirs entre les mains d'un président juridiquement irresponsable » ; et B. GUEYE et S. NDIAYE, « L'instabilité institutionnelle en Afrique », art. précité, p. 135 : « Il y a même un certain paradoxe dans les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. Le premier ministre engage sa responsabilité et celle des membres de son gouvernement sur une politique définie en réalité par le président de la République et dont il n'est qu'un "simple exécutant" tandis que le président de la République bénéficie d'une immunité. ».

<sup>1184</sup> « Une amnistie pleine et entière est accordée aux chefs de l'État du Burkina Faso pour la période allant de 1960 à la date d'adoption des présentes dispositions ».

<sup>1185</sup> V. S. OUEDRAOGO, *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat en droit, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2011, 449 p. L'instrumentalisation des règles juridiques apparaît comme une tendance lourde du jeu politique en Afrique. Un exemple édifiant est fourni par l'observation de la scène politique sénégalaise. En 2008, suite à un désaccord entre le président de l'Assemblée nationale d'alors (Macky SALL) et le président de la République (Abdoulaye WADE), il fut décidé d'organiser la déposition du premier. Pour y parvenir, la majorité parlementaire, acquise au pouvoir en place, a, dans un premier temps, « déconstitutionnalisé » la durée du mandat du président de l'Assemblée nationale qui devait désormais être fixée par le règlement intérieur de l'institution. Ensuite, le 31 octobre 2008, soit dix jours après la révision constitutionnelle, le règlement intérieur fut amendé afin de permettre à l'Assemblée de révoquer son président en cours de mandat. Tout était donc mis en place pour que l'Assemblée décidât de mettre fin, de façon anticipée, au mandat de son président. Cela fut fait le 9 novembre 2008. Cet épisode de l'histoire politique sénégalaise a été restitué par Stéphane BOLLE qui, relayant l'opinion de plusieurs juristes, avait dénoncé « une énième manifestation de la conception instrumentale du droit qui prévaut, trop souvent, en Afrique en général, et au Sénégal en particulier ». S. BOLLE, « L'étrange régime des règlements des assemblées », 25 mars 2009, en ligne sur le site *La constitution en Afrique*, <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-29322265.html>, consulté le 19 août 2014.

Particulièrement, en ce qui concerne la question de la durée et du nombre des mandats présidentiels, elle est l'une des plus houleuses du constitutionnalisme africain. Les présidents déploient parfois des trésors d'ingéniosité afin de faire « sauter » les clauses constitutionnelles de limitation de la durée et du nombre des mandats. Pour approfondir, on pourra se référer à A. LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue Afrilex*, n° 3, 2003, pp. 139-174 et Y. KPEDU, « La problématique de l'alternance au pouvoir dans le débat constitutionnel africain », art. précité, pp. 66-81. Plus généralement, Sur l'instrumentalisation du droit constitutionnel par le politique en Afrique et la nécessité de le mettre en adéquation avec les réalités africaines, v. J. DJOLI, « Le constitutionnalisme africain : entre l'officiel et le réel... et les mythes. État des lieux », in C. KUYU (dir.), *À la recherche du droit africain du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Connaissances et savoirs, 2005, pp. 175-186.

## **B- Une prééminence explicable**

L'explication de la prééminence présidentielle peut être trouvée aussi bien dans certains facteurs propres aux États étudiés (1) que dans l'élection généralisée du président de la République au suffrage universel (2).

### **1- Le poids des facteurs endogènes**

En accédant à l'indépendance, la plupart des États africains tenaient en très haute estime le multipartisme. La lutte pour la décolonisation et le militantisme correspondant avaient inculqué aux élites un goût pour le débat politique. À quelques exceptions près<sup>1186</sup>, les textes juridiques de l'époque mettaient en place un système multipartiste. Celui-ci était censé promouvoir la compétition électorale et l'accession des meilleurs aux hautes fonctions.

Mais, le multipartisme affiché ne dura que peu de temps. Très tôt, on a assisté à l'émergence de partis uniques qui étaient supposés réunir au sein d'un même regroupement politique l'ensemble des citoyens. Un peu partout, ces partis se sont imposés sur les ruines du multipartisme. Là où le parti unique ou le parti-État n'était pas institué par la constitution, il l'était par le biais de la pratique du pouvoir<sup>1187</sup>. Cette période de formation a été décisive pour la construction du statut aux prérogatives exorbitantes du chef d'État africain tel qu'il continue d'exister de nos jours. Il ne serait pas inexact de prétendre que c'est à cette époque que les plis d'une institution présidentielle hyperpuissante ont été pris.

Plusieurs hypothèses ont été émises pour justifier l'avènement des partis uniques. Il a été avancé que le refus du partage du pouvoir était une donnée immanente aux sociétés africaines. Celles-ci seraient marquées par ce que le professeur Maurice KAMTO a appelé « la personnalisation juridique du pouvoir »<sup>1188</sup>. En d'autres termes, l'encadrement juridique du pouvoir, depuis fort longtemps, n'y serait toléré que dans la mesure où il permettrait la domination d'un homme sur le reste de ses semblables. La caractéristique

---

<sup>1186</sup> Haute-Volta (actuelle Burkina-Faso) et Guinée notamment.

<sup>1187</sup> Ce fut le cas du Sénégal qui a connu, à cette époque, un « parti-unique de fait » (I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, op. cit., p. 3), le multipartisme étant toujours inscrit dans la constitution.

<sup>1188</sup> Cité par J. AÏVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, op. cit., p. 137.

principale des sociétés africaines serait donc de promouvoir un homme fort à la place d'institutions fortes<sup>1189</sup>.

À l'analyse, cette justification paraît quelque peu frêle. Si telle était effectivement la cause de la multiplication des partis uniques sur le continent africain à une certaine époque, pourquoi n'a-t-il pas été retrouvé de tels partis partout dans le monde ? En effet, toute société possède un « désir foncier de chef »<sup>1190</sup>, un besoin de se rassembler derrière quelqu'un, une personne présumée plus forte que les autres, et sur laquelle ils pourront se décharger, tout en l'admirant ou le haïssant librement. Il ne s'agit pas là d'une spécificité africaine et les conséquences néfastes auraient dû alors se faire sentir partout.

La même question pourrait être autrement posée. Si c'est la tradition africaine qui est à l'origine de l'émergence des partis uniques, pourquoi ceux-ci ont-ils été retrouvés ailleurs que sur le continent africain ? Il faut bien comprendre que le propos n'est pas de nier le consensualisme qui entoure la gestion du pouvoir en Afrique, ou encore le caractère « sacré » du chef africain. Il est clair que, plus que d'autres sociétés, celles africaines abhorrent les conflits et préfèrent la résolution consensuelle des problèmes<sup>1191</sup>. Il est également clair que le chef est perçu en Afrique avec une déférence considérable. C'est d'ailleurs ce qui a conduit à penser que « l'opposition est étrangère à la tradition africaine »<sup>1192</sup>. Mais, cette circonstance ne saurait suffire, à elle seule, à expliquer

---

<sup>1189</sup> En sens contraire de l'opinion du président américain : « L'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts, mais de fortes institutions ». B. OBAMA, « Discours au parlement ghanéen », 11 juillet 2009, en ligne sur le site *Éditions sources du Nil*, <http://editions-sources-du-nil.over-blog.com/article-33724421.html>, consulté le 19 août 2014.

<sup>1190</sup> T. MICHALON, « À la recherche de la légitimité de l'État », art. précité, p. 149.

<sup>1191</sup> V. J. J. RAYNAL, « Conférence nationale, État de droit et démocratie : quelques réflexions à propos d'une occasion manquée », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 157-175 et T. MICHALON, « À la recherche de la légitimité de l'État », art. précité, p. 133.

<sup>1192</sup> K. KAUNDA cité par Y. KPEDU, « La problématique de l'alternance au pouvoir dans le débat constitutionnel africain », art. précité, p. 68. Il est possible de s'interroger sur la véracité de cette affirmation qui, prise *stricto sensu*, fait des sociétés africaines des sociétés unanimitaires. Il semble plutôt préférable de les approcher comme des sociétés consensualistes. En effet, les contre-pouvoirs n'étaient pas inconnus des sociétés africaines. Les monarques avaient dans leur entourage un certain nombre de structures censées les canaliser et prévenir les décisions unilatérales préjudiciables au bien commun. On peut voir dans cette organisation les germes d'une certaine forme d'opposition. C'est donc à tort que la tradition africaine a été désignée comme la source de la personnalisation du pouvoir et des dérives autoritaristes auxquelles on a assisté avant le renouveau démocratique des années 1990. De plus, à l'actif de cette tradition, il faut rappeler que c'est elle qui a servi de fondement pour la convocation des conférences nationales dans la décennie 1990. Tout porte alors à croire qu'il y a eu une « instrumentalisation de la tradition pour asseoir des régimes autoritaires en Afrique ». B. GUEYE et S. NDIAYE, « L'instabilité institutionnelle en Afrique », art. précité,

l'émergence des partis uniques. C'est à ce niveau que se trouve l'intérêt des autres explications qui ont été avancées.

L'une des plus intéressantes reposait sur la recherche de la meilleure voie pour parvenir au développement. Cette thèse, qualifiée de « développementaliste », préconisait un pouvoir fort afin de briser les barrières au développement et d'assurer la continuité nécessaire dans les options économiques choisies. Tout ceci devait se faire en faisant fi, au besoin, des droits et libertés des citoyens. La réalisation du développement économique ne serait possible qu'au prix de quelques sacrifices. Par conséquent, il fallait tolérer la concentration du pouvoir. Cette concentration était réalisée par l'intermédiaire du parti unique dont le chef de l'État représentait la figure première.

S'inscrivait dans la même logique la thèse recommandant la concentration du pouvoir en vue de construire l'unité nationale. Il faut se rappeler que le contexte d'alors était celui d'États nouvellement indépendants, à la recherche d'identités propres. Le parti unique était alors présenté comme le moyen optimal pour rassembler l'ensemble des citoyens et leur faire partager les mêmes idéaux<sup>1193</sup>.

À l'heure actuelle, les partis uniques ont vécu. La thèse développementaliste ainsi que les autres raisons évoquées à l'appui de la concentration du pouvoir ont succombé aux charges libérales de la fin du 20<sup>e</sup> siècle. Certes, il existe toujours des défenseurs contemporains de ces thèses<sup>1194</sup>, mais ils sont marginaux. Le multipartisme est devenu la règle en Afrique, en tout cas dans tous les États couverts par la présente étude. Le paysage politique foisonne de partis<sup>1195</sup>. Comment comprendre alors la persistance des traits de

---

p. 141. V. dans le même sens, I. M. FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », art. précité, p. 18.

<sup>1193</sup> Sur ces deux thèses (développementalisme et construction de l'unité nationale au moyen des partis uniques), on pourra lire C. DEBBASCH et alii, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., pp. 230-237.

<sup>1194</sup> Pour un exemple, v. M. DIOUF, « Préface », in G. ROSSATANGA-RIGNAULT, *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique*, op. cit., pp. 7-8 : « Dans son livre, *Dead aid - Why aid is not working and how there is another way for Africa* (Londres, Penguin Books, 2010), Dambisa MOYO affirme avec force que les élections, considérées comme la panacée de la transition démocratique (...), auraient plutôt des effets négatifs. Au contraire, observe-t-elle, les pays les plus pauvres du monde n'ont pas besoin d'un système politique démocratique et multiparti, mais d'un dictateur bienveillant et expérimenté, décidé à faire passer les réformes indispensables à la relance de l'économie. ».

<sup>1195</sup> Cependant, leur quantité semble évoluer en sens inverse de leur qualité. V. T. MICHALON, « À la recherche de la légitimité de l'État », art. précité, p. 153 : Il faudrait « renoncer à l'illusion selon laquelle l'actuelle prolifération des groupuscules politiques sur les ruines du parti unique serait du pluralisme » ; F. SOUDAN et F. VIDJINGNINO, « Bénin : docteur Boni et mister Yayi », *Journal Jeune Afrique*, n° 2747,

cette époque révolue, notamment en ce qui concerne la prépondérance du président de la République dans le système institutionnel ?

Tout porte à croire que les habitudes sont demeurées. Malgré la disparition des partis uniques, le président africain a conservé sa position prééminente dans l'agencement institutionnel. Parce qu'elles ont mauvaise presse, les hypothèses explicatives évoquées plus tôt ne sont plus publiquement professées, mais il se dégage l'impression qu'elles continuent de guider l'inconscient collectif africain. Ces facteurs endogènes, qu'ils soient assumés ou non, continuent d'exister et d'assurer la prééminence du président de la République. À ces facteurs, il convient d'ajouter la pratique de l'élection du président de la République au suffrage universel pour saisir pleinement les ressorts de sa prééminence.

## **2- Le rôle déterminant de l'élection**

En tant que principe de gouvernement des sociétés contemporaines, l'élection pose comme postulat que « le pouvoir politique n'est légitime que s'il est exercé par le peuple par l'intermédiaire de ses représentants dûment désignés »<sup>1196</sup>. De manière inversée, il est donc possible de retenir que les gouvernants, dès lors qu'ils acquièrent l'onction électorale, exercent un pouvoir légitime.

Cette situation correspond bien à celle du président de la République qui, actuellement, dans la plupart des États, est non seulement élu, mais élu au suffrage universel, c'est-à-dire suite à la participation présumée de l'ensemble des citoyens au vote<sup>1197</sup>. Peu importe que l'élection se déroule au suffrage universel direct ou à celui indirect<sup>1198</sup>, elle participe indéniablement à accroître la légitimité du chef de l'État. Comme

---

septembre 2013, p. 33 : « Le Bénin demeure un pays où le multipartisme est symbole de multiclientélisme... » ; et N. MEDE, « Les partis politiques au Bénin : essai d'approche fonctionnaliste », art. précité, p. 3 : « Au Bénin, les statistiques évanescents font état de 44 partis politiques en 1994, de 92 en 1997, de 124 en 2000. Une évaluation purement quantitative conclurait au dynamisme de la vie démocratique au Bénin. La lecture que font les analystes du système partisan est plus réservée, voire critique, et les terminologies employées sont peu laudatives. Les partis politiques sont désignés comme étant soit des “clubs électoraux”, soit des “entreprise (s) de type commercial”, soit encore “de petits pôles d'intrigues et de violences larvées ou latentes”, soit, enfin, de “vrais-faux partis politiques”. ».

<sup>1196</sup> G. HERMET et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, op. cit., p. 101. Les auteurs conçoivent aussi l'élection comme une technique de gouvernement puisque ses modalités (modes de scrutin, droit de suffrage...) ont d'importantes répercussions sur la représentation.

<sup>1197</sup> Il faut préciser que le suffrage universel autorise des dérogations mineures liées, le plus souvent, à l'âge et la nationalité des électeurs ainsi qu'à la jouissance de leurs droits civils et politiques.

<sup>1198</sup> On pense, par exemple, aux États-Unis.

le rappelle un auteur<sup>1199</sup>, « le suffrage universel est un sacre bien autrement divin que l'huile de Reims ou le sang de Saint Louis ».

La conséquence immédiate de l'élection du président de la République est donc de le légitimer davantage dans sa fonction. Ses attributions et son prestige en sont naturellement renforcés. De « simple commis du parlement »<sup>1200</sup>, il devient un entier représentant de la nation<sup>1201</sup>, au point même de concurrencer les traditionnels représentants que sont les parlementaires.

Hans KELSEN avait, depuis fort longtemps, perçu le risque que fait peser l'élection du président sur les pouvoirs du parlement. Il écrivait à ce propos au début du siècle dernier : « Lorsque, dans la république présidentielle, le pouvoir exécutif est confié à un président qui n'est pas désigné par le parlement, mais directement élu par le peuple, et lorsque l'indépendance de ce président, investi de la fonction exécutive, vis-à-vis de la représentation nationale est assurée encore d'autre façon, il en résulte (...) plutôt un affaiblissement qu'un renforcement du principe de la souveraineté du peuple »<sup>1202</sup>. En conséquence, non seulement le parlement devient impuissant face à ce président élu, mais le peuple, lui-même, a du mal à le contrôler<sup>1203</sup>.

Bien avant lui, ce risque avait été perçu et dénoncé par certains parlementaires<sup>1204</sup>. De même, après lui, il existe un consensus sur la prééminence présidentielle générée par l'élection au suffrage universel, notamment dans les rapports avec le parlement<sup>1205</sup>.

---

<sup>1199</sup> K. BECHET GOLOVKO, « La dyarchie de l'exécutif en Russie », *RDP*, n° 2, 2013, p. 329.

<sup>1200</sup> Suivant l'expression du doyen DUGUIT à propos du président de la III<sup>e</sup> République française. Cité par R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, *op. cit.*, p. 402.

<sup>1201</sup> P. AVRIL, « Le président de la République : représentant de la nation », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 31-41.

<sup>1202</sup> H. KELSEN, *La démocratie : sa nature - sa valeur*, Paris, Dalloz, 1932, réédition en 2004, p. 93.

<sup>1203</sup> En effet, KELSEN poursuit en affirmant que « les chances d'une autocratie (...) peuvent, dans certaines circonstances, être plus grandes dans le régime présidentiel que dans la monarchie héréditaire ». *Ibid.*

<sup>1204</sup> « Le président pourra dire à l'Assemblée : “vous n'êtes que les neuf centièmes du peuple. Je suis à moi seul le peuple entier.” ». F. PIAT, Débats à l'Assemblée constituante, 1848, cité par K. BECHET GOLOVKO, « La dyarchie de l'exécutif en Russie », art. précité, p. 329. En sens contraire, il faut signaler que la juridiction constitutionnelle malgache considère que ce fractionnement de la souveraineté, par une élection localement circonscrite, ne nuit point à son exercice plénier. V. L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, *op. cit.*, p. 139 : « Alors que souvent, on considère dans la plupart des constitutions africaines que ce sont les députés pris ensemble qui participent à l'exercice de la souveraineté, à Madagascar, la Haute cour constitutionnelle est d'avis que le député pris individuellement participe à l'exercice de la souveraineté. Le député, élu d'une circonscription locale, se trouve ainsi au même pied d'égalité que le président de la République, élu de la nation toute entière au suffrage universel direct. ».

En remontant dans l'histoire, on constate que c'est la crainte de cette prééminence qui avait motivé, en 1962, en France, « une véritable fronde parlementaire »<sup>1206</sup> contre la volonté du général Charles DE GAULLE de proposer son élection au suffrage universel. Le parlement y voyait (et l'expérience lui a ensuite donné raison) un nouvel affaïssement de sa position, étant entendu qu'il ne pourrait plus alors revendiquer une légitimité supérieure à celle du président puisqu'également sortie des urnes. Ces craintes ont aussi été ressenties dans les systèmes politiques ouest-africains francophones, l'élection du président de la République étant présentée comme l'une des raisons ayant conduit au présidentielisme autoritaire, ou, tout au moins, comme un important facteur d'inclination au présidentielisme<sup>1207</sup>.

Actuellement, il n'y a plus guère que quelques voix isolées<sup>1208</sup> pour remettre en cause l'élection du chef de l'État au suffrage universel qui se pratique dans de nombreux États et, en particulier, dans l'ensemble de ceux concernés par l'étude<sup>1209</sup>. C'est dire combien cette élection est devenue un thème consensuel, et ceci même dans plusieurs régimes parlementaires où on pourrait *a priori* présumer une incompatibilité entre ce mode de désignation et la logique profonde du régime<sup>1210</sup>.

---

<sup>1205</sup> « L'élection au suffrage universel confère au président une grande autorité. Elle le place sur le même pied que le parlement puisque l'un et l'autre émanent ainsi directement de la souveraineté populaire. Mais, la représentation parlementaire est émiettée entre plusieurs centaines d'individus, élus chacun par une fraction du corps électoral, dans un cadre local. Au contraire, la représentation présidentielle est concentrée entre les mains d'un seul homme, élu par l'ensemble du corps électoral dans un cadre national. ». M. DUVERGER cité par J. AÏVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, op. cit., p. 523.

« L'absence d'élection du président au suffrage universel rend impossible sa domination, ou réduit à néant toute capacité d'opposition du président à la majorité des assemblées ». D. CHAGNOLLAUD, « Sherlock Holmes et le casse-tête chinois : classification des régimes politiques et élection concurrentielle », art. précité, p. 332.

<sup>1206</sup> Anonyme, « Le parlement en France depuis 1945 », p. 2, en ligne sur le site *Lycée Jean Aicard* : [http://www.ac-nice.fr/aicard/images/stories/Desnots/Le\\_Parlement\\_en\\_France\\_depuis\\_1945.doc](http://www.ac-nice.fr/aicard/images/stories/Desnots/Le_Parlement_en_France_depuis_1945.doc), consulté le 21 août 2014.

<sup>1207</sup> I. M. FALL, « Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel : les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », art. précité, pp. 111-112.

<sup>1208</sup> *Ibid.*

<sup>1209</sup> Tous élisent le président de la République au suffrage universel direct.

<sup>1210</sup> « Quand il (le suffrage universel) est retenu dans le régime parlementaire, comme c'est le cas en France avec des éléments de rationalisation, il renforce la légitimité politique du chef de l'État et son poids sur le gouvernement, si bien que cet élément finit par s'opposer à la logique du régime parlementaire ». P. AGNERO, « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », art. précité, p. 516.

Il y aurait une « incompatibilité majeure entre un président actif et un régime parlementaire. Qu'on le veuille ou non, il y a une dyarchie à la tête de l'État. On ne sait pas qui décide entre le président, issu du suffrage



En effet, l'élection du président est indissociable de l'attribution de compétences propres à ce dernier<sup>1211</sup>, ce qui apparaît comme une « bizarrerie du point de vue de la théorie du parlementarisme »<sup>1212</sup>. Ses compétences propres et sa légitimité populaire contribuent à faire du président la figure centrale de l'exécutif, au détriment du premier ministre. Le cas de figure ne correspond donc plus exactement à celui d'un régime parlementaire pur, avec un gouvernement responsable devant le parlement, et qui détermine, puis conduit effectivement la politique de la nation. Pour rendre compte de cette

---

universel, et le premier ministre, issu de la majorité parlementaire, elle aussi élue au suffrage universel. ». Dominique ROUSSEAU cité par D. ALBERTINI, « Interview : pour le constitutionnaliste Dominique ROUSSEAU, la démission du gouvernement provoque une double crise : politique et institutionnelle. », *Journal Libération* (25 août 2014), en ligne : [http://www.liberation.fr/politiques/2014/08/25/on-ne-peut-plus-exclure-une-dissolution\\_1086487](http://www.liberation.fr/politiques/2014/08/25/on-ne-peut-plus-exclure-une-dissolution_1086487), consulté le 25 août 2014.

L'élection du président au suffrage universel « est un peu à l'origine d'une ambiguïté. Le président de la République a la plus forte légitimité en France puisqu'il est élu par l'ensemble du pays. Il correspond un peu au chef de l'exécutif. Or il ne l'est pas puisque l'article 20 précise qu'il y a un premier ministre qui détermine et conduit la politique de la nation. ». P. MAZEAUD, « L'évolution des institutions », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 10.

« Croire que l'on peut opter pour un régime primo-ministériel en conservant l'élection directe est une illusion. À cela, on ne manque d'objecter les contre-exemples autrichien, finlandais, islandais et, surtout, portugais. Mais c'est oublier que, pour engendrer la situation que ces pays connaissent, où un président élu par un scrutin populaire tient néanmoins une place effacée, il a fallu que ce pli ait été pris dès les débuts, soit que des circonstances politiques particulières aient conduit à le redessiner. ». G. CARCASSONNE, « Peste et choléra », in *Mélanges en l'honneur de Michel TROPER : L'architecture du droit*, Paris, Economica, 2006, pp. 237-238.

« Le thème de la VI<sup>e</sup> République (en France) a été avancé pour la première fois par le professeur Maurice DUVERGER. C'était... en 1962, après que le Général DE GAULLE eut décidé de proposer que le président de la République serait désormais élu au suffrage universel » (*sic*). L. FABIUS, « Changer la République sans changer de République », *RDV*, n° 1/2, 2002, p. 95.

<sup>1211</sup> « (...) l'investiture populaire du président de la République a pour objectif d'en faire un gouvernant, étant donné qu'on n'élit pas un président au suffrage universel pour qu'il inaugure des chrysanthèmes, mais pour qu'il agisse ». M. DUVERGER, *Échec au roi*, Paris, Albin Michel, 1977, p. 21.

« Il n'y a aucun pays au monde où le peuple élit un président pour qu'il inaugure les chrysanthèmes. Les pays qui ont choisi de déresponsabiliser le chef de l'État ne l'élisent pas au suffrage universel. ». I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, *op. cit.*, p. 39.

En sens contraire de ces opinions, v. D. ROUSSEAU, « La République sans fétichismes », *Journal Le Monde*, 20 mai 2002, en ligne : [http://www.lemonde.fr/societe/article/2002/05/20/la-republique-sans-fetichismes-par-dominique-rousseau\\_276449\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2002/05/20/la-republique-sans-fetichismes-par-dominique-rousseau_276449_3224.html), consulté le 30 mars 2015. Ce dernier soutient que l'élection du président de la République serait moins la cause de sa primauté que l'existence d'une majorité parlementaire qui lui est acquise.

<sup>1212</sup> F. BASTIEN, « La place de l'Assemblée nationale dans l'évolution de la Ve République », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, p. 18.

mutation, le professeur Maurice DUVERGER<sup>1213</sup> a proposé la notion de régime semi-présidentiel.

Il est donc constant, quel que soit le régime politique en présence, que l'élection du président de la République engendre une prépotence institutionnelle de ce dernier. Dans ces circonstances, le moins qu'on puisse attendre est que l'élection soit organisée dans des conditions garantissant sa transparence. Est-ce toujours le cas en Afrique ?<sup>1214</sup> Il est possible d'émettre quelques doutes.

Certes, des évolutions positives ont eu lieu sur ce point<sup>1215</sup>. Mais, dans de nombreux pays, l'alternance est demeurée une chimère. L'élection est plutôt apparue comme un « moyen de pérennisation du chef de l'État »<sup>1216</sup>. Il ne s'agit pas de soutenir que toute élection doit irrémédiablement donner lieu à une alternance. L'affirmer serait même antidémocratique. En effet, il n'y a pas de raison d'attendre de l'électeur qu'il vote mécaniquement contre le titulaire du pouvoir.

---

<sup>1213</sup> V. M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel : les grands systèmes politiques*, op. cit., pp. 188-192 et M. DUVERGER, *Le système politique français*, 21e éd., Paris, PUF, 1996, pp. 500-517.

<sup>1214</sup> Sur la question, on pourra lire D. KOKOROKO, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Revue Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 115-125 ; O. KHOUMA, « La sincérité du scrutin présidentiel devant les juridictions constitutionnelles africaines : les exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Sénégal », *Revue Afrilex*, 2013, 44 p., en ligne : [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/LA\\_SINCERITE\\_DU\\_SCRUTIN\\_PREIDENTIEL\\_DEVANT\\_LES\\_JURIDICTIONS\\_CONSTITUTIONNELLES\\_AFRICAINES.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/LA_SINCERITE_DU_SCRUTIN_PREIDENTIEL_DEVANT_LES_JURIDICTIONS_CONSTITUTIONNELLES_AFRICAINES.pdf), consulté le 16 août 2014 ; L. KASSABO, « Le contentieux de l'élection présidentielle en Afrique », *Revue Afrilex*, 2014, 29 p., en ligne : [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Le\\_contentieux.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Le_contentieux.pdf), consulté le 10 août 2014 et Y. KPEDU, « La problématique de l'alternance au pouvoir dans le débat constitutionnel africain », art. précité, pp. 66-81.

<sup>1215</sup> Pour rappel, l'ancien président du Gabon, Ali BONGO, fut élu, en 1973, avec 99,6% des voix. Il fut réélu, en 1979, avec 99,8% des voix. Le président du Cameroun, Paul BIYA, fut élu en 1984 avec 99,9% des voix. L'ancien président ivoirien, Félix HOUPHOUËT-BOIGNY, fut réélu, en 1985, avec 100% des voix.

<sup>1216</sup> A. CABANIS et M. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, op. cit., p. 61. Contraints par les exigences unanimement approuvées de la démocratie pluraliste, beaucoup de dirigeants africains s'en sont remis au principe de l'élection, mais sur fond d'une « technologie électorale essentiellement caractérisée par la fraude » (Y. KPEDU, « La problématique de l'alternance au pouvoir dans le débat constitutionnel africain », art. précité, p. 73). De même, l'action sur les modalités de l'élection permet à ces présidents, boulimiques du pouvoir, d'assouvir leur dessein. C'est ainsi que dans certains pays, l'élection à un tour fut instituée, car elle était perçue comme un moyen pour le président de fractionner les capacités des forces d'opposition et d'éviter les aléas d'un second tour. Pour approfondir, v. A. CABANIS et M. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, op. cit., p. 64-65.

Il faut signaler qu'à contre-courant de cette thèse, G. ROSSATANGA-RIGNAULT, *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique*, op. cit., pp. 36-40 estime que l'élection à un tour ne diminue en rien la légitimité du candidat élu. Pour lui, comme le dit si bien la maxime héritée du député socialiste BRACKE, lors d'une élection, « au premier tour on choisit, au deuxième on élimine » (p. 39). Il y aurait donc un « vrai-faux débat africain du bon mode de scrutin : un ou deux tours ? Majorité simple ou majorité relative ? » (p. 36).

Toutefois, dans le contexte africain marqué par une propension des chefs de l'État à s'éterniser au pouvoir, l'alternance se présente véritablement, suivant la formule du professeur Pascal JAN, comme « l'oxygène de la démocratie pluraliste »<sup>1217</sup>. C'est d'ailleurs ce qui justifie que, de plus en plus, une attention soutenue soit accordée à l'organisation de l'élection présidentielle dans les pays africains. L'avènement des codes de bonne conduite aux élections<sup>1218</sup> est l'un des indices de cette nouvelle attention. Les mesures envisagées dans ce cadre doivent être approfondies et renforcées afin que la prééminence, constatée et consensuelle, du président africain se fonde sur un socle réellement légitime.

Au-delà de l'existence d'un président de la République « fort », il y a, dans les États étudiés, un autre événement qui éprouve la légitimité de l'institution parlementaire. Il s'agit de l'émergence des juridictions constitutionnelles.

## **Paragraphe 2 : L'émergence des juridictions constitutionnelles**

En dehors des efforts de rationalisation des présidentialismes, l'émergence de juridictions constitutionnelles autonomes fut l'autre événement majeur du nouveau démocratique connu par l'Afrique dans les années 1990. À titre principal, ces juridictions sont chargées de vérifier la conformité de la loi à la constitution. L'autorisation budgétaire se présentant sous la forme d'une loi, cela entraîne un changement considérable à son niveau. En effet, cela suppose que cette autorisation ne devient plus automatiquement effective dès qu'elle est donnée par le parlement. Elle est susceptible d'être modifiée pour tenir compte du résultat du contrôle opéré par le juge. Il est vrai que, dans les États étudiés, la probabilité d'une telle modification est faible<sup>1219</sup>, mais la possibilité n'en existe pas moins.

En tout état de cause, tout comme les parlements, les juridictions constitutionnelles créées dans l'espace étudié disposent d'une légitimité propre (A). C'est cette dernière qui leur permet de s'affirmer dans le système institutionnel. Elles montrent alors une certaine audace envers les autres institutions, y compris les parlements (B).

---

<sup>1217</sup> P. JAN, « Les oppositions », art. précité, p. 23.

<sup>1218</sup> M. METOU, « Les codes de bonne conduite aux élections ou l'invasion du droit constitutionnel par du "droit mou" dans les démocraties nouvelles ou rétablies en Afrique noire francophone », *RFDC*, n° 95, 2013, pp. 639-660.

<sup>1219</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B.

## A- Des juridictions légitimes

Selon Louis FAVOREU, la légitimité du juge constitutionnel tient à quatre éléments : « le système politique et constitutionnel dans lequel il s'insère et auquel il s'adapte, les fonctions qu'il assume, la composition de la juridiction, et, enfin, le fait que le juge constitutionnel n'a pas le dernier mot »<sup>1220</sup>. On peut, dans les systèmes constitutionnels ouest-africains francophones, rechercher la légitimité du juge constitutionnel sur chacun de ces points.

En premier lieu, il est utile de rappeler que le véritable ancrage des cours et conseils constitutionnels dans les États étudiés s'est produit vers la fin du 20<sup>e</sup> siècle en réaction aux autoritarismes et violations de droits humains observés un peu partout sur le continent. Le professeur Luc SINDJOUN parlera à cet égard d'une « quasi-simultanéité de la conversion des États africains à la justice constitutionnelle dans les années 1990 »<sup>1221</sup>. Le contexte était celui d'une perversion du constitutionnalisme issu des indépendances, de l'accentuation des conflits identitaires, de la banalisation des droits de l'homme et libertés publiques. Les constructions théoriques liées au développementalisme et à l'unité nationale, élaborées pour justifier cet état de choses<sup>1222</sup>, avaient montré leurs limites. Historiquement, les juridictions constitutionnelles des États étudiés, ou celles africaines en général, tirent donc une légitimité certaine du contexte de leur avènement. Elles étaient alors perçues comme une solution au déficit démocratique et libéral qui minait le continent africain.

En deuxième lieu, les juridictions constitutionnelles ont, en premier, pour fonction de garantir la suprématie de la constitution. Cette fonction est d'ailleurs rappelée par les constitutions. En les investissant de cette mission, ce sont les constitutions elles-mêmes qui fondent la légitimité du juge constitutionnel. La Haute cour constitutionnelle de Madagascar relève bien cet aspect quand elle fait observer que « le juge constitutionnel, loin de porter atteinte à la souveraineté nationale, loin de censurer la volonté générale, assure le respect de l'une et de l'autre en assurant celui de la constitution qui est leur expression suprême et totale »<sup>1223</sup>. De plus, dans le contexte actuel de reflux du

---

<sup>1220</sup> L. FAVOREU, « La légitimité du juge constitutionnel », *RIDC*, n° 2, vol. 46, 1994, p. 57.

<sup>1221</sup> L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>1222</sup> Pour approfondir, on pourra lire J. AÏVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, *op. cit.*, pp. 257-291.

<sup>1223</sup> Haute cour constitutionnelle malgache, décision n° 22-HCC/D3 du 5 septembre 2014.

parlementarisme<sup>1224</sup>, le juge constitutionnel se présente comme « le contrepoids moderne d'un nouvel équilibre constitutionnel »<sup>1225</sup>. En effet, le fait majoritaire, le jeu des alliances politiques, l'incompétence technique des parlementaires... ont fini par éroder l'image du parlement en tant qu'institution de contrepoids au pouvoir exécutif. Ce dernier apparaît de plus en plus comme le véritable auteur de la production législative. Le parlement étant disqualifié, qui peut mieux en discuter la pertinence que le juge constitutionnel ?

Au-delà de ces deux fonctions, le juge constitutionnel assume, dans les États étudiés comme dans beaucoup d'autres, une mission de protection des droits fondamentaux. Les constitutions ouest-africaines francophones intègrent à cet effet un impressionnant catalogue de droits et devoirs<sup>1226</sup>. Il en résulte que le juge constitutionnel, même lorsqu'il n'est pas expressément désigné comme le garant des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques, comme il l'est au Bénin, en Guinée, au Mali et au Togo<sup>1227</sup>, le devient à travers sa mission de protection de la constitution. Sa légitimité en apparaît renforcée. Il en est de même en ce qui concerne le contrôle de la sincérité et de la régularité des élections nationales. C'est le juge constitutionnel qui en est le garant. Cette mission consolide sa légitimité en le plaçant à la naissance du pouvoir politique. Toutefois, l'exercice de cette dernière fonction reste largement perfectible dans les États étudiés. En témoignent les nombreuses crises générées un peu partout par les moments électoraux<sup>1228</sup>.

En troisième lieu, la composition des juridictions constitutionnelles des États étudiés permet de se faire une opinion relativement à leur légitimité. Il est vrai que dans l'ensemble de ces États, les juges procèdent, tout au moins en partie, de la nomination par

---

<sup>1224</sup> Au sens, ici, de la fragilisation de la légitimité du parlement.

<sup>1225</sup> D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 56.

<sup>1226</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, titre II ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, titre I ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, titre I ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, titre II ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, titre I ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, titre II ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, titre II ; République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, titre II. Il faut noter que le même résultat peut être obtenu par la constitutionnalisation du préambule de la constitution comme ce fut fait en France. V. Conseil constitutionnel français, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association.

<sup>1227</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 114 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 93 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 85 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 99.

<sup>1228</sup> Cf. *infra*, seconde partie, titre 1, chapitre 1, section 2, paragraphe 1, B.

les autorités politiques<sup>1229</sup>. Mais, cela ne saurait être suffisant pour douter de leur légitimité, d'autant plus qu'il n'existe pas de modalité parfaite pour effectuer la désignation des membres d'une juridiction constitutionnelle. L'indépendance (et partant, la légitimité) tient donc, sur ce point, plus à la qualité des hommes composant la juridiction qu'au mode de désignation de ceux-ci. C'est là qu'intervient le fameux « devoir d'ingratitude »<sup>1230</sup> évoqué par un ancien président du Conseil constitutionnel français.

À l'actif des constituants ouest-africains francophones, on peut néanmoins noter un effort de juridictionnalisation des institutions constitutionnelles par l'inclusion dans leur composition de membres ayant des compétences en matière juridique<sup>1231</sup>. Ce faisant, on assiste par ricochet à une atténuation de la politisation, ou plutôt des procès en politisation faits à ces institutions. Or, il n'est un secret pour personne que ces procès sont de nature à fragiliser leur légitimité.

En dernier lieu, il faut s'interroger sur la légitimité du juge constitutionnel au regard de l'effet de ses décisions. C'est ce point qui cristallise les tensions et enferme le contrôle de constitutionnalité dans un « dilemme parfait »<sup>1232</sup>. En effet, du point de vue démocratique, il n'est pas concevable que des autorités nommées puissent censurer d'autres élues, et, qui plus est, élues par l'ensemble du peuple et censées exprimer la volonté de ce dernier<sup>1233</sup>. À l'opposé, il n'est pas non plus concevable que la constitution,

---

<sup>1229</sup> C'est seulement dans trois pays qu'on enregistre l'intervention d'autres acteurs. Ce sont les magistrats, les avocats, les enseignants de la faculté de droit et l'Institution nationale des droits humains en Guinée ; le Conseil supérieur de la magistrature au Mali ; et les magistrats, les avocats, les enseignants-chercheurs et les associations de défense des droits de l'homme au Niger. V. République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 100 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 91 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 121.

<sup>1230</sup> Robert BADINTER, lors d'une interview publiée dans le journal *Le Monde*, en 1982. La doctrine désigne également cet effort (du juge constitutionnel) d'indépendance et de valorisation de l'institution constitutionnelle par le nom d'« effet Beckett ». V. J. CHEVALLIER, « Le juge constitutionnel et l'effet Beckett », in *Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU : Renouveau du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 83-94.

<sup>1231</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 115 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 153 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 91 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 100 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 91 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 121 ; République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 100.

<sup>1232</sup> D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 10e éd., Paris, Montchrestien, 2013, p. 52.

<sup>1233</sup> Le problème a parfaitement été résumé par le doyen Georges VEDEL dans une formule restée célèbre : « Comment expliquer que des juges non élus, désignés par des détenteurs d'une partie du pouvoir politique, puissent s'opposer à ce qui est, dans la personne de ses représentants, la nation souveraine ? ». G. VEDEL,

la norme fondamentale de l'État, soit sans protection et demeure soumise au bon vouloir des représentants du peuple. Ces derniers sont toujours susceptibles « d'abus de majorité »<sup>1234</sup>, et, l'expérience l'a montré, ne constituent pas toujours un rempart contre la violation de la constitution et des droits fondamentaux.

C'est ce qui explique que la doctrine<sup>1235</sup> se soit efforcée de justifier la légitimité du juge constitutionnel malgré son intervention pour censurer, le cas échéant, le pouvoir législatif. Il a ainsi été avancé que le juge constitutionnel disposait de la qualité de représentant, au même titre que le parlement, car cette dernière serait essentiellement liée à la participation à la fonction législative<sup>1236</sup>. Or, il semble y avoir un consensus autour de la participation du juge constitutionnel à cette fonction<sup>1237</sup>.

Il a également été avancé que le juge constitutionnel, loin de censurer le souverain, veillait en réalité au respect de sa volonté. Cette justification est fondée sur une dissociation du parlement et du peuple. Seul le peuple serait souverain. Le parlement ne serait que son représentant. En conséquence, la volonté du parlement ne serait pas forcément la volonté du souverain. Il appartiendrait donc au juge constitutionnel de

---

« Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme », *Revue Pouvoirs*, n° 45, 1988, p. 150.

<sup>1234</sup> A. DELCAMP, « Cours constitutionnelles et parlements ou comment se conjuguent aujourd'hui principe de souveraineté et État de droit », art. précité, p. 186.

<sup>1235</sup> Pour une défense juridictionnelle de la légitimité du juge constitutionnel à contrôler la loi, on pourra se référer aux idées du *chief justice* Marshall, telles qu'elles transparaissent dans l'opinion de la Cour suprême des États-Unis suite à l'arrêt *Marbury vs Madison* (1803) : « *The constitution is either a superior, paramount law, unchangeable by ordinary means, or it is on a level with ordinary legislative acts, and, like other acts, is alterable when the legislature shall please to alter it. If the former part of the alternative be true, then a legislative act contrary to the constitution is not law; if the latter part be true, then written constitutions are absurd attempts on the part of the people to limit a power in its own nature illimitable. Certainly all those who have framed written constitutions contemplate them as forming the fundamental and paramount law of the nation, and consequently the theory of every such government must be that an act of the Legislature repugnant to the constitution is void.* ». En résumé, ce dernier soutient que la constitution est la norme fondamentale de l'État. En tant que telle, elle ne saurait souffrir d'aucune violation, même par le fait d'un acte du parlement. Autoriser une solution contraire reviendrait à faire des constitutions des « tentatives absurdes de limitation du pouvoir ». MARSHALL, « Opinion of the Court (Marbury vs Madison) », *Cornell University law school*, en ligne : [https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137#writing-USSC\\_CR\\_0005\\_0137\\_ZO](https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137#writing-USSC_CR_0005_0137_ZO), consulté le 25 mars 2015.

<sup>1236</sup> M. TROPER cité par D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 57.

<sup>1237</sup> Hans Kelsen le voyait comme un législateur cadre négatif. H. Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la constitution », *RDV*, 1928, pp. 224-225. Plus récemment, il a été présenté comme un législateur cadre positif. V. C. BEHRENDT, *Le juge constitutionnel, un législateur cadre positif : une analyse comparative en droit français, belge et allemand*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 537 p. et L. DAZA et G. ALFONSO, « Le juge constitutionnel colombien, législateur – cadre positif : un gouvernement des juges ? », *Revue Opinion Juridica*, n° 18, vol. 9, 2010, pp. 77-88.

s'assurer de la concordance de ces deux volontés. À défaut, il devra faire prévaloir celle du véritable souverain telle qu'elle figure dans le texte constitutionnel<sup>1238</sup>.

Une autre justification de la légitimité du juge constitutionnel réside dans la théorie de « l'aiguillage » élaborée par le professeur Louis FAVOREU<sup>1239</sup> et reprise par le doyen Georges VEDEL<sup>1240</sup>. Suivant cette théorie, le juge constitutionnel, en déclarant l'inconstitutionnalité d'une loi, ne censure pas le parlement, mais lui indique juste que cette norme aurait dû être posée en la forme constitutionnelle. En somme, le juge ne serait rien d'autre qu'un aiguilleur indiquant la procédure adéquate. Il n'aurait pas le dernier mot, car le souverain pourrait choisir de s'engager sur la voie indiquée et de revenir ainsi sur sa décision.

Cette approche peut être perçue dans le raisonnement de certaines cours constitutionnelles ouest-africaines francophones. Ainsi, à l'occasion de la délivrance d'un avis sur la prorogation du mandat des députés, la Cour constitutionnelle du Togo juge que cette prorogation est impossible puisque la durée du mandat est clairement définie par la constitution. Mais, elle indique pour finir que « la procédure de révision est prévue à l'article 144 de la constitution »<sup>1241</sup>.

Au total, même s'il a été avancé que « sa légitimité reste encore en débat »<sup>1242</sup>, le juge constitutionnel ouest-africain francophone n'en dispose pas moins d'une position privilégiée dans le dispositif institutionnel étatique. Son existence est admise comme une nécessité et le parlement lui-même reconnaît qu'il joue un rôle important. C'est fort de cette reconnaissance que le juge parvient à imposer sa lecture de la constitution aux acteurs

---

<sup>1238</sup> Il est possible de rapprocher de ce point de vue l'opinion d'Alexander HAMILTON. Ce dernier défendait l'idée suivant laquelle « entre deux expressions de la volonté du peuple, législative et constituante, il (le juge constitutionnel) se borne à faire prévaloir la plus haute ». Cité par C. M. PIMENTEL, « De l'État de droit à l'État de jurisprudence ? Le juge de l'habilitation et la séparation des pouvoirs », in A. PARIENTE (dir.), *La séparation des pouvoirs : théorie contestée et pratique renouvelée*, Paris, Dalloz, 2007, p. 10.

<sup>1239</sup> Il rappelle dans son article *La légitimité du juge constitutionnel*, précité, p. 578 qu'il avait posé cette théorie dès 1982 dans un article publié par la *RDP*.

<sup>1240</sup> « Si les juges ne gouvernent pas, c'est parce que, à tout moment, le souverain, à la condition de paraître en majesté comme constituant, peut, dans une sorte de lit de justice, briser leurs arrêts ». G. VEDEL, « Schengen et Maastricht. À propos de la Décision n° 91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991 », *RFDA*, n° 8, 1992, p. 180.

<sup>1241</sup> Cour constitutionnelle togolaise, avis n° AV 004/98 du 24 décembre 1998.

<sup>1242</sup> I. NDIAYE, « Le juge constitutionnel, l'accès au pouvoir et son exercice », art. précité, p. 2. Encore qu'il faille nuancer. Il semble que le débat se situe moins au niveau de la légitimité de la juridiction constitutionnelle en elle-même (c'est-à-dire de son existence) que de la légitimité d'une juridiction précise, appréciée à un moment donné de l'histoire au regard de son fonctionnement.



politiques, y compris les parlementaires. Il le fait parfois avec un aplomb non dissimulé. En effet, sans pour autant céder à la facilité qui conduit à opposer le juge constitutionnel et le pouvoir législatif, il peut être affirmé que le premier fait preuve, dans de nombreux cas, d'audace envers le second.

## B- Des juridictions audacieuses envers le parlement

Dire que les juridictions constitutionnelles ouest-africaines francophones sont audacieuses<sup>1243</sup> envers le parlement ne signifie pas qu'elles ne le sont qu'envers lui. Presque toutes les institutions républicaines ressentent l'*imperium* de ces juridictions<sup>1244</sup>. Toutefois, l'audace envers le parlement retiendra davantage l'attention. Plus précisément, c'est de l'audace envers le parlement en matière financière qu'il sera question, car elle s'inscrit dans la droite ligne des développements précédents.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin, celle la plus prolifique de l'espace étudié, offre plusieurs illustrations de cette audace juridictionnelle. À l'occasion

---

<sup>1243</sup> Le propos doit être relativisé. Toutes les juridictions de l'espace étudié ne peuvent être logées à la même enseigne. Certaines sont reconnues plus actives que d'autres. C'est ce constat que la doctrine a transcrit sous la bipartition de « juges acteurs » et de « juges spectateurs » (P. SOGLOHOUN, *Le rôle du juge constitutionnel dans le processus de démocratisation en Afrique : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo*, Thèse de doctorat en droit, Université d'Abomey-Calavi, 2011, p. 375). Ce sont les juridictions constitutionnelles sénégalaise et togolaise qui sont souvent rangées dans la seconde catégorie. V. *ibid.*, p. 27 ; J. AÏVO, « La crise de normativité de la constitution en Afrique », *RDP*, n° 1, 2012, pp. 163-166 ; D. KOKOROKO, « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques », *RBSJA*, n° 18, 2007, pp. 118-120 et B. KANTÉ, « Les méthodes et techniques d'interprétation de la constitution : l'exemple des pays d'Afrique occidentale francophone », in F. MELIN-SOUCRAMANIEN (dir.) *L'interprétation constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, p. 132.

<sup>1244</sup> C'est ainsi que Monsieur Mamadou TANDJA, un ancien président de la République du Niger, qui a voulu faire procéder à une révision « intéressée » de la constitution, s'est vu opposer l'obstacle de l'inconstitutionnalité (v. les avis n° 02/CC du 25 mai 2009 et arrêt n° 04/CC/ME du 12 juin 2009 de la Cour constitutionnelle). Une autre illustration de l'audace des juridictions constitutionnelles envers des pouvoirs publics autres que le parlement peut être trouvée dans l'attitude de la Cour constitutionnelle béninoise. En 2009, malgré l'interdiction posée par la constitution en son article 131 (« les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours »), elle s'est déclarée compétente pour censurer les arrêts de la Cour suprême qui violaient des droits de l'homme (décision DCC 09-087 du 13 août 2009. Pour des commentaires, on pourra lire J. DJOGBÉNOU, « Contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : décision DCC 95-001 du 6 janvier 1995 », *ABJC*, n° 1, 2013, pp. 597-603 et J. DJOGBÉNOU, « Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une fantaisie de plus ? », *Revue Afrilex*, 27 p., en ligne : [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/DJOGBENOU\\_Quelques\\_propos\\_sur\\_le\\_control\\_de\\_constitutio\\_nalite\\_des\\_decisions\\_de\\_justice\\_type\\_2\\_co-.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/DJOGBENOU_Quelques_propos_sur_le_control_de_constitutio_nalite_des_decisions_de_justice_type_2_co-.pdf), consulté le 10 août 2014). Parfois, l'audace des juridictions constitutionnelles déborde le cadre des institutions nationales. Il a été évoqué plus tôt le contrôle de constitutionnalité d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies par le Conseil constitutionnel ivoirien (décision n° 019/CC/SG du 6 décembre 2006, précitée).

du vote du projet de loi de finances pour 2014 au Bénin, après avoir constaté l'inconstitutionnalité de la procédure de vote adoptée par le parlement, le juge constitutionnel a enjoint à ce dernier de procéder à un nouveau vote. Le plus grave, c'est que l'injonction, intervenue le 30 décembre 2013, ordonnait un nouveau vote pour le 31 décembre 2013<sup>1245</sup>.

Bien avant cette décision, le juge avait, dans une autre décision, validé une disposition d'une ordonnance portant loi de finances au motif que ladite disposition « n'était que la mise en œuvre du règlement de l'UEMOA (règlement n° 02/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997 portant adoption du tarif extérieur commun) »<sup>1246</sup>. En reprenant le raisonnement dans le sens inverse, il est possible d'affirmer que le juge n'hésitera pas à censurer une disposition d'une loi de finances qui est contraire à un règlement de l'UEMOA. Ce faisant, le juge constitutionnel béninois encadre davantage le parlement en intégrant dans ses normes de contrôle des normes dérivées du droit communautaire<sup>1247</sup>.

Dans cette même décision, il faut rappeler<sup>1248</sup> qu'en l'absence de précision fournie par la constitution, le juge a retenu que l'ordonnance édictée par le gouvernement, en cas de non-adoption par le parlement du projet de loi de finances de l'année pourtant déposé dans les délais, ne doit tenir aucun compte des modifications opérées lors du débat budgétaire. Le non-respect de cette condition a conduit le juge à déclarer toute la loi de finances initiale (ou, plus précisément, toute l'ordonnance portant loi de finances initiale) contraire à la constitution<sup>1249</sup>.

---

<sup>1245</sup> Cour constitutionnelle béninoise, décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 : « L'Assemblée nationale doit voter impérativement la loi de finances exercice 2014, le 31 décembre 2013 ». On comprend le souci du juge de faire respecter le délai constitutionnel de vote du projet de loi de finances. Mais, le juge ne s'est-il pas montré trop optimiste et trop autoritaire ? La conséquence fut le non-respect de cette décision par le parlement et la naissance d'une véritable fronde parlementaire. Pour un commentaire de cette décision, v. D. OUEDRAOGO, « L'annulation par le Cour constitutionnelle du Bénin du rejet du budget 2014 par l'Assemblée nationale : essai d'analyse d'une décision controversée », *RAFIP*, n° 1, 2015, pp. 166-196.

<sup>1246</sup> Cour constitutionnelle béninoise, décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000.

<sup>1247</sup> V. aussi les décisions DCC 10-049 du 5 avril 2010, DCC 11-014 du 4 mars 2011 et DCC 11-042 du 21 juin 2011.

<sup>1248</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 2, section 1, paragraphe 2, B.

<sup>1249</sup> Mais, en termes d'impact, la portée de cette décision doit être relativisée. En effet, la décision est intervenue à un moment où l'exercice budgétaire touchait à sa fin. Elle n'a donc pas suscité de réaction particulière au niveau du gouvernement. Cette situation peut être fustigée d'un double point de vue. D'une part, la requête tendant à faire invalider l'ordonnance en question a été adressée à la Cour depuis le 10 février 2000. Sa décision n'est intervenue que près d'une dizaine de mois plus tard. Le délai mis par la Cour pour

Cette déclaration d'inconstitutionnalité visait un acte de l'exécutif. Elle pourrait donc ne pas être considérée comme un signe d'audace envers le parlement. La suite des événements indique le contraire puisque, se fondant sur cette déclaration, le juge a considéré que tous les actes parlementaires relatifs à cette ordonnance étaient eux aussi inconstitutionnels. Ce fut le cas de la loi n° 2000-01 du 24 janvier 2000 portant ratification de l'ordonnance querellée<sup>1250</sup>. Ce fut également le cas de la loi n° 2000-16 portant loi de finances rectificative pour la gestion 2000 et qui a été adoptée par le parlement le 28 août 2000<sup>1251</sup>.

Sur la question de l'autonomie financière, la Cour constitutionnelle du Bénin n'a pas non plus « ménagé » le parlement. C'est dans sa décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010 qu'elle a clarifié cette question. Elle y a estimé que « l'expression "autonomie financière" utilisée dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale doit en réalité s'analyser comme une autonomie de gestion de ses dépenses à partir d'un budget propre, préparé par elle, voté par sa plénière, *dans le strict respect de l'équilibre économique et financier de la nation...* »<sup>1252</sup>. En conséquence, le parlement ne pouvait, comme il le souhaitait, intégrer dans le projet de loi de finances un projet de budget ne tenant compte que de sa seule volonté.

La jurisprudence constitutionnelle au sein des autres États étudiés fournit aussi des exemples de censure de dispositions législatives financières. On en veut pour preuve que les contrôles de constitutionnalité des LOLF du Niger<sup>1253</sup> et du Burkina-Faso<sup>1254</sup> ont été

---

statuer paraît excessif, surtout au regard du caractère annuel de la loi de finances. Cela a rendu la décision peu actuelle et peu pertinente. Mais, pour ce qui la concerne, la Cour n'a pas estimé ce délai excessif. Elle l'a justifié par le fait que la constitution n'a pas enfermé dans un délai donné ses décisions portant sur les lois de finances (décision DCC 02-029 du 10 avril 2002). D'autre part, même si la décision a été rendue tardivement, le gouvernement aurait pu en tirer les conséquences appropriées pour le mois de l'exercice budgétaire restant à courir. Cela n'a pas été le cas.

<sup>1250</sup> Décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000, précitée.

<sup>1251</sup> Décision DCC 00-075 du 6 décembre 2000.

<sup>1252</sup> C'est nous qui mettons en exergue. Pour un commentaire de cette décision, v. N. MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin, op. cit.*, pp. 98-111. Plus généralement, sur la distinction entre l'autonomie financière et l'autonomie de gestion financière des pouvoirs publics constitutionnels, on pourra se référer à S. KWAHOU, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois de finances au Gabon », *Revue Afrique juridique et politique*, n° 1-2, vol. 3, 2008, pp. 157-160. Il est remarquable qu'au Gabon, c'est la constitution elle-même qui instaure cette distinction en se référant à « l'autonomie administrative et financière » de chaque chambre du parlement (art. 46) et à l'« autonomie de gestion financière » en ce qui concerne les autres institutions constitutionnelles (art. 73a, 75b, 77 et 93).

<sup>1253</sup> Conseil constitutionnel de transition, arrêt n° 03/12/CCT/MC du 16 janvier 2012.

marqués par l'indication de la contrariété entre certaines de leurs dispositions et celles constitutionnelles. Dans le cas burkinabé, c'est le caractère « organique » de la loi relative aux lois de finances qui a été à l'origine de l'inconstitutionnalité. En effet, la constitution burkinabé ne prévoit pas de LOLF. Faisant une lecture rigoureuse du texte constitutionnel, le Conseil a donc estimé que la matière financière ne peut être régie que par une loi ordinaire. Il est vrai que le fondement juridique d'une telle position apparaît cohérent, mais la décision n'est pas sans soulever de nouveaux problèmes. Doit-on notamment en déduire qu'il est juridiquement possible à une loi de finances de déroger à la loi censée la régir ? Il semble que oui.

En ce qui concerne le contrôle de l'exécution budgétaire au niveau du parlement, c'est une pratique courante qu'il soit confié à une commission interne au parlement. Lors de l'examen d'une résolution modifiant le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, le juge constitutionnel nigérien a considérablement atténué la portée de cette pratique. En effet, il a indiqué que cette commission ne saurait se substituer à la Cour des comptes. Cette dernière demeure donc le seul organe compétent pour apurer les comptes du parlement<sup>1255</sup>. Une telle position se rapproche de celle formulée par le juge constitutionnel béninois dans une décision portant sur le règlement financier de l'Assemblée nationale<sup>1256</sup>.

C'est le lieu de rappeler combien est délicate la mission du juge constitutionnel, lui dont l'un des justiciables « naturels » est l'institution supposée la plus représentative de la volonté de la nation. En raison de cela, il lui incombe, tout en s'acquittant de sa mission, de faire preuve de mesure. Il doit veiller au « nécessaire respect du pouvoir discrétionnaire du législateur »<sup>1257</sup>. La juridiction constitutionnelle ivoirienne donne un bon exemple du dosage nécessaire entre la fermeté et le respect du parlement. Dans sa décision relative à l'adoption de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, elle a, avec une certaine habileté et un style policé, censuré diverses dispositions de ladite loi<sup>1258</sup>.

---

<sup>1254</sup> Conseil constitutionnel burkinabé, décision n° 2003-002/CC du 28 juillet 2003. Pour un commentaire de cette décision, v. Centre pour la gouvernance démocratique (Burkina-Faso), *Avis et décisions commentés de la justice constitutionnelle burkinabé de 1960 à nos jours*, op. cit., pp. 44-48.

<sup>1255</sup> Conseil constitutionnel de transition, arrêt n° 010/12/CCT/MC du 17 mai 2012.

<sup>1256</sup> Haut conseil de la République, décision 4 DC du 9 janvier 1992.

<sup>1257</sup> B. KANTÉ, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, 2008, pp. 271-272.

<sup>1258</sup> Chambre constitutionnelle ivoirienne, arrêt n° 17-2001 du 22 mars 2001. Habituellement, les réserves d'interprétation permettent de valider une loi entachée de quelques insuffisances (v. D. ROUSSEAU, *Droit*

Un tel exemple mérite d'être reproduit un peu partout. Si sa duplication contribuera sûrement à apaiser les relations entre les juges constitutionnels et les parlements ouest-africains francophones<sup>1259</sup>, elle ne saurait éclipser totalement l'amointrissement de la légitimité du parlement que comporte l'institution d'un contrôle de constitutionnalité de la loi. Dans le même sens, la crise de la représentation politique qui prévaut dans l'espace étudié n'est pas de nature à fortifier cette légitimité.

## **Section 2 : La crise de la représentation politique**

« Représentants du peuple », « représentants de la nation », telles sont les appellations d'ordinaire attribuées aux parlementaires. Elles témoignent de l'existence d'un lien spécifique entre le parlement et les citoyens. Ce lien se crée à travers un processus qualifié par la théorie constitutionnelle de « représentation politique ». La légitimité des parlementaires est donc fonction de la qualité de ce processus. Or, actuellement, ce dernier connaît une crise profonde. Pour s'inscrire dans la tendance contemporaine, on peut noter que le modèle de la démocratie représentative, celui-là qui prévaut en Afrique de l'Ouest, est l'objet d'une crise d'identité<sup>1260</sup>. Cette crise a de multiples ressorts (paragraphe 1) qu'il convient d'analyser afin de mieux comprendre les remèdes qui ont été proposés (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Des ressorts multiples**

Les causes de la crise de la démocratie représentative sont nombreuses. Parmi elles, il importe d'insister sur ce qui peut être qualifié de « faillite » des représentants (A). C'est une situation qui n'est pas exclusive à l'espace de l'étude. Elle se remarque un peu partout dans le monde. Au demeurant, il serait inapproprié de soutenir que seuls les représentants des nations africaines seraient en délicatesse avec leurs mandants parce que, contrairement

---

*du contentieux constitutionnel, op. cit.*, pp. 157-164). Mais, dans la décision citée, le juge utilise, à plusieurs reprises, la formule « ... c'est sous la réserve de ... que cet article peut être déclaré conforme à la constitution » pour, en réalité, déclarer l'inconstitutionnalité de l'article en question et obliger le législateur à réécrire la loi. La formulation utilisée par le juge a le mérite d'une certaine sobriété à l'égard du législateur.

<sup>1259</sup> V. E. SOHOUÉNOU, « Les relations entre le juge et le législateur », in *colloque sur le thème : Les rapports entre la Cour constitutionnelle et l'Assemblée nationale : bilan et perspectives*, Cotonou, ABDC, 2014, 10 p.

<sup>1260</sup> Pour une monographie de référence sur la crise de la démocratie, on pourra consulter P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006, 346 p.

à ceux des autres peuples, ils seraient congénitalement malfaisants<sup>1261</sup>. Pour preuve, en France également, il a été noté ces dernières années une « dégradation de l'image des parlementaires dans l'opinion publique »<sup>1262</sup>. En sens contraire, la seconde cause majeure de la crise de la représentation politique se présente plutôt comme une tendance africaine, ou, tout au moins, une cause qui se ressent plus en Afrique que dans d'autres régions du monde. Il s'agit de la remise en cause du principe électif (B).

### **A- La faillite des représentants de la nation**

« Il y a bien longtemps que la description des hommes politiques comme étant “désintéressés” et obnubilés par l’ “intérêt public” n’est plus sérieusement soutenue »<sup>1263</sup>. En effet, il y déjà plus d'une trentaine d'années, Jean-François MEDARD restituait cet état de choses à travers son concept de « pouvoir néo-patrimonial ». Il estimait alors qu'une des caractéristiques du pouvoir en Afrique était « la confusion du domaine public et du domaine privé »<sup>1264</sup>. De nombreux faits sont, par la suite, venus étayer cette thèse, de sorte à induire une rupture du lien de confiance entre la société politique et celle apolitique.

Hommes politiques par excellence, les parlementaires rentrent bien dans le moule de cette déliquescence constatée de la classe politique. En Afrique de l'Ouest francophone, les exemples l'attestant foisonnent. Ainsi, au Burkina-Faso, il a été constaté que plusieurs parlementaires ne remboursaient pas les prêts qui leur étaient consentis par l'État<sup>1265</sup>. Au

---

<sup>1261</sup> Nous partageons, sur ce point, l'avis de M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, op. cit., pp. 306-307 : « L'Anglo-saxon n'est pas plus soucieux des vertus que le Slave, le Gaulois ou l'Africain. Nul être ne vient au monde avec les tares de la délinquance et de la bêtise, et nulle société n'est fondamentalement corrompue, car il semble, par exemple, que si l'Africain n'a pas le monopole de la transparence, il aurait le sens de l'honneur et de la dignité, voire la propension à s'attacher aux valeurs collectives. L'Africain est tellement soucieux de la communauté qu'il met ses biens à la disposition du groupe qui, inversement, lui vient en aide dans les moments difficiles ; les vertus de solidarité africaine ont été reconnues à maintes occasions par les ethnologues et les anthropologues. ».

<sup>1262</sup> G. BERGOUIGNOUS, « Le statut de parlementaire : de l'application souveraine à la souveraineté du droit », art. précité, p. 340.

<sup>1263</sup> J. Ph. FELDMAN, « Le contrôle parlementaire de la dépense publique et le droit constitutionnel », art. précité, p. 12. V. dans le même sens, D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 56 : « L'image des hommes politiques dans l'opinion est incontestablement mauvaise, et la conviction, autrefois limitée aux catégories sociales traditionnelles, qu'ils sont plus préoccupés de leurs ambitions et intérêts personnels que des “vrais” problèmes est très largement partagée ».

<sup>1264</sup> Cité par N. MEDE, « Les partis politiques au Bénin : essai d'approche fonctionnaliste », art. précité, p. 11.

<sup>1265</sup> Cour des comptes (Burkina-Faso), *Rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2011*, op. cit., p. 76.

Niger, lors de l'élaboration du régime statutaire des députés, ces derniers ont tenté de se constituer un régime de pension à double avantage, c'est-à-dire comportant concomitamment des droits à pension du régime général des retraites et du régime dit « pension de retraite parlementaire ». Cette attitude a été dénoncée par la Cour constitutionnelle comme étant contraire au principe constitutionnel d'égalité des citoyens<sup>1266</sup>. Au Bénin, c'est un député qui s'est publiquement évanoui après qu'il a été privé du poste de deuxième questeur de l'Assemblée nationale qu'il convoitait<sup>1267</sup>. On peut dès lors imaginer la qualité de la gestion qu'il comptait mettre en œuvre à ce poste.

En ce qui concerne l'autorisation budgétaire, elle semble ne plus être uniquement le résultat d'un examen consciencieux et désintéressé des propositions formulées par l'exécutif dans le projet de loi de finances. Des allégations de corruption des députés, afin de s'assurer leur soutien, sont émises<sup>1268</sup>. Ces allégations vont au-delà de l'espace étudié<sup>1269</sup>. À défaut de preuves tangibles, elles méritent d'être nuancées. Elles traduisent cependant un sentiment de défiance à l'égard de l'institution parlementaire, elle qui est de plus en plus « traversée par des calculs politiques ayant pour seul objectif une comptabilité individualisée des intérêts »<sup>1270</sup>.

Dans l'ensemble des États étudiés, l'absentéisme des parlementaires est dénoncé<sup>1271</sup>. Il affecte, entre autres, le vote des projets de loi de finances. Plus particulièrement, le cas des lois de règlement avait déjà été évoqué<sup>1272</sup>. Les lois de finances initiales et rectificatives n'échappent pas non plus à cette tendance. Il est ainsi

---

<sup>1266</sup> Cour constitutionnelle nigérienne, arrêt n° 14/11/CCT/MC du 5 Juillet 2011.

<sup>1267</sup> SEKODO, « Benin : un député s'évanouit parce que Boni Yayi ne lui a pas donné la caisse de l'Assemblée nationale », *Journal Koaci*, 20 septembre 2013, en ligne : <http://www.koaci.com/benin-deputes-evanouit-parce-boni-yayi-donne-caisse-l-assemblee-nationale-86048.html>, consulté le 10 décembre 2013.

<sup>1268</sup> Pour un exemple récent, v. T.G.R., « Tentative de corruption pour voter le budget (5 millions pour stimuler chaque député) », *Journal Le Matinal*, 18 décembre 2013, en ligne : <http://actubenin.com/?Tentative-de-corruption-pour-voter>, consulté le 7 août 2015.

<sup>1269</sup> « Ce qui est choquant, c'est le fait que les députés (congolais) – qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition – exigent d'être payés avant d'adopter une loi. Cette vénalité est inadmissible ». Un collaborateur du président de la République congolaise cité par L. TSCHITENGE, « Les députés, ces "enfants gâtés" de la République », *Journal Jeune Afrique*, 24 février 2010, en ligne <http://www.jeuneafrique.com/198408/politique/les-d-put-s-ces-enfants-g-t-s-de-la-r-publique/>, consulté le 7 août 2015.

<sup>1270</sup> F. AKINDES et V. TOPANOU, *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin : une lecture sociologique*, op. cit., p. 32.

<sup>1271</sup> Cf. *infra*, seconde partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 2, B-1.

<sup>1272</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1, B-2.

extrêmement rare que ces lois soient adoptées dans un hémicycle comprenant la totalité des députés<sup>1273</sup>.

De même, la transhumance<sup>1274</sup> est un mal bien connu dans l'espace de l'étude. Il est courant de voir un parlementaire, élu sous la bannière d'un parti politique donné, changer soudainement, et sans motif convaincant, ses convictions pour se tourner vers un parti politique qu'il a vivement combattu par le passé. Assez souvent, les motivations financières ne sont pas étrangères à ces revirements. La corruption des parlementaires prend ainsi des proportions inquiétantes. Il est vrai qu'il faut relativiser ce constat. Dans la vie politique, sous tous les cieux, la corruption a toujours existé et ne disparaîtra probablement jamais. Elle revêt, selon l'expression du professeur Loïc PHILIP, « un caractère universel »<sup>1275</sup>. Ce qui est inquiétant, en revanche, c'est l'ampleur prise actuellement par ce phénomène dans l'espace étudié, surtout du point de vue des mouvements inter – partis politiques en cours de législature.

Afin de lutter contre ce phénomène, certains constituants ont cru indispensable d'écorner quelque peu la notion de mandat représentatif<sup>1276</sup> en pérennisant le lien entre le

---

<sup>1273</sup> Au Bénin, le projet de loi de finances initiale pour la gestion 2012 a été voté en présence de 67 députés (sur 83). Celui relatif à la gestion à la gestion 2015 a été voté en présence de 76 députés (sur 83). Au Niger, le projet de loi de finances initiale pour la gestion 2015 a été voté en présence de 93 députés (sur 113). Au Togo, le projet de loi de finances initiale pour la gestion 2015 a été voté en présence de 84 députés (sur 91). Au Burkina-Faso, le projet de loi de finances rectificative pour la gestion 2013 a été voté en présence de 108 députés (sur 127). Au Mali, le projet de loi de finances rectificative pour la gestion 2015 a été voté en présence de 136 députés (sur 147). Ces exemples ne sont pas limitatifs.

<sup>1274</sup> B. BOUMAKANI, « La prohibition de la “transhumance politique” des parlementaires : étude de cas africains », *RFDC*, n° 75, 2008, pp. 499-512 et F. AWOUDO, *Le mal transhumant : les infidélités politiques dans le Bénin démocratique*, Cotonou, Éditions Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005, 207 p.

<sup>1275</sup> L. PHILIP, « Finances publiques et vie politique : réflexions du présent et du futur », *RFFP*, n° 58, 1997, p. 110.

<sup>1276</sup> Il faut distinguer le mandat représentatif de celui impératif. À l'origine, le mandat parlementaire était impératif. Les émissaires du peuple auprès du roi devaient se conformer strictement à la volonté de leurs mandants. C'est d'ailleurs ce qui a fondé l'utilisation du terme « mandat ». De nos jours, le mandat parlementaire impératif est généralement proscrit. Il l'est par l'ensemble des constitutions des États étudiés. En d'autres termes, « le parlementaire se détermine librement dans l'exercice de son mandat, et n'est juridiquement pas lié par les engagements qu'il aurait pu prendre avant son élection, ni par les manifestations de volonté de ses électeurs en cours de mandat » (P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 32). Pour la Cour constitutionnelle malienne, « la nullité du mandat impératif signifie que le député ne peut être contraint à voter dans tel ou tel sens fixé soit par les ou des électeurs de sa circonscription électorale, soit par une organisation sociale ou par un parti politique ou groupe de partis politiques ». V. arrêt n° 06-173/CC du 15 septembre 2006. L'objectif visé est de garantir l'indépendance du parlementaire et de le protéger de pressions éventuelles. Mais, en réalité, la proscription du mandat impératif apparaît comme « une démarcation artificielle dans une certaine mesure, le député étant, dans les faits, inscrits dans un faisceau de



parlementaire et le parti politique l'ayant porté au parlement. C'est dire l'importance que revêt actuellement cette question. De ce fait, au Sénégal, « tout député qui démissionne de son parti en cours de législature est automatiquement déchu de son mandat »<sup>1277</sup>. C'est également le cas au Burkina-Faso<sup>1278</sup> et au Niger<sup>1279</sup>.

Toutes ces déviations des parlementaires ne sont pas sans conséquence sur leur œuvre. La loi est de moins en moins de bonne qualité<sup>1280</sup>. Des imperfections notables s'y retrouvent<sup>1281</sup>. Elle reflète de moins en moins les aspirations populaires, provoquant la consommation de la rupture du lien entre le parlement et les citoyens. La légitimité du parlement, en définitive, en sort ébranlée.

Au-delà du simple constat, il faut s'interroger sur les voies et moyens pouvant permettre une meilleure efficacité des représentants que sont les parlementaires. C'est tout le fonctionnement de l'institution parlementaire en Afrique de l'Ouest francophone qu'il convient d'examiner, dans une approche holistique, pour tenter d'éradiquer les manifestations des déviations des parlementaires, manifestations qui signent la faillite des représentants dénoncée plus tôt.

---

relations sociales et politiques qui relativisent sa liberté » (L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine, op. cit.*, p. 134).

<sup>1277</sup> République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 60.

<sup>1278</sup> République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 85 : « Tout député qui démissionne librement de son parti ou de sa formation politique en cours de législature est remplacé à l'Assemblée nationale par un suppléant ».

<sup>1279</sup> République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 87 : « Pendant la législature, tout député qui démissionne de son parti politique perd son siège et est remplacé par son suppléant. Le député qui est exclu de son parti siège comme indépendant au sein de l'Assemblée nationale. Il ne peut, en aucun cas, s'affilier à un autre groupe parlementaire au cours de la législature. ».

<sup>1280</sup> Sur la qualité de la loi, il existe une littérature diversifiée. Plusieurs colloques, dont ceux de Rouen (13-14 novembre 2014) et d'Abomey-Calavi (23 novembre 2012), ont été organisés sur le sujet.

On peut regretter que les juridictions constitutionnelles ouest-africaines francophones ne fassent pas de la mauvaise qualité de la loi un vice de constitutionnalité. À l'opposé, le Conseil constitutionnel français a développé, sur ce point, une jurisprudence pionnière. V. B. MATHIEU, « La qualité du travail parlementaire : une exigence constitutionnelle », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 355-364.

<sup>1281</sup> Est symptomatique de cet état de choses l'oubli de prévoir des dispositions transitoires lors du vote du projet de loi portant révision de la constitution du Burkina-Faso, le 18 mai 2012. Cet oubli a entraîné des défaillances dans le fonctionnement normal des institutions, en raison notamment de la non-installation du Sénat, institution qui était pourtant censée prendre une part importante au processus législatif. Il a donc fallu adopter une nouvelle loi constitutionnelle, le 12 novembre 2013, pour corriger cette situation. V. A. WINTER, « Entre blocage, boycott et révision constitutionnelle – Où va le Burkina Faso? », 20 janvier 2014, en ligne sur le site *La constitution en Afrique* : <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-entre-blocage-boycott-et-revision-constitutionnelle-ou-va-le-burkina-faso-122151825.html>, consulté le 20 août 2014.

Une première mesure pourrait consister à réévaluer la perception sociétale de la fonction parlementaire. Trop souvent, les parlementaires de l'espace de référence sont considérés comme des assistants sociaux<sup>1282</sup>. L'incidence de cet état de choses sur l'exercice de la fonction parlementaire est le détournement des députés de leurs tâches principales. Cet investissement, en temps et en argent, se transforme en une chape de plomb pour eux, impactant du coup négativement l'exercice de leurs principales attributions. Une autre incidence de cette perception est la conception rentière de leur fonction par les parlementaires eux-mêmes. La qualité de député devient le moyen non pas de servir la nation, mais de se servir, de se procurer une rente, en distribuant au passage quelques dividendes aux électeurs.

Une seconde mesure tient à la « qualité » du législateur. Cette « qualité » est douteuse en Afrique de l'Ouest francophone. Il a été dit à ce propos que « le législateur lui-même est de moins en moins de bonne qualité »<sup>1283</sup>. Or, l'on conviendra que « la bonne loi résulte d'une bonne constitution du législateur »<sup>1284</sup>. Il importe donc de s'assurer d'une bonne composition du parlement. L'action devra porter aussi bien sur la composition intellectuelle du parlement que sur sa composition sociale. Sur le premier point, l'illettrisme des députés n'est sans doute pas la seule cause des déviations observées, mais il semble qu'un rehaussement du niveau intellectuel exigé pour être un parlementaire pourrait atténuer le phénomène. Quant au second point, il s'agira de mettre en place des mécanismes pouvant garantir que le parlement reflète, autant que possible, la composition de la société.

---

<sup>1282</sup> Ils sont sollicités pour la construction des écoles, la participation aux dépenses de santé des électeurs, le « placement » de ces derniers dans les structures publiques, etc. Ces sollicitations sont considérées comme une astreinte puisque leur banalisation entraîne aussitôt la perte du soutien des électeurs. V. N. MEDE, « Les partis politiques au Bénin : essai d'approche fonctionnaliste », art. précité, pp. 12-17 et A. METODJO, *Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin : logiques de construction de la notabilité de maire*, Mémoire de master en études africaines, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, 2007, p. 72.

<sup>1283</sup> J. AÏVO, « L'autorité déclinante de la loi », in *colloque sur le thème : La loi a-t-elle solution à tout ?*, Cotonou, CDC et CREDIJ, 2012, en ligne : <http://www.cdcbenin.org/index.php/cdc-audio-videotheque/29-colloque-de-la-2eme-rentree-solennelle-conjointe-du-credij-et-du-cdc-le-23-novembre-2012/47-l-autorite-declinante-de-la-loi-professeur-frederic-joel-aivo-agrege-de-droit-public-a-l-universite-d-abomey-calavi-directeur-du-cdc>, consulté le 10 août 2014.

<sup>1284</sup> C. BENOIST cité par E. MAULIN, « Réforme de l'État et contrôle de constitutionnalité des lois sous la IIIe République, Charles Benoist et Jacques Bardoux », in D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Aux origines du contrôle de constitutionnalité : XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Éditions Panthéon Assas, 2003, p. 66.

D'autres mesures sont envisageables. Il est souhaitable, en s'inspirant des recommandations du doyen HAURIOU<sup>1285</sup>, d'organiser un régime de responsabilité pour les parlementaires. Ce régime devra, comme le font déjà les règlements intérieurs, fixer des obligations précises et associer des sanctions sévères et opérationnelles à leur non-respect. La différence avec l'existant se situera surtout au niveau du contenu des obligations. Elles devront nécessairement inclure des exigences sur la qualité du travail législatif ainsi que sur celui de contrôle de l'action gouvernementale. C'est dans cette logique de responsabilisation que s'inscrit l'encadrement déontologique de la fonction parlementaire qui a cours en France et dans d'autres États<sup>1286</sup>. Il serait indiqué pour les États de l'Afrique occidentale francophone de s'en inspirer, d'autant plus que la crise de la représentation politique est accentuée, à leur niveau, par la remise en cause du principe électif.

### **B- La remise en cause du principe électif**

Il a été montré que l'élection du président de la République au suffrage universel était déterminante dans l'affirmation de sa légitimité. Il en va de même pour les parlementaires. L'élection participe, pour une large part, à la consolidation de leur position stratégique dans le système institutionnel. Or, c'est ce mécanisme qui est actuellement controversé. Certes, les controverses nourries par cette crise demeurent marginales. Mais, cela ne saurait les éclipser entièrement.

D'un point de vue théorique, Hans KELSEN a montré que l'élection n'était pas indispensable à la représentation politique<sup>1287</sup>. En pratique, la condamnation de l'élection

---

<sup>1285</sup> « Le grand vice du régime français, c'est que la responsabilité politique du parlement n'y est pas organisée, et, dès lors, c'est que le parlement, ne courant aucun risque, se croit tout permis, toutes les fantaisies législatives et financières. (...) C'est à la fois politiquement mauvais et immoral, car tout pouvoir sans risque et sans responsabilité est immoral. ». M. HAURIOU cité par A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 35.

<sup>1286</sup> Pour approfondir, il est recommandé de lire A. ANZIANI, « La déontologie, condition du renouveau du parlement », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 93-105. En France, un code de déontologie parlementaire a été adopté par l'Assemblée nationale en avril 2011. La fonction de déontologue de l'Assemblée nationale a été simultanément créée. Par la suite, en 2013, deux lois sur la transparence de la vie publique ont été adoptées. V. <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-organique-projet-loi-relatifs-transparence-vie-publique.html>, consulté le 10 octobre 2014.

<sup>1287</sup> « D'une part, on admet parfois qu'il y a représentation du peuple également alors qu'il s'agit d'un organe qui n'est pas désigné par voie d'élection populaire : c'est ainsi que l'on dit aussi du monarque absolu ainsi que du dictateur arrivé au pouvoir par usurpation qu'ils représentent le peuple, et, d'autre part, on ne parle pas de représentation uniquement à propos du rapport entre un organe et le peuple, mais aussi pour un rapport entre un organe et un autre organe : ainsi dira-t-on des juges nommés par le monarque, dans les

comme mode de désignation des gouvernants n'est pas inédite. Au 18<sup>e</sup> siècle, en France, MIRABEAU déclarait à ce propos : « Les moutons vont à l'abattoir, ils ne disent rien eux, et ils n'espèrent rien. Mais, du moins, ils ne votent pas pour le boucher qui les tuera et pour le bourgeois qui les mangera. Plus bête que les bêtes, plus moutonnier que les moutons, l'électeur nomme son boucher et choisit son bourgeois. Il a fait des révolutions pour conquérir ce droit. »<sup>1288</sup>. Dans le même sens, il a été soutenu que l'investiture électorale ne participait pas forcément à la fortification du pouvoir de l'élu. Au contraire, elle créerait une certaine défiance à son égard<sup>1289</sup>.

Au surplus, les conditions de déroulement des élections en Afrique en général, et dans la partie occidentale francophone en particulier, incitent à relativiser la portée de l'élection comme mode de légitimation des élus. La preuve en est le désintérêt croissant manifesté par les populations à l'égard des élections. De l'avis de plusieurs auteurs ayant étudié la question, les taux d'abstention connaissent une progression, parfois subtile, mais avérée<sup>1290</sup>.

---

monarchies qui ont cessé d'être absolues pour devenir constitutionnelles, qu'ils représentent le monarque ». H. KELSEN, *Théorie pure du droit, op. cit.*, p. 395. V. aussi D. TURPIN, « Démocratie représentative et démocratie participative », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 566. Il soutient que, pour les pères fondateurs de la notion de représentation politique, « ce n'est pas l'élection qui fonde la représentation » (les électeurs n'ayant rien à déléguer – souveraineté nationale), mais la constitution elle-même. Ce n'est que suite à l'universalisation progressive du suffrage, que l'élection, est devenue la principale base de la représentation politique. ».

<sup>1288</sup> Cité par G. ROSSATANGA-RIGNAULT, *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique, op. cit.*, p. 42.

<sup>1289</sup> « L'évidente supériorité du principe monarchique sur les autres, c'est qu'il supprime toute contestation sur la personnalité du détenteur du pouvoir. À la mort du roi, son fils lui succède, ou, à défaut, le mâle le mieux placé dans l'ordre de succession (...). Cette procédure n'a pas seulement l'avantage d'éliminer, du moins théoriquement, tout flottement lors du passage du témoin : elle donne au pouvoir une évidence qu'aucun système méritocratique ne peut espérer atteindre (...). Qu'à l'inverse, l'attribution du pouvoir suprême soit soumise au critère du mérite, et voici la contestation qui renaît. La compétition enlève au pouvoir l'essentiel de son prestige et même de sa dignité : qu'est-ce donc que ce pouvoir qui peut en théorie échoir au plus modeste d'entre nous ? En relativisant le pouvoir, la démocratie en mine le principe ; à la limite, elle tend à l'anarchie. ». J. JUILLARD, « La tentation du prince – président », *Revue Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 28.

<sup>1290</sup> V. G. ROSSATANGA-RIGNAULT, *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique, op. cit.*, pp. 89-96 et A. LAMARCHE, « L'évolution du régime représentatif dans les États d'Afrique noire francophone », *Revue Jurisdoctoria*, n° 9, 2013, p. 140. A. LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », art. précité, p. 149 propose, pour remédier à cela, d'envisager le jumelage des élections, le recours au scrutin proportionnel plutôt qu'à celui majoritaire à deux tours, etc.

Diverses explications<sup>1291</sup> ont été fournies pour justifier cette progression. Le fait que les élections se déroulent presque toujours les dimanches (qui ne sont pas partout des jours de repos), la lassitude par rapport à des élections jugées trop fréquentes, la faillite des représentants évoquée précédemment, les défaillances observées dans les processus électoraux<sup>1292</sup>, l'ampleur des préoccupations existentielles des populations qui relègue les élections au second plan... seraient à l'origine de cette situation.

De manière constante, une cause est toujours citée dans ce cadre. Elle peut être restituée sous l'intitulé de « travestissement des élections ». En effet, les élections, en Afrique, semblent avoir perdu leur vocation initiale, celle de pacification de la lutte politique en vue de la conquête du pouvoir. Elles sont devenues des moments de tensions<sup>1293</sup>, où la prégnance du fait identitaire rivalise avec la marchandisation des votes.

Il y a bien longtemps, dans sa présentation des systèmes politiques africains, le professeur Pierre-François GONIDEC faisait remarquer que le vote était parfois non pas « un acte individuel, un choix personnel fait en toute liberté, mais un acte collectif qui

---

<sup>1291</sup> *Ibid.*

<sup>1292</sup> Pour des exemples concrets de dysfonctionnements des institutions de régulation des élections (plus connues sous le nom de commissions électorales nationales autonomes ou de commissions électorales nationales indépendantes) en Afrique, cf. B. GUEYE et S. NDIAYE, « L'instabilité institutionnelle en Afrique », art. précité, pp. 142-146.

<sup>1293</sup> « L'élection (en Afrique) n'est plus un facteur de cohésion sociale ; bien plus, elle est source de conflits : non seulement la sécurité des juges est menacée (en 1993, au cours des élections générales, le vice-président du Conseil constitutionnel sénégalais a été assassiné), mais la stabilité du pays est compromise par l'élection. ». D. MELEDJE, « Le contentieux électoral en Afrique », *Revue Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 143.

« (...) le bilan des dix-huit années de transitions démocratiques ou politiques fait apparaître des élections entachées d'énormes irrégularités, lesquelles non seulement se généralisent, mais aussi se diversifient à toutes les étapes du processus électoral. Ces élections tronquées exposent malheureusement les démocraties africaines à de graves crises... ». D. KOKOROKO, « Les élections disputées : réussites et échecs », art. précité, p. 116.

« Il est assez symptomatique de constater qu'en Afrique, les conflits les plus violents, ceux qui perdurent le plus, sont ceux liés à la régularité des élections ». B. GUEYE et S. NDIAYE, « L'instabilité institutionnelle en Afrique », art. précité, p. 178.

« Alors que la démocratie électorale est normalement une pacification de la lutte pour le pouvoir, les élections sont trop souvent facteurs de tensions violentes en Afrique. Peut-on continuer à nier de telles réalités ? ». G. ROSSATANGA-RIGNAULT, « Identités et démocratie en Afrique : entre hypocrisie et faits têtus », *Revue AFCO*, n° 242, 2012, p. 59.

« (...) au lieu d'être un facteur d'apaisement des conflits par un règlement impartial des litiges électoraux, il (le contentieux électoral en Afrique) offre l'image d'un champ miné par la corruption avec une dépendance vis-à-vis du politique et des jurisprudences à éclipses ». L. KASSABO, « Le contentieux de l'élection présidentielle en Afrique », art. précité, p. 5.

manifeste l'appartenance de l'électeur à la communauté de base... »<sup>1294</sup>. L'évolution récente de la pratique du vote en Afrique est venue confirmer sa thèse<sup>1295</sup>. L'électeur, bien souvent, se détermine en fonction d'une reconnaissance identitaire dans le candidat ou le parti politique bénéficiaire de son suffrage. Ce phénomène de « réflexion identitaire », qui conditionne l'adhésion à une proposition politique donnée, peut être constitué sur le plan de l'ethnie, de la religion ou de la géographie. Parfois, c'est à une combinaison de l'ensemble de ces éléments qu'on assiste<sup>1296</sup>.

Lorsque les éléments précités ne sont pas responsables du vote de l'électeur, c'est que ce dernier est mû par l'argument financier. D'où le constat suivant lequel, en Afrique, « en très peu de temps, l'on est passé des élections sans enjeu de l'époque du parti unique à des élections disputées où l'enjeu majeur est l'argent »<sup>1297</sup>. Ce constat de la « marchandisation du vote »<sup>1298</sup> conduit à vider l'élection de sa substance en ce qui concerne la légitimité de l'élu. La « légitimité financière » n'étant point répertoriée dans la taxinomie classique<sup>1299</sup>, il devient difficile de fonder le pouvoir de l'élu (sa capacité de représentation politique) sur un socle solide.

---

<sup>1294</sup> P. F. GONIDEC, « Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains », art. précité, p. 72. Partant du même constat, Guillaume PAMBOU TCHIVOUNDA avait préconisé un « parlementarisme à l'africaine », c'est-à-dire un système politique où la dévolution du pouvoir serait réalisée sur la base d'une rotation périodique entre les diverses ethnies constitutives de la société. Cité par G. ROSSATANGA-RIGNAULT, *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique*, op. cit., p. 63.

<sup>1295</sup> Cf. l'étude précitée de G. ROSSATANGA-RIGNAULT, « Identités et démocratie en Afrique : entre hypocrisie et faits têtus », pp. 59-71. V. aussi J. AÏVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, op. cit., p. 196 : « L'un des fondamentaux de la vie politique africaine, que partage l'ensemble de l'Afrique noire, est en effet l'instrumentalisation du fait ethnique dans la consolidation du pouvoir politique » ; N. MEDE, « Les partis politiques au Bénin : essai d'approche fonctionnaliste », art. précité, p. 10 : « La prégnance du couple ethnique – parti politique est plus manifeste encore à la lecture des performances des petites formations électorales. Celles-ci ne réussissent qu'à faire élire leurs premiers responsables (président ou secrétaire général) dans leurs communes natales ; et A. METODJO, *Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin : logiques de construction de la notabilité de maire*, op. cit., p. 34 : « Nul n'est électoralement oint ici s'il n'est fils du terroir ».

<sup>1296</sup> Par exemple, selon G. ROSSATANGA-RIGNAULT, « Identités et démocratie en Afrique : entre hypocrisie et faits têtus », art. précité, p. 61, les violences postélectorales de 2010 en Côte d'Ivoire ont globalement opposé Dioula-Musulman-Nord / Akan-Bété-Chrétien-Sud.

<sup>1297</sup> G. ROSSATANGA-RIGNAULT, *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique*, op. cit., p. 84.

<sup>1298</sup> R. BANÉGAS, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Revue Politique africaine*, n° 69, 1998, pp. 75-87.

<sup>1299</sup> Nous faisons référence à l'analyse wébérienne qui distingue « trois fondements de la légitimité » : la tradition, le charisme et la légalité (rationalité). M. WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, UGE, 1919, réédition en 2001, 71 p., en ligne : [http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant\\_politique/Le\\_savant.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.pdf), consulté le 16 août 2014.

Le fonctionnement courant de nombreux partis politiques ouest-africains francophones participe à l'aggravation de cet état de fait. Au lieu d'être des cénacles d'éducation pour les citoyens, de lutte contre la marchandisation des votes, ce sont plutôt ces partis qui en font l'ardente promotion<sup>1300</sup>. Ils s'illustrent dans l'invention de méthodes corruptives pouvant leur garantir les suffrages des populations. Dès lors, le programme politique proposé devient secondaire. Il se présente comme le sacrifice à une exigence de pure forme, sans véritable impact sur les résultats électoraux. C'est donc à juste titre qu'une désillusion à l'égard des partis politiques traverse actuellement la doctrine et au-delà. Certes, un peu partout, les partis politiques sont devenus des « entreprises politiques »<sup>1301</sup>, avec une corrélative perversion de leurs nobles finalités. Mais, le moins qu'on puisse noter est que le phénomène est accentué dans la région étudiée<sup>1302</sup>.

À toutes ces raisons qui dévaluent les élections en Afrique, on pourrait ajouter une autre qui n'est que la conséquence de celles précitées. En effet, parce que leur organisation est sujette à caution, les élections nationales africaines font souvent intervenir des entités extérieures, pourvoyeuses de financements et d'accompagnement matériel et technique. L'occasion se prête alors à l'ingérence de celles-ci dans les affaires intérieures des États concernés. La communauté internationale se transforme, *ipso facto*, en acteur « si pas actif, en tout cas intéressé »<sup>1303</sup> de l'organisation des élections, au point d'imposer sa volonté à celles d'États pourtant formellement souverains.

---

<sup>1300</sup> De façon ironique, N. MEDE, « Les partis politiques au Bénin : essai d'approche fonctionnaliste », art. précité, p. 13 note que « de ces libéralités en numéraires qui, certes, soulagent le quotidien des populations, les partis politiques sont passés, avant l'État, à une stratégie de réduction de la pauvreté ».

<sup>1301</sup> C. BIDÉGARAY et C. ÉMÉRI, « Entre droit politique et droit des affaires : les partis politiques en quête d'un statut », art. précité, p. 52.

<sup>1302</sup> « Aujourd'hui, les partis politiques perdent de plus en plus l'importance et le rôle qu'ils jouaient dans nos systèmes politiques (ceux africains). Le parti politique connaît une crise liée à celle de l'autorité formelle. Elle est révélée par une incapacité des partis politiques à donner les réponses appropriées aux besoins sociaux. Les modèles proposés ne sont plus opérants au plan des résultats exigibles. ». F. MBODJ, « Représentation politique et légitimité des institutions », art. précité, p. 165. V. aussi A. METODJO, *Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin : logiques de construction de la notabilité de maire*, *op. cit.*, pp. 90-96 ; J. J. RAYNAL, « Conférence nationale, État de droit et démocratie : quelques réflexions à propos d'une occasion manquée », art. précité, pp. 168-170 et I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>1303</sup> J. L. ÉSAMBO KANGASHÉ, « Élections en Afrique : un modèle d'importation étrangère ou une voie originale de démocratie », in J. AÏVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 446.

Que le modèle de la démocratie représentative connaisse aujourd'hui un reflux est une réalité<sup>1304</sup>. Faut-il pour autant l'anathématiser ? Non, car il est le résultat d'un long processus dont il est incertain que la fin ait déjà été entrevue quelque part dans le monde<sup>1305</sup>. Il convient plutôt d'approfondir cette modalité de la représentation politique en tenant compte des limites révélées par l'expérience. C'est là le sens des remèdes qui ont été proposés, même s'il faut convenir que ces remèdes comportent certaines imperfections.

## **Paragraphe 2 : Des remèdes imparfaits**

La crise de la représentation politique, appréhendée au travers du prisme de la démocratie représentative, a entraîné l'apparition de nouveaux paradigmes démocratiques (A). Ceux-ci ont vocation à servir de remèdes en vue de corriger les imperfections recensées au niveau de la démocratie représentative. À l'analyse, cet objectif est difficilement atteignable puisque ces paradigmes apparaissent eux-mêmes, à certains égards, limités (B).

### **A- De nouveaux paradigmes démocratiques**

Selon Pierre ROSANVALLON, la démocratie repose sur deux postulats : la partie vaut pour le tout, et le moment électoral vaut pour la durée du mandat<sup>1306</sup>. On perçoit dans ces deux propositions la figure de la démocratie représentative. Le problème, comme il le souligne ensuite, c'est que « cette double fiction fondatrice est progressivement apparue comme l'expression d'une insupportable contre-vérité »<sup>1307</sup>. Le peuple affiche une

---

<sup>1304</sup> En addition aux développements ci-dessus, on pourra lire sur ce sujet, J. CHEVALLIER, « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? », in *Mélanges en l'honneur de Benoît JEANNEAU : Les mutations contemporaines du droit public*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 361-381.

<sup>1305</sup> Du reste, la seule modalité de la démocratie (celle directe) qui pourrait unanimement apparaître meilleure est inapplicable dans les États contemporains. Il semblerait même qu'elle n'ait jamais existé, que ce soit à Athènes ou en Suisse. Elle constituerait une impossibilité puisque, de l'aveu même de Jean-Jacques ROUSSEAU, « à prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais » (*Du contrat social, op. cit.*, p. 95). En effet, selon lui, « quelque borné que soit un État, la société civile y est toujours trop nombreuse pour pouvoir être gouvernée par tous ses membres » (« Discours sur l'économie politique », in *Sur l'économie politique - considérations sur le gouvernement de Pologne – projet pour la Corse*, Paris, GF Flammarion, 1990, p. 83). Dans le même sens, G. HERMET et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, op. cit.*, p. 85 notent qu'« en fait, la démocratie directe n'a jamais existé au sens strict dans les systèmes politiques différenciés, y compris dans les cités grecques où l'assemblée des citoyens désignait, par élection ou par tirage au sort, un conseil et des archontes en charge du pouvoir exécutif et de la préparation des lois ».

<sup>1306</sup> Cité par G. ROSSATANGA-RIGNAULT, *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique, op. cit.*, p. 18.

<sup>1307</sup> *Ibid.*



tolérance de plus en plus réduite à son retrait de la gestion quotidienne des affaires de la cité.

C'est à ce niveau que l'on peut situer le point focal de tous les modèles proposés en soutien ou en substitution à la démocratie représentative. D'une manière ou d'une autre, ils aspirent tous à une meilleure représentation de la volonté populaire. À l'évidence, cet objectif ne peut être atteint qu'au prix d'une érosion de la légitimité des représentants actuels (au premier rang desquels se trouvent les parlementaires).

Concrètement, divers paradigmes ont été répertoriés dans ce cadre : démocratie d'opinion<sup>1308</sup>, démocratie médiatique<sup>1309</sup>, démocratie de concordance<sup>1310</sup>, démocratie réactive<sup>1311</sup>, démocratie « pipolaire »<sup>1312</sup>, démocratie électronique<sup>1313</sup>, démocratie sociale<sup>1314</sup>, démocratie administrative<sup>1315</sup>, etc. Parmi ceux-ci, certains ont été particulièrement préconisés pour les sociétés africaines. C'est le cas de la démocratie consensuelle<sup>1316</sup> et de la démocratie par les buts<sup>1317</sup>. Parce que la démocratie

---

<sup>1308</sup> S. BÉNÉTULLIÈRE, *La démocratie d'opinion : contribution à une approche constitutionnelle de l'opinion publique*, Thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin - Lyon 3, 2007, 660 p.

<sup>1309</sup> C'est celle permise par le développement des médias. Elle entraîne l'intervention de nouveaux acteurs dans le jeu politique (journalistes politiques, sondeurs, politologues...) et l'obligation pour les représentants de constamment justifier leurs actions à travers les médias. V. J. CHEVALLIER, « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? », art. précité, pp. 379-380.

<sup>1310</sup> Dans ce type de démocratie, on assiste à « la prédominance des stratégies coopératives sur les stratégies compétitives telles que la compétition électorale ou la règle majoritaire ». A. LETON, « La démocratie de concordance », in *Mélanges en hommage à Benoît JEANNEAU : Les mutations contemporaines du droit public*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 383-392.

<sup>1311</sup> La démocratie réactive ne remet pas en cause les représentants ni leurs pouvoirs, mais est ponctuée par des manifestations éphémères des citoyens sur des points d'importance. V. H. ROUSSILLON, « Éloge de la démocratie réactive », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 480.

<sup>1312</sup> C'est un type de démocratie où la pensée des « *people* » est dominante. D. TURPIN, « Démocratie représentative et démocratie participative », art. précité, p. 572.

<sup>1313</sup> Encore appelée « cyber-démocratie », c'est un type de démocratie fondé sur l'internet, et qui permet la participation de tous les citoyens via ce canal. *Ibid.*

<sup>1314</sup> La démocratie sociale renvoie à « l'idée d'une gestion directe, ou, à tout le moins, participative, par les intéressés eux-mêmes des institutions qui les concernent » (sens strict) ou à celle d'« une prise en compte des intérêts de chacun via la reconnaissance de droits de créance contre la société, et à une participation de tous à la gestion des affaires les concernant » (sens large). V. M. BORGETTO, « Quelle démocratie sociale ? », *RDP*, n° 1/2, 2002, pp. 194-195.

<sup>1315</sup> B. DAUGERON, « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », *RFAP*, n° 137-138, 2011, pp. 21-37.

<sup>1316</sup> « La démocratie consensuelle se présente comme un modèle de gouvernement dont l'organisation et le fonctionnement réalisent l'intégration et la participation des principales forces politiques concurrentes. Elle est caractérisée par l'inclusivité, la négociation et le compromis. ». B. GUEYE et S. NDIAYE, « L'instabilité institutionnelle en Afrique », art. précité, p. 178.

participative<sup>1318</sup> représente mieux la volonté d'implication du peuple qui figure en toile de fond de l'ensemble des modèles identifiés, il sera procédé à une analyse essentiellement à partir d'elle.

À la lecture du syntagme « démocratie participative », une interrogation surgit. Ne s'agit-il pas d'un pléonasme ? Peut-il exister une démocratie sans participation des citoyens ? *A priori*, non. Le terme « participative » a donc ici une fonction essentiellement emphatique. Il permet d'insister sur le fait que la participation démocratique souhaitée dans ce cadre se veut active, effective, palpable<sup>1319</sup>.

L'une des manifestations de cette participation, qui témoigne de l'avènement véritable de cette forme de démocratie, est l'importance grandissante accordée au référendum par les constitutions<sup>1320</sup>. Celles ouest-africaines francophones l'évoquent toutes<sup>1321</sup>.

---

<sup>1317</sup> Inspirée des régimes marxistes, la démocratie par les buts (ou « démocratie unanimitaire ») postule le rassemblement de l'ensemble des citoyens, au besoin par la force, autour d'un projet de société commun. Cette idéologie fut à la base de la théorie développementaliste qui a essaimé jusqu'aux années 1990 dans de nombreux pays africains. On sait aujourd'hui que la plupart des buts visés n'ont pas été atteints. T. MICHALON, « À la recherche de la légitimité de l'État », art. précité, p. 150.

<sup>1318</sup> Une compilation de travaux sur ce sujet a été réalisée il y a quelques années. V. F. ROBBE (dir), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, 228 p. D'un point de vue historique, l'expression « démocratie participative » aurait été utilisée, pour la première fois, par Arnold KAUFMAN, un des principaux penseurs de ce mouvement. C'était dans un article intitulé *Human nature and participatory democracy*, publié en 1960. V. C. POLÈRE, « "La démocratie participative" : état des lieux et premiers éléments de bilan », *Revue Synthèses millénaire*, n° 3, 2007, p. 7, en ligne : [http://www.millenaire3.com/fileadmin/user\\_upload/syntheses/Polere\\_democratie\\_participative.pdf](http://www.millenaire3.com/fileadmin/user_upload/syntheses/Polere_democratie_participative.pdf), consulté le 14 août 2014.

<sup>1319</sup> V. C. POLÈRE, « "La démocratie participative" : état des lieux et premiers éléments de bilan », art. précité, p. 4. Il en résulte que « la démocratie participative réside dans l'institutionnalisation de la participation citoyenne dans la mise en place des politiques publiques. (...) elle met l'accent moins sur l'électeur que sur le citoyen capable de s'exprimer sur un sujet donné, moins sur le moment de l'élection que sur celui de la formation de l'opinion publique. » (p. 9, citant L. BLONDIAUX et Y. SINTOMER). En réalité, la démocratie participative se présente comme une association de procédés de démocraties directe et représentative. C'est ce qui fait dire au professeur Xavier VANDENDRIESSCHE que la démocratie participative vient en renfort à la démocratie représentative. Néanmoins, il reconnaît qu'il peut naître une opposition entre ces deux formes de démocratie (surtout lorsque les « participants » ont un certain pouvoir de décision, rivalisant ainsi avec les « représentants »). X. VANDENDRIESSCHE, « "Démocratie participative" et légitimité : quelques interrogations ? », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 588-590.

<sup>1320</sup> De l'avis de certains auteurs (A. CABANIS et M. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, *op. cit.*, p. 21), le référendum tendrait même à supplanter, dans certaines constitutions africaines, la traditionnelle représentation du peuple par le parlement. Ils font cette déduction à partir de l'inversion des termes dans la déclinaison des modes d'exercice de la souveraineté du peuple. Au lieu que le peuple exerce sa souveraineté par le biais de ses représentants élus et du référendum, lesdites

En matière financière, la participation se décline essentiellement à travers la mise en place de budgets dits participatifs. Ce type de budget s'inscrit dans la droite ligne de ce que le professeur Michel BOUVIER appelle « les finances publiques citoyennes »<sup>1322</sup>. Elles sont caractérisées par l'association effective des citoyens à la gestion financière publique, notamment à l'identification de la situation réelle des finances publiques et des mesures convenant à cette situation.

Le budget participatif permet à des citoyens, le plus souvent choisis au hasard, de ventiler, en collaboration avec les autorités responsables, les enveloppes financières prévues dans le cadre de l'exécution des missions d'une collectivité<sup>1323</sup>. Généralement, la démarche participative ne vaut pas pour la totalité des ressources publiques disponibles. Elle concerne uniquement une partie de ces ressources, les élus conservant une marge de manœuvre à travers l'affectation de l'autre partie.

Malgré cela, le budget participatif possède des avantages non négligeables. Selon la directrice générale du Programme des Nations unies pour les établissements humains, « il peut rendre les dépenses municipales plus transparentes et stimuler la participation des citoyens à la prise de décisions relatives aux ressources publiques. Il peut améliorer les

---

constitutions prévoient qu'il l'exerce par le biais du référendum et de ses représentants élus. Cette tendance se remarque dans les constitutions de la Côte d'Ivoire, du Gabon et de la République Démocratique du Congo (RDC).

<sup>1321</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 4 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 49 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 32 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 2 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 26 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 6 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 3 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 4. La constitution togolaise consacre même le référendum d'initiative populaire. Pareillement, dans l'hypothèse d'une future révision de la constitution béninoise du 11 décembre 1990, il a été proposé « d'introduire dans le droit constitutionnel béninois la démocratie participative, en instituant l'initiative populaire » (référendum d'initiative populaire et initiative législative populaire). Commission chargée de l'élaboration des avant-projets de loi dans le cadre des réformes politiques et institutionnelles, *Rapport sur l'étude de la constitution : consolider les acquis démocratiques*, Cotonou, 2012, p. 29.

<sup>1322</sup> M. BOUVIER, « Les avatars de la légitimité du processus de décision financière publique », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, p. 24.

<sup>1323</sup> En pratique, le budget participatif suit un cycle qui comporte sept étapes : le lancement du processus, l'état des lieux, la régulation interne et la définition des règles, le diagnostic et la définition des priorités, la formation d'alliances, la mise en œuvre du budget participatif, le suivi et l'évaluation. Les cinq premières étapes sont des phases préparatoires à la mise en œuvre du budget participatif. Ce sont elles qui permettent de s'assurer de l'existence d'une volonté politique pour accompagner le processus. Elles permettent également de recenser et de discuter les priorités des populations afin de parvenir à des choix budgétaires consensuels. Pour approfondir, on pourra lire Programme des Nations-unies pour les établissements humains (ONU HABITAT) et Environnement et développement action dans le tiers-Monde (ENDA TM), *Le budget participatif en Afrique : guide pour la formation en pays francophones*, Nairobi, 2008, t. 2, pp. 1-3.

recettes fiscales des municipalités. Il peut aussi réorienter les investissements municipaux vers les infrastructures de base en faveur des quartiers défavorisés. »<sup>1324</sup>. Comme on le constate, son argumentaire est focalisé sur les collectivités territoriales. C'est le lieu de préciser que c'est surtout à leur niveau que l'expérience des budgets participatifs est florissante.

En Afrique, cette expérience a démarré au début des années 2000 (plus exactement, en 2003-2004<sup>1325</sup>). Prenant appui sur les exemples étrangers, dont celui bien connu de *Porto Alegre* au Brésil<sup>1326</sup>, plusieurs collectivités territoriales africaines se sont employées à mettre en place des budgets participatifs. En 2011, parmi le millier de collectivités territoriales s'adonnant à cette pratique, cent cinquante-trois étaient africaines<sup>1327</sup>. Elles se répartissaient entre plusieurs pays : le Bénin, le Burkina-Faso, le Cameroun, Madagascar, le Sénégal, etc<sup>1328</sup>.

Il faut cependant préciser que la pratique des budgets participatifs se distingue de celle des « budgets des citoyens ». Ces derniers sont publiés dans plusieurs pays : le Bénin, le Mali, le Malawi, le Nigéria, l'Afrique du Sud, le Ghana, le Rwanda<sup>1329</sup>, etc. En ce qui concerne le budget des citoyens, il s'agit moins d'une implication effective des citoyens dans les choix financiers que d'une information *ex post* de ceux-ci sur les choix financiers. Comme le souligne le Ministère de l'économie et des finances malien, le budget des citoyens est un « document qui cherche à expliquer, en forme simple, l'origine, l'exécution et la finalité des ressources publiques. Le but est d'exposer facilement la façon dont le

---

<sup>1324</sup> *Ibid.*, p. III.

<sup>1325</sup> Y. SINTOMER et alii, *Les budgets participatifs dans le monde*, Bonn, Engagement global et Service pour les communes du monde, 2014, p. 64.

<sup>1326</sup> *Ibid.*, pp. 28-32.

<sup>1327</sup> Ces statistiques sont tirées de M. KANOUTÉ, « Quand l'Afrique réinvente la citoyenneté locale », *Journal Le Monde diplomatique*, octobre 2011, en ligne : <https://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/KANOUTE/21116>, consulté le 13 août 2015.

<sup>1328</sup> Sur les expériences de ces collectivités territoriales, on pourra lire Y. SINTOMER et alii, *Les budgets participatifs dans le monde*, *op. cit.*, pp. 64-67 ; M. DIAGNE, « Du budget participatif au Sénégal : vue panoramique des enseignements, défis et perspectives », in *Forum mondial social*, Dakar, 2011, p. 3 et B. GUÈYE, *Décentralisation et participation citoyenne : évaluation participative de la décentralisation et amélioration de la transparence budgétaire*, IIED, 2005, 38 p.

<sup>1329</sup> « Le Rwanda est un bon exemple de la façon d'élaborer un budget des citoyens. Le premier document a été rédigé en 2009. Trop technique pour un public élargi, il a tout de même fourni un point de départ pour impliquer les citoyens. Après consultation des organisations de la société civile, la deuxième édition en 2010 est bien mieux adaptée. L'une des améliorations les plus importantes du guide est l'ajout d'une grande partie sur la façon dont les citoyens peuvent s'impliquer dans l'élaboration et le suivi du budget national. ». A. FÖLSCHER et E. GAY, *Transparence des finances publiques et participation en Afrique*, Rapport d'activités, *op. cit.*, p. 40.

gouvernement prétend collecter les recettes pour financer ses diverses activités et la façon dont il envisage dépenser ces ressources pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé. »<sup>1330</sup>.

En somme, toutes ces constructions théoriques et pratiques visant à dépasser la démocratie représentative classique ont de nombreux mérites. Néanmoins, elles comportent également quelques limites.

## **B- Des paradigmes limités**

Assez rapidement, des voix se sont élevées en réaction contre les nouveaux modèles démocratiques proposés. Ceux-ci ne constitueraient pas des alternatives sérieuses. C'est au niveau de la démocratie participative que se situe l'épicentre des critiques. D'aucuns manifestent une certaine appréhension à son égard. Elle s'assimilerait à un saut dans l'inconnu qui pourrait être une source de nombreux désagréments<sup>1331</sup>. D'autres voient en elle, une « fausse solution aux problèmes de la démocratie représentative »<sup>1332</sup>.

En effet, en faisant de la participation continue de l'ensemble des citoyens à la gestion publique le socle de la démocratie, elle provoquerait l'éparpillement du pouvoir. Ce dernier se retrouverait disséminé entre une multitude de puissances illégitimes (groupes de pression, multinationales, associations...), car, « seules peuvent se prévaloir de la légitimité démocratique les institutions régulièrement issues de la volonté populaire librement exprimée »<sup>1333</sup>. La légitimité démocratique des participants est donc vivement contestée. Au nom de quoi seraient-ils en mesure de décider au nom de tous, eux qui ne sont pas oints de l'onction populaire<sup>1334</sup> ? Au demeurant, la démocratie serait indissociable d'un pouvoir unique. Sans cette unicité, la supériorité du pouvoir politique sur tous les

---

<sup>1330</sup> Direction générale du budget / Ministère de l'économie et des finances (Mali), *Le budget citoyen du Mali*, op. cit., p. 1. L'expérience des budgets citoyens est également en cours au Maroc depuis l'année 2012. V. L. MISSOUM, « Budgets publics, communication financière et information des citoyens », in M. BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, p. 23.

<sup>1331</sup> « Si elle (l'application d'une démocratie participative dans sa version forte de « participation-décision ») se réalisait, elle apporterait un bouleversement de notre modèle démocratique dont on ignore encore les conséquences, mais qui à coup sûr verrait la fin de la référence centrale au principe de la représentation par l'élection tel qu'il a été inventé voici deux siècles ». C. POLÈRE, « "La démocratie participative" : état des lieux et premiers éléments de bilan », art. précité, p. 26.

<sup>1332</sup> H. ROUSSILLON, « Éloge de la démocratie réactive », art. précité, p. 475.

<sup>1333</sup> C. DEBBASCH et alii, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 213.

<sup>1334</sup> S'ils ont été désignés par une autorité, alors leur indépendance à l'égard de l'autorité en question (et partant leur légitimité) est discutable. S'ils se sont eux-mêmes désignés, on peut leur opposer qu'ils n'ont d'autre légitimité que celle qu'ils se sont octroyés.

autres ne pourrait être garantie. L'essence même de la démocratie se trouverait de ce fait ruinée<sup>1335</sup>.

De plus, si l'on a évolué de la démocratie directe vers d'autres formes de démocratie, c'est notamment en raison de l'incapacité de la « masse » à se réunir et à prendre des décisions rapides et raisonnables. La démocratie participative serait alors une reproduction des tares passées, un bégaînement malheureux de l'histoire. Tel est le point de vue soutenu par ses détracteurs. Ils ajoutent que, même au cas où la « masse » parviendrait à se décider rapidement, le risque d'une « dérive totalitaire, voire simplement populiste »<sup>1336</sup>, n'est pas à exclure.

Plus précisément, en matière budgétaire, on sait combien les arbitrages des demandes de crédits des ministères, lors de la préparation du projet de loi de finances, sont difficiles à effectuer. Une plus grande ouverture du processus budgétaire risquerait d'accroître les difficultés : « Il est assez difficile de rejeter les demandes derrière les portes closes, cela pourrait être impossible au grand jour »<sup>1337</sup>. L'augmentation des dépenses publiques se présente donc comme un risque inhérent à un processus budgétaire participatif<sup>1338</sup>.

Au-delà de cet aspect, la détermination du niveau de recettes pourrait également être une source de problèmes. Le « peuple » serait-il enclin à opter pour une hausse des impôts, quand bien même cette hausse s'avérerait judicieuse compte tenu de la conjoncture économique ? On perçoit, en toile de fond, le dilemme qui sous-tend la question du référendum fiscal<sup>1339</sup>. D'un point de vue historico-juridique, il s'agit d'une technique qui devrait être magnifiée, notamment au regard de la formulation de l'article 14 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789<sup>1340</sup>. Paradoxalement, le constat

---

<sup>1335</sup> C'est la thèse formulée par Georges BURDEAU, cité par C. DEBBASCH et alii, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 213.

<sup>1336</sup> H. ROUSSILLON, « Éloge de la démocratie réactive », art. précité, p. 480.

<sup>1337</sup> A. SCHICK, « Vingt cinq années de réforme budgétaire », art. précité, p. 116.

<sup>1338</sup> V. A. FÖLSCHER et E. GAY, *Transparence des finances publiques et participation en Afrique*, op. cit., p. 33.

<sup>1339</sup> Sur le référendum en matière fiscale, v. L. MEHL, « Le principe du consentement à l'impôt et autres prélèvements obligatoires, mythe et réalité », art. précité, p. 69. Pour une opinion contre une éventuelle tentative « visant à réessusciter le consentement de l'impôt par la pratique du référendum », v. P. BELTRAME, « Le consentement de l'impôt, devenir d'un grand principe », art. précité, p. 85.

<sup>1340</sup> « Tous les citoyens ont le droit de constater, *par eux-mêmes* ou par leurs représentants,... ». C'est nous qui mettons en exergue.

est que cette technique est mise en place par très peu de constitutions dans le monde (celle suisse par exemple). Dans certains États (Danemark et Italie notamment), la prohibition du référendum fiscal est explicite. Cette circonspection est sans doute due aux risques<sup>1341</sup> que présente cette technique.

Toutes ces raisons justifient que le bilan des processus de participation démocratique soit globalement mitigé<sup>1342</sup>. La situation de la participation citoyenne aux processus budgétaires africains rend bien compte de cet état de choses<sup>1343</sup>. En Afrique de l'Ouest, « les organisations de la société civile jouent (...) un rôle marginal, voire inexistant, durant la phase d'élaboration de la loi de finances malgré les appels réitérés pour une plus grande implication des populations dans la définition des priorités de l'État »<sup>1344</sup>. Au Sénégal en particulier, le budget participatif, au niveau national, est loin d'être une réalité. La consultation des citoyens dans ce cadre est « une simple règle de convenance politique »<sup>1345</sup>.

De même, en Afrique centrale<sup>1346</sup>, le constat est globalement identique. Les citoyens sont peu associés aux processus budgétaires. Leur intervention se limite souvent à un avis donné en prélude à l'examen du projet de loi de finances par le parlement. Ainsi, malgré les slogans la professant, la mise en œuvre de la démocratie participative, surtout sur le plan budgétaire national, demeure une arlésienne.

---

<sup>1341</sup> Baisse des recettes publiques, démagogie, révolte populaire, etc.

<sup>1342</sup> Pour s'en convaincre, lire C. POLÈRE, « "La démocratie participative" : état des lieux et premiers éléments de bilan », art. précité, pp. 17-22.

<sup>1343</sup> « La participation des citoyens au cycle budgétaire en Afrique est à la traîne par rapport aux autres régions, et elle reste généralement très faible ». A. FÖLSCHER et E. GAY, *Transparence des finances publiques et participation en Afrique*, op. cit., p. 33. V. aussi S. YONABA, « La prise de décision budgétaire dans le système financier des États d'Afrique subsaharienne », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, p. 138.

<sup>1344</sup> F. NDOUME, *Contrôle budgétaire en Afrique francophone et le rôle des parlementaires*, Dakar, Le Centre parlementaire, 2007, p. 27.

<sup>1345</sup> I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, op. cit., p. 51.

<sup>1346</sup> S. BATOUM-BA-NGOUE, « Démocratisation et processus budgétaire dans les États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) : le cas du Cameroun », *Revue Afrilex*, n° 4, 2004, p. 9 constate « la monopolisation du processus budgétaire par les administrations publiques des États dans la CEMAC ».

## Conclusion du chapitre 1

Raymond CARRÉ DE MALBERG préconisait, pour la gestion optimale des affaires publiques, une combinaison entre le parlementarisme et le référendum, de sorte que « le parlement n'exerce plus son pouvoir représentatif que sous réserve des droits du peuple »<sup>1347</sup>. L'évolution contemporaine semble lui donner raison. Un peu partout dans le monde, la tendance est à une implication continue et plus active des citoyens dans la gestion des affaires publiques.

Les processus de démocratie participative connaissent ces dernières années un essor particulier. Les budgets participatifs sont actuellement mis en œuvre par de nombreuses collectivités territoriales (dont plusieurs ouest-africaines francophones) dans le monde. Cela laisse présager une mise en œuvre prochaine au niveau national, même si cette dernière sera certainement graduelle et complexe. Le cas échéant, cette implication citoyenne dans le processus budgétaire affaiblira davantage l'idéal de représentation incarné par le parlement.

Mais, au moment présent, la légitimité de l'institution parlementaire est déjà fragilisée par l'émergence d'institutions concurrentes. Celles-ci ont une légitimité qui tend à égaler, voire surpasser, celle du parlement. Il s'agit du président de la République, élu par l'ensemble de la nation, et qui, dans le contexte de l'Afrique occidentale francophone, jouit historiquement d'un prestige important. Il s'agit également du juge constitutionnel, garant de la norme suprême du système juridique, et qui, en conséquence, peut censurer la volonté législative.

Au-delà de ces évolutions institutionnelles qui fragilisent la légitimité du parlement, d'autres évolutions du contexte de l'autorisation budgétaire sont décelables sur le plan technique. Elles sont liées à la consécration de la gestion axée sur la performance.

---

<sup>1347</sup> Cité par F. HAMON, « Référendum et légitimité : le cas de l'Union européenne », in *Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET : L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2003, p. 211.



## CHAPITRE 2 : LA CONSÉCRATION DE LA GESTION FINANCIÈRE PUBLIQUE AXÉE SUR LA PERFORMANCE

Axer la gestion publique sur la performance est une vieille idée<sup>1348</sup>. Il est possible de la faire remonter, tout au moins, au début des années 1960. Si auparavant, comme le constate le professeur Jacques CHEVALLIER, « l'idée de performance était (...) traditionnellement considérée comme liée à l'économie de marché et antinomique avec la logique gouvernant la gestion publique »<sup>1349</sup>, ce ne fut plus le cas à partir des années 1960<sup>1350</sup> : la performance est devenue le principe devant orienter l'action de l'administration publique, au point de conditionner parfois sa légitimité.

Cette évolution n'a été possible qu'au prix d'un renouvellement des conceptions, notamment d'un changement de perception du lien entre le service public et l'exigence d'efficacité. Le premier se voit désormais soumis au second, et même au-delà, aux exigences d'économie et d'efficience<sup>1351</sup>. La conséquence a été le rapprochement de la gestion publique de celle privée<sup>1352</sup>. Ce rapprochement a eu des ramifications sur le plan financier, donnant naissance à la gestion budgétaire axée sur la performance.

---

<sup>1348</sup> V. C. DEBBASCH, « Finances publiques et droit administratif », art. précité, p. 115. Plus particulièrement, sur le plan financier, v. A. SCHICK, « Vingt cinq années de réforme budgétaire », art. précité, p. 113 : « La budgétisation axée sur les performances est depuis longtemps l'instrument privilégié pour obliger l'administration à opérer de manière efficace et pour améliorer les services publics. Pour avoir consacré ma thèse, *il y a une quarantaine d'années*, à la budgétisation axée sur les performances, je pense que cette question continuera à absorber l'attention des responsables du budget pendant encore de très nombreuses années. ». C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>1349</sup> J. CHEVALLIER, « Performance et gestion publique », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, p. 83.

<sup>1350</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>1351</sup> L'efficacité, l'efficience et l'économie sont trois concepts-clés qui caractérisent la performance. Leur compréhension fait intervenir un autre triptyque : les objectifs, les moyens et les résultats. Ainsi, l'efficacité est fonction du rapport entre les objectifs visés et les résultats. La correspondance entre ces deux éléments est synonyme d'efficacité. L'efficience résulte du rapport entre les moyens et les résultats. L'optimisation des moyens utilisés en vue d'atteindre les résultats est un gage d'efficience. Quant à l'économie, elle se réfère au rapport entre les objectifs et les moyens utilisés, le choix des moyens les moins coûteux traduisant un souci d'économie.

<sup>1352</sup> « On serait dès lors tenté de conclure que la logique qui gouverne l'action publique est devenue hybride : ce n'est plus la rationalité juridique classique (celle-ci ayant été corrodée par la pénétration du management) ; mais ce n'est pas non plus la rationalité managériale (celle-ci ayant été dénaturée par la transcription des préceptes managériaux en termes juridiques) ». J. CHEVALLIER, « La juridicisation des préceptes managériaux », *Revue Politiques et management*, n° 4, vol. 11, 1993, p. 132.

D'un point de vue définitionnel, la gestion budgétaire axée sur la performance est difficilement saisissable. Les controverses sur son contenu exact sont relativement denses<sup>1353</sup>. Il est néanmoins possible de convenir qu'elle peut se présenter sous deux formes : la budgétisation par objectifs et la budgétisation par programmes. Dans un budget par objectifs, les crédits sont affectés en tenant compte des objectifs et des cibles de résultats fixés. La présentation des crédits est généralement faite de manière fonctionnelle ou par activités. Quant au budget de programmes, il implique une présentation des crédits par programmes, autrement dit, par segmentation de politiques publiques. L'affectation des crédits est donc fonction des coûts liés aux politiques publiques<sup>1354</sup>.

Cette distinction présente certainement un intérêt théorique, mais se révèle actuellement, sur le plan pratique, « complexe et archaïque »<sup>1355</sup>. En effet, au-delà des dénominations retenues<sup>1356</sup>, on remarque que, dans la plupart des États s'étant engagés sur la voie de la budgétisation par la performance, le choix fait constitue plutôt une combinaison de ces deux modes. C'est ainsi que, dans les États étudiés, la présentation des crédits est définie sur la base des politiques publiques, mais intègre des données liées aux objectifs.

En tout état de cause, ce choix s'oppose à l'ancienne pratique de la budgétisation axée sur les moyens. Cette pratique ramenait le budget « à une simple autorisation de dépenser, mettait l'accent sur la permanence, la continuité des services publics qui étaient

---

<sup>1353</sup> Au-delà de ces controverses, il est possible de retenir qu'un système de gestion par la performance est « 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 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 ». H. GUILLAUME et alii, *Gestion publique : l'État et la performance*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz, 2002, p. 20. De manière particulière, le système de gestion budgétaire axée sur la performance est donc celui de gestion par la performance qui place le budget au cœur de son action.

<sup>1354</sup> Pour approfondir, lire D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, op. cit., pp. 36-47.

<sup>1355</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>1356</sup> Budgétisation par programme, gestion budgétaire axée sur la performance, gestion budgétaire axée sur les résultats, etc. *Stricto sensu*, il est possible de distinguer les deux dernières appellations. La performance apparaît comme un concept globalisant qui inclut non seulement les résultats, mais aussi d'autres éléments comme les activités, les impacts obtenus, etc. En conséquence, il est possible de mesurer la performance en utilisant des indicateurs d'activités, de résultats, d'impact, etc. V. J. F. STOLL, « Réforme de l'État et gestion par la performance », *Revue Esprit*, n° 12, 2002, p. 194.

dotés de moyens nécessaires à leur fonctionnement, du fait même de leur existence et indépendamment, dans une certaine mesure, des tâches qu'ils avaient à accomplir »<sup>1357</sup>. Toutefois, il convient de nuancer l'opposition entre ces deux types de budgétisation<sup>1358</sup>. Si les objectifs sont l'une des principales caractéristiques des budgets de programmes, ils ne sont pas absents au niveau des budgets de moyens. Ces derniers contiennent aussi des objectifs. La différence essentielle se situe au niveau de la rationalité des objectifs du budget de programmes. Celle-ci est autrement marquée. Les choix faits résultent d'une démarche plus scientifique que celle sous-tendant le budget « de moyens ».

La budgétisation par programmes constitue un engagement fort qui a été rappelé, en 2011, par la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine<sup>1359</sup>. Dans sa mise en œuvre, ledit engagement s'est révélé, pour reprendre les termes du professeur Pascal JAN à un propos similaire, être un « big bang budgétaire »<sup>1360</sup>. Il a entraîné un considérable changement de logique dans la gestion budgétaire au sein des États étudiés. Il est donc possible de le présenter comme une « révolution » dans la gestion financière publique (section 1). À l'évidence, cette révolution n'est pas restée sans conséquence. Elle a entraîné une réforme profonde au niveau du cadre public financier des États concernés par l'étude (section 2).

---

<sup>1357</sup> J. EDMOND GRANGE cité par Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, op. cit., p. 9.

<sup>1358</sup> L'expérience a montré que les deux types de budgets cohabitaient souvent dans les systèmes financiers des États. En témoigne cette opinion à propos de la réforme budgétaire française de 2001 : « En réalité, on peut dire que la formule classique utilisée pour décrire la LOLF, à savoir : “La LOLF va substituer à une logique de moyens une logique de résultats” est erronée. Il est plus exact de dire que la LOLF va venir compléter une logique de moyens par une logique de résultats. ». D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, op. cit., p. 57.

<sup>1359</sup> Au nombre des engagements techniques pris par les ministres à l'occasion, se trouvait celui de « renforcer une orientation axée sur les résultats en matière de gouvernance financière publique ». Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine, *Déclaration sur la bonne gouvernance financière publique*, Addis-Abeba, 2011, p. 4.

<sup>1360</sup> P. JAN, « Parlement et cour des comptes », art. précité, p. 110. C'était au sujet du vote de la LOLF française de 2001. En sens contraire, il faut reconnaître que d'autres auteurs estiment que ce vote n'était point une révolution. V. M. LE CLAINCHE, « Introduction », *RFAP*, n° 117, 2006, p. 6 : « En effet, la LOLF ne constitue pas une révolution. L'article de Bernard PERRET et celui de Jacques BOURGAULT rappellent que la plupart des concepts techniques de la LOLF ont été largement testés en France dans le cadre de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) des années 1970, et, depuis lors, dans la plupart des pays de l'OCDE. ».

## **Section 1 : Une révolution dans la gestion financière publique**

La révolution que constitue la gestion axée sur la performance, en tant que nouveau mode de gestion des affaires publiques dans les États étudiés, prend ses racines en dehors de l'espace d'étude. Il s'agit donc d'une révolution importée (paragraphe 1). Bien qu'importée, cette révolution n'en reste pas moins importante pour les États en question. Elle est supposée apporter des améliorations considérables en matière de gestion des finances publiques. En clair, c'est donc également une révolution décisive (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Une révolution importée**

Le caractère importé de la gestion financière publique par la performance dans l'espace étudié peut s'apprécier à l'aune de deux éléments. D'abord, il y a eu, de par le monde, diverses initiatives visant à assurer la performance de l'action financière publique. Ces initiatives ont constitué des précédents d'une importance majeure. Elles ont fortement inspiré les promoteurs de la gestion financière publique par la performance en Afrique de l'Ouest francophone (A). En effet, à l'analyse, il faut reconnaître que ce sont lesdites initiatives qui, *mutatis mutandis*, ont été par la suite reproduites dans les États étudiés. Pour y parvenir, les États en question ont bénéficié de l'assistance de nombreux partenaires. Parfois, ce sont même ces partenaires qui ont impulsé le processus. C'est dire combien a été déterminante l'action des partenaires extérieurs en vue de l'implantation de la gestion financière par la performance dans les États ouest-africains francophones (B).

#### **A- Une source d'inspiration étrangère**

Il existe de nombreux précédents aux réformes budgétaires mises en œuvre dans les États étudiés<sup>1361</sup>. Les termes pour les désigner sont tout autant variés : budget fonctionnel, *new public management*, *management by objectives*, *planning programming budgeting system* (PPBS), rationalisation des choix budgétaires (RCB), etc<sup>1362</sup>. Dans leurs

---

<sup>1361</sup> « L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les deux premiers pays qui ont initié, au début des années 1980, le processus de réformes budgétaires. Puis, ce fut le tour d'autres pays de l'OCDE, notamment les États-Unis (*government performance and results act* de 1993), le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Canada (depuis 1997), les pays nordiques (Suède, Danemark, Finlande), de se lancer dans cette dynamique dans les années 1990. La vague de réformes budgétaires a atteint d'autres pays européens (Allemagne, Irlande, Autriche, Suisse) et d'Asie (Corée du Sud) dans les années 2000. ». Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>1362</sup> Même en Afrique, hors des États étudiés, il est possible de recenser quelques précédents (au Nigéria, en Tanzanie, au Zimbabwe...). V. N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans

déclinaisons, ces termes se recoupent, se complètent, mais se distinguent aussi sur quelques points. Souvent, les différences apparaissent comme mineures, de sorte qu'il est possible de s'accorder tout au moins sur l'essentiel les concernant, c'est-à-dire sur leur finalité commune : rendre la gestion financière publique davantage performante.

Cette finalité irrigue toutes les réformes financières récentes des États étudiés. Concrètement, elle est décelable à travers les options fondamentales retenues dans l'établissement du nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA (2009). Ainsi, la directive portant lois de finances de l'UEMOA est présentée comme un texte nourrissant principalement quatre ambitions : le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, la réforme des modes de gestion, le renforcement de la transparence et le développement de la pluriannualité<sup>1363</sup>. Toutes ces ambitions existaient déjà au niveau des techniques de gestion par la performance susévoquées.

L'expérience du PPBS fut initiée au début des années 1960<sup>1364</sup> aux États-Unis en réaction à un constat : celui de l'absence d'une liaison entre les décisions politiques et les

---

l'espace UEMOA », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, p. 2, en ligne : [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ARTICLE\\_REFLEXION\\_SUR\\_LE\\_CADRE\\_HARMONISE\\_DES\\_FINANCES\\_PUBLIQUES\\_UEMOA\\_BORDEAUX.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ARTICLE_REFLEXION_SUR_LE_CADRE_HARMONISE_DES_FINANCES_PUBLIQUES_UEMOA_BORDEAUX.pdf), consulté le 19 septembre 2012.

<sup>1363</sup> 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*, pp. 10-12.

<sup>1364</sup> La première utilisation de la technique du PPBS remonte à 1961 au niveau du ministère américain de la défense. Une loi datant de 1947 avait procédé à l'unification des composantes (navale, aérienne et terrestre) de ce ministère. Cependant, en pratique, il n'en était rien. Le budget dudit ministère se présentait comme un assemblage hétéroclite des budgets de ses composantes. Du coup, l'autorité du secrétaire à la défense se trouvait fragilisée. De plus, les militaires avaient pris l'habitude d'élaborer leurs prévisions de manière autonome, avec une référence exclusive aux besoins pour la défense effective du territoire. Ils ne prenaient pas tellement en compte les répercussions financières de leurs choix. Or, c'est ce que privilégiait, en revanche, l'administration fédérale en charge de l'élaboration du budget. Il en résultait un déphasage entre les propositions des militaires et les charges pouvant être réellement supportées par l'économie.

C'est pour remédier à tous ces problèmes que le général MAC NAMARA, à son arrivée à la tête de l'administration de la défense, décida d'employer une nouvelle méthode de budgétisation : le PPBS. La budgétisation ne devait plus être « un acte isolé » (E. ANDRÉANI, « Une révolution budgétaire ? Le planning – programming – budgeting system », *RSF*, n° 2, 1968, p. 196), mais devait s'inscrire dans une cohérence d'ensemble. Cette dernière devait permettre d'aboutir à des décisions plus rationnelles, plus en accord avec les orientations nationales, et, incidemment, de restaurer l'autorité du ministre en charge de la défense.

Les succès relatifs de cette méthode au niveau du département américain de la défense ont conduit à sa généralisation à l'ensemble de l'administration américaine. Ce fut en 1965, sur ordre du président Lyndon JOHNSON. En effet, le 25 août 1965, après une réunion avec tous les chefs de départements et services fédéraux, ce dernier a déclaré : « Je demande à chacun d'eux de commencer immédiatement à introduire dans tout le vaste gouvernement fédéral un système tout à fait nouveau et tout à fait révolutionnaire de prévision, de programmation et de budgétisation, de telle sorte que, grâce aux armes de la gestion moderne, la garantie d'une vie meilleure puisse être assurée à chaque Américain, au coût le plus bas possible ». Cité *ibid.*, p. 194.

moyens budgétaires. Cette absence avait pour conséquence de réduire la crédibilité des décisions politiques, d'amoindrir leur rationalité. Parallèlement, l'adéquation entre les moyens budgétaires et les finalités désirées n'était nullement assurée. Les moyens étaient octroyés aux services publics sans être associés aux résultats recherchés à leur niveau.

Pareillement, la RCB<sup>1365</sup>, qui fut introduite en France à une époque qualifiée par Guy BRAIBANT de « période de romantisme budgétaire »<sup>1366</sup>, était soumise à des critiques similaires à celles du PPBS. Elles furent d'ailleurs bien résumées par monsieur RIVOLI : « La procédure budgétaire actuelle ne permet ni à l'administration, ni au gouvernement, ni au parlement de choisir objectivement, rationnellement, entre les divers types de dépenses et de recettes ; elle favorise peu le processus d'innovation et de rénovation dans les divers départements ministériels »<sup>1367</sup>.

Il apparaît donc que le tropisme vers la logique de résultats, évoqué au niveau de l'UEMOA, était déjà présent aussi bien au niveau du PPBS que de la RCB. Plus encore, les similitudes entre les démarches adoptées sont révélatrices. Un exemple est donné par la focalisation sur le lien politique publique – budget qui ressort de la directive de l'UEMOA portant lois de finances. Cette focalisation traversait tout le mécanisme du PPBS. Ce dernier envisageait de faire du processus budgétaire « l'espace d'élaboration de la politique publique »<sup>1368</sup>. Il s'agissait, en l'espèce, d'établir un lien entre les politiques publiques et les choix budgétaires.

---

<sup>1365</sup> La RCB fut introduite, en France, par une décision du conseil des ministres du 4 janvier 1968. Son nom est évocateur concernant l'objectif poursuivi : rationaliser les choix faits lors de l'élaboration du budget. V. pour approfondir, J. PERCEBOIS, « Rationalisation des choix budgétaires (aspects économiques) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 1266-1270 ; M. PAUL, « Rationalisation des choix budgétaires (aspects juridiques) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 1270-1273 ; P. M. GAUDEMET et J. MOLINIER, *Finances publiques*, t. 1, *op. cit.*, pp. 304-307 et B. PERRET, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *RFAP*, n° 117, 2006, pp. 33-34.

<sup>1366</sup> Cité par M. EMMERICH et C. JOIN-LAMBERT, « Compte-rendu de la troisième table ronde », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 174. Il oppose cette période, caractérisée par la transfiguration des méthodes budgétaires, à celle du « néo-classicisme financier ».

<sup>1367</sup> Cité par J. C. DUCROS, « La rationalisation des choix budgétaires », *RSF*, n° 3, 1969, p. 624.

<sup>1368</sup> F. LACASSE, « Budgets et politiques : questions, tensions et solutions », art. précité, p. 32. V. aussi p. 31 : Le PPBS « constitue la tentative la plus complète et la plus extrême de réconcilier définitivement, et, en fait, d'unifier la préparation du budget et l'élaboration de la politique publique ».

Selon l'économiste Arthur SMITHIES<sup>1369</sup>, ce lien existe dans tout processus de décision publique, mais de manière souvent implicite. Le PPBS se proposait de le rendre explicite à travers l'élaboration de programmes budgétaires<sup>1370</sup>. Avec une méthodologie<sup>1371</sup> inspirée du PPBS<sup>1372</sup>, la RCB s'inscrivait dans la même optique<sup>1373</sup>. Les programmes étaient « la norme de travail en RCB »<sup>1374</sup>. Par la suite, c'est cette logique qui a été consacrée par le nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA ainsi que les textes nationaux subséquents<sup>1375</sup>.

---

<sup>1369</sup> Pour ce dernier, toute décision de politique publique suppose six étapes : la détermination des objectifs politiques, le *planning* (la prévision ou la détermination des stratégies), le *programming* (la détermination des tactiques), le *budgeting* (l'affectation des moyens), l'exécution et l'examen critique ou évaluation. Cité par E. ANDRÉANI, « Une révolution budgétaire ? Le planning – programming – budgeting system », art. précité, p. 196. Il apparaît que le PPBS, en réalité, met en exergue les trois étapes centrales de ce processus que sont le *planning*, le *programming* et le *budgeting*.

<sup>1370</sup> Ce faisant, le PPBS avait pour objectif de consacrer une budgétisation par programmes. Ce type de budgétisation se démarque de la budgétisation axée sur les moyens, mais encore de la budgétisation dite fonctionnelle. En effet, le budget fonctionnel revient à présenter les activités par fonctions. À titre d'exemple, au niveau du ministère de la défense d'un État, on pourra distinguer des fonctions comme la réparation du matériel militaire, l'équipement des soldats, l'approvisionnement des avions de guerre, etc. Cela ne renseigne pas sur les politiques publiques mises en œuvre, encore moins sur la nécessité de réparer certains matériels (plutôt que d'en acheter d'autres) ou le montant au-delà duquel il devient irrationnel d'approvisionner les avions de guerre. Or, ce sont là des données indissociables de la budgétisation par programmes.

<sup>1371</sup> De manière précise, il est possible de restituer la démarche de la RCB ainsi qu'il suit. Dans un premier temps, elle procédait à la détermination des objectifs. Il était ensuite question de rechercher les moyens correspondants. Les calculs économiques, notamment la détermination du rapport « coût – avantages », n'étaient pas étrangers à cette recherche. Ils l'orientaient entièrement et permettaient de formuler des programmes. Enfin, on passait à l'étape de l'évaluation des résultats au moyen d'indicateurs scientifiquement conçus. Naturellement, cette étape suivait celle de l'exécution dont elle permettait d'apprécier la valeur ajoutée et de procéder, le cas échéant, aux redressements qui s'imposaient.

<sup>1372</sup> « (...) il n'est pas étonnant que l'expérience américaine de PPBS ait suscité en France un grand intérêt, au point que le ministère de l'économie et des finances envoya, en décembre 1966, une mission de hauts fonctionnaires pour l'étudier sur place ». J. C. DUCROS, « La rationalisation des choix budgétaires », art. précité, p. 620.

<sup>1373</sup> Du point de vue des rapports politiques, la démarche de la RCB entraînait un changement de perspective considérable. La demande de crédits des ministères « dépensiers » changeait de nature. « Elle était demande d'autorisation de dépenser un montant déterminé. Elle restait cela, mais, de plus, elle devenait engagement de réaliser en quantité, en qualité et en temps déterminés à l'avance » (W. BAUDRILLART, « "Le budget de programmes" de l'équipement et du logement », art. précité, p. 118). Il devenait donc plus difficile, tant pour le ministre des finances que pour le parlement, de la rejeter. Parallèlement, il devenait plus difficile pour les ministères « dépensiers » d'effectuer des demandes de crédits fantaisistes.

<sup>1374</sup> W. BAUDRILLART, « "Le budget de programmes" de l'équipement et du logement », art. précité, p. 118.

<sup>1375</sup> Cf. *infra*, seconde partie, titre 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 1, A.

Dans le même sens, la disparition projetée des services votés<sup>1376</sup> constitue un indice du caractère importé des réformes opérées. En effet, ces derniers étaient accusés d'être l'instrument d'un immobilisme budgétaire qui ne favorisait guère la liaison entre les moyens accordés et l'atteinte de résultats prédéfinis. Ces critiques, même si elles restent discutables et discutées<sup>1377</sup>, ont fini par avoir raison des services votés. L'idée prédominante est désormais que toutes les demandes de crédits doivent être soumises à un nouvel examen chaque année<sup>1378</sup>. Cette idée est concrétisée par la mise en place au niveau de la directive de l'UEMOA portant lois de finances d'une technique qu'on pourrait qualifier de « justification au premier franc ».

Certes, il y a une légère ambiguïté sur ce point puisque la même directive prévoit, au titre des annexes au projet de loi de finances, « la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure »<sup>1379</sup>. On a pu y voir une pérennisation indirecte de la pratique des services votés<sup>1380</sup>. Mais, l'absence de référence explicite à la notion de services votés (contrairement à l'ancienne directive de 1997 relative aux lois de finances<sup>1381</sup>) et la formulation de l'article 61 de la directive portant lois de finances<sup>1382</sup> incitent à penser le contraire. Dans le même sens, le guide didactique produit par la Commission de l'UEMOA relativement à la directive portant lois de finances fait état d'une « budgétisation en base zéro (qui) permet désormais aux

---

<sup>1376</sup> Il existe une exception sur ce point. Au Sénégal, le recours aux services votés continue d'être expressément autorisé par la constitution (art. 68) lorsque « la loi de finances de l'année n'a pu être promulguée avant le début de l'année financière ». *Idem* dans République de France, *Constitution du 4 octobre 1958*, art. 47. Il est possible de rapprocher de cette situation le recours aux douzièmes provisoires tel qu'il est autorisé dans les autres États étudiés.

<sup>1377</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 1, A-2

<sup>1378</sup> À l'évidence, il ne s'agit pas de construire un nouveau budget *ex nihilo*, en faisant entièrement fi de toutes les expériences passées. Il faut convenir avec Gilbert ORSONI, *Science et législation financières*, *op. cit.*, p. 193 que « l'idée que tout se discute ou se rediscute chaque fois est un non sens-juridique ». Il s'agit plutôt de justifier la pertinence de chaque action, et donc de chaque crédit demandé, de sorte à éviter des reconductions automatiques abusives. Rien n'empêche que cette justification s'inscrive dans la continuité des actions passées.

<sup>1379</sup> Art. 46.

<sup>1380</sup> N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », art. précité, p. 15.

<sup>1381</sup> Art. 34 et 41.

<sup>1382</sup> « (...) Les crédits du budget général font l'objet d'un vote par programme et d'un vote par dotation. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ». L'absence de précision permet de supposer que le parlement ne se prononce plus, comme auparavant, par un vote unique sur les services votés, et donc que ces derniers ne sont plus actuels.



parlementaires d'exercer leurs compétences de contrôle sur l'ensemble des crédits de paiement (CP) et des autorisations d'engagement (AE) »<sup>1383</sup>.

On peut donc présumer que la justification des crédits au premier franc est désormais la donne dans l'Ouest-africain francophone<sup>1384</sup>. Or, il est admis que cette technique avait déjà été mise en pratique sous la forme du ZBB (*zero base budgeting*) aux États-Unis et de la JPE (justification au premier euro)<sup>1385</sup> en France.

En ce qui concerne la réforme des modes de gestion ambitionnée par la directive portant lois de finances, elle est articulée autour de la responsabilisation des gestionnaires. Il s'agit, en l'occurrence, d'un thème de management public présent dans plusieurs pays du Nord, et ce, depuis le 19<sup>e</sup> siècle. Ainsi, pour assurer une meilleure gestion, ces derniers ont créé au sein de la sphère publique des structures dotées d'une large autonomie. Génériquement baptisées « agences »<sup>1386</sup> (ou *executive agencies*), ces structures, tout en étant partie de l'administration publique, bénéficient de marges de manœuvre importantes. Ces marges varient en fonction des pays. Ainsi, leur autonomie est plus grande en Suède (où elle est garantie par la constitution) qu'au Royaume-Uni (où les agences demeurent des services des ministères, mais avec une liberté de gestion des ressources financières et humaines).

La création des agences a été un moyen essentiel de modernisation de l'administration publique dans certains États. Ce fut le cas au Royaume-Uni où la réforme *next steps*, lancée en 1988, est, jusqu'aujourd'hui, considérée comme l'une des plus importantes réformes qu'a connues ce pays. L'utilité des agences est de permettre la réactivité et la souplesse du service public, tout en maximisant l'efficacité, l'économie et l'efficience des deniers publics. Les agences ont aussi permis de distinguer les fonctions de

---

<sup>1383</sup> 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*, op. cit., p. 19.

<sup>1384</sup> En ce sens, les LOLF « actualisées » (celles adoptées après 2009) des États étudiés ne font plus référence aux services votés. La même tendance s'observe au niveau des États de l'Afrique centrale. En ce sens, la directive de la CEMAC relative aux lois de finances (n° 01/11 – UEAC – 190 – CM – 22 du 19 décembre 2011) n'utilise plus l'expression « services votés ».

<sup>1385</sup> Sur la JPE, v. Direction du budget / Ministère des finances et des comptes publics (France), *Guide de la justification au premier euro des crédits du PLF 2015*, 2014, 44 p.

<sup>1386</sup> La première « agence » aurait été créée en Suède en 1634. Actuellement, les agences existent dans des pays aussi différents que le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie, le Danemark, le Japon, etc. V. A. CHEMLA-LAFAY et C. CHOL, *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE : convergence et systémique*, IGPDE, 2006, p. 16.

conception et de coordination de celle d'exécution. Elles sont chargées de cette dernière et jouissent d'une autonomie à cet effet<sup>1387</sup>. En contrepartie, leur responsabilité dans la réalisation performante des politiques publiques est davantage précisée. Des objectifs clairs leur sont assignés et des engagements sont pris par eux sur cette base. Une illustration est fournie par les contrats de performance (*public service agreements* au Royaume-Uni) existants dans de nombreux pays entre les agences et leurs ministères de tutelle.

Par ailleurs, la transparence et la pluriannualité sont également des aspects majeurs des réformes de gestion par la performance opérées à l'étranger. Ainsi, de nombreux pays (Nouvelle-Zélande, Australie, Suède, Danemark, États-Unis, France, Afrique du Sud...) assurent la publication régulière des résultats d'évaluation des politiques publiques. De même, autant de pays inscrivent leurs prévisions budgétaires dans une perspective pluriannuelle. Cette perspective apparaît plus ou moins contraignante en fonction des États<sup>1388</sup>.

Ainsi, il apparaît que la démarche de gestion budgétaire par la performance engagée par les États étudiés est inspirée d'expériences étrangères. De même, sa concrétisation a fait l'objet d'une grande implication d'acteurs extérieurs. À vrai dire, cette implication a été déterminante.

## **B- Un rôle déterminant des partenaires extérieurs**

L'action des partenaires extérieurs a principalement pris deux directions. Dans un premier temps, il y a eu des incitations, plus ou moins directes, de la part des partenaires situés hors UEMOA en vue de l'introduction de la notion de performance dans le processus budgétaire (1). Ces incitations se sont prolongées par les recommandations insistantes de l'UEMOA dans le même sens. L'organisation communautaire, à travers ses directives financières, a ainsi achevé d'initier le tropisme de l'ensemble des États membres vers la gestion budgétaire par la performance (2).

---

<sup>1387</sup> Elle se manifeste, sur le plan financier, par le bénéfice de dotations négociées avec les structures de tutelle, la reconduction annuelle des crédits, la globalisation des ressources mises à disposition...

<sup>1388</sup> Ainsi, le « *Finanzplan* » (Allemagne) et le « *budget resolution* » (États-Unis) sont des plans sur cinq ans, mais dépourvus de force exécutoire. À l'inverse, « en Suède, le cadre triennal dans lequel s'inscrit le budget annuel a force de loi. Il est établi sur une base glissante et préserve une marge budgétaire ». A. LAMBERT, *La réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*, Rapport d'information n° 37, Sénat (France), 2000, p. 182.

## 1- Les incitations des partenaires hors UEMOA

Il n'est point excessif d'affirmer aujourd'hui que les réformes majeures sur le continent africain sont impulsées de l'extérieur. Cette opinion est d'ailleurs répandue au sein de la doctrine africaniste. En tant que réforme majeure dans le secteur financier, la budgétisation par programmes en fournit une illustration.

Ainsi, les réformes liées à la gestion budgétaire axée sur la performance auraient été « exportées dans les pays en développement par les institutions de Bretton Woods »<sup>1389</sup>. Elles ne seraient en réalité que « la traduction concrète de la budgétisation par objectifs préconisée par les bailleurs de fonds multilatéraux »<sup>1390</sup>. Dans la sous-région UEMOA, lesdites réformes seraient construites « à partir de fortes recommandations que certains qualifient d'injonctions des bailleurs »<sup>1391</sup>. Plus précisément, au Bénin par exemple, il s'agirait d'« un choix de rationalisation inspiré par les partenaires au développement »<sup>1392</sup>. Toutes ces opinions attestent que, dans la conscience collective, les réformes actuellement mises en place par les États étudiés, et visant une plus grande rationalité dans les choix et la gestion budgétaires, ne constituent nullement une option volontaire, mais plutôt une voie fortement recommandée, voire « imposée »<sup>1393</sup>, par des acteurs extérieurs à ces États.

Cette attitude des partenaires extérieurs se justifie au regard des performances économiques mitigées observées dans la majorité de ces États pendant les décennies ayant suivi les indépendances. Malgré les importantes ressources mises à disposition par leurs partenaires, le développement tardait à se concrétiser dans ces États. Un peu partout, les résultats obtenus se trouvaient en deçà des espérances. La situation s'est empirée dans la décennie 1980 où l'on a assisté à l'avènement de multiples crises économiques sur le continent africain, notamment dans sa partie occidentale francophone. Tout ceci a

---

<sup>1389</sup> D. ZOURE, « CDMT et GAR : défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne », art. précité, p. 216. V. aussi E. BOR, *Réforme budgétaire et gestion axée sur les résultats en Afrique subsaharienne : l'exemple de Maurice*, op. cit., p. 37 et V. BIWOLE, « Le budget programme en Afrique : quand les faits supplantent le rêve », *RAFIP*, n° 1, 2015, pp. 136 et 140-146.

<sup>1390</sup> G. NOUPOYO, « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », art. précité, p. 89.

<sup>1391</sup> Z. K. GOUNOU, *Étude des systèmes de contrôle financiers publics dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : l'exemple de la République du Bénin*, op. cit., p. 22. V. aussi Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, op. cit., pp. 11-15.

<sup>1392</sup> N. MEDE, « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programme au Bénin », art. précité, p. 61.

<sup>1393</sup> S. PAGNOU, « Les récentes évolutions de la gestion publique financière au Togo », art. précité, p. 12.

convaincu les partenaires que des mesures énergiques étaient nécessaires pour mettre fin à la « pagaille financière »<sup>1394</sup> qui prévalait. La mise à disposition de financements, parfois très importants, n'était plus dès lors suffisante pour lutter contre la pauvreté et assurer le développement. Il fallait également s'assurer de la bonne gestion de ceux-ci. Au-delà de ces financements, c'est de la bonne gestion de l'ensemble des ressources disponibles qu'il fallait s'assurer.

Progressivement, les partenaires techniques et financiers ont alors mis en place un train de mesures devant permettre une saine et rationnelle gestion des finances publiques des États bénéficiant de leurs financements. Parmi ces mesures, se trouvait en bonne place l'exigence de la gestion axée sur la performance. À ce titre, *la Déclaration de Paris* de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement présente la gestion axée sur les résultats comme l'un de ses principes fondamentaux<sup>1395</sup>. Il en est de même du *Programme d'action d'Accra* de 2008 qui vise à accélérer et amplifier la mise en œuvre de la *Déclaration de Paris*<sup>1396</sup>.

Avant ces deux textes, vers la fin du siècle dernier, le FMI, la Banque mondiale et plusieurs partenaires bilatéraux avaient fait de la budgétisation par programmes, avec la mise en place de CDMT, une conditionnalité pour l'accès à leurs financements<sup>1397</sup>. C'est d'ailleurs dans ce cadre que des processus de budgétisation par programmes ont été mis en place au Bénin, au Burkina-Faso, au Mali, au Sénégal, etc. Une autre illustration est fournie par le Togo où la reprise de la coopération avec les partenaires techniques et financiers a été suspendue, entre autres, à la mise en place de réformes de ce type<sup>1398</sup>.

---

<sup>1394</sup> L'expression est de S. YONABA, « La difficile intégration des règles comptables et budgétaires des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) », *RFFP*, n° 79, 2002, p. 231.

<sup>1395</sup> « Les pays partenaires et les donateurs s'engagent conjointement à unir leurs efforts dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion axée sur les résultats et de susciter une demande plus forte à cet effet ». *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, 2005, point 46. Les points 43 à 46 de cette Déclaration sont consacrés à la gestion axée sur les résultats.

<sup>1396</sup> « Les pays en développement et les donateurs travailleront ensemble à la mise au point d'instruments efficaces de gestion axée sur les résultats afin d'évaluer les politiques de développement et de les moduler en conséquence ». *Programme d'action d'Accra*, 2008, point 23-b.

<sup>1397</sup> V. Y. OUEDRAOGO, « L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des États membres de l'UEMOA », art. précité, pp. 9-10.

<sup>1398</sup> V. S. PAGNOU, « Les récentes évolutions de la gestion publique financière au Togo », art. précité, pp. 12-13.

Au regard de ce qui précède, on peut émettre des doutes sur la sincérité des États ouest-africains engagés dans les processus de budgétisation axée sur la performance. Existe-t-il au niveau de ces États une réelle volonté d'améliorer la gestion financière publique ? Ou, au contraire, ne s'agit-il que de ravalements des cadres budgétaires existants ayant pour finalité de satisfaire les partenaires extérieurs ? Les acteurs et commentateurs desdites réformes sont partagés sur la question<sup>1399</sup>. Il est toutefois à souhaiter que « l'engagement officiel des acteurs nationaux ne cache, en réalité, un théâtre d'ombres destiné à séduire, le temps d'un accord de prêt, les milieux de la finance internationale pour mobiliser des ressources financières additionnelles »<sup>1400</sup>. L'implication des premiers acteurs concernés, à travers l'organisation sous-régionale qu'est l'UEMOA, est de nature à rassurer quelque peu.

## 2- La contribution de l'UEMOA

Elle s'est manifestée à travers l'adoption, en 2009, d'une série de directives financières. Au nombre de six, ces directives ont constitué une véritable matrice de la gestion budgétaire axée sur la performance. Il s'agissait de la directive portant code de transparence dans la gestion des finances publiques<sup>1401</sup>, celle portant lois de finances<sup>1402</sup>, celle portant règlement général sur la comptabilité publique<sup>1403</sup>, celle portant nomenclature budgétaire de l'État<sup>1404</sup>, celle portant plan comptable de l'État<sup>1405</sup>, et celle portant tableau des opérations financières de l'État<sup>1406</sup>.

---

<sup>1399</sup> C'est ainsi qu'au huitième séminaire annuel du CABRI, tenu du 9 au 11 mai 2012, en Afrique du Sud, certains participants ont émis des doutes sur les capacités des pays africains à mener à terme les processus de gestion axée sur les résultats qu'ils voyaient plutôt comme « un engouement passager » imposé par les partenaires techniques et financiers. N. BOATENG, « Le passage à une budgétisation axée sur les performances en Afrique : opportunité ou malédiction ? », in *colloque sur le thème : Élaborer un budget basé sur les résultats : vers une budgétisation axée sur les performances*, Centurion, CABRI, 2012, p. 1, en ligne : <http://www.cabri-sbo.org/fr/e-networking/blogue/11-general/186-moving-towards-performance-based-budgeting-in-africa-opportunity-or-curse>, consulté le 25 août 2014.

<sup>1400</sup> N. MEDE, « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programme au Bénin », art. précité, p. 86.

<sup>1401</sup> Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009.

<sup>1402</sup> Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009.

<sup>1403</sup> Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009.

<sup>1404</sup> Directive n° 08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009.

<sup>1405</sup> Directive n° 09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009.

<sup>1406</sup> Directive n° 10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009.

Parmi elles, la directive portant nomenclature budgétaire réformait la structure budgétaire en l'organisant autour de programmes<sup>1407</sup>. Celles portant lois de finances, règlement général sur la comptabilité publique et autres ne restaient pas en marge de cette évolution. Elles consacraient aussi le *program budgeting* comme technique de gestion budgétaire. Afin que celle-ci soit rapidement effective, il a été fixé un délai ultime de transposition des directives dans les législations financières nationales : le 31 décembre 2011. C'est dire combien la contribution de l'UEMOA a été déterminante pour la mise en place de la gestion budgétaire axée sur la performance dans les États étudiés.

Les directives financières de l'UEMOA de 2009, dites directives financières de « seconde génération », ont succédé à celles de « première génération »<sup>1408</sup> qui portaient sur la même matière. Elles s'inscrivaient donc dans la droite ligne de la « fédéralisation du droit financier »<sup>1409</sup> amorcée par cette organisation depuis sa création<sup>1410</sup>.

L'évolution a été rendue nécessaire en raison de l'obsolescence des directives de première génération. En effet, malgré leurs acquis non négligeables<sup>1411</sup>, ces dernières s'accordaient mal avec les standards contemporains de gestion financière publique. À l'épreuve de la pratique, elles ont révélé de notables insuffisances<sup>1412</sup> : caractère trop détaillé qui laissait peu de marge aux États membres pour la transposition, manque de clarté de certaines dispositions, insuffisante prise en compte des changements intervenus dans les cadres institutionnels, méconnaissance des changements intervenus avec

---

<sup>1407</sup> Art. 8.

<sup>1408</sup> Directive n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques ; 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.

<sup>1409</sup> J. P. DUPRAT, « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », art. précité, p. 471.

<sup>1410</sup> Il semble même que l'idée d'harmoniser le droit financier, au sein de l'espace ouest-africain, soit antérieure à la création de l'UEMOA. Elle remonterait à un séminaire organisé par le Conseil des ministres de l'UMOA, en 1992, à Cotonou. V. 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. 235.

<sup>1411</sup> « La mise en œuvre du cadre harmonisé a permis : d'assainir la gestion des finances publiques (...), d'en accroître la transparence, d'évaluer et de comparer les résultats en termes de performances budgétaires... ». J. G. SANON, « L'objectif de performance dans la politique d'harmonisation des finances publiques dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine », art. précité, p. 64.

<sup>1412</sup> 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*, op. cit, p. 8.

l'application du manuel de statistiques des finances publiques de 2001 et du nouveau code de transparence de 2007 du FMI, etc. Le principal vice imputé à ces directives était de créer une disjonction entre la gestion publique et la recherche constante de la performance. Il leur était fait grief d'introduire des « réformes (qui) (...) sont restées dans le cadre d'un budget de moyens »<sup>1413</sup>, de ne pas fournir aux États de l'espace « une base juridique fondant les expériences (...) d'adoption de la technique des budgets de programmes »<sup>1414</sup>.

En conséquence, l'adoption des directives financières de 2009 s'est présentée comme une sollicitation pressante des États membres à des fins de rénovation de leurs cadres budgétaires. Cette œuvre pionnière de l'UEMOA n'a pas été sans conséquence sur les réformes initiées dans les États membres et au-delà. Il est par exemple possible d'établir un lien entre elle et l'adoption, à quelques années d'écart, de la loi organique guinéenne (2012) consacrant, timidement certes<sup>1415</sup>, la gestion budgétaire axée sur la performance dans ce pays. L'effet de « contamination » s'est étendu au-delà de l'Afrique de l'Ouest francophone puisqu'un mouvement similaire est actuellement en cours dans l'espace CEMAC. Il est porté par les directives adoptées le 19 décembre 2011 par cette organisation<sup>1416</sup>.

Un événement majeur a contribué à l'affirmation de cette tendance dans les pays africains francophones. Ce fut l'adoption par la France, en 2001, d'une nouvelle LOLF<sup>1417</sup>

---

<sup>1413</sup> J. P. DUPRAT, « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », *RFFP*, n° 98, 2007, p. 19.

<sup>1414</sup> A. PARIENTE et A. S. COULIBALY, « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *RFFP*, n° 98, 2007, p. 35.

<sup>1415</sup> Les programmes budgétaires, par exemple, ne sont établis qu'« à titre informatif » et que « pour les ministères dont la liste est arrêtée en loi de finances ». République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 23. Dans tous les autres cas, c'est la traditionnelle budgétisation par chapitres qui continue de s'appliquer.

<sup>1416</sup> Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances, directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général sur la comptabilité publique, directive n° 03/11-UEAC-195-CM-22 relative au plan comptable de l'État, directive n° 04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire de l'État, directive n° 05/11-UEAC-190-CM-22 relative au tableau des opérations financières de l'État, directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Ces directives viennent en remplacement de celles de 2008 portant sur les mêmes matières.

<sup>1417</sup> En dehors de l'importante documentation officielle sur cette loi, on pourra lire, pour approfondir, le n° 76 (2001) de la *RFFP : La loi organique relative aux lois de finances*, le n° 91 (2005) de la *RFFP : Le budget 2006 en régime LOLF*, le n° 94 (2006) de la *RFFP : La LOLF et les institutions politiques*, le n° 97 (2007) de la *RFFP : La LOLF et la Ve République*, le n° 107 (2009) de la *RFFP : La LOLF et les collectivités locales* et le n° 117 (2006) de la *RFAP : Réformes budgétaires et réformes de l'État*. V. aussi A. BARILARI et M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, *op. cit.*, 261 p. ; J. P. CAMBY (dir.),

consacrant les techniques de budgétisation axée sur la performance<sup>1418</sup>. Quand on sait combien les États africains francophones s'inspirent du droit français, on imagine les répercussions de cette adoption sur leurs législations. Les directives financières de l'UEMOA de 2009 sont ainsi fortement inspirées de la LOLF française<sup>1419</sup>. Cette inspiration témoigne, une fois encore, du caractère importé des réformes ouest-africaines liées à la gestion budgétaire axée sur la performance. Néanmoins, l'adoption desdites directives a également mis en exergue le caractère décisif de ces réformes pour les États étudiés.

---

*La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, 3e éd., Paris, LGDJ, 2011, 422 p. ; D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, op. cit., 556 p. ; E. ARKWRIGHT, *Économie politique de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2007, 371 p. et F. MORDACQ (dir.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, Paris, LGDJ, 2006, 412 p.

<sup>1418</sup> L'adoption de la LOLF française de 2001 était porteuse de grands espoirs en ce qui concerne la performance de l'action publique. Les propos laudatifs sur le projet porté par cette LOLF ont été nombreux. On peut en citer quelques uns :

- La réforme de la procédure budgétaire opérée par la loi organique du 1er août 2001 est « la modernisation la plus importante (de la procédure budgétaire) engagée depuis de nombreuses années ». L. PHILIP, « La nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », art. précité, p. 201.
- « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances n'est pas seulement une révision fondamentale des procédures budgétaires et comptables de l'État, mais le vecteur d'une révolution managériale de toute l'administration ». R. HERTZOG, « La constitution financière de l'État décentralisé », *Annuaire des collectivités locales*, n° 24, 2004, p. 186.
- La réforme « vise à combler un retard français incontestable en matière de gestion publique... ». D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, op. cit., p. 7.

C'est au regard de cet intérêt reconnu qu'il a été possible d'obtenir un consensus autour de cette réforme. Ainsi que l'a souligné L. PHILIP, « La nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », art. précité, p. 200, « l'accord (sur la LOLF) a pu être réalisé grâce à un ensemble de bonnes volontés et à beaucoup d'opiniâtreté ». L'un des auteurs du texte, Alain LAMBERT, alors président de la commission des finances du Sénat, a parlé d'« un moment d'exception et d'excellence, (...) un acte majeur de maturité démocratique (...), un acte par lequel des personnalités très différentes ont eu le génie de s'accorder pour redonner sens à la démocratie et redonner vie et force à leur État ». Cité par A. BARILARI et M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, op. cit., p. 10. Pierre JOXE a résumé tout cela dans une formule restée célèbre : la fameuse « conjonction astrale favorable » qui a permis le succès de la réforme. Robert HERTZOG a évoqué, quant à lui, le « miracle de la LOLF ». R. HERTZOG, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », *RFAP*, n° 117, 2006, p. 19.

<sup>1419</sup> Sur les relations entre la LOLF française de 2001 et les directives financières de l'UEMOA de 2009, il est possible d'affirmer qu'il n'y a pas de mimétisme béat. La structuration du budget choisie, par exemple, n'est pas la même dans les deux cas. En revanche, il est incontestable que la LOLF a été une source d'inspiration, pour ne pas dire la principale source d'inspiration, dans le cadre de la rédaction des directives de 2009. Les techniques mises en place par elles et la rédaction de leurs dispositions laissent peu de place au doute.



## Paragraphe 2 : Une révolution décisive

Décisive<sup>1420</sup>, la réforme de la gestion budgétaire axée sur la performance l'est, car elle présente un intérêt évident (A). Décisive, elle l'est également parce qu'elle place les États étudiés à la croisée des chemins. Ils se trouvent à un moment crucial de l'évolution de la gestion de leurs affaires financières. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'opérationnalisation de la réforme s'avère délicate (B).

### A- Un intérêt évident

L'introduction de la gestion budgétaire par la performance dans le droit financier des États étudiés visait une modernisation de ce dernier. L'objectif était de rendre la gestion budgétaire plus rationnelle et, par conséquent, plus performante.

Ce besoin de performance était largement compréhensible puisqu'il était manifesté par des États au niveau desquels les nécessités d'assainissement des finances publiques étaient autrement pressantes. Une amélioration de leurs performances économiques<sup>1421</sup> s'avérait indispensable pour leur permettre de lutter contre la pauvreté et de parvenir au développement tant souhaité par leurs populations. Même les États développés, où *a priori* les impératifs de lutte contre la pauvreté sont moins aigus, ont compris l'enjeu de l'alignement sur la gestion budgétaire par la performance. Ainsi, il y a quelques années, une étude de l'OCDE a relevé que près de trois quarts des États membres intègrent désormais les données sur la performance dans leurs documents budgétaires<sup>1422</sup>. Il est donc naturel que ce mode de gestion soit devenu une référence pour les États de l'Ouest africain.

---

<sup>1420</sup> Il n'est nullement question de soutenir que la réforme en question n'est décisive que pour l'Afrique occidentale francophone. La focalisation sur cette région est justifiée par un souci de cohérence avec le thème de l'étude.

<sup>1421</sup> Le moins qu'on puisse écrire, c'est que les indicateurs macroéconomiques ne sont pas globalement à de bons niveaux dans les États membres de l'UEMOA. 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. V. Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2014, p. 106. En Guinée, la situation n'est pas meilleure. En 2013, l'inflation a été mesurée autour de 11,9%. Le taux de croissance était de 2,5%, soit un taux inférieur à celui moyen de l'Afrique subsaharienne pour la même année (3,9%). V. Banque mondiale, « Données par pays : Guinée », en ligne sur le site de *La Banque mondiale*: <http://www.banquemondiale.org/fr/country/guinea>, consulté le 19 novembre 2014.

<sup>1422</sup> *Ibid.*

Concrètement, la gestion axée sur la performance organise « l'avènement d'une gestion publique moderne, et donc un profond changement de logique, avec (...) le basculement d'une gestion passive des deniers publics vers une gestion par la performance »<sup>1423</sup>. Pour reprendre les termes du professeur Michel BOUVIER, l'idée est de mettre en place « un nouveau contrat social pour les finances publiques »<sup>1424</sup>.

Ce contrat entraîne une rupture avec la traditionnelle gestion financière publique axée sur les moyens et un redéploiement, *mutatis mutandis*, suivant le mode de la gestion privée. La réforme est ainsi marquée par une philosophie d'entreprise qui prend en compte les résultats, les objectifs à atteindre, la minimisation des coûts, etc. Autrement dit, les notions de résultats, d'activités, de coûts, d'objectifs et d'indicateurs envahissent le champ de la gestion publique, désormais fortement irrigué par les techniques de gestion du secteur privé. Une des manifestations de cet état de choses est l'alignement progressif de la comptabilité publique sur celle privée. La directive de l'UEMOA relative à la comptabilité publique dispose à cet effet que « le plan comptable de l'État s'inspire du système comptable ouest-africain (applicable au niveau des entreprises) et des autres normes comptables internationales... »<sup>1425</sup>. Le règlement guinéen sur la comptabilité publique va dans le même sens<sup>1426</sup>.

De manière générale, l'alignement du secteur public sur celui privé, en ce qui concerne les techniques de gestion, est perçu avec méfiance. Il y aurait un antagonisme de logiques qui n'autoriserait pas une réplique de méthodes. En conséquence, l'introduction de la performance dans le secteur public a été regardée avec circonspection puisque celle-

---

<sup>1423</sup> O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », *RFFP*, n° 94, 2006, p. 77.

<sup>1424</sup> M. BOUVIER, « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », *Revue AJDA*, n° 10, 2001, p. 876.

<sup>1425</sup> Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, art. 68.

<sup>1426</sup> République de Guinée, Décret D/2013/015/PRG/SGG du 15 janvier 2013 portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique, art. 57 : « Les normes comptables et le plan comptable de l'État s'inspirent du système comptable ouest-africain et des autres normes comptables internationales... ». V. aussi CEMAC, Directive n° 03/11-UEAC-195-CM-22 relative au plan comptable de l'État, art. 3 : « La comptabilité générale de l'État s'inspire des normes internationales reconnues, notamment le système comptable de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires ou système OHADA en abrégé (applicable au niveau des entreprises), les normes comptables internationales applicables pour le secteur public ou IPSAS en abrégé, et le manuel de statistiques des finances publiques du Fonds monétaire international » et République de France, Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, art. 56 : « Les règles de comptabilité générale applicables aux personnes morales mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> (en premier, l'État) ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de ces personnes morales ».

ci serait essentiellement une donnée du secteur privé. Cette circonspection a été à l'origine de nombreux travaux sur le sujet. Les interrogations portées par ces travaux sont révélatrices : l'administration publique et la performance forment-elles un couple irréal ?<sup>1427</sup> Le droit administratif est-il contre la performance de l'action publique ?<sup>1428</sup> Le management public n'est-il pas porteur de paradoxes ?<sup>1429</sup> Est-il recommandé ou possible de gérer une commune comme une entreprise ?<sup>1430</sup>

De ces différents travaux, il ressort que les administrations publiques ne peuvent être gérées exactement comme des entreprises<sup>1431</sup>. Les finalités recherchées, les centres d'intérêts, les biens et services fournis... ne sont pas les mêmes. Mais, « il ne fait pas de doute que les expériences menées dans les administrations peuvent s'enrichir de l'analyse des pratiques des entreprises »<sup>1432</sup>, surtout lorsque ces dernières semblent aboutir à de meilleurs résultats.

Dans cette optique, on prête souvent volontiers à la gestion budgétaire axée sur la performance toutes sortes de vertus : mieux cerner les coûts des services rendus par l'État, être à l'écoute des usagers de l'administration publique, mieux répondre à leurs demandes, rendre cohérente l'action de l'État, responsabiliser les gestionnaires publics, mieux allouer les ressources publiques, renforcer la transparence de la gestion publique et la reddition des comptes, et même réformer l'administration publique tout entière<sup>1433</sup>.

---

<sup>1427</sup> I. CAMPOS, « Administration publique et performance : un couple irréal ? », in N. MEDE (dir.), *La réforme de l'État au Bénin : état de la réforme et perspectives*, Abomey-Calavi, éditions CPU, 2013, pp. 99-123.

<sup>1428</sup> J. CAILLOSSE, « Le droit administratif contre la performance publique ? », *Revue AJDA*, n° 1, 1999, pp. 195-211.

<sup>1429</sup> R. LAUFER et A. BURLEAUD, « Les paradoxes du management public », *RFAP*, n° 24, 1982, pp. 37-52.

<sup>1430</sup> Cette question fut l'objet d'une table-ronde lors du colloque sur le thème : *Les finances communales à l'heure de la décentralisation*. Les travaux ont été restitués dans la *RFFP* n° 13 (1985).

<sup>1431</sup> V. en ce sens, B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, Paris, LGDJ, 2000, p. 35 : « L'application de la gestion financière des entreprises aux secteurs de l'administration qui vendent des produits ne pose pas de difficulté (...). Mais, pour le reste, elle est hors sujet. ». À la suite des expériences menées avec la LOLF française de 2001, l'auteur réitère son propos dans une réédition de l'ouvrage (en 2014) : « L'État n'est pas une entreprise » (p. 21). V. aussi F. AKHOUNE, *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique : commentaire du décret du 7 novembre 2012*, Paris, LGDJ, 2013, p. 76 : « Il n'y a pas de débordement de la sphère privée sur la sphère publique, mais une intégration des méthodes de la première par la seconde ».

<sup>1432</sup> J. F. STOLL, « Réforme de l'État et gestion par la performance », art. précité, p. 200.

<sup>1433</sup> A. LAMBERT et D. MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'État », *RFAP*, n° 117, 2006, pp. 11-14. Le lien entre la réforme budgétaire et la gestion de l'administration publique par la performance n'est pas automatique. Comme l'indiquent A. BARILARI et M.

Au demeurant, l'approche définitionnelle du décret béninois portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats est emblématique de ce volontarisme sous-jacent à la mise en œuvre de la gestion par la performance. Ainsi, cette dernière serait assimilable à « un mode intégré et concerté de management qui assure la performance des services et met résolument les finances publiques au service du développement et du bien-être des citoyens »<sup>1434</sup>. Dans le même sens, l'évaluation PEFA de 2011 portant sur la gestion des finances publiques sénégalaises la perçoit comme une solution pertinente aux insuffisances relevées. À plusieurs niveaux<sup>1435</sup>, elle recommande la transposition des directives financières de l'UEMOA, celles-là mêmes qui ont vocation à mettre en place un système de gestion budgétaire sous-tendu par la recherche constante de la performance.

Au fond, les objectifs visés par les réformes ouest-africaines francophones ne se distinguent pas tellement de ceux visés par la réforme française mise en place par la LOLF du 1er août 2001. Pour rappel, cette réforme est intervenue en réaction aux insuffisances relevées au niveau de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Cette dernière, bien qu'ayant permis un « âge d'or pour le droit budgétaire français »<sup>1436</sup>, s'était trouvée progressivement dépassée par son contexte d'application. L'acte d'accusation était sévère<sup>1437</sup>. L'ordonnance comporterait des dispositions injustifiées, car créant des contraintes inutiles<sup>1438</sup>, et des dispositions perfectibles, car quotidiennement détournées dans leur application par le

---

BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, *op. cit.*, p. 72, « certains pays, l'Italie par exemple, se sont engagés dans la voie de la gestion de la performance sans voter leurs crédits par programme. D'autres ont réalisé successivement les deux opérations. En Suède, la restructuration budgétaire a été bien antérieure au pilotage par les résultats. Seuls les États-Unis ont procédé à une réforme radicale de leur administration par la loi GPRA (*government performance results act* de 1993). ». V. aussi OCDE, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, Les éditions de l'OCDE, 2007, pp. 40-41.

<sup>1434</sup> République du Bénin, *Décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats* (p. 10 du document annexé).

<sup>1435</sup> Pour des exemples, v. A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques*, *op. cit.*, pp. 26 et 29.

<sup>1436</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le parlement sous la Ve République », art. précité, p. 1446. Pour une histoire de ce texte, on pourra lire P. LAVIGNE, « Aux sources de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 181-188.

<sup>1437</sup> Pour une vue complète, on pourra lire l'exposé des motifs de la LOLF française de 2001.

<sup>1438</sup> Les règles relatives aux taxes parafiscales par exemple.

gouvernement<sup>1439</sup>. *A contrario*, certaines dispositions, qui auraient légitimement dû s'y trouver, en seraient absentes<sup>1440</sup>.

Du point de vue du parlement, l'ordonnance du 2 janvier 1959 était accusée de restreindre abusivement ses droits. Ce reproche est ancien. Dès la discussion du projet de loi de finances pour 1960, René PLEVEN déclarait : « Nous ne pouvons pas accepter que, par des procédés indirects comme celui de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, on vide de leur contenu, de leur substance, les pouvoirs qui avaient été attribués au législatif »<sup>1441</sup>. De manière plus récente, il a été écrit que « le texte de 1959 avait été rédigé dans l'optique de limiter les droits du parlement. À cet égard, l'ordonnance de 1959 allait bien au-delà de la constitution elle-même... »<sup>1442</sup>. En résumé, l'ordonnance de 1959 n'était plus en phase avec le parlement contemporain, parlement émancipé qui souhaitait retrouver une place plus prestigieuse dans le processus budgétaire.

Il est possible d'affirmer que les raisons à l'origine des réformes ouest-africaines en matière financière s'inscrivent dans la même logique. Les tares ci-dessus exposées se retrouvaient dans les directives financières de l'UEMOA de première génération. Elles se retrouvaient également dans les législations financières des États étudiés.

La similitude des motivations et des outils des réformes financières liées à la budgétisation par la performance, en France et dans l'espace étudié, s'étendra à la mise en œuvre concrète de celles-ci. Tout comme ce fut le cas en France, l'opérationnalisation desdites réformes dans l'espace de l'étude est confrontée à divers impédiments, la rendant, du coup, délicate.

## **B- Une opérationnalisation délicate**

Comme il a été souligné auparavant, l'introduction de la gestion budgétaire par la performance dans les systèmes financiers ouest-africains francophones fut, en grande

---

<sup>1439</sup> Les règles relatives aux décrets d'avances par exemple.

<sup>1440</sup> Les règles liées aux dépenses fiscales et aux prélèvements sur recettes par exemple. Sur l'ensemble de ces trois points, cf. C. PONCELET, « L'ordonnance relative aux lois de finances : une rigueur parfois nécessaire mais souvent excessive », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 40-42.

<sup>1441</sup> Cité dans République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, exposé des motifs.

<sup>1442</sup> J. P. CAMBY in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*, p. 4.

partie, due aux partenaires extérieurs. Ces derniers ont fait de cette réforme une sorte de « sésame » pour leurs financements.

La conséquence d'une telle exigence fut la mise en place de cette réforme dans des conditions frisant la précipitation. La budgétisation par programmes fut mise en place sans un *minima* de mesures juridiques pour l'accompagner. Dans l'ensemble des États étudiés, les textes financiers de référence demeurèrent les anciennes LOLF qui ne tenaient pas vraiment compte de la notion de performance budgétaire. Tout au plus, quelques textes réglementaires furent adoptés dans ce cadre.

La résultante de cet état de fait fut « un décalage entre le cadre juridique de gestion des finances publiques et les nouvelles pratiques budgétaires privées d'effet dans le processus budgétaire »<sup>1443</sup>. Les nouveaux textes adoptés, lorsqu'il y en avait, n'avaient pas la majesté requise pour impulser le changement voulu. Les nouveaux documents budgétaires élaborés demeuraient alors sans véritable force contraignante, faute de base juridique solide pour les consacrer. Or, on se rappelle que c'est ce défaut de base juridique qui fut l'une des causes essentielles de l'échec de la RCB en France.

Au-delà de ce problème juridique, les États ouest-africains francophones étaient confrontés à un problème de compétences. Faut-il le rappeler, la mise en œuvre de la LOLF française de 2001 fut progressive et s'est étendue sur une demi-dizaine d'années<sup>1444</sup>. Elle fut le point de rencontre de compétences d'une diversité remarquable<sup>1445</sup>. Non

---

<sup>1443</sup> Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>1444</sup> Globalement, les règles applicables aux annulations de crédits, au principe de sincérité, à l'affectation à des tiers de recettes de l'État, au délai de dépôt des « jaunes » et des réponses aux questionnaires parlementaires, aux rapports joints au projet de loi de finances, aux dispositions élargissant les pouvoirs de contrôle des commissions des finances et quelques autres se sont appliquées dès le 1er janvier 2002. À partir du 1er janvier 2003, le débat d'orientation budgétaire, tel que redéfini par la LOLF, fut mis en œuvre. À partir du 1er janvier 2004, ce fut le tour des règles relatives aux taxes parafiscales et à l'obligation de dépôt des collectivités locales. Enfin, en 2005, l'ensemble du dispositif fut appliqué pour l'élaboration de la loi de finances pour 2006. Sur ces différentes étapes, v. G. MONDARY, *Petite histoire des finances publiques*, *op. cit.*, pp. 97-98.

Il faut souligner que le processus n'est nullement achevé. Des imperfections continuent d'être relevées et imposent des réajustements continus. V. en ce sens, R. HERTZOG, « Leçons apprises de la LOLF : un système en évolution, un parlement renforcé mais indécis, un droit budgétaire dorénavant subordonné », art. précité, pp. 163-179. Dans les propos de l'auteur (notamment pp. 163-164), on perçoit une certaine désillusion à propos de la réforme « LOLF » dont on attendait peut-être trop.

<sup>1445</sup> Sur l'accompagnement institutionnel de cette réforme, on pourra lire, entre autres, D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, *op.*

seulement l'ensemble des acteurs concernés a été impliqué, mais la communauté universitaire s'est également mobilisée sur la question. En témoigne la bibliographie impressionnante disponible sur la LOLF française de 2001<sup>1446</sup>. En direction des principaux acteurs, une offre de formation continue a été mise en place, avec pour objectif de les aguerrir à la réception et au maniement des nouveaux outils.

Sur le plan organique, de nouvelles structures ont été créées à cet effet. Leur nombre élevé a parfois pu déplaire. Il a conduit à déplorer l'existence d'un relatif anarchisme dans la création des structures de pilotage de la réforme<sup>1447</sup>.

Quant aux structures existantes, leurs efforts furent remarquables en vue de la réussite de la réforme. L'exemple du parlement permet d'illustrer le propos. Déjà, dès l'année qui a suivi celle de l'adoption de la LOLF, il a été prévu que « pour les années 2003 à 2005, le gouvernement remet(te) chaque année au parlement, au plus tard le 1<sup>er</sup> juin, un rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (...). Le rapport fait également le point sur les expérimentations menées ou envisagées pour préparer la mise en œuvre de la loi organique et sur les difficultés que ces expérimentations soulèvent »<sup>1448</sup>. Synchroniquement, les parlementaires se sont illustrés par la production de nombreux rapports sur la mise en œuvre de la LOLF. Plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs été exploités dans le cadre de cette étude.

L'investissement des juridictions « financières » françaises n'a pas été non plus négligeable. Dès l'adoption de la LOLF, le Conseil constitutionnel en a assuré une interprétation souple<sup>1449</sup>. Par la suite, il a maintenu cette souplesse en permettant au texte

---

*cit.*, pp. 13-20 et A. BARILARI et M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, *op. cit.*, pp. 70-78.

<sup>1446</sup> Une sélection de documents traitant de la question a été réalisée par l'École nationale d'administration française. Elle couvre 35 pages et est accessible à l'adresse <http://www.ena.fr/index.php?fr/recherche/Ressources-documentaires/Bibliographies#c2832>, consulté le 19 novembre 2014.

<sup>1447</sup> « Pourtant, il semble que cette mise en œuvre (celle de la LOLF) aurait pu faire l'économie de la création de nombreuses structures de pilotage aussi diversifiées que relativement opaques quant à leur fonctionnement ». D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>1448</sup> Art. 109 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 portant loi de finances pour 2003.

<sup>1449</sup> Par exemple, concernant le droit d'amendement, le Conseil constitutionnel a validé une extension de ce droit qui, au fond, reste discutable. À ce propos, L. PHILIP, « La nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances », art. précité, p. 209 note que « la notion de charge publique de l'article 40 de la

de vivre de ses diverses interprétations possibles. Les critiques de la Cour des comptes se sont également révélées constructives et ont permis, assez souvent, de procéder à des ajustements indispensables au succès de la réforme.

Cette effervescence intellectuelle qui a accompagné la mise en œuvre de la réforme française de la budgétisation axée sur la performance n'a pas été observée en Afrique de l'Ouest francophone, en tout cas, pas au début des réformes similaires initiées. Les formations organisées l'ont été, la plupart du temps, sur financements extérieurs. Dans plusieurs cas, la rotation des effectifs au niveau de l'administration publique a eu des conséquences perverses. Après avoir été formés à grands frais sur les techniques de budgétisation par la performance, les cadres étaient mutés vers d'autres directions où ils n'avaient plus à faire valoir ces compétences. Dans le même temps, les directions qu'ils quittaient n'étaient plus pourvues de cadres compétents sur cette question. Le même phénomène s'est quelquefois observé en direction des partenaires techniques et financiers. Ainsi, Au Burkina-Faso, le processus de budgétisation par programmes, démarré en 1998, a connu un coup d'arrêt en 2005 à cause du départ vers les organisations internationales des cadres ayant l'expertise nécessaire<sup>1450</sup>. Ironie du sort, c'étaient ces mêmes organisations qui finançaient la réforme.

La conséquence de ce manque de compétences pour conduire la réforme fut les continuels tâtonnements observés dans les pays étudiés. À l'aube de l'adoption des directives financières de l'UEMOA de 2009, les signes extérieurs des réformes entreprises demeuraient peu visibles. De façon emblématique, dans chacun des États étudiés, le budget

---

constitution, qui avait un sens étroit, prend une dimension considérable. Ceci n'est guère conforme à son esprit, mais le Conseil constitutionnel a jugé que cette interprétation extensive n'était pas contraire à sa lettre. ».

Plus encore, le Conseil a autorisé que la LOLF « adapte » sur certains points la constitution française. À titre d'exemple, l'article 39 de la LOLF, en disposant que le projet de loi de finances de l'année « est immédiatement renvoyé (après son dépôt) à l'examen de la commission chargée des finances », prohibe le renvoi de la loi de finances à une commission spéciale. Or, cette possibilité est pourtant prévue par l'article 43 de la constitution française : « Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. À la demande du gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet. ». Il est vrai qu'historiquement, cette possibilité n'a jamais été appliquée, sauf pour la loi de finances rectificative du 27 novembre 1981. Cf. P. LAMY et G. SUTTER in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., p. 271.

<sup>1450</sup> S. YONABA, « La prise de décision budgétaire dans le système financier des États d'Afrique subsaharienne », art. précité, p. 137.



continuait d'être voté sur la base de l'attribution de moyens de fonctionnement aux services publics plutôt que sur la base des résultats souhaitables au niveau de ceux-ci. Sans nier les avancées notées, l'impression globale était plutôt celle d'un jeu de dupes où l'on proclamait avec force une idée (la budgétisation axée sur des programmes) tout en appliquant une autre (la budgétisation axée sur les moyens).

Il était utile de rappeler ce contexte pour donner une idée de l'ampleur des défis qui se posent aux États ouest-africains francophones dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion budgétaire fondée sur la performance. Il est vrai que, depuis 2009, ces États bénéficient de la contribution appréciable de l'UEMOA à cet effet. Cependant, les directives n'étant pas d'application immédiate, celles adoptées tardent à produire des effets tangibles dans les droits nationaux, les textes de transposition n'étant, en règle générale, adoptés qu'au-delà de l'échéance fixée. On en veut pour preuve, en ce qui concerne les « constitutions financières », qu'à la date du 31 décembre 2011, date retenue pour la transposition des directives financières de 2009, seul le Sénégal avait procédé à la transposition de celle portant lois de finances. Les textes organiques financiers « rénovés » des autres États ne sont intervenus que bien après<sup>1451</sup>. La situation des autres directives est encore plus critique.

Pourtant, de manière paradoxale, il peut être noté que les États sont bien conscients de cet impératif de transposition et ne cessent de se le rappeler. On en veut pour preuve qu'au Togo, depuis 2010, le *Document de stratégie des réformes* a fait de la transposition des directives financières susévoquées un objectif prioritaire<sup>1452</sup>. Malgré cela, jusqu'en mai 2014, il n'en fut rien. Au Bénin, pareillement, la cinquième revue des finances publiques, effectuée en mai 2014, a rappelé cette nécessité. Il fut recommandé « la transposition, sans tarder, des autres directives de l'UEMOA pour faciliter la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances »<sup>1453</sup>.

Cette transposition hors délai des directives relance le débat sur la question de l'instrument idéal pour procéder à l'harmonisation des législations financières. Cette question a, par le passé, fait l'objet d'intenses controverses. Elle revêt un enjeu majeur, car

---

<sup>1451</sup> La nouvelle LOLF du Niger n'est intervenue qu'en 2012 ; celles du Mali et du Bénin qu'en 2013, celles de la Côte d'Ivoire et du Togo qu'en 2014. Celle du Burkina-Faso est en cours d'adoption.

<sup>1452</sup> Ministère de l'économie et des finances (Togo), *Document de stratégie des réformes*, 2010, p. 46.

<sup>1453</sup> UGR / Ministère de l'économie et des finances (Bénin), *Cinquième revue de la réforme des finances publiques : rapport général*, 2014, p. 10.

les différents instruments possibles ne possèdent pas la même force juridique. Aux termes du traité de l'UEMOA<sup>1454</sup>, les directives n'ont un caractère obligatoire qu'en ce qui concerne les résultats à atteindre. C'est ce qui justifie qu'ils fassent l'objet, contrairement aux actes additionnels et règlements, de textes de transposition dans les législations nationales avant de pouvoir déployer la plénitude de leurs effets<sup>1455</sup>.

Statuant sur la question tantôt évoquée de l'instrument juridique le plus pertinent à utiliser, la Cour de justice de l'UEMOA a déclaré que, « s'agissant de textes fondamentaux pour l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires (...), il est judicieux que les deux projets de textes (ceux relatifs aux lois de finances et à la comptabilité publique) soient adoptés sous forme de règlement »<sup>1456</sup>. Elle manifestait ainsi sa préférence pour le règlement. Ce faisant, elle est allée partiellement dans le même sens que la Commission dans le conflit qui opposait celle-ci au Comité des experts nationaux en finances publiques. La Commission préconisait de recourir à un acte additionnel en ce qui concerne le texte relatif aux lois de finances, et à un règlement en ce qui concerne le texte relatif à la comptabilité publique<sup>1457</sup>. Quant aux experts nationaux, ils étaient en faveur de l'utilisation de directives au regard de la souplesse liée à leur application. Avec l'avis rendu par la Cour de justice, il est possible d'affirmer qu'il y avait, à cette étape, un consensus *a minima* autour de l'utilisation de règlements, et non de directives, pour édicter les normes financières communautaires.

Cela se justifiait. En effet, l'application immédiate dont bénéficient les règlements<sup>1458</sup> pouvait constituer un avantage considérable dans l'harmonisation

---

<sup>1454</sup> Art. 43.

<sup>1455</sup> En droit comparé, la jurisprudence européenne a reconnu un effet direct aux directives si elles remplissent les conditions cumulatives d'être claires, précises, inconditionnelles, et si le délai de transposition est dépassé ou si la transposition est incorrecte. Cf. CCJE, arrêt du 4 décembre 1974, Van Duyn, aff. 41/74. Voir aussi CE (France), 30 octobre 2009, Mme Perreux. Toutefois, l'effet direct sera, dans ce cas, uniquement vertical (un particulier contre un État membre). Il s'agit d'une volonté de ne pas opposer aux justiciables le non-accomplissement de leurs obligations par les États. Pour approfondir, lire E. SALES, « La transposition des directives communautaires : une exigence de valeur constitutionnelle sous réserve de constitutionnalité », *RTD eur.*, n° 41, 2005, pp. 597-621.

<sup>1456</sup> Avis n° 001/97 du 20 mai 1997. V. aussi GNIMPIEBA TONNANG, *Droit matériel et intégration sous-régionale en Afrique centrale*, Thèse de doctorat en droit et financement du développement, Université de Nice – Sophia Antipolis, 2004, p. 40 et 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.

<sup>1457</sup> Commission de l'UEMOA, *Lettre n° 0647/PC/DPF portant saisine de la Cour de justice* (sur la question évoquée).

<sup>1458</sup> UEMOA, *Traité du 10 janvier 1994*, art. 43.

entreprise, et qui, à certains égards, se présentait davantage comme une uniformisation<sup>1459</sup>. Pourtant, en sens contraire, les instances de direction de l'UEMOA ont choisi la directive pour procéder à l'harmonisation des législations financières. Sans doute ont-elles été guidées par un souci de souplesse et de pragmatisme dans la mise en œuvre, au niveau national, des mesures communautaires<sup>1460</sup>.

Mais, au regard des difficultés de transposition des directives, ne convient-il pas d'envisager une substitution de règlements aux directives<sup>1461</sup> ? Si cette solution apparaît séduisante du point de vue de l'efficacité (les textes communautaires investissant directement les droits nationaux), la prudence opérerait pour le maintien de la solution actuelle. En effet, l'option des règlements pourrait être perçue comme une imposition, une ingérence excessive de l'UEMOA dans les droits nationaux, et susciter, en conséquence, une réaction allergique de la part des acteurs nationaux. Cette situation serait autrement préjudiciable à la réussite de la réforme que la transposition tardive des directives à laquelle on a voulu remédier.

Au surplus, les risques de télescopage entre droit national et droit communautaire ne seraient pas exclus. Pour rappel, l'ancienne directive de l'UEMOA relative aux lois de finances fixait la date de dépôt de la loi de finances initiale au jour de l'ouverture de la session ordinaire d'octobre du parlement<sup>1462</sup>, là où la constitution burkinabé ne prévoyait qu'une session en septembre<sup>1463</sup> (en dehors de la première qui s'ouvre en mars). Cette divergence a pu être tolérée puisque les deux textes ne s'appliquaient pas simultanément. Que se serait-il passé si cette prescription avait été édictée par un règlement communautaire ?

---

<sup>1459</sup> Cf. L'espace de l'étude (dans l'introduction).

<sup>1460</sup> Ce choix n'a pas été du goût de tout le monde. C'est ainsi que le professeur Salif YONABA, dans son article précité (p. 234), a estimé qu'en choisissant la directive, « la commission (...), dans un souci compréhensible de pragmatisme, a introduit de la confusion dans une situation qui n'en avait nullement besoin ».

<sup>1461</sup> Deux possibilités s'offriraient alors aux États. Premièrement, ils pourraient abroger directement les directives en édictant des règlements portant sur les mêmes matières. Cette solution présenterait l'inconvénient de brouiller la ligne de démarcation entre le règlement et la directive. De même, la question de sa régularité ne manquera pas de se poser, le traité étant silencieux sur ce point. Secondement, ils pourraient mener l'opération en deux temps : d'abord, abroger les directives, ensuite, édicter des règlements qui reprennent les dispositions des anciennes directives. Ce second procédé semble plus pertinent.

<sup>1462</sup> *Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997*, art. 39.

<sup>1463</sup> Art. 87. Auparavant, la seconde session ordinaire du parlement s'ouvrait en octobre. Mais, ce n'est plus le cas depuis la révision constitutionnelle du 27 janvier 1997.

Le maintien des directives comme vecteur de l'harmonisation financière dans l'espace UEMOA commande le renforcement des mesures de transposition effective. Du côté des instances communautaires, des efforts louables ont été réalisés sur ce point. À la suite des directives, l'UEMOA a adopté un programme d'appui aux réformes du cadre harmonisé des finances publiques (PAFP) pour la période 2010-2017<sup>1464</sup>. Ce programme comporte des actions de formation, de communication, de suivi de la transposition des directives... Le coût total estimé de ces actions s'élève à 10.866.100.000 FCFA. Il est financé aussi bien par l'UEMOA que par les États parties et les partenaires techniques et financiers. La mise en œuvre du PAFP est progressivement effective au niveau des États membres. Plusieurs actions ont d'ores et déjà été réalisées dans ce cadre<sup>1465</sup>. De même, des guides didactiques relatifs aux directives ont été élaborés. Ils sont généralement clairs et précis<sup>1466</sup>.

En ce qui concerne les instruments juridiques de transposition des directives, il faudrait aller plus loin. L'UEMOA doit exiger des États qu'ils soient d'une certaine solennité. La transposition de la directive portant lois de finances ne devrait plus pouvoir intervenir par le biais d'une loi ordinaire<sup>1467</sup>.

Au niveau interne, la réforme de la budgétisation axée sur la performance doit susciter une mobilisation et une implication effectives de l'ensemble des acteurs concernés. C'est une idée partagée qu'« une accumulation de techniques ne fait pas une réforme »<sup>1468</sup>. L'implication des ressources humaines est donc déterminante pour le succès de toute réforme. Les hommes doivent être placés au cœur de la réforme de la

---

<sup>1464</sup> *Décision n° 33/2009/CM/UEMOA du 17 décembre 2009.*

<sup>1465</sup> Les exemples sont nombreux. On peut en citer quelques uns. Du 19 au 23 juillet 2010, s'est déroulée, à Ouagadougou, une campagne de communication et de sensibilisation sur le nouveau cadre harmonisé des finances publique au sein de l'UEMOA. Du 18 au 22 octobre 2010, une opération identique a été menée à Dakar. Du 17 au 22 décembre 2012, à Abidjan, s'est tenu un séminaire régional sur la transposition des directives de l'Union.

<sup>1466</sup> Les guides sont en téléchargement libre sur la page internet [http://www.uemoa.int/Pages/PUBLICATIONS/finances\\_publicques.aspx](http://www.uemoa.int/Pages/PUBLICATIONS/finances_publicques.aspx).

<sup>1467</sup> Ce fut le cas, au Burkina-Faso, pour la directive financière de première génération. De manière plus actuelle, le Mali vient de reproduire une transposition similaire avec l'adoption de la loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances. Dans ce cas, comme dans celui burkinabé, la constitution ne fait pas mention d'une loi organique relative aux lois de finances.

<sup>1468</sup> M. BOUVIER, « Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement », *RFFP*, n° 98, 2007, p.161.

budgetisation par la performance. Ils doivent être amenés à en accepter la logique et à la partager. À défaut, la réforme sera inévitablement vouée à l'échec<sup>1469</sup>.

Quant aux outils et techniques à mettre en place pour le succès de cette réforme, ils sont bien connus des États étudiés et sont actuellement en cours d'expérimentation<sup>1470</sup>. On s'autorisera juste à rappeler que l'expérience française de conduite de la réforme peut constituer une source utile d'inspiration, tout en gardant à l'esprit que le contexte français n'est nullement identique à celui ouest-africain francophone.

Ces quelques pistes devraient contribuer au succès des réformes budgétaires initiées dans les États étudiés. Compte tenu des enjeux, ces États n'ont d'autre choix que celui de réussir. En effet, à l'instar de la réforme budgétaire française, ces réformes sont « une trop grande affaire pour qu'on emprunte des directions erronées »<sup>1471</sup>.

Concrètement, lesdites réformes induisent des mutations profondes au niveau du cadre public financier traditionnel. Il est intéressant de les analyser.

## **Section 2 : Une réforme profonde du cadre public financier**

La gestion par la performance nourrit l'ambition de « vivifier » la procédure budgétaire. À la traditionnelle théorie des « 3L » (liturgie, léthargie, litanie) émise par Edgar FAURE à propos de la procédure budgétaire<sup>1472</sup>, elle propose de substituer une théorie des 3I (interactivité, intelligibilité et initiative)<sup>1473</sup>. Elle est donc porteuse d'un projet de rénovation du cadre d'élaboration de la loi de finances (paragraphe 1). Cette rénovation serait cependant inutile si des mesures accompagnatrices n'étaient prises à la phase de l'exécution. C'est ce qui justifie le réaménagement du cadre d'exécution de la loi de finances auquel on assiste avec la gestion budgétaire par la performance (paragraphe 2).

---

<sup>1469</sup> « Si on tente d'imposer des institutions et des pratiques qui sont jugées inacceptables par ceux qu'elles concernent (même si ayant fait ailleurs la preuve de leur efficacité, elles sont "rationnellement" inattaquables), ceux-ci vont se défendre ouvertement ou par des transgressions silencieuses ». Ph. D'IRIBARNE cité par M. BOUVIER, « Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1er août 2001 : aux frontières du réel et de l'utopie », *RFFP*, n° 86, 2004, p. 208.

<sup>1470</sup> On pense aux structures à créer, à modifier ou à fusionner, aux instruments juridiques à mettre en place, etc. Il ne faudrait pas oublier d'insister particulièrement sur les technologies de l'information et de la communication. Elles peuvent constituer une ressource capitale pour le succès des réformes.

<sup>1471</sup> Ph. SEGUIN cité par O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », art. précité, p. 90.

<sup>1472</sup> C'était lors des débats à l'Assemblée nationale française, séance du 19 décembre 1975.

<sup>1473</sup> J. ARTHUIS cité par D. CATTEAU, « La révision constitutionnelle issue du rapport « Balladur » : une occasion manquée pour les finances publiques », art. précité, p. 329.

## **Paragraphe 1 : Une rénovation du cadre d'élaboration de la loi de finances**

L'élaboration de la loi de finances est désormais prévue pour se dérouler dans un cadre marqué par une architecture budgétaire nouvelle (A). Dans le même sens, le « temps » de la loi de finances a été affecté par quelques changements. Plus précisément, il a été opéré un renouvellement de la temporalité budgétaire (B).

### **A- Une architecture budgétaire nouvelle**

D'après la Commission de l'UEMOA, « le passage d'une nomenclature articulée autour des services administratifs (budget de moyens) à une présentation des crédits par programmes (budget par objectifs) constitue l'objet central de la réforme » (*sic*)<sup>1474</sup> portée par le nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA. Du reste, la situation n'est pas propre à l'Union puisque, de façon générale, le programme est considéré comme l'élément – clé exprimant « le passage d'une culture de moyens à une culture de résultat »<sup>1475</sup>. On note corrélativement une inflexion de la règle de la spécialité budgétaire. Celle-ci est désormais applicable dans le cadre non plus des chapitres budgétaires, mais de programmes budgétaires.

L'élaboration de tels programmes ne constitue pas une nouveauté dans l'espace étudié. Comme relevé *supra*<sup>1476</sup>, depuis la fin de la décennie 1990, et sur impulsion des partenaires techniques et financiers, plusieurs des États étudiés ont commencé à produire des budgets de programmes. Mais, cette production était confrontée à de nombreuses difficultés.

L'examen des programmes budgétaires d'un des États pionniers en la matière, le Mali, permet de s'en convaincre. Certes, des points positifs ressortent de cet examen<sup>1477</sup>, mais de nombreuses lacunes peuvent être signalées. Ainsi, pour l'année 2013, si le nombre

---

<sup>1474</sup> 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*, op. cit, p. 14. V. aussi UEMOA, *Directive n° 08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'État*, art. 8.

<sup>1475</sup> M. BOUVIER, « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », art. précité, p. 878. En ce qui concerne la LOLF française, Alain LAMBERT, cité *ibid.*, a affirmé que la définition du programme était « constitutive de la réforme ».

<sup>1476</sup> Seconde partie, titre 1, chapitre 2, section 1, paragraphe 2, B.

<sup>1477</sup> Par exemple, le budget de programmes intègre une présentation des missions, des objectifs globaux et des activités projetées (sur trois années) de chaque ministère ou institution, ce qui constitue une avancée dans la lisibilité des documents budgétaires.

total de programmes par ministère se situe en moyenne autour de 3, ce n'est pas le cas pour plusieurs institutions politiques et juridictionnelles. Celles-ci sont dotées d'un unique programme intitulé « administration générale »<sup>1478</sup> et qui constitue un programme « fourre-tout ». Dans le même sens, l'intitulé retenu pour certains programmes peut surprendre. Par exemple, le Bureau du vérificateur général est doté d'un unique programme dénommé « Bureau du vérificateur général ».

Sur le plan des indicateurs, le calibrage paraît parfois mal réalisé. Pour preuve, le seul indicateur retenu pour s'assurer que la Cour suprême veille à « la régularité et à la transparence dans la gestion des finances publiques » est le « délai de production du rapport sur l'exécution des lois de finances et sa déclaration générale de conformité »<sup>1479</sup>. Doit-on alors penser qu'il suffirait que ces deux documents soient produits à temps pour affirmer que le contrôle juridictionnel des finances publiques a été efficace ? La question des indicateurs peut encore être abordée sous un autre angle. On constate alors que les valeurs de nombreux indicateurs ne sont pas renseignées en ce qui concerne les années précédentes, et ce, sans qu'il n'en soit précisé la cause.

Avec le nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, il est envisagé de combler ces lacunes en consacrant expressément le programme comme unité de spécialité budgétaire. Cette consécration figure à l'article 12 de la directive portant lois de finances<sup>1480</sup>. Le programme y est défini comme un regroupement 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 ». En ce qui concerne les crédits « destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance »<sup>1481</sup>, ils sont plutôt regroupés en dotations. La dotation se présente ainsi comme un équivalent du programme comportant certaines spécificités<sup>1482</sup>.

---

<sup>1478</sup> C'est le cas de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, de la Délégation générale aux élections, du Médiateur de la République et du Comité national de l'égal accès aux médias d'État. V. Ministère de l'économie, des finances et du budget (Mali), *Budget-programmes 2013*, 2012, t. 1, 447 p.

<sup>1479</sup> Ministère de l'économie, des finances et du budget (Mali), *Budget-programmes 2013*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>1480</sup> Art. 12 : « Les crédits sont spécialisés par programme ».

<sup>1481</sup> Art. 14.

<sup>1482</sup> Sur le point des dotations, la LOLF malienne comporte une différence essentielle avec les autres LOLF. Alors qu'au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Niger, au Sénégal et au Togo, conformément aux recommandations communautaires (art. 14 de la directive portant lois de finances), les crédits des institutions constitutionnelles

Ces dispositions communautaires sont reprises à l'identique par les LOLF des États membres et celle guinéenne<sup>1483</sup>. Le changement induit est important. Les programmes budgétaires doivent désormais figurer au sein même de la loi de finances, et non plus dans les annexes comme c'était auparavant le cas. De ce fait, les budgets de programmes n'ont plus une valeur résiduelle, celle d'annexes accompagnant le projet de loi de finances « officiel », mais constituent le budget « officiel ». C'est un point positif, surtout si on retient que cette valeur résiduelle influençait négativement la qualité des budgets de programmes élaborés<sup>1484</sup>.

Cependant, compte tenu de la complexité de leur élaboration, un délai d'incubation d'environ quatre ans est chaque fois prévu par les législations nationales<sup>1485</sup>. L'existence de ce délai constitue une preuve de ce que les anciens budgets de programmes élaborés ne sont pas entièrement parvenus à s'intégrer aux systèmes financiers étudiés et que la maîtrise de leurs techniques d'élaboration demeure perfectible.

---

sont répartis en dotations, au Mali, ce n'est pas le cas. Seul le budget du parlement est réputé pouvoir comporter des crédits répartis en dotations (art. 11). Doit-on en déduire que toutes les autres institutions constitutionnelles élaboreront des programmes comportant des objectifs et qui seront évalués par le biais d'indicateurs? La réponse semble affirmative. Mais, elle ne manquera pas d'entraîner des difficultés pratiques compte tenu de la nature particulière des missions des institutions constitutionnelles. C'est d'ailleurs au regard de celle-ci que des dotations ont été créées en France. Il s'agissait d'un moyen d'« interdire la constitution de faux programmes », comme le soulignent P. LAMY et G. SUTTER in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., p. 58.

<sup>1483</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 14 et 17 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 15 et 17 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 23 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 11 et 13 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 13 et 15 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 12 et 14 ; et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 12 et 14.

<sup>1484</sup> « L'existence de deux procédures budgétaires parallèles est source de confusion et de démotivation, d'autant qu'une valeur juridique n'était pas reconnue aux nouveaux instruments (les budgets de programmes). Les agents y voient un simple exercice rituel entraînant une charge de travail supplémentaire, mais sans portée pratique réelle. ». Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, op. cit., p. 185.

<sup>1485</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 105 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 85 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 84 ; et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 74 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 85 nouveau.



Sur ce point, il faut signaler que la Guinée ne reproduit pas la même configuration que les autres États étudiés. Sa LOLF prévoit l'élaboration immédiate de programmes, mais cette élaboration reste indicative et circonscrite à un certain nombre de ministères dont la liste est arrêtée par la loi de finances. Les programmes n'acquièrent une entière autorité qu'après qu'ils ont été élaborés pendant trois exercices budgétaires consécutifs par les ministères concernés. Mais, là encore, il ne s'agit que d'une faculté<sup>1486</sup>.

En mettant en place une telle méthode expérimentale, le législateur organique guinéen était sans doute mû par un élan de prudence. Cette prudence est justifiable au regard de la complexité de la réforme. Toutefois, elle n'est pas de nature à manifester la conviction du législateur quant aux vertus de la budgétisation par programmes. Elle traduit plutôt une certaine hésitation. Prévoir une obligation d'élaboration de budgets de programmes après les trois années d'expérimentation aurait manifesté un engagement plus fort sur la voie de la gestion budgétaire par la performance. Cela aurait permis une mobilisation plus accrue et une phase d'expérimentation plus active, les gestionnaires publics sachant qu'à l'issue des trois années, ils n'auront d'autre choix que d'exercer leurs activités à travers des programmes budgétaires.

Le lien établi entre le programme et la politique publique est déterminant pour comprendre la portée de la réforme de la budgétisation axée sur la performance. Certes, le périmètre de chaque programme est défini en fonction d'un équilibre entre les acteurs concernés<sup>1487</sup>, mais, dans tous les cas, ce périmètre doit être limité à un ministère<sup>1488</sup> et

---

<sup>1486</sup> République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 24 : « Pour ceux des ministères ayant été soumis aux dispositions de l'article 24 durant au moins trois exercices budgétaires consécutifs, la loi de finances *peut* décider (...) que les crédits de ces ministères sont présentés et autorisés en programmes ». C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>1487</sup> V. A. BARILARI et M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, *op. cit.*, pp. 115-116. Les auteurs citent plusieurs types d'équilibre : équilibre au sein du gouvernement, équilibre entre les ministres et les responsables administratifs, équilibre entre les directions de soutien et les directions de politiques, équilibre entre les structures horizontales et transversales, équilibre entre les niveaux nationaux et locaux, etc.

<sup>1488</sup> « Un programme peut regrouper, tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère » (c'est nous qui mettons en exergue). UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 12. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 14 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 15 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 23 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 11 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 13 ; République du Sénégal, *Loi*

rendre nécessairement compte d'une politique publique. Ce lien « programme – politique publique » conduit le gestionnaire public à cesser de raisonner strictement en termes de moyens affectés. Il peut et doit davantage se concentrer sur les objectifs fixés et la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce choix de déclinaison de la politique publique au niveau du programme, qui est lui-même forcément ministériel, est-il cependant le plus judicieux ? Il est permis d'en douter. En limitant les programmes à un cadre ministériel<sup>1489</sup>, et en ne prévoyant aucun niveau de coordination des programmes, on prend le risque d'un fractionnement des politiques publiques. Une politique publique qui relève de plusieurs ministères<sup>1490</sup> devra être déclinée dans des programmes spécifiques, propres à chaque ministère. Réapparaît ainsi le risque de parcellisation, d'illisibilité de l'action publique que l'on a voulu combattre avec l'instauration de la gestion par la performance.

En effet, un des avantages de la budgétisation par programme, c'est de favoriser « une meilleure cohérence de l'action publique et (...) (d'éviter) un trop grand fractionnement des politiques publiques dans l'espace et dans le temps »<sup>1491</sup>. Cette cohérence de l'action publique est obtenue, en France par exemple, par la structuration des budgets en missions, programmes et actions<sup>1492</sup>. La mission correspond à l'assemblage de plusieurs programmes, ceux-ci pouvant relever de ministères différents, pourvu qu'ils concourent à la réalisation d'une même politique publique. L'unité de la politique publique est ainsi sauvée et la fidélité à la gestion axée sur la performance, outil de rationalisation de la gestion publique par la réorientation de celle-ci autour des politiques publiques, marquée. Parmi les États étudiés, seuls le Bénin et la Côte d'Ivoire ont fait un tel choix en

---

*organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 12 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 12.

<sup>1489</sup> Il faut préciser qu'enfermer les programmes dans un cadre ministériel n'est pas dénué de sens. C'est, *a priori*, l'option la plus raisonnable. C'est ce qui justifie que lors de l'élaboration de la LOLF française de 2001, « (même si) certains auraient souhaité que les programmes puissent concerner plusieurs ministères (...), cette hypothèse n'a pas été retenue eu égard aux risques de confusion, voire même de paralysie de l'action, qui étaient susceptibles d'en découler ». M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 315. L'idée avancée ci-après n'est donc pas d'instituer des programmes interministériels. C'est plutôt l'opportunité de la création de niveaux interministériels (au-dessus des programmes) dans la structure budgétaire qui est défendue.

<sup>1490</sup> On peut prendre l'exemple de la politique publique d'accès à l'eau. Elle peut être mise en œuvre par les ministères de l'eau et de l'assainissement (adduction d'eau dans les villes) ou de l'agriculture (hydraulique rurale).

<sup>1491</sup> M. BOUVIER, « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », art. précité, p. 878.

<sup>1492</sup> République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 7.

prévoyant, possiblement, des missions ministérielles ou interministérielles suivant le cas<sup>1493</sup>.

De plus, la création de niveaux interministériels dans l'architecture budgétaire présente au moins deux autres avantages. D'une part, elle peut agir favorablement sur la collégialité au sein du gouvernement en renforçant les liens entre les ministères. C'est ainsi qu'en France, les missions interministérielles ont permis à des administrations, potentiellement ou traditionnellement concurrentes, de se retrouver associées pour la conduite d'une politique publique<sup>1494</sup>. D'autre part, elle permet d'éviter de retomber dans les travers d'une structuration des débats par ministère au parlement<sup>1495</sup>. La discussion budgétaire peut alors réellement porter sur les politiques publiques, et non plus sur les moyens des services de l'État comme c'était le cas traditionnellement. En privilégiant des programmes ministériels pour la déclinaison des politiques publiques alors que celles-ci peuvent aller au-delà du cadre d'un ministère, les directives de l'UEMOA de 2009 et les LOLF pourraient donner lieu à une déconstruction de la discussion budgétaire annoncée autour des politiques publiques.

Certes, la budgétisation incluant des niveaux interministériels ne sera pas exempte de difficultés dans sa mise en œuvre<sup>1496</sup>, mais elle semble être le moyen privilégié de rester fidèle à la vision de la gestion par la performance qui structure le budget autour de politiques publiques. Au demeurant, l'idéal serait de parvenir à une architecture budgétaire qui accorde les politiques publiques et les structures administratives. La question de la

---

<sup>1493</sup> Néanmoins, ce choix reste marqué par une relative obscurité due à la confusion sur le niveau de déclinaison de la politique publique. Aux termes des articles 14 et 15 précités des LOLF béninoise et ivoirienne, le programme est censé être représentatif d'« une politique publique ». Il en est de même de la mission. Elle est constituée « des programmes qui concourent à la réalisation d'une politique publique ... ». En comparaison, l'article 7 de la LOLF française de 2001 est beaucoup plus clair : « Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie (...). Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. ». Il est donc clair que la politique publique est déclinée au niveau de la mission.

<sup>1494</sup> K. BLAIRON, « Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière », art. précité, p. 6. V. aussi J. P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 23.

<sup>1495</sup> J. P. DUPRAT, « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », art. précité, p. 23.

<sup>1496</sup> Au nombre des difficultés, il y a la question de la détermination du chef de file de la mission et celle de la gestion des coûts liés à la coordination des actions interministérielles. Il y a également le risque d'une dilution de la responsabilité au fur et à mesure que l'on élargit le périmètre budgétaire. Pour une vue exhaustive de l'ensemble de ces questions, telles qu'elles ont été appréhendées dans le contexte français, v. D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, op. cit., pp. 90-94 et 204-206.

coordination des actions concourant à la mise en œuvre d'une même politique publique sera alors résolue en amont. Pour reprendre une formule qui avait été utilisée à propos de l'expérience française, il faudrait idéalement « un ministère par mission et une mission par ministère »<sup>1497</sup>.

Cette évolution sera d'autant plus salutaire que, dans l'espace de l'étude, les découpages des structures administratives sont souvent effectués de manière discutable<sup>1498</sup>. Non seulement elle permettra d'avoir une plus grande lisibilité des actions administratives, mais elle facilitera leur planification à moyen et long termes dans le cadre de la temporalité budgétaire renouvelée par la gestion axée sur la performance.

### **B- Une temporalité budgétaire renouvelée**

De l'avis consensuel des spécialistes de la gestion budgétaire par la performance, cette dernière induit un « infléchissement de l'annualité »<sup>1499</sup>. La raison en est que ce principe ne serait plus adapté à la gestion financière publique contemporaine. Il enfermerait la planification des actions projetées dans un cadre temporel trop restreint. Or, la gestion performante des deniers publics ne saurait se satisfaire d'un tel cadre. Elle devrait s'effectuer dans un cadre permettant des projections à moyen et long termes, et une prise en compte effective des implications desdites projections. C'est ce qui explique le militantisme de certains auteurs « pour une gestion pluriannuelle des finances

---

<sup>1497</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>1498</sup> En 2009, le FMI a constaté, au Sénégal, l'existence de « faiblesses institutionnelles (notamment le nombre élevé de portefeuilles ministériels et les chevauchements de compétence entre les services gouvernementaux)... ». C'est nous qui mettons en exergue. FMI, *Troisième revue du programme soutenu par l'instrument de soutien à la politique économique, et première revue de l'accord au titre de la facilité de protection contre les chocs exogènes et augmentation de l'accès à cette facilité*, Rapport n° 09/205, 2009, p. 11. Des constats similaires ont pu être faits au Bénin et au Togo. V. Ministère du développement, de l'économie et des finances et Secrétariat permanent de la Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté, *État des lieux sur l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin*, 2006, p. 14 et Fonds africain de développement, *Projet d'appui au renforcement des capacités institutionnelles au Togo : rapport d'évaluation*, 2005, p. 2.

<sup>1499</sup> A. PARIENTE et A. S. COULIBALY, « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », art. précité, p. 35. V. aussi M. BOUVIER, « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », art. précité, pp. 879-880.

publiques »<sup>1500</sup>. Celle-ci (plus précisément, le cadre budgétaire à moyen terme) serait « la condition fondamentale pour l'assainissement des finances publiques »<sup>1501</sup>.

C'est donc tout naturellement que la directive de l'UEMOA portant lois de finances introduit des instruments de gestion pluriannuelle dans le processus budgétaire. En dehors du programme qui retrace les crédits liés à « une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme »<sup>1502</sup>, il s'agit du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) et des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD). Un titre entier de cette directive leur est consacré<sup>1503</sup>.

Le DPBEP est un document qui, sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, « évalue le niveau global des recettes attendues de l'État, (et) (...) l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public »<sup>1504</sup>. C'est par référence à lui qu'est élaboré le projet de loi de finances de l'année. Quant aux DPPD, ils prévoient « à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis »<sup>1505</sup>. Ces deux types de documents sont élaborés pour une période minimale de trois années et doivent être cohérents entre eux<sup>1506</sup>.

Les DPPD se présentent ainsi comme des substituts aux anciens cadres sectoriels de dépenses à moyen terme utilisés dans les États étudiés<sup>1507</sup>. Avec leur inscription dans la LOLF, c'est la pratique du recours à des prévisions économiques à moyen terme, lors de l'élaboration de la loi de finances, qui est formalisée et élevée au niveau législatif. Les

---

<sup>1500</sup> D. MIGAUD et G. CARREZ, « Pour une gestion pluriannuelle des finances publiques », *La Revue du Trésor*, n° 10, 2008, pp. 688-692.

<sup>1501</sup> J. BLÖNDAL, « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », art. précité, p. 10.

<sup>1502</sup> Art. 12.

<sup>1503</sup> Titre V : Du cadrage macroéconomique des lois de finances.

<sup>1504</sup> Art. 52.

<sup>1505</sup> Art. 53.

<sup>1506</sup> Les LOLF récentes des États membres de l'Union reprennent ces dispositions de manière identique. V. République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 56 et 57 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 53 et 54 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 51 et 52 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 52 et 53 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 51 et 52 ; et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 52 et 53. En ce qui concerne la Guinée, sa LOLF prévoit des documents similaires, mais différemment intitulés : le cadre budgétaire à moyen terme et les cadres de dépenses à moyen terme. République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 13 et 14.

<sup>1507</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 2, A-2.

LOLF précisent d'ailleurs bien que ces DPPD doivent accompagner le projet de loi de finances déposé au parlement<sup>1508</sup>.

En réalité, le débat sur l'horizon temporel dans lequel enfermer les prévisions budgétaires est ancien. D'une part, il est évident que les décisions politiques ont des implications économiques qui vont au-delà de l'année budgétaire pour laquelle elles sont prises. Le budget étant la traduction de choix politiques, il devient normal d'envisager les prévisions budgétaires dans une perspective pluriannuelle. Cet élargissement de l'horizon budgétaire est particulièrement recommandé, car il permet de mieux apprécier la soutenabilité des politiques publiques<sup>1509</sup>. D'autre part, l'annualité budgétaire constitue une référence démocratique importante. Elle permet de disposer de prévisions relativement fiables, et de pouvoir effectuer, par rapport aux réalisations, une comparaison rapide dans le temps. Elle se présente ainsi comme un instrument important du contrôle démocratique des finances publiques.

Les deux options, annualité et pluriannualité, présentent donc des avantages certains. Cela rend compliqué le choix de l'une d'elles, entraînant parfois des paradoxes comme l'a noté un auteur<sup>1510</sup> à propos de la réforme budgétaire initiée en France avec la LOLF de 2001. À défaut d'opérer un choix fondé sur une vision manichéenne, il faut pouvoir trouver un moyen de concilier ces deux possibilités. Autrement dit, la recherche de l'équilibre entre ces deux possibilités doit primer.

C'est du reste la tendance observée un peu partout dans le monde. La recherche de l'équilibre prend le sentier de l'institution de documents programmatiques, souvent à

---

<sup>1508</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 49 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 45 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 48 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 45 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 46 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 45 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 46.

<sup>1509</sup> « L'exercice budgétaire doit se préoccuper de la soutenabilité des politiques publiques et des situations budgétaires. Cela est spécialement important à deux titres : pour les nouvelles politiques ou les réformes et les dépenses inattendues qu'elles entraîneront plus tard ; et pour les impacts croisés des politiques publiques ainsi que pour la détection de dérives insoutenables. ». F. LACASSE, « Budgets et politiques : questions, tensions et solutions », art. précité, p. 47.

<sup>1510</sup> « Le principe de l'annualité budgétaire révèle l'un des principaux paradoxes de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 puisque le législateur organique a souhaité à la fois renforcer le principe de l'annualité budgétaire en permettant le développement de la pluriannualité ». A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 478.

moyen terme, ayant une forte incidence sur le contenu du budget qui, lui, reste annuel. Idéalement, le budget représente donc la tranche annuelle, assortie de quelques ajustements, du document programmatique. Cette idée est traduite en Allemagne par le « *finanzplan* », et aux États-Unis par le « *budget resolution* ». En France, elle n'est pas inexistante. Elle a été mise en exergue à travers la notion de « loi de programmation des finances publiques ». En constitutionnalisant ces lois lors de la révision de juillet 2008<sup>1511</sup>, le constituant français donne la mesure de l'importance prise par la déclinaison des orientations de gestion des finances publiques à moyen et long termes. Ce choix a été réaffirmé en 2012 à travers l'adoption de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1512</sup>.

L'irruption de la pluriannualité dans le champ de la programmation financière est donc une donnée constante des systèmes financiers modernes. Il est même possible de se demander si, à terme, « bon nombre de programmes ne seront pas définis plus particulièrement lors des élections générales, ce qui pourrait accentuer la pluriannualité quinquennale et déboucher sur une sorte de budget de législature »<sup>1513</sup>. Si la réponse à cette question demeure incertaine pour le moment, l'essor de la pluriannualité, quant à lui, est un constat certain. Les États étudiés en donnent la preuve par le biais de l'institutionnalisation des documents de programmation précités. Ce choix ne peut être que bienvenu, surtout au regard des impératifs d'amélioration de la planification de l'action publique dans ces États. La programmation budgétaire pluriannuelle peut constituer un moyen efficace de mieux organiser les interventions financières de l'État.

Toutefois, l'adhésion ainsi manifestée à la pluriannualité par ces États se heurte à plusieurs obstacles. Ils sont identifiables au niveau du nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans l'UEMOA et des législations nationales. Plus précisément, la directive de l'UEMOA portant lois de finances restreint les autorisations d'engagement

---

<sup>1511</sup> Aux termes de l'article 34 modifié de la constitution française, « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation ». En réalité, l'innovation n'est pas tant la création des lois de programmation, mais le traitement particulier de celles relatives aux finances publiques qui, à l'occasion, ont reçu une consécration constitutionnelle. Néanmoins, comme le soulignent M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques, op. cit.*, p. 291, les lois de programmation des finances publiques ainsi instituées sont dépourvues « de toute force obligatoire sur le plan financier ».

<sup>1512</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.

<sup>1513</sup> L. PHILIP, « La nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », art. précité, p. 212.

aux dépenses d'investissement uniquement<sup>1514</sup>. La conséquence, c'est que les reports de crédits, qui sont quasi automatiques<sup>1515</sup> pour les autorisations d'engagement<sup>1516</sup>, ne bénéficient qu'aux dépenses d'investissement. Pour toutes les autres natures de dépenses, la règle est l'annulation pure et simple des crédits non consommés en fin d'exercice. Une grande part des crédits ouverts demeure, de ce fait, enfermée dans une application rigoureuse (un peu trop peut-être) du principe d'annualité budgétaire.

En comparaison, la LOLF française de 2001 crée « un dédoublement systématique de l'autorisation parlementaire en matière de dépenses »<sup>1517</sup>. Elle prévoit des autorisations d'engagement pour tous les types de crédit<sup>1518</sup>. Elle favorise ainsi la souplesse dans la gestion puisque lesdites autorisations d'engagement peuvent être reportées sans difficulté majeure<sup>1519</sup>. Elle va même plus loin en autorisant le report éventuel des crédits de paiement autres que ceux liés aux dépenses d'investissement<sup>1520</sup>, ce qui est en général interdit par la directive portant lois de finances de l'UEMOA<sup>1521</sup>. Cette interdiction est reprise par les LOLF au niveau national<sup>1522</sup>.

---

<sup>1514</sup> Art. 17 : « Les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués :

- de crédits de paiement pour les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et services et les dépenses de transfert ;

- d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariats publics-privés ».

Art. 18 : « Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des *investissements* prévus par la loi de finances... ». C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>1515</sup> Il importe de nuancer. Même pour les autorisations d'engagement, le report « ne constitue pas un droit » et est matérialisé par un décret (qu'il s'agisse d'une autorisation d'engagement ou d'un crédit de paiement). Il implique donc une procédure plus contraignante que celle de l'arrêté du ministre chargé des finances prévu par l'article 18 de l'ancienne directive relative aux lois de finances de l'UEMOA (1997). V. 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*, op. cit., annexe n°1, p. 26.

<sup>1516</sup> Art. 24 : « Les autorisations d'engagement, au sens de l'article 18 de la présente directive, disponibles sur un programme à la fin de l'année, peuvent être reportées sur le même programme par décret pris en conseil des ministres, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante... ».

<sup>1517</sup> M. BERMOND in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., p. 76.

<sup>1518</sup> Art. 8 : « Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement... ». M. BOUVIER, « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », art. précité, p. 880 est alors fondé à affirmer qu'il y a une « généralisation du dispositif des autorisations d'engagement ».

<sup>1519</sup> Art. 15 : « Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel. ».

<sup>1520</sup> *Ibid.*

<sup>1521</sup> Art. 24 : « Les crédits de paiement ne peuvent être reportés. Par exception, les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le



La rigueur ainsi promue<sup>1523</sup> peut avoir des conséquences perverses. Nul n'ignore l'inclination des gestionnaires publics à accélérer le rythme de consommation des crédits en fin d'année lorsque ceux-ci semblent leur échapper. Il y a, de ce fait, le risque que l'argent public ne soit englouti dans des dépenses improductives n'ayant d'autre motivation qu'une consommation forcenée des crédits encore disponibles et sans lien avec l'atteinte d'un quelconque résultat. C'est là une question sérieuse qu'il faudra analyser dans le cadre des mécanismes d'exécution de la loi de finances. Ce cadre a été réaménagé pour être en cohérence avec les canons de la gestion budgétaire par la performance.

## **Paragraphe 2 : Un réaménagement du cadre d'exécution de la loi de finances**

Comme cela a été souligné il y a quelques années<sup>1524</sup>, il existe globalement deux façons de gérer. Elles produisent des conséquences opposées en termes de contrôle de la gestion. On peut confier des moyens sans les associer à des objectifs, auquel cas le contrôle en cours de gestion doit être strict ; ou, on peut associer des objectifs aux moyens confiés, le contrôle devant alors être moins rigoureux en cours de gestion et plus strict *ex post*. C'est le second cas de figure qui prévaut avec la gestion budgétaire par la performance : les moyens sont associés à des objectifs prédéfinis. Il s'ensuit que le gestionnaire des fonds publics voit sa liberté amplifiée lors de la mise en œuvre des autorisations budgétaires.

Cependant, le dispositif juridique mis en place dans les États étudiés est parfois en disharmonie avec ce principe. Certaines dispositions, loin d'élargir les marges de manœuvre du gestionnaire public, les restreignent. La liberté gestionnaire alors affirmée (A) en devient entravée (B).

---

même programme dans la mesure où les reports de crédits retenus ne dégradent pas l'équilibre budgétaire tel que défini à l'article 45 de la présente directive. ».

<sup>1522</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 27 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 33 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 23 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 24 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 24.

<sup>1523</sup> Il faut noter que cette rigueur est accentuée au niveau de la Guinée, où même les autorisations d'engagement ne peuvent être reportées. Seuls « les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement disponibles à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même chapitre ou le même programme dans la limite des autorisations d'engagement effectivement utilisées mais n'ayant pas encore donné lieu à paiement ». Les reports s'effectuent par décret pris en conseil des ministres. V. République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 33.

<sup>1524</sup> J. F. STOLL, « Réforme de l'État et gestion par la performance », art. précité, p. 197.

## A- La liberté gestionnaire affirmée

C'est dans le cadre de la structuration du budget par programmes que va se manifester la nouvelle liberté dont bénéficie le gestionnaire public. Ce dernier prend, au principal, le nom de « responsable de programme ». C'est lui qui « 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 »<sup>1525</sup>. Il est nommé par le ministre dont il relève ou sur proposition de ce dernier<sup>1526</sup>.

Par la détermination des objectifs du programme et l'affectation de moyens à leur atteinte, le responsable de programme participe à la conception du programme. Plus encore, la politique publique mentionnée à l'article 12 de la directive de l'UEMOA portant lois de finances (et par conséquent le programme) s'inscrit dans une optique de moyen terme. Le responsable de programme n'est donc plus enchâssé dans le carcan annuel pour la détermination des choix budgétaires. Il peut et doit même faire des projections à moyen terme afin de les optimiser. Au vu de tout cela, il apparaît que le responsable de programme est relativement libre dans la construction de « son » programme. Cette liberté s'étend à l'exécution.

En effet, en qualité de responsable de programme, le gestionnaire public a désormais à charge la conduite d'une politique publique définie au sein d'un programme. Dès lors, il acquiert une certaine autonomie<sup>1527</sup> dans la mise en œuvre du programme.

---

<sup>1525</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 13. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 16 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 16 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 63 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 12 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 14 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 13 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 13.

<sup>1526</sup> *Ibid.*

<sup>1527</sup> C'est le lieu de rappeler qu'il est indispensable que la mise en œuvre de la gestion budgétaire par la performance soit animée d'une cohérence d'ensemble. L'autonomie du responsable de programme ne doit point être perçue comme une souveraineté dans la direction du programme. Elle doit être intégrée dans une logique globale puisque, comme le soulignent A. BARILARI et M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, *op. cit.*, p. 164, « la logique de responsabilisation tend à autonomiser les unités responsables des objectifs à atteindre. On se trouve de fait placé face à un système qui, en responsabilisant un nombre croissant d'acteurs publics, accentue l'autonomisation de chacun d'entre eux, et il s'ensuit le risque non seulement d'un éclatement du système, de son implosion par un développement des

Ainsi, au sein du programme, le gestionnaire est libre de procéder à des mouvements de crédits. Il peut, « en cours d'exécution, modifier la nature des crédits pour les utiliser s'ils sont libres d'emploi »<sup>1528</sup>. C'est le principe de la fongibilité des crédits<sup>1529</sup>. Cette fongibilité est dite asymétrique au regard des restrictions de mouvement sur les crédits de personnel et d'investissement. Ainsi, les crédits d'investissements ne peuvent être affectés à d'autres types de dépenses et les crédits de personnel ne peuvent être complétés par d'autres<sup>1530</sup>.

En comparaison, le responsable de programme français bénéficie d'une liberté plus grande puisque, dans son cas, même les crédits d'investissement peuvent servir à financer d'autres natures de dépenses, à l'exception de celles de personnel<sup>1531</sup>. On peut voir dans cette double restriction opérée au niveau de l'UEMOA une atteinte à la liberté du gestionnaire. Mais, ne s'agit-il pas en définitive d'une atteinte « heureuse », surtout si l'on prend en considération des données factuelles comme la faible consommation habituelle

---

corporatistes, mais également d'un manque de transparence, d'une opacité dangereuse pour la démocratie comme pour l'efficacité de la gestion. ».

<sup>1528</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 15. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 18 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 23 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 24 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 14 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 16 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 15 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 15. Il faut souligner qu'en Guinée, la fongibilité des crédits est consacrée à deux niveaux : au niveau des futurs programmes (art. 24) et au niveau des chapitres (art. 21). Cela se justifie par le fait que les programmes budgétaires ne sont pas encore une réalité tangible, contrairement aux chapitres qui, comme les titres et les articles, sont des niveaux de la nomenclature budgétaire actuelle.

<sup>1529</sup> Il faut distinguer la fongibilité de la globalisation. La fongibilité se rapporte à l'indifférenciation des éléments composant les enveloppes budgétaires. La globalisation, quant à elle, se rapporte à la quantité des éléments les composant. Plus ceux-ci sont nombreux, plus la globalisation est accentuée. Avec la budgétisation par programmes, on pourrait parler d'une fongibilité des crédits au sein d'enveloppes de plus en plus globalisées. Pour approfondir, v. D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, *op. cit.*, pp. 410-414 et P. LAMY et G. SUTTER in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*, pp. 59-60.

<sup>1530</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 15. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 18 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 24 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 14 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 16 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 15.

<sup>1531</sup> République de France, *Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 7 : « La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature... ».

des crédits d'investissement <sup>1532</sup> et la propension à l'amplification des charges salariales dans les États membres <sup>1533</sup> ?

Du point de vue des contrôles exercés sur l'action du responsable de programme, des avancées ont été notées. Certes, elles demeurent relatives <sup>1534</sup>, mais elles n'en existent pas moins. À ce titre, la directive de l'UEMOA sur la comptabilité publique fait mention des notions de contrôle hiérarchisé et de contrôle partenarial. La mention est discrète. Les termes-clés que constituent « hiérarchisé » et « partenarial » ne sont pas utilisés. La directive prescrit juste que « le contrôleur financier adapte, dans les conditions définies par la réglementation nationale, les modalités de mise en œuvre de ses contrôles au regard de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne ainsi que du contrôle de gestion mis en œuvre par l'ordonnateur » <sup>1535</sup>. Elle se fonde en cela sur l'article 13 de la directive portant lois de finances qui dispose que « les modalités de mise en œuvre des contrôles budgétaires et comptables (...) tiennent compte tant de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne que du contrôle de gestion pour chaque programme ». En pratique, ces dispositions ont pu servir de support à la mise en place d'une expérimentation d'allègement du contrôle *a priori* des dépenses au Bénin <sup>1536</sup>.

---

<sup>1532</sup> Le cas béninois peut être cité en exemple. Les dépenses en capital sur ressources extérieures sont généralement exécutées à des niveaux très faibles. Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 2, B-2.

<sup>1533</sup> En 2013, seuls trois États membres de l'UEMOA (Niger, Sénégal et Togo) ont respecté le critère de convergence relatif à la masse salariale (inférieure à 35% des recettes fiscales). V. Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2014, p. 106. La situation est demeurée identique en 2014. V. Commission de l'UEMOA, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, décembre 2014, p. 111.

<sup>1534</sup> Cf. *infra*, seconde partie, titre 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B.

<sup>1535</sup> Art. 91.

<sup>1536</sup> Cet allègement se traduit par la suppression du visa du contrôleur financier sur les titres de paiement de dépenses dont les actes d'engagement avaient préalablement été visés par lui. Mise en place en 2011 (arrêté n° 727/MEF/CAB/CF du 17 août 2011 portant allègement à titre expérimental du contrôle *a priori* sur certains titres de paiement), l'expérimentation a véritablement commencé en 2012. Sa durée avait été fixée à un an et elle concernait quatre ministères pilotes (Ministère de l'économie et des finances, Ministère de la santé, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, et Ministère de l'enseignement secondaire, de la formation technique et professionnelle, de la reconversion et de l'insertion des jeunes). Les résultats de cette expérimentation ont conduit à son renouvellement (arrêté n° 0299/MEF/DC/SGM/CF/SP du 18 février 2013 portant poursuite de l'expérimentation de l'allègement du contrôle *a priori* sur certains titres de paiement), puis à sa généralisation à tous les ministères et institutions en 2015. Cependant, l'expérimentation ne concerne pas la suppression éventuelle du contrôle lors de l'engagement de la dépense. À cette étape, quel que soit le montant de la dépense, le visa du contrôleur financier demeure indispensable pour la poursuite de la procédure. Par ailleurs, il semble risqué que le démarrage de cette expérimentation n'ait pas été précédé de la vérification de la qualité des systèmes de contrôle interne afin de s'assurer de leur efficacité.

Si la consécration des contrôles hiérarchisé et partenarial apparaît plus explicite dans le décret français sur la comptabilité publique<sup>1537</sup> que dans les textes précités, elle y semble également moins ferme. En effet, en France, il s'agit d'une possibilité qui est offerte au comptable public. À l'inverse, la formulation de la directive de l'UEMOA sur la comptabilité publique a un caractère impératif. C'est un point à mettre à l'actif du législateur communautaire puisque ces deux types de contrôle sont nécessaires pour fonctionner effectivement en régime de budgétisation axée sur la performance. En effet, le contrôle hiérarchisé impose une modulation du contrôle en fonction des risques identifiés. Quant à celui partenarial, il consiste en une association de l'ordonnateur à l'exercice du contrôle. Ces types de contrôle, qui sont complémentaires<sup>1538</sup>, contribuent donc à atténuer la rigueur des contrôles préalables exercés sur les activités du gestionnaire public.

Dans le même sens, le responsable de programme devient également gestionnaire de ressources humaines puisque les effectifs sont désormais spécialisés par ministère. Il est alors permis de supposer que le responsable de programme aura, en cours d'exécution, la latitude d'adapter ses effectifs à l'ampleur réelle des tâches à effectuer<sup>1539</sup>.

---

<sup>1537</sup> Art. 42 : « Le comptable public peut opérer les contrôles définis (...) de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. À cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget. L'ordonnateur peut être associé à l'appréciation de ces risques. Le ministre chargé du budget précise par arrêté les conditions de ce contrôle allégué en partenariat. ». Pour un commentaire, v. F. AKHOUNE, *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique : commentaire du décret du 7 novembre 2012*, op. cit., pp. 60-62.

<sup>1538</sup> « Le contrôle partenarial est indissociable de la procédure de contrôle hiérarchisé de la dépense qui se fonde sur un contrôle sélectif organisé autour des enjeux de la dépense et proportionné en fonction du risque ». D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, op. cit., p. 440.

<sup>1539</sup> Les textes ne sont pas très précis sur la question. La directive portant lois de finances de l'UEMOA mentionne juste un « plafond d'autorisation d'emplois » fixé par ministère et par budget annexe (art. 12, 20, 24, 35, 45, 46, 61). Mais, l'extrapolation est possible au vu de la formulation de l'article 13, précité, de cette même directive (« ... le responsable de programme (...) affecte les moyens... »), et des expériences étrangères en ce sens. En Suède par exemple, la gestion des fonctionnaires est alignée sur la législation ordinaire du travail. Les règles applicables aux fonctionnaires sont quasiment identiques à celles régissant les salariés de droit privé. Il s'ensuit que le recrutement des fonctionnaires et leur licenciement ressortent, en grande partie, de la compétence des directeurs généraux et autres responsables (qui sont assimilables aux responsables de programmes). Pour approfondir, v. OCDE, *Human resources management country profiles : Sweden*, 2012, en ligne : <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Sweden.pdf>, consulté le 30 août 2014.

Par ailleurs, les directives financières de l'UEMOA de 2009 instaurent une déconcentration<sup>1540</sup> des fonctions d'ordonnateur principal. En cela, elles s'alignent sur une pratique qui a cours depuis longtemps dans les États africains anglophones. En effet, une étude publiée au début du siècle dans la *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*<sup>1541</sup> soulignait bien ces différences dans la gestion budgétaire entre les États africains anglophones et francophones. Les seconds y étaient pointés pour la centralisation excessive qui prévalait lors de l'exécution budgétaire, centralisation qui apparaissait même plus renforcée qu'en France. L'étude soulignait également que rien dans les systèmes anglophones ne s'y apparentait.

Cette situation peut être rapprochée de celle existante depuis quelques années en Guinée. Les lois de finances guinéennes rappellent bien à cet égard qu'« en matière de dépenses, les ministres et les présidents des institutions républicaines sont ordonnateurs principaux des dépenses sur les crédits ouverts pour les titres II, III, IV, V et VI de leurs départements et institutions »<sup>1542</sup>.

Ainsi, « les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont (désormais) ordonnateurs principaux des crédits des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution »<sup>1543</sup>. Cette déconcentration, en rapprochant l'autorité décisionnaire du responsable de programme, ne peut qu'accroître les marges de

---

<sup>1540</sup> Il est même possible de parler d'une « décentralisation » de la fonction d'ordonnateur principal, eu égard à l'ancien système où la déconcentration était matérialisée par une délégation de pouvoir du ministre des finances vers les directeurs des ressources financières des ministères. V. UEMOA, *Directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative au règlement général sur la comptabilité publique*, art. 6.

<sup>1541</sup> I. LIENERT, « Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique », art. précité, pp. 49-51.

<sup>1542</sup> Art. 5 de la loi de finances initiale pour 2011, art. 5 de la loi de finances initiale pour 2012 et art. 24 de la loi de finances initiale pour 2013. V. aussi l'article 62 de la LOLF guinéenne de 2012.

<sup>1543</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 68 et *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 8. Mais, le ministre chargé des finances demeure ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie (art. 66 de la directive portant lois de finances et art. 10 de celle portant règlement général sur la comptabilité publique). À titre comparatif, l'article 74 du décret français du 7 novembre 2012 portant règlement général sur la comptabilité publique dispose que « les ministres sont seuls ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux pour les crédits mis à leur disposition... ». On pourrait alors supposer que les ministres, autres que celui des finances, peuvent être ordonnateurs de recettes. Les conséquences pratiques resteraient cependant très limitées.

manœuvre de ce dernier. Plus encore, le responsable de programme peut se voir déléguer les compétences d'ordonnateur<sup>1544</sup>.

Tout ceci traduit la souplesse importée par les nouveaux textes financiers ouest-africains dans la gestion publique. On perçoit également la place centrale occupée par le responsable de programme<sup>1545</sup> et l'étendue de ses marges de manœuvre. Mais, la gestion budgétaire par la performance n'étant pas une « dérégulation de la vie financière des États »<sup>1546</sup>, la souplesse ainsi introduite est intimement liée à une exigence plus accrue de reddition des comptes. Cette exigence se manifeste à travers le renforcement des mécanismes et organes de contrôle *a posteriori*.

En effet, le « contrat » initial qui transcrit la philosophie de l'ensemble de la réforme, c'est bien : plus de liberté pour plus de responsabilité. Le renforcement des contrôles postérieurs en tire sa légitimité puisqu'étant en phase avec cette idée. *A contrario*, se trouve moins en phase avec cette idée le renforcement des contrôles *a priori* ou concomitant. Ce dernier peut, en ce qui concerne les États étudiés, être décelé dans

---

<sup>1544</sup> La formulation de la directive de l'UEMOA apparaît imprécise sur ce point et laisse place aux supputations. Cette délégation est-elle une exigence ou une possibilité ? Voir sur la question, N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », art. précité, p. 12. Logiquement, elle devrait constituer un impératif. Le contraire aboutirait à marginaliser les responsables de programme dans la chaîne de gestion. En effet, l'article 4 de la directive de l'UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique est ainsi libellé : « Les opérations relatives à l'exécution de la loi de finances et à la gestion des biens de l'État font intervenir deux catégories d'agents : les ordonnateurs et les comptables ». Si les responsables de programme ne sont ni ordonnateurs ni comptables, c'est qu'ils ne sont « officiellement » pas des acteurs centraux de l'exécution budgétaire, d'où une contradiction avec la logique de la budgétisation par programmes qui en fait des acteurs de premier plan.

En comparaison, l'article 73 du décret français du 7 novembre 2012 précise que les responsables de programmes et autres responsables de gestion « doivent avoir la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaires de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire » (c'est nous qui mettons en exergue). Sur un autre plan, l'article 114 dudit décret ouvre aux ordonnateurs la possibilité de « ne pas émettre les ordres de recouvrer correspondant aux créances dont le montant initial en principal est inférieur à un minimum fixé par décret ». Cette possibilité est encadrée et ne concerne que des sommes minimales, c'est-à-dire des recettes dont les frais de recouvrement pourraient excéder le montant attendu. Elle témoigne cependant, une fois encore, du libéralisme dans la gestion publique inauguré avec la gestion budgétaire par la performance. Pour approfondir, on pourra lire F. AKHOUNE, *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique : commentaire du décret du 7 novembre 2012*, op. cit., p. 136.

<sup>1545</sup> À ce propos, en 2005, un ancien ministre français chargé du budget déclarait à l'endroit des responsables de programme : « La LOLF fait de vous, "la pierre angulaire" de la nouvelle gestion publique. Vous êtes au cœur du dispositif ». J. F. COPÉ, « Discours d'ouverture du colloque LOLF : forum des responsables de programmes », 14 avril 2005, en ligne sur le site *Yumpu* : <https://www.yumpu.com/fr/document/view/17309296/lire-le-discours-douverture-de-jean-francois-cope-ministere-de-l->, consulté le 16 septembre 2014.

<sup>1546</sup> N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », art. précité, p. 22.

certaines dispositions du cadre juridique de la réforme. Il a pour conséquence, tout comme certains autres mécanismes de ce cadre, d'entraver la liberté du gestionnaire qui avait pourtant été affirmée comme un principe cardinal.

### **B- La liberté gestionnaire entravée**

Il a été rappelé que le succès de toute gestion axée sur la performance repose sur le diptyque « liberté de gestion – reddition des comptes ». En d'autres termes, le gestionnaire jouit d'une grande autonomie pendant l'exécution, mais doit corrélativement rendre compte *a posteriori* de façon plus rigoureuse. Ce n'est en effet qu'à cette condition que le gestionnaire pourra être réellement responsabilisé. Or, les directives financières de l'UEMOA mettent en place des mécanismes qui ont pour conséquence de priver le gestionnaire de toute autonomie, ou, tout au moins, de restreindre considérablement son autonomie. À titre d'exemple, il est possible de citer le renforcement des contrôles *a priori* et concomitant.

Le contrôle *a priori* est celui qui est exercé avant la réalisation de l'opération financière publique. Il implique donc, en cas d'irrégularité, une censure antérieure au dénouement de l'opération exécutée par le gestionnaire public. Il est principalement exercé dans les États ouest-africains francophones par un organe dénommé « contrôle financier ».

Du fait de son positionnement en amont de la concrétisation de l'action du gestionnaire, on présume le contrôle *a priori* incompatible avec son autonomie<sup>1547</sup>. Il serait susceptible de « lier » le gestionnaire et d'alourdir la chaîne des dépenses de l'État. Mais, ce point de vue paraît largement ignoré par les directives financières de l'UEMOA qui consacrent la montée en puissance du contrôle financier. Il en va de même en ce qui concerne la législation guinéenne. Aucune dépense publique ne doit désormais lui échapper<sup>1548</sup>. Au surplus, les contrôleurs financiers voient leur champ d'intervention élargi

---

<sup>1547</sup> S'agissant de l'efficacité d'un tel contrôle, les avis sont partagés. Certains auteurs adoptent le point de vue ci-dessus exposé. D'autres estiment que le contrôle financier est indispensable à une saine gestion. Leur argumentaire est discutable, mais n'est pas dénué de sens. Pour un exemple, v. RIVAIN cité par R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques, op. cit.*, p. 280 : « Le contrôle financier est avant tout préventif et vaut davantage par ce qu'il empêche et qu'on ne mesure pas, que par ce qu'il sanctionne. Situé à l'origine de la décision, il la guide plutôt qu'il ne la gêne. ».

<sup>1548</sup> UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 88 : « Tous les actes des ordonnateurs portant engagement de dépenses, notamment les marchés publics ou contrats, arrêtés, mesures ou décisions émanant d'un ordonnateur sont soumis au visa préalable du contrôleur financier (...). Toute ordonnance de paiement, tout mandat de



puisqu'ils « évaluent *a posteriori* les résultats et les performances des programmes au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et de l'organisation des services des ordonnateurs. »<sup>1549</sup>.

Il y a donc lieu de craindre un alourdissement prochain de la chaîne des dépenses publiques par le renforcement du contrôle financier. Le flou juridique immanent à certaines des dispositions régissant cet organe<sup>1550</sup> pourrait constituer, s'il n'y était pris garde, la porte ouverte sur un contrôle de l'opportunité de la dépense. La possibilité laissée aux contrôleurs financiers d'adapter leurs contrôles en fonction des circonstances<sup>1551</sup> ne saurait apaiser entièrement les craintes en raison de son alignement sur les réglementations nationales<sup>1552</sup>.

En réalité, les nouveaux textes financiers ouest-africains francophones semblent, sur ce point, tiraillés entre deux systèmes de référence opposés, entre deux cultures différentes. D'une part, il y a la méfiance à l'égard du gestionnaire public. Cette méfiance est entretenue par les pratiques de corruption et de prévarication souvent prêtées, et pas toujours à tort, aux gestionnaires publics dans le contexte africain<sup>1553</sup>. Il est significatif que, lors des travaux préparatoires à la rédaction de la directive de l'UEMOA portant lois de finances, le choix de retenir la fongibilité des crédits a été très controversé. Des craintes ont été exprimées quant à la capacité des gestionnaires publics à user à bon escient de cette

---

paiement ou toute délégation de crédits ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur qu'après avoir été soumis au visa du contrôleur financier ou de son délégué. Les ordonnances ou mandats de paiement et les délégations de crédits non revêtus du visa du contrôleur financier ou de son délégué sont nuls et de nul effet. ». V. aussi République de Guinée, *Décret D/2013/015/PRG/SGG du 15 janvier 2013 portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique*, art. 68 : « Tout engagement ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur qu'après avoir préalablement obtenu le visa du contrôleur financier. Les engagements non revêtus du visa du contrôleur financier sont nuls et de nul effet. ».

<sup>1549</sup> UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 90. V. aussi République de Guinée, *Décret D/2013/015/PRG/SGG du 15 janvier 2013 portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique*, art. 84.

<sup>1550</sup> Citons, à titre d'exemple, la disposition prévoyant que « ces actes (ceux d'engagement de dépenses) sont examinés au regard (...) des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques » (c'est nous qui mettons en exergue). Il s'agit de l'article 88 de la directive portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>1551</sup> UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 91, précité.

<sup>1552</sup> *Ibid.*

<sup>1553</sup> Pour un exposé de quelques unes de ces pratiques, on pourra lire E. DIARRA, « Pour un observatoire des finances publiques africaines », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, pp. 2-6, en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/deuxieme-2eme-numero-special.html>, consulté le 19 septembre 2012.

nouvelle liberté<sup>1554</sup>. Dans un tel contexte, la vigilance continue est justifiée et se présente comme indispensable à la sauvegarde des fonds publics. D'autre part, il y a la logique de la gestion par la performance qui est fondée sur la confiance à l'égard du gestionnaire public. Elle entraîne alors un assouplissement du contrôle *a priori* et son évolution vers un « contrôle de performance »<sup>1555</sup>, c'est-à-dire un contrôle centré principalement sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des choix publics.

Entre ces deux logiques, les nouvelles législations financières ouest-africaines francophones donnent l'impression d'avoir fait leur choix en consacrant le caractère incontournable du contrôle financier dans la chaîne des dépenses. Cette consécration a cependant lieu au détriment des préceptes de la gestion axée sur les résultats et de l'autonomie du gestionnaire prônée par les mêmes textes.

En ce qui concerne le comptable public, il s'agit moins d'un élargissement de ses missions traditionnelles que d'une confirmation de celles-ci. À cet effet, les textes financiers ouest-africains francophones sur la comptabilité publique affirment la permanence des contrôles du comptable public<sup>1556</sup>. Ce sont, pour l'essentiel, des contrôles de régularité. En cas de constatation d'irrégularités sur une dépense, le comptable est tenu de refuser de procéder au paiement. Il ne pourra alors être réquisitionné que par un ordonnateur principal, après avis consultatif du ministre chargé des finances et dans les conditions définies par la réglementation nationale<sup>1557</sup>. La réquisition, qui est déjà contraignante, devient impossible lorsque le refus de visa est motivé par l'indisponibilité

---

<sup>1554</sup> V. A. DIOUKHANÉ, *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, op. cit., p. 75.

<sup>1555</sup> République du Bénin, *Décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats* (p. 22 du document annexé). Il y est par ailleurs exposé, de façon détaillée, les implications de la gestion axée sur la performance sur le contrôle des finances publiques. V. notamment, pp. 21-24.

<sup>1556</sup> UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 26 et République de Guinée, *Décret D/2013/015/PRG/SGG du 15 janvier 2013 portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique*, art. 71.

<sup>1557</sup> UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 50. Il y a, sur ce point, une légère différence avec l'ancienne directive portant règlement général sur la comptabilité publique. Elle est due à la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal. Aux termes de l'article 69 de l'ancienne directive, seul le ministre chargé des finances, alors ordonnateur principal unique des recettes et des dépenses (art. 8), était habilité à réquisitionner un comptable public.

A rebours de cette évolution, en Guinée, c'est toujours le ministre chargé des finances qui est seul compétent pour réquisitionner un comptable public. V. République de Guinée, *Décret D/2013/015/PRG/SGG du 15 janvier 2013 portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique*, art. 72.

de crédits, l'absence de justification du service fait (sauf pour les avances et les subventions) ou le caractère non libératoire du règlement<sup>1558</sup>.

De même, à la lecture de la directive de l'UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique, il apparaît que les notions de contrôle hiérarchisé et de contrôle partenarial sont restreintes au contrôleur financier<sup>1559</sup>. Le règlement guinéen, quant à lui, n'en fait même pas cas<sup>1560</sup>. En conséquence, le comptable public, une fois saisi, est tenu de procéder à la totalité des contrôles requis, sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire. En ce sens, le commentaire officiel de la directive de l'UEMOA sur la comptabilité publique précise que « la mise en œuvre de *l'ensemble* des contrôles (...) constitue un corpus de bonnes pratiques que les comptables publics doivent accomplir pour éviter toute mise en jeu de leur responsabilité »<sup>1561</sup>.

Il est possible de relever ce manque de souplesse comme une entrave à la liberté des gestionnaires. La promotion de celle-ci aurait incité à admettre une possibilité de modulation du contrôle effectué par le comptable public. C'est d'ailleurs le choix fait par la France sur la même question<sup>1562</sup>. Plus encore, il est possible de rappeler que la réforme budgétaire française de 2001 a conduit à la fusion des missions du contrôleur financier et du comptable public au sein d'une entité unique : le contrôle budgétaire et comptable ministériel<sup>1563</sup>.

Il convient de préciser que le propos n'est pas de suggérer une éradication immédiate des contrôles préalables dans l'espace ouest-africain francophone<sup>1564</sup>. L'idée

---

<sup>1558</sup> UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 50.

<sup>1559</sup> UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 91.

<sup>1560</sup> République de Guinée, *Décret D/2013/015/PRG/SGG du 15 janvier 2013 portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique*, art. 68-72.

<sup>1561</sup> Commission de l'UEMOA, *Guide didactique de la directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA*, p. 34. C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>1562</sup> République de France, *Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, art. 56, précité.

<sup>1563</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A.

<sup>1564</sup> Le débat sur cette question est plutôt vif. On sait qu'en France, il a été soutenu qu'il aurait été pertinent, lors de la réforme budgétaire de 2001, de supprimer le contrôle *a priori*. V. O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », art. précité, p. 93 : « Il n'eut d'ailleurs pas été incongru de sauter le pas en supprimant purement et simplement le contrôle financier au profit du contrôle *a posteriori* ». Dans les États étudiés, compte tenu des nombreuses irrégularités qui émaillent encore les procédures d'exécution des

est plutôt celle d'une adaptation de ceux-ci pour tenir compte de l'autonomie du gestionnaire public inhérente à la réforme engagée.

## Conclusion du chapitre 2

Donnant raison à PORTALIS<sup>1565</sup>, les États ouest-africains francophones ont lancé, depuis quelques années, un vaste chantier sur le plan financier : la réforme de leurs procédures budgétaires. Restituée sous le thème de la gestion budgétaire axée sur la performance, cette réforme est fondée sur un souci de rationalisation de la gestion financière publique. L'objectif visé est de parvenir à de meilleurs résultats sur le plan de la gestion financière publique.

De manière concrète, cette réforme se traduit par un renouvellement du cadre financier des États étudiés. Sous l'impulsion de l'UEMOA notamment, de nouvelles LOLF ont été adoptées. Elles consacrent le programme comme unité de la structuration budgétaire. Elles introduisent une gestion « juridico-managériale » des finances publiques. Tout ceci a des conséquences sur l'autorisation budgétaire. Il faut pouvoir adapter les méthodes de préparation, de vote, d'exécution et de contrôle de l'exécution de la loi de finances à cette nouvelle donne.

Comme toute réforme de cette envergure, la mise en place de la budgétisation par la performance est confrontée à de nombreuses difficultés dans son opérationnalisation. C'est d'ailleurs le propre de ce type de budgétisation d'être « un processus itératif qui

---

dépenses publiques, il convient de faire preuve d'une grande prudence. Le contrôle *a priori* devrait perdurer jusqu'à un assainissement de la chaîne des dépenses publiques et un fonctionnement correct des mécanismes de contrôle *a posteriori*. Cela n'empêche pas un éventuel allègement pour rester cohérent avec la gestion budgétaire par la performance. Ce point de vue est partagé par d'autres auteurs ayant étudié les systèmes financiers en question. V. S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, *op. cit.*, p. 187 ; Z. K. GOUNOU, *Étude des systèmes de contrôle financiers publics dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : l'exemple de la République du Bénin*, *op. cit.*, p. 295 et M. MOINDZE, « Modernisation du contrôle interne de la dépense publique dans les pays africains francophones », art. précité, p. 71.

<sup>1565</sup> « Il faut changer quand la plus funeste de toutes les innovations serait, pour ainsi dire, de ne pas innover. On ne doit pas céder à des préventions aveugles. Tout ce qui est ancien a été nouveau. L'essentiel est d'imprimer aux institutions nouvelles le caractère de permanence et de stabilité qui puisse leur garantir le droit de devenir anciennes. ». J. E. M. PORTALIS, *Discours préliminaire du premier projet de code civil*, 1801, réédition en 2004, p. 29, en ligne : [http://classiques.uqac.ca/collection\\_documents/portalis/discours\\_1er\\_code\\_civil/discours\\_preface.html](http://classiques.uqac.ca/collection_documents/portalis/discours_1er_code_civil/discours_preface.html), consulté le 1er septembre 2014. La situation des finances publiques des États étudiés suggère que ce serait effectivement « la plus funeste des innovations (...) de ne pas innover ».

implique une méthode par tâtonnements »<sup>1566</sup>. Il convient donc de ne point désespérer, mais de mobiliser les énergies dans le sens de la réussite de la réforme entreprise.

---

<sup>1566</sup> CABRI, *Élaboration du budget-programme : expériences et enseignements de l'île Maurice*, Pretoria, 2010, p. 6.

## Conclusion du titre 1

L'examen du contexte d'exercice des missions du parlement, à l'aune des évolutions contemporaines, révèle qu'il est affecté par des mutations profondes. On peut en retenir deux principales : la fragilisation de la légitimité de l'institution parlementaire et l'avènement, dans le champ budgétaire, de la gestion axée sur la performance.

En effet, d'une part, il est remarqué que « la légitimation des décisions se fait désormais aussi hors du parlement, particulièrement pour les affaires économiques et financières »<sup>1567</sup>. D'autre part, il est constaté que la recherche de la rationalité économique prend de l'importance dans les processus budgétaires. Ce dernier aspect est concrétisé par le recours dans les États étudiés à des méthodes de budgétisation par programmes. À travers ces méthodes, il est visé non seulement la réalisation de meilleures performances financières, mais aussi le renforcement des pouvoirs du parlement. La littérature française sur la réforme budgétaire de 2001 souligne bien cet aspect. Il est évoqué la rénovation des pouvoirs du parlement<sup>1568</sup>, le renforcement du pouvoir budgétaire du parlement<sup>1569</sup>, etc<sup>1570</sup>.

En vérité, il y a bien plus qu'un renforcement des pouvoirs du parlement. La conjonction des deux mutations ci-dessus identifiées entraîne une véritable transformation du rôle du parlement dans le processus budgétaire.

---

<sup>1567</sup> R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du "gouvernement général" », art. précité, p. 136. V. aussi pp. 135 et 137.

<sup>1568</sup> F. ROBERT, « La rénovation des pouvoirs du parlement », art. précité, pp. 77-92.

<sup>1569</sup> D. MIGAUD, « Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du parlement », *RFFP*, n° 73, 2001, pp. 37-43.

<sup>1570</sup> On pourra lire aussi J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs : variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », art. précité, p. 8 : « Elle (la LOLF) s'inscrit dans le mouvement général de reparablementarisation de la Ve République... » ; D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, op. cit., p. 313 : « La loi organique (relative aux lois de finances) a pour objectif affiché de renforcer les pouvoirs du parlement en matière budgétaire... » ; G. ORSONI, *Science et législation financières*, op. cit., p. 200 : la réforme budgétaire de 2001 a deux objectifs : « la revalorisation du rôle du parlement en matière financière et l'intégration d'une logique de résultats et d'évaluation de la performance... » ; E. ZOLLER, « Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis », art. précité, p. 303 : « En particulier, les récentes réformes françaises ont été inspirées par la même ambition que celle qui avait animé le Congrès en 1974, à savoir la volonté de renforcer les pouvoirs budgétaires du législatif. » et F. GRABIAS, « La Cour des comptes : entre assistance et conseil », in *VIIIe Congrès français de droit constitutionnel*, Nancy, AFDC, 2011, p. 3, en ligne : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/atelierN6.html#listecom6>, consulté le 1er septembre 2014 : « Longtemps attendue, la réforme de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances s'articule autour de deux axes : la modernisation de la gestion publique et le renforcement du pouvoir budgétaire du parlement. ».

## TITRE 2 : UNE TRANSFORMATION DU RÔLE DU PARLEMENT DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

De manière classique, il est courant de reconnaître deux principales fonctions aux parlements : la législation et le contrôle. La première est perçue par la doctrine comme étant un peu partout en déclin<sup>1571</sup>. L'une des causes de ce déclin est le pouvoir constitutionnellement accordé à l'exécutif de déterminer et de conduire la politique de la nation<sup>1572</sup>. La fonction de légiférer en matière budgétaire n'étant qu'un cas particulier de celle plus générale de légiférer, elle subit les mêmes contraintes<sup>1573</sup>.

Au surplus, les contraintes en cette matière sont accentuées par l'évolution contemporaine des sociétés. En effet, on assiste de plus en plus à la fragilisation de la légitimité du parlement. Le lien entre celui-ci et le peuple s'amenuise progressivement en raison de l'apparition d'institutions concurrentes et de la crise de la représentation politique. Or, c'est sur ce lien qu'a été construit le rôle prépondérant du parlement en matière financière.

On assiste également au développement de techniques budgétaires marquées par une responsabilisation accrue des gestionnaires publics. La responsabilisation étant indissociable de la décision, il se produit un transfert du pouvoir de décision vers ces

---

<sup>1571</sup> « (...) c'est aujourd'hui une idée fautive que d'imaginer que la souveraineté est exercée par le peuple, par l'intermédiaire de ses représentants, au sein d'assemblées dotées du pouvoir législatif. Ces dernières, si elles ne sont pas partout des chambres d'enregistrement, ont au moins perdu une bonne part de l'initiative des lois ; en ce domaine, leur fonction ressortit plutôt de l'amendement et de la ratification. Où que nous tournions nos regards, le moteur de la vie politique ne se situe pas au sein des assemblées parlementaires qui sont, avant tout, conçues comme des organes de contrôle de l'exercice du pouvoir par ses détenteurs (...) qui ont à leur disposition les leviers du processus de décision. ». C. BIDÉGARAY et C. ÉMERI, « Le contrôle parlementaire », art. précité, p. 1634.

« La tâche du législatif, aujourd'hui, est moins de faire les lois, fonction pour laquelle il se révèle de plus en plus inadéquat, que d'assurer le contrôle démocratique sur les décisions des gouvernements nationaux ». M. BARBERIS, « Le futur passé de la séparation des pouvoirs », *Revue Pouvoirs*, n° 143, 2012, p. 13

<sup>1572</sup> « Si l'on renonce à opérer cette modification de l'article 20 (de la constitution française, prévoyant la détermination et la conduite de la politique de la nation par le gouvernement), il faut en tirer toutes les conséquences en admettant que le rôle essentiel du parlement moderne n'est plus de légiférer, mais de porter une appréciation éclairée sur les conditions mêmes de mise en œuvre des politiques déterminées par le gouvernement ». X. VANDENDRIESSCHE, « Le parlement entre déclin et modernité », art. précité, p. 62.

<sup>1573</sup> En témoigne l'opinion de J. P. LASSALE, « La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs », art. précité, p. 20 : « En matière de loi de finances, le parlement ne joue pas le rôle d'un véritable législateur. Dans ce domaine, le parlement, pour l'essentiel, contrôle... ».

derniers. Un auteur<sup>1574</sup> a décrit la situation, en relevant que ces techniques impliquaient le déplacement du rôle du parlement « de la décision vers le contrôle ». Tout en reconnaissant le bien-fondé de cette affirmation, il est possible de la retoucher en faisant ressortir une étape intermédiaire. Autrement dit, il est possible de soutenir que le rôle du parlement dans le processus budgétaire passe de la décision vers la délibération (chapitre 1), puis vers le contrôle (chapitre 2).

---

<sup>1574</sup> W. BAUDRILLART, « "Le budget de programmes" de l'équipement et du logement », art. précité, p. 124.



## CHAPITRE 1 : DE LA DÉCISION VERS LA DÉLIBÉRATION

À première vue, il n'y a pas de révolution copernicienne dans le processus budgétaire. Le parlement continue d'autoriser les opérations retracées par la loi de finances en amont, et de les contrôler en aval. Quant à l'exécutif, il demeure cantonné à ses missions traditionnelles : préparer le projet de loi de finances, puis le mettre en exécution après l'autorisation du parlement. Est-on alors fondé à parler de transformation du rôle du parlement dans le processus budgétaire ?

Dans les États d'Afrique occidentale francophone en tout cas, la réponse est positive. Sous l'effet conjugué des évolutions exposées précédemment<sup>1575</sup>, le contexte de l'autorisation budgétaire s'est mué, emportant comme conséquence une transformation de la fonction du parlement en matière budgétaire. En reprenant l'idée du professeur Dominique ROUSSEAU, on fera observer que le parlement « n'est plus le lieu de discussion où débats et discours contribuent à la formation de la loi de finances ; il n'est plus le lieu de décisions, mais celui où, de manière solennelle et dans le rituel de débats dont chacun sait qu'ils ne changeront pas l'issue, s'enregistrent les décisions voulues et conçues "ailleurs"... »<sup>1576</sup>. Cette observation atteste l'incapacité décisionnaire du parlement lors du vote du projet de loi de finances (section 1).

Mais, cela ne signifie pas que son intervention à cette occasion est inutile. Au contraire, le parlement exerce dans ce cadre une mission renouvelée : celle de la délibération<sup>1577</sup> sur les choix financiers de l'exécutif. Il est vrai que généralement la décision est la suite d'un processus de délibération, les deux opérations étant alors effectuées par une même entité<sup>1578</sup>. Mais, dans les développements qui suivent, la décision sera distinguée de la délibération. L'exemple du parlement dans le processus budgétaire

---

<sup>1575</sup> Partie 2, titre 1.

<sup>1576</sup> D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 56. Nous avons remplacé l'expression « volonté générale » contenue dans la citation initiale par « loi de finances ».

<sup>1577</sup> « Le paradigme de la délibération doit beaucoup au philosophe allemand Jürgen HABERMAS et à l'américain John RAWLS. Ce paradigme développe l'idée que le processus politique prend sa légitimité démocratique dans le recours à l'argumentation et à la discussion (...). Une bonne décision est formée sur une bonne délibération. ». C. POLÈRE, « "La démocratie participative" : état des lieux et premiers éléments de bilan », art. précité, p. 7.

<sup>1578</sup> C'est notamment l'une des conceptions que l'on retrouve dans le *Dictionnaire du droit constitutionnel* : « En droit parlementaire, la délibération est l'opération de confrontation publique et contradictoire des opinions des membres de l'assemblée, sanctionnée par un vote qui exprime la décision... ». M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 9e éd., Paris, Dalloz, 2013, p. 116.

illustre la pertinence de cette distinction. Même si l'on convient *in fine* qu'il ne décide pas, il faut reconnaître que les textes régissant les finances publiques dans les États étudiés lui garantissent une information de qualité, de sorte à lui permettre de délibérer au mieux (section 2).

### **Section 1 : L'incapacité décisionnaire du parlement**

Pour bien décider, la condition minimale est de pouvoir cerner ce qui fera l'objet de la décision. En matière budgétaire, ce n'est pas tout à fait le cas du parlement. Plusieurs opérations financières échappent à un réel examen lors du vote du projet de loi de finances. Quant à ce qui fait véritablement l'objet d'examen de sa part, il se révèle parfois abscons. Dans certaines circonstances, les modifications se présentent même comme inutiles.

L'incapacité décisionnaire du parlement est donc, au final, décelable non seulement à travers sa modeste emprise sur une partie des opérations financières publiques (paragraphe 1), mais également son incapacité à réformer en profondeur l'autre partie. En vérité, la modification des données de cette seconde partie se présente comme problématique (paragraphe 2).

#### **Paragraphe 1 : Une modeste emprise**

Il convient de noter, avec l'avènement dans les États étudiés des textes financiers orientant la gestion budgétaire vers la performance, une réduction du nombre de votes lors de l'examen du projet de loi de finances. En effet, si anciennement le vote des dépenses se déroulait par titre et, à l'intérieur d'un même titre, par ministère<sup>1579</sup>, ce n'est actuellement plus le cas. C'est désormais le programme ou la dotation qui constitue l'unité de vote<sup>1580</sup>. Il

---

<sup>1579</sup> Il s'agit du vote des mesures nouvelles. Comme on le sait, les services votés faisaient l'objet d'un vote unique.

<sup>1580</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 61. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 64 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 15 et 63 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 60 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 61 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 60 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 61. En sens contraire, en Guinée, c'est le ministère qui constitue l'unité de vote. Ce choix tient compte de ce que la LOLF de 2012 n'a pas prévu la généralisation de la budgétisation par programmes dans les ministères. V. République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 59.

s'ensuit une réduction sensible du nombre de votes opérés puisque la nouvelle unité est plus globalisante que l'ancienne<sup>1581</sup>. Certes, la réduction ainsi opérée pourrait être davantage affinée<sup>1582</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'elle ne permet plus au parlement de se prononcer dans le détail sur les opérations qui lui sont soumises. On peut y voir un premier élément de l'affaiblissement de l'emprise du parlement sur l'ensemble des opérations financières publiques.

De manière particulière, cet affaiblissement est beaucoup plus visible au niveau de certaines opérations. Il s'agit, en premier lieu, des opérations qui ne figurent pas dans le projet de budget soumis au parlement. Elles constituent de ce fait des opérations extrabudgétaires<sup>1583</sup> (A). Il s'agit, en second lieu, d'opérations qui transparaissent dans le projet de budget, mais qui font l'objet d'un examen allégé, de sorte qu'il est possible d'affirmer, les concernant, que le parlement ne prend pas véritablement de décision. Ces opérations financières font ainsi l'objet d'un traitement particulier lors de l'examen du projet de loi de finances (B).

---

<sup>1581</sup> Il est possible d'illustrer cela par un calcul relativement simple. Considérons qu'il existe, dans les États de l'UEMOA, environ une trentaine de ministères et institutions par État, et imputons trois programmes à chacune de ses structures (c'est le nombre moyen de programmes qui ressort des expériences de budgétisation axée sur la performance menées par lesdits États). On aboutit ainsi à quatre-vingt dix (90) votes. Or, anciennement, les LOLF instituaient quatre titres pour les dépenses ordinaires (amortissements et charges de la dette, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement et dépenses de transfert) et deux pour les dépenses en capital (investissements exécutés par l'État et transferts en capital). V. par exemple République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 10 et République du Togo, *Loi organique n° 2008-19 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances*, art. 8. En multipliant ces six titres par la trentaine de ministères et institutions, on aboutit cette fois à cent quatre-vingt (180) votes, soit le double de ce qui est obtenu avec la structuration du budget par programmes.

<sup>1582</sup> L'exemple précédent a permis d'aboutir à environ 90 votes. À ce chiffre, il faudra additionner les autres votes prévus (un vote pour chaque dotation, un vote pour les évaluations de recettes du budget général de l'État et un autre pour celles de chaque budget annexe et compte spécial du trésor, un vote pour les crédits de chaque budget annexe et compte spécial du trésor, un vote pour les plafonds des autorisations d'emplois et un vote pour les évaluations de ressources et de charges de trésorerie). Dans tous les cas, on sera largement au-delà de la « cinquantaine » de votes à laquelle on est parvenu avec la LOLF française de 2001, tel que le relate G. DESMOULIN, *Finances publiques de l'État*, Paris, Vuibert, 2008, p. 153.

<sup>1583</sup> Il ne sera pas tenu compte des opérations extrabudgétaires qui sont réalisées en marge de la légalité financière. Il s'agit notamment des dépenses effectuées à partir de recettes encaissées par certaines administrations publiques. Au Niger, c'est le cas du ministère de la justice (amendes et condamnations), du ministère de la santé (frais de vaccination), du Ministère des affaires étrangères (frais de visa), etc. « Aucune évaluation de ces recettes administratives n'est disponible, les ministères concernés n'établissant pas de rapports mis à la disposition du ministre des finances ». FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, *op. cit.*, pp. 35-36.

## A- Les opérations financières extrabudgétaires

Certaines opérations financières publiques, parce qu'elles sont effectuées par des personnes disposant d'une personnalité juridique propre et de l'autonomie financière, ne figurent pas au budget national. Elles sont plutôt retracées dans des budgets autonomes. La justification du caractère extrabudgétaire (par rapport au budget national) de ces opérations est évidente<sup>1584</sup>. Les personnes concernées<sup>1585</sup> disposent au même titre que l'État d'une autonomie sur le plan juridique. Cela n'exclut pas qu'il puisse y avoir des liens entre lesdites opérations et celles figurant dans le budget de l'État.

Par ailleurs, en raison de l'importance de certaines de ces opérations pour la nation (les opérations sociales par exemple), on aurait pu penser que, malgré leur réalisation par des personnes distinctes de l'État, le parlement aurait disposé d'un droit de regard les concernant. Ce n'est pas le cas (1). En ce qui concerne les opérations financières propres à l'État, il y a essentiellement une catégorie qui n'est pas retracée au budget. C'est celle des opérations de trésorerie (2).

---

<sup>1584</sup> On assiste parfois à un détournement de cette pratique, donnant lieu à des débudgétisations. En d'autres termes, le gouvernement transfère sur d'autres personnes le financement de dépenses qui, à l'analyse, auraient dû figurer au budget. Ce faisant, il allège ses propres charges et, donc, le niveau du déficit budgétaire. Il s'agirait d'une « tentation à laquelle succombent tous les gouvernements » (P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques, op. cit.*, p. 66) et qu'il convient d'encadrer. Il faut cependant garder à l'esprit que les débudgétisations ne sont pas toujours en contradiction avec l'orthodoxie budgétaire. Elles peuvent s'avérer utiles pour l'efficacité budgétaire en permettant d'isoler certaines opérations (et d'améliorer ainsi leur lisibilité et leur contrôle) ou de rendre plus souple l'exécution de certaines opérations (en les soustrayant à la rigidité des règles financières de l'État). C'est au regard de ces considérations que des auteurs ont émis l'idée que les débudgétisations constituaient « un faux problème » (F. ADAM, O. FERRAND et R. RIOUX, *Finances publiques*, 3e éd., Paris, Presses de sciences po et Dalloz, 2010, p. 78).

<sup>1585</sup> De manière classique, il s'agit des collectivités territoriales et des établissements publics. Ces deux catégories de personnes publiques sont issues de la décentralisation (administrative et fonctionnelle) de l'État. Elles disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. En ce qui concerne les collectivités territoriales, leur autonomie est réaffirmée par les constitutions qui consacrent un principe de libre administration. V. République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 151 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 145 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 119 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 136 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 98 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 164 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 102 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 141. Sur le principe de la libre administration des collectivités territoriales, on pourra lire L. FAVOREU et A. ROUX, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Revue CCC*, n° 12, 2002, 8 p., en ligne : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-52098.pdf>, consulté le 8 septembre 2014.

## 1- Les opérations sociales

Par opérations sociales, il faut entendre les opérations financières en rapport avec les activités des organismes de sécurité sociale. Dans les États étudiés, ces organismes ont des dénominations diverses : Caisse nationale de sécurité sociale (Togo), Caisse nationale de prévoyance sociale (Côte d'Ivoire), Institut national de prévoyance sociale (Mali), Caisse de sécurité sociale et Institut de prévoyance retraites (Sénégal), etc. Ils ont le statut d'établissements publics placés sous la tutelle d'un ou de plusieurs ministères. Leur organisation est généralement déconcentrée, avec des agences couvrant l'ensemble du territoire national.

Pour l'accomplissement de leurs missions, les organismes de sécurité sociale bénéficient de prélèvements obligatoires. Ces prélèvements (sociaux) ont vocation à alimenter leurs caisses afin de servir aux dépenses effectuées dans ce cadre. En général, lesdits prélèvements sont définis à partir de cinq critères cumulatifs<sup>1586</sup> : le caractère obligatoire, le caractère statutaire et non contractuel, l'affectation à un régime de protection sociale, la gestion et le recouvrement par un organisme de sécurité sociale et l'existence d'un lien entre l'assujettissement à la cotisation sociale et l'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale.

En Afrique occidentale francophone, il est à noter que lesdits prélèvements échappent à l'examen du parlement. Il n'en a point une vue exhaustive et ne peut donc véritablement décider quoi que ce soit en ce qui les concerne, ni au moment du vote du projet de loi de finances ni à un autre moment. Cela peut être regretté compte tenu du phénomène de « socialisation des dépenses publiques »<sup>1587</sup> qui accompagne le développement de l'État-providence. En effet, que ce soit au Nord ou au Sud, l'augmentation des dépenses de sécurité sociale est une constance des systèmes financiers. Le monde moderne, imprégné d'une philosophie d'humanisme de plus en plus accentuée, tolère mal que des individus soient abandonnés dans la précarité ou ne soient pas assistés lorsqu'ils traversent des périodes difficiles.

---

<sup>1586</sup> V. J. BUISSON, « Le grand désordre des qualifications fiscales : l'exemple de la CSG », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, p. 313.

<sup>1587</sup> J. L. ALBERT, *Finances publiques, op. cit.*, p. 214.

Ce développement des flux financiers liés à la sécurité sociale est particulièrement remarquable dans des pays comme la France. Les niveaux de prélèvements sociaux y dépassent ceux des prélèvements effectués pour le compte de l'État<sup>1588</sup>.

Dans les États étudiés, il est difficile de faire une démonstration chiffrée sur ce plan parce que les statistiques sont peu accessibles. On peut néanmoins convenir que les masses financières qui transitent par les caisses des organismes de sécurité sociale ne sont pas négligeables. Au Bénin, pour l'année 2015 par exemple, les prélèvements prévus au profit de la Caisse nationale de sécurité sociale se sont élevés à 54.600.000.000 FCFA. Si on y ajoute les autres revenus de la Caisse (produits des locations d'immeubles, de placements divers, de délivrance d'actes administratifs...), on atteint le montant de 83.188.927.000 FCFA<sup>1589</sup>. Pour l'année 2014, le montant total des ressources de la Caisse s'est élevé à 78.177.773.000 FCFA<sup>1590</sup>.

L'importance des prélèvements sociaux et, corrélativement, celle des dépenses effectuées à cette fin pourraient être de nature à justifier une implication du parlement dans ce champ. Au surplus, la relative opacité qui entoure la gestion de ces fonds dans les États étudiés<sup>1591</sup> recommande une surveillance étroite qui pourrait être organisée par le parlement. À contresens de ces arguments, c'est l'exclusion du parlement du champ des opérations sociales qui constitue la règle dans les États étudiés. Une telle situation témoigne de la faible emprise parlementaire sur certaines opérations financières publiques, en l'occurrence celles de la sécurité sociale.

Par ailleurs, il est à remarquer que, même en France où le parlement est compétent pour examiner les opérations sociales, il ne détient pas à leur égard un réel pouvoir de décision. En effet, il est admis que les lois de financement de la sécurité sociale<sup>1592</sup>,

---

<sup>1588</sup> En 2013, les prélèvements effectués pour le compte des administrations de sécurité sociale s'élevaient à 24,6% du PIB tandis que ceux effectués pour l'État s'établissaient à 14,5% du PIB. Cf. *Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*, annexé au projet de loi de finances pour 2013.

<sup>1589</sup> Caisse nationale de sécurité sociale (Bénin), *Compte de résultat prévisionnel pour 2015*.

<sup>1590</sup> Caisse nationale de sécurité sociale (Bénin), *Tableau comparatif des produits et des charges techniques pour 2014*.

<sup>1591</sup> À titre d'illustration, il est possible de rappeler les récentes dénonciations de malversations à la CNSS du Bénin. V. L. GAMAÏ, « Mauvaise gestion à la CNSS : déjà 2 milliards de perte selon Ajavon », *Journal La Nouvelle tribune*, 30 mai 2013, en ligne : <http://www.lanouvelletribune.info/index.php/actualite/une/14673-mauvaise-gestion-a-la-cnss-deja-2-milliards-de-perde-selon-ajavon>, consulté le 17 mai 2014.

<sup>1592</sup> Les lois de financement de la sécurité sociale existent en France depuis 1996. Elles ont été créées pour faire face aux difficultés de gestion concernant le financement de la sécurité sociale. Calquées sur le modèle

instruments législatifs au travers desquels il exerce cette compétence, n'ont pas de véritable portée normative. Elles ne peuvent, en principe, ni être contraignantes ni servir de fondement pour une action contentieuse<sup>1593</sup>. Cela est dû au fait qu'elles contiennent essentiellement des informations, des orientations, des objectifs... En réalité, plus que de permettre au parlement de prendre des décisions contraignantes, les lois de financement de la sécurité sociale mettent le parlement en capacité de suivre l'évolution des prélèvements et des dépenses effectuées dans le cadre de la sécurité sociale.

Malgré ce déficit de normativité, ces lois conservent une certaine utilité. Pour preuve, elles ont notamment permis, dans l'exemple français cité, d'établir un contrôle parlementaire annuel, étendu et effectif sur les finances de la sécurité sociale<sup>1594</sup>. Les États de l'Afrique occidentale francophone pourraient donc s'en inspirer. Les pouvoirs financiers du parlement en apparaîtraient plus consolidés.

Mais, même dans ce cas de figure, comme cela a été montré auparavant, l'incapacité décisionnaire actuelle du parlement demeurerait. Cette incapacité se manifeste également en ce qui concerne les opérations de trésorerie.

## **2- Les opérations de trésorerie**

Par définition, les opérations de trésorerie sont une partie des opérations financières de l'État qui ne figurent pas au budget. En cela, elles se distinguent des opérations budgétaires, c'est-à-dire des opérations ayant un caractère permanent, récurrent. En général, les opérations de trésorerie correspondent à de simples opérations de caisse (mouvements de fonds à l'interne) ou à des opérations de gestion de déséquilibres momentanés (emprunt pour couvrir un déficit ou placement pour rentabiliser un excédent).

---

des lois de finances, ces lois « déterminent les conditions générales de son équilibre financier (celui de la sécurité sociale), et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » (article 34 de la constitution française du 4 octobre 1958). La loi organique en question (n° 2005-881) a été adoptée et est en vigueur depuis le 2 août 2005. Elle présente plusieurs similitudes avec la LOLF de 2001, ce qui fait qu'elle a pu être désignée comme étant sa « sœur cadette » dans le domaine de la sécurité sociale. (A. LAMBERT, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 49).

<sup>1593</sup> « (...) si l'on exclut les dispositions normatives évoquées ci-dessus (celles fiscales), il est hors de doute qu'elles n'ont aucun caractère contraignant. Nous sommes dans le domaine d'un droit de l'aléatoire, d'un droit de l'orientation ou de la programmation. ». M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 118.

<sup>1594</sup> V. R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 371.

La directive de l'UEMOA portant lois de finances donne une vue assez précise de ces opérations. Suivant cette dernière, les ressources de trésorerie comprennent : « les produits provenant de la cession des actifs, les produits des emprunts à court, moyen et long termes, les dépôts sur les comptes des correspondants, et les remboursements de prêts et avances »<sup>1595</sup>. Quant aux charges de trésorerie, elles sont constituées par « le remboursement des produits des emprunts à court, moyen et long termes, les retraits sur les comptes des correspondants, et les prêts et avances »<sup>1596</sup>.

À cette étape, il est déjà possible de s'interroger sur la pertinence de l'inscription des prêts et avances au sein de la catégorie des opérations de trésorerie. Certes, le caractère temporaire de ces opérations peut inciter à vouloir les traiter en opérations de trésorerie, mais ce serait ne pas tenir compte de la subtile distinction qui peut parfois exister entre les opérations de trésorerie et les opérations à caractère temporaire. S'il est vrai que certaines opérations (les emprunts par exemple) peuvent relever des deux catégories, il est tout autant possible d'identifier des opérations qui relèvent uniquement de l'une des deux catégories (les cessions d'actifs par exemple).

Au demeurant, la définition que donne l'UEMOA des opérations de trésorerie conforte l'hypothèse d'une possible dissociation avec les opérations à caractère temporaire. En effet, ladite définition est focalisée sur la couverture du besoin de financement et non la durée des opérations en cause. Les opérations de trésorerie sont ainsi définies comme des « opérations financières qui concernent la couverture des besoins de financement de

---

<sup>1595</sup> Art. 27. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 30 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 12 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 41 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 26 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 27 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 27 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 27.

<sup>1596</sup> Art. 28. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 31 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 13 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 42 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 27 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 28 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 28 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 28.



l'État »<sup>1597</sup>. Au regard de cette définition, n'eut-il pas mieux fallu faire des opérations liées aux prêts et avances des opérations budgétaires ? Est-il certain que de telles opérations « concernent la couverture des besoins de financement de l'État » ? Il est permis d'en douter.

Traiter les opérations liées aux prêts et avances en opérations budgétaires aurait permis un meilleur contrôle de ces opérations par le parlement. De plus, aucun obstacle majeur ne s'oppose à l'intégration de ces opérations au budget<sup>1598</sup>. En effet, si concernant les emprunts par exemple, la nécessité d'une gestion souple et évolutive commande qu'ils soient traités comme des opérations de trésorerie<sup>1599</sup>, ce n'est pas tout à fait le cas des prêts et avances consentis par l'État ou des remboursements effectués dans ce cadre.

Par ailleurs, au niveau de la directive de l'UEMOA portant lois de finances ainsi que des textes financiers nationaux, la catégorie des opérations de trésorerie connaît une extension. En effet, l'ancienne directive de l'UEMOA relative aux lois de finances n'intégrait ni les produits provenant de la cession d'actifs ni les emprunts à moyen et long termes au sein des opérations de trésorerie<sup>1600</sup>. C'est désormais le cas. Une conception

---

<sup>1597</sup> 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*, op. cit., p. 91. V. aussi le commentaire de l'article 6 de la directive. *Ibid.*, p. 27.

<sup>1598</sup> V. la démonstration de P. AMSELEK, « La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie de l'État », *RFFP*, n° 51, 1995, p. 23 : « En réalité, les prêts et avances de l'État, même à court terme, ne peuvent en toute rigueur être assimilés à de pures opérations de trésorerie. Il ne s'agit pas, en effet, de placements momentanés de disponibilités de caisse provisoirement sans emploi, mais d'authentiques dépenses publiques d'aide financière en faveur des organismes publics ou privés bénéficiaires : en d'autres termes, on se trouve ici en présence, de la part de l'État, d'une politique délibérée de dépenses, conçue et réalisée indépendamment d'un état circonstanciel de trésorerie. Il n'y a aucune raison de ne pas comptabiliser ces opérations au budget et de les faire échapper au contrôle du parlement... ».

En ce qui la concerne, la France a fait l'option, avec la LOLF de 2001 (articles 3 et 5) de ranger les opérations liées aux prêts et avances au sein des opérations budgétaires. Ce choix était déjà implicitement présent au niveau de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Pour approfondir, v. M. BERMOND, in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., pp. 180-183.

<sup>1599</sup> V. P. AMSELEK, « Opérations budgétaires et opérations de trésorerie », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 19-20. V. aussi R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du "gouvernement général" », art. précité, p. 128 : « Il serait assez dérisoire de vouloir donner au parlement le pouvoir de légiférer sur les titres de la dette pour contraindre les marchés financiers à passer par ses conditions ».

<sup>1600</sup> UEMOA, *Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances*, art. 16 : « Outre les opérations de l'État décrites aux articles 5 et 8 ci-dessus, le Trésor public exécute, sous la responsabilité de l'État, des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent :

- a) des émissions et remboursements d'emprunts à court terme ;
- b) des opérations de dépôt, sur ordre et pour compte de correspondants... ».

large des opérations de trésorerie prévaut donc actuellement, avec pour conséquence une exclusion d'un plus grand nombre d'opérations financières du champ des opérations budgétaires.

Il faut cependant préciser que l'exclusion des opérations de trésorerie de la catégorie des opérations budgétaires ne signifie pas une absence totale d'examen par les parlements ouest-africains francophones. Ces opérations sont en effet inscrites dans les lois de finances annuelles. Mais, à la différence des opérations budgétaires, elles ne font pas l'objet d'une présentation et d'une autorisation suivant les règles budgétaires communes. L'emprise desdits parlements sur ces opérations est donc amoindrie.

Toutefois, avec l'avènement des textes financiers sur la performance, il faut convenir qu'il y a une extension des pouvoirs du parlement en ce qui concerne les opérations de trésorerie. Non seulement elles sont évaluées par le projet de loi de finances, mais elles sont également restituées, de manière synoptique, dans un tableau de financement situé dans la première partie de la loi de finances et approuvé par le parlement<sup>1601</sup>. De plus, « la variation nette de l'encours des emprunts à moyen et long termes qui peuvent être émis est plafonnée annuellement par une loi de finances »<sup>1602</sup>. Il y a donc une évolution sensible par rapport à l'ancienne situation où les lois de finances se contentaient d'autoriser le ministre chargé des finances<sup>1603</sup>, le gouvernement<sup>1604</sup> ou le

---

<sup>1601</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 27, 28 et 45. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 30, 31 et 48 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 12, 13 et 44 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 41, 42 et 47 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 26, 27 et 44 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 27, 28 et 45 ; et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 27, 28 et 44 ; et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 27, 28 et 45.

<sup>1602</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 27. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 30 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 12 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 26 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 27 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 27 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 27.

<sup>1603</sup> Art. 37 de la loi de finances béninoise pour 2015.

<sup>1604</sup> Art. 54 de la loi de finances burkinabé pour 2013.

président de la République<sup>1605</sup> à procéder à des emprunts, dans des conditions fixées par décret, afin d'assurer le complément de financement du budget.

Cette extension des pouvoirs parlementaires relatifs aux opérations de trésorerie ne doit cependant pas cacher la réalité. Celles-ci demeurent des opérations hors budget et leur nombre a été accru. Cela ne contribue évidemment pas à favoriser la prise, les concernant, de véritables décisions par les parlements lors du vote du projet de loi de finances.

Il est possible de rapprocher de cette situation celle de l'aide publique au développement octroyée aux États étudiés. Malgré l'implication grandissante des pays bénéficiaires dans la gestion de l'aide publique<sup>1606</sup>, une grande partie de cette aide continue d'être gérée hors du budget. En 2008, une étude de la Banque africaine de développement et de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) a montré que, dans la majorité des pays africains, au moins 25% des flux d'aide ne figuraient pas dans le projet de budget soumis au parlement<sup>1607</sup>. Les auteurs de l'étude reconnaissent que ce chiffre est optimiste et à relativiser compte tenu du caractère subjectif des données sur lesquelles il est fondé<sup>1608</sup>. La vérité serait plus alarmante. Cet état de choses est confirmé par la Conférence des ministres africains chargés des finances tenue en 2011<sup>1609</sup> et des études plus récentes<sup>1610</sup>

---

<sup>1605</sup> Article 3 de la loi de finances sénégalaise pour 2014, article 2 de la loi de finances ivoirienne pour 2013 et article 14 de la loi de finances nigérienne pour 2012.

<sup>1606</sup> V. J. AMPROU et alii, « Réformes des finances publiques africaines et nouveaux dispositifs de l'aide et d'allègement de la dette : risques et opportunités », *Revue AFCO*, n° 223-224, 2007, p. 28.

<sup>1607</sup> BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>1608</sup> Il s'agissait de réponses adressées par les administrations financières nationales suite à des questionnaires.

<sup>1609</sup> « Bien qu'une certaine partie de l'aide soit gérée par le biais de systèmes nationaux conformément aux engagements de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* de 2006 et du *Programme d'action d'Accra* de 2009, une autre partie plus importante de l'aide demeure toujours administrée par d'autres accords et reste opaque au niveau national, ce qui empêche l'intégration de l'information dans le processus budgétaire, perturbe les systèmes de gouvernance financière publique et compromet l'obligation de rendre compte nationale » (*sic*). Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine, *Déclaration sur la bonne gouvernance financière publique*, précitée, p. 6. Déjà, en 2005, l'ONU recommandait aux États africains, de faire plus d'efforts dans la budgétisation des aides qui leur étaient accordées. V. en ce sens, Economic Commission for Africa / United Nations, *Assessing public financial management and accountability in the context of budget transparency in Africa*, Addis-Abeba, 2005, p. 57.

<sup>1610</sup> En 2010, seuls 56,3% des dons effectivement accordés au Niger avaient été retracés dans la loi de finances. FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, *op. cit.*, p. 38. Au Burkina-Faso, en 2009, seuls 49,48% des dons effectivement reçus avaient été inscrits au budget. M. DEHOVE et alii, *Mesure de la performance du système de gestion des finances publiques au Burkina-Faso selon la méthodologie PEFA*, *op. cit.*, p. 201. De même, au Togo, malgré les dispositions textuelles en ce sens, une partie de l'aide publique au développement n'est toujours pas budgétisée. S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, *op. cit.*, p. 91

menées dans les États étudiés. Y sont notamment dénoncées les pratiques de contournement des systèmes budgétaires nationaux et celles induisant une faible prévisibilité des flux d'aide, avec pour conséquence une incapacité à les retracer en totalité dans la loi de finances de l'année.

De telles pratiques ne mettent pas le parlement en position de prendre des décisions sur ces opérations lors du vote du projet de loi de finances. Plus encore, au-delà des opérations financières publiques qui ne sont pas restituées dans le projet de budget, il est possible d'identifier des opérations qui, bien qu'étant régulièrement inscrites au budget, demeurent en réalité hors d'atteinte du parlement parce qu'elles font l'objet d'un traitement particulier.

## **B- Les opérations budgétaires à traitement particulier**

Il est possible d'en identifier deux types : les prélèvements non fiscaux (1) et les opérations relatives aux pouvoirs publics constitutionnels (2).

### **1- Les prélèvements non fiscaux**

La détermination de la nature fiscale ou non d'un prélèvement n'est pas toujours une chose aisée. La porosité des frontières entre les divers prélèvements suscite quelquefois des confusions<sup>1611</sup>. Cependant, de manière synthétique, on peut déduire de la jurisprudence coordonnée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État français qu'un prélèvement fiscal, c'est-à-dire une imposition de toute nature, est tout prélèvement obligatoire qui n'est ni une taxe parafiscale, ni une redevance, ni une cotisation de sécurité sociale<sup>1612</sup>.

---

<sup>1611</sup> On en veut pour preuve la variabilité des concepts utilisés pour désigner les prélèvements qui sont opérés dans le but d'assurer le financement des dépenses publiques et la concrétisation des diverses politiques publiques. Le vocabulaire en la matière est aussi riche qu'imprécis : impôt, taxe, surtaxe, droits, taxe parafiscale, cotisation, contribution, octroi, redevance... L'embaras de la doctrine transparaît dans l'opinion du professeur Loïc PHILIP qui écrivait à propos de la notion d'imposition de toute nature : « On ne dispose que d'une seule certitude : une imposition de toute nature est un prélèvement qui relève... de la compétence du législateur pour l'essentiel de son régime » (*sic*). Cité par J. BUISSON, « Le grand désordre des qualifications fiscales : l'exemple de la CSG », art. précité, p. 312.

<sup>1612</sup> M. BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 12e éd., Paris, LGDJ, 2014, p. 33 et J. L. ALBERT, *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 125-129.

Cette méthode a reçu dans la doctrine au moins deux appellations<sup>1613</sup>. L'une de ces appellations, l'« analyse éliminatoire », a été forgée par le professeur Robert HERTZOG ; l'autre, le « principe du tiers exclu », est une invention de monsieur Pierre RACINE. Dans les deux cas, la réalité traduite est la même : pour aboutir à la qualification d'imposition de toute nature, le juge procède progressivement à l'élimination des prélèvements dont la définition est suffisamment claire et stricte pour en permettre l'identification. Le mécanisme est relativement simple. Un prélèvement qui n'est pas une redevance, une taxe parafiscale ou une cotisation de sécurité sociale est une imposition de toute nature. Cette liste n'est pas exhaustive. Selon les situations, le juge y ajoute d'autres prélèvements<sup>1614</sup>.

N'étant pas des impositions de toute nature<sup>1615</sup>, les prélèvements précités sont soumis à un régime qui n'est que marginalement législatif. Cette absence de pouvoir décisionnaire du parlement les concernant se ressent particulièrement lors du vote du projet de loi de finances. Le cas des cotisations sociales, qui est accentué dans les États étudiés, avait déjà été abordé. Il reste, pour s'en convaincre, à examiner le cas des taxes parafiscales et celui des redevances.

La taxe parafiscale est, suivant la formule du professeur Louis TROTABAS, une « chauve-souris qui se prétend fiscale par son caractère obligatoire, tout en se soustrayant aux règles budgétaires et au droit commun de l'impôt »<sup>1616</sup>. Le droit financier de l'UEMOA la présente comme un prélèvement perçu dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs. Ce prélèvement est établi par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé<sup>1617</sup>.

---

<sup>1613</sup> Voir C. MBOUMBA, *Les impositions de toutes natures : contribution à l'étude de la théorie de l'impôt*, Thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin – Lyon 3, 2009, p. 25.

<sup>1614</sup> V. par exemple, CE, 26 mars 1999, Claude X., pour le cas des participations financières exigées pour la réalisation de parcs publics de stationnement.

<sup>1615</sup> Pour approfondir, on pourra lire L. PHILIP, « Impositions de toutes natures, redevances, cotisations sociales et prélèvements obligatoires », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 677-691 et J. P. CAMBY, « Les impositions de toutes natures : une catégorie sans critère ? », *Revue AJDA*, n° 5, 1991, pp. 339-350.

<sup>1616</sup> Cité par J. L. ALBERT, « Quelques réflexions sur la "mort" de la parafiscalité », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 3.

<sup>1617</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 9. Cette présentation de la taxe parafiscale est inspirée de celle de l'ordonnance française du 2 janvier 1959 (art. 4).

La création d'une taxe parafiscale ne ressort donc, en aucun cas, du parlement. Son intervention se limite à autoriser, le cas échéant, la perception de ladite taxe au-delà du 31 décembre de l'année de sa création<sup>1618</sup>. Les législations nationales des États membres de l'UEMOA (à l'exception de la Côte d'Ivoire<sup>1619</sup>) ayant déjà transposé la directive portant lois de finances reprennent ces dispositions à l'identique<sup>1620</sup>. Ce faisant, elles illustrent de manière assez topique l'incapacité décisionnaire du parlement relativement à certaines opérations financières publiques, incapacité qui est maintenue même avec l'avènement de la gestion budgétaire axée sur la performance<sup>1621</sup>.

On se rappelle qu'en France, cette incapacité du parlement à agir sur les prélèvements parafiscaux a été vivement critiquée<sup>1622</sup>. Cela a conduit, malgré les avantages qu'ils présentaient<sup>1623</sup>, à leur « fin consensuelle »<sup>1624</sup> lors de l'adoption de la LOLF de 2001.

---

<sup>1618</sup> *Ibid.*

<sup>1619</sup> Dans cet État, l'intervention postérieure du parlement n'est pas requise pour la perception de la taxe au-delà du 31 décembre de l'année de sa création. En revanche, cette intervention est exigée *a priori*. Le décret instituant la taxe parafiscale est adopté « après avis de la commission en charge des affaires économiques et financières du parlement » (art. 9 de la LOLF de 2014). Cependant, cet avis n'étant pas un avis conforme, il n'accorde pas de pouvoir décisionnaire au parlement.

<sup>1620</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 11 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 9 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 8 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 8 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 9 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 9.

<sup>1621</sup> Il est même possible d'affirmer qu'il y a eu, du point de vue du parlement, un recul par rapport aux anciens textes. En effet, ces derniers prévoyaient, dans certains cas, que les taxes parafiscales soient établies par la loi. C'était surtout le taux des taxes parafiscales à caractère économique qui devait être fixé par décret. V. l'article 5 de l'ancienne LOLF béninoise (1986). Dans le même sens, v. la LOLF du Burkina-Faso (art. 7) et celle de 1959 de la Côte d'Ivoire (art. 8).

<sup>1622</sup> « Ce régime (celui des taxes parafiscales) permettait au pouvoir réglementaire de créer des taxes en s'exonérant d'une autorisation préalable par le pouvoir législatif. Il était, sans conteste, l'exemple le plus caricatural de la rationalisation du parlementarisme qui fonde le début de la V<sup>e</sup> République. ». P. LAMY, in J. CAMBY, *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*, p. 381. « Elles (les taxes parafiscales) constituent une dérogation au principe de la légalité des impositions et sont, sur ce point, une adaptation apportée à l'article 34 de la constitution ». R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du parlement », art. précité, p. 303.

<sup>1623</sup> Les taxes parafiscales permettaient de fournir des ressources, plus ou moins stables, à des organismes dont l'utilité publique était avérée. Ce faisant, elles contribuaient au financement d'activités non prises en charge par le budget de l'État, mais, en réalité, souvent utiles pour le bien-être de la communauté.

<sup>1624</sup> J. L. ALBERT, « Quelques réflexions sur la "mort" de la parafiscalité », art. précité, p. 6.

Dans les États étudiés, la « mort de la parafiscalité »<sup>1625</sup> vécue en France ne s'est pas produite. À l'exception de la Guinée<sup>1626</sup>, tous les autres États ont conservé les taxes parafiscales dans leurs droits financiers. Certes, après l'année d'établissement, une autorisation parlementaire est exigée avant leur perception. Mais, cette autorisation demeure en pratique factice puisqu'elle est issue d'un examen souvent superficiel. Un ancien président du Sénat français a bien rendu compte de la situation : « Ne nous leurrions pas ; le seul moment où le parlement peut vraiment aller au fond des choses, c'est lorsqu'une disposition nouvelle lui est présentée ; après, faute de délais, il est souvent trop tard pour remettre en cause ce qui existe déjà »<sup>1627</sup>.

Dans le même sens, les redevances<sup>1628</sup> font l'objet d'un examen allégé de la part du parlement. Certes, elles sont prévues et évaluées par les lois de finances, mais le parlement ne se trouve pas à leur origine. Elles sont instituées par des décrets. La rédaction de la directive de l'UEMOA portant lois de finances et des LOLF des États étudiés est formelle sur ce point. Contrairement à celle de la LOLF française de 2001<sup>1629</sup>, elle ne laisse aucune possibilité de les instaurer par une voie autre que celle réglementaire (celle législative par exemple). Ainsi, « la rémunération des services rendus par l'État ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé »<sup>1630</sup>.

---

<sup>1625</sup> *Ibid.*

<sup>1626</sup> Ce choix reste cependant contrarié par l'absence d'une véritable alternative. En effet, le législateur guinéen substitue aux taxes parafiscales des impositions affectées. Mais, celles-ci sont limitées aux collectivités locales (art. 8 de la LOLF de 2012). Il aurait été souhaitable de les étendre aux autres personnes de droit public et aux personnes de droit privé exerçant des missions de service public. Cela aurait permis de recouvrir entièrement le vide créé par la suppression des taxes parafiscales.

<sup>1627</sup> C. PONCELET, « L'ordonnance relative aux lois de finances : une rigueur parfois nécessaire mais souvent excessive », art. précité, p. 40.

<sup>1628</sup> Un numéro entier (n° 118, 2012) de la *RFFP* est consacré aux redevances. On pourra lire aussi, sur le même sujet, J. P. CAMBY, « La redevance télévision : impôt, redevance, taxe parafiscale ou prix », *Revue AJDA*, n° 7/8, 1992, pp. 467-476.

<sup>1629</sup> Art. 4 : « La rémunération de services rendus par l'État *peut* être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ». C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>1630</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 10. République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 12 ; République du Burkina-Faso, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances*, art. 8 et 9 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 10 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 6 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 9 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 9 ;

De plus, et toujours contrairement à la LOLF française de 2001<sup>1631</sup>, il n'est prévu aucun mécanisme de ratification desdits décrets par le parlement. C'est encore un témoignage de la restriction des marges de manœuvre du parlement en ce qui concerne les redevances. Seuls deux États, le Bénin et la Côte d'Ivoire, font exception sur ce point. Au Bénin, le décret en question doit être approuvé dans la plus prochaine loi de finances<sup>1632</sup>. En Côte d'Ivoire, « la perception de ces rémunérations, au-delà du 31 décembre, doit être prévue par la loi de finances »<sup>1633</sup>.

En dehors de ces deux cas, le parlement exerce une compétence marginale concernant les redevances. Il n'institue pas leur perception en amont, et ne ratifie pas non plus les décrets les ayant institués en aval. Ce traitement particulier est étendu aux opérations concernant les pouvoirs publics constitutionnels.

## **2- Les opérations des pouvoirs publics constitutionnels**

L'effectivité du principe de la séparation des pouvoirs<sup>1634</sup> commande que chacun des pouvoirs identifiés jouisse d'une certaine autonomie<sup>1635</sup>. Sans cette autonomie, il ne lui serait objectivement pas possible d'exercer ses missions en toute indépendance et de constituer un contrepoids éventuel aux autres pouvoirs. Sur le plan financier, cette autonomie est décelable tant dans les modalités de gestion des opérations budgétaires des institutions constitutionnelles que dans l'attribution de leurs dotations lors du vote du projet de loi de finances.

---

République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 10 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 10.

<sup>1631</sup> Art. 4 : « Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée ».

<sup>1632</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 12.

<sup>1633</sup> République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 10. Cette situation est similaire à la condition des taxes parafiscales dans les autres États étudiés. Mais, l'usage du verbe « prévoir » (plutôt que de celui « autoriser ») interroge quant à la portée de cette disposition.

<sup>1634</sup> Ce principe est ici entendu dans son sens le plus large, incluant l'ensemble des institutions constitutionnelles.

<sup>1635</sup> Le Conseil constitutionnel français rappelle, à juste titre, que l'autonomie financière des pouvoirs publics « relève du respect de la séparation des pouvoirs ». Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001. En ce qui concerne particulièrement le parlement, v. X. BARELLA, « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RDP*, n° 4, 2013, pp. 843-866.



En effet, l'exécution de leurs opérations budgétaires révèle une large autonomie de ceux-ci<sup>1636</sup>. À l'instar des ministres, leurs ordonnateurs sont des ordonnateurs principaux<sup>1637</sup>. En pratique, le ministre chargé des finances est tenu de mettre à disposition les crédits ouverts à leur profit. En principe, il n'a plus ensuite d'autre rôle à jouer dans le processus de consommation de ces crédits. Quant aux comptables de ces institutions, ils sont généralement des agents choisis par les premiers responsables et qui leur sont hiérarchiquement subordonnés. En ce qui concerne le contrôle externe, sa quasi-absence est l'une des particularités de ces institutions. L'endo-contrôle est privilégié<sup>1638</sup>.

Pour en revenir à l'attribution des crédits lors du vote du projet de loi de finances, elle se déroule dans des conditions relativement souples. Le nécessaire respect de l'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels, qui est doublé d'une cordialité inter-institutionnelle, conduit à un examen parlementaire superficiel<sup>1639</sup>.

---

<sup>1636</sup> V. DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, CNRS éditions, 2000, pp. 259-306. Pour un exemple dans l'espace étudié, on pourra se référer aux propos du vice-président du Conseil constitutionnel sénégalais : « Il est reconnu au Conseil constitutionnel une autonomie budgétaire (*sic*) avec un compte spécial administré par le président. La gestion des crédits du Conseil est, elle aussi, retracée dans une comptabilité spéciale ; les dépenses effectuées échappent, par dérogation, aux règles relatives à la comptabilité de l'État : elles sont dispensées de visa ou de tout contrôle préalable. ». I. NDIAYE, « Le Conseil constitutionnel sénégalais », *Revue NCCC*, n° 45, 2014, p. 79.

<sup>1637</sup> Cf. *supra*, seconde partie, titre 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A.

<sup>1638</sup> La situation du parlement est symptomatique de cet état de choses. Ses comptes sont, le plus souvent, apurés par une commission interne, sous la réserve d'une hypothétique intervention de la juridiction financière. V. Assemblée nationale (Bénin), *Règlement intérieur*, art. 179-184 ; Assemblée nationale (Burkina-Faso), *Règlement intérieur*, art. 165 ; Assemblée nationale (Côte d'Ivoire), *Règlement intérieur*, art. 109 et Assemblée nationale (Niger), *Règlement intérieur*, art. 30.

De manière générale, l'éloignement du juge financier des comptes des pouvoirs publics apparaît préjudiciable au respect des bonnes pratiques. Mais, dans les États étudiés, il peut être perçu comme un compromis permettant de ne pas exposer des juridictions financières encore « fragiles » aux assauts des autres pouvoirs (en cas de conflits). C'est une situation probable au regard de la gestion financière de ces institutions qui n'est pas toujours orthodoxe. Pour approfondir cette question, on pourra lire D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, *op. cit.*, pp. 255-283.

<sup>1639</sup> En droit français, il semble que cette pratique d'examen superficiel remonte au 18<sup>e</sup> siècle, avec la création de la liste civile de Louis XVI, le 7 octobre 1789. L'idée était alors d'encadrer symboliquement le roi par la définition législative de ses moyens. Mais, synchroniquement, il fallait éviter de l'inciter à la rébellion en mettant en place de véritables contraintes dans la détermination de ses moyens. C'est ce qui justifiera plus tard l'absence d'examen approfondi des crédits en cause lors du vote du projet de loi de finances. V. V. DUSSART, « Le contrôle sur le budget de la présidence de la République : vers de nouveaux horizons ? », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 161-168.

En guise de confirmation de cette pratique, les LOLF des États étudiés<sup>1640</sup> ainsi que la directive de l'UEMOA portant lois de finances<sup>1641</sup> et la LOLF française<sup>1642</sup> créent un particularisme dans la présentation des crédits des institutions constitutionnelles. Ces dernières bénéficient d'une « spécialisation d'exception »<sup>1643</sup> qui conduit à présenter leurs crédits non pas par programmes, mais par dotations. Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel français, cette présentation « assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »<sup>1644</sup>. Dans la même perspective, ledit Conseil a évoqué, dans une décision ultérieure<sup>1645</sup>, « la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement ». Dès lors, sauf en ce qui le concerne, le parlement ne prend pas de véritable décision relativement à l'attribution des crédits budgétaires aux pouvoirs publics constitutionnels. Son rôle se rapproche plus de la ratification que de la décision.

La position de la présidence de la République est davantage renforcée sur ce plan. En dehors des crédits « communs » à tous les ministères et institutions, il est voté à son profit une masse de crédits pour des dépenses d'une nature particulière. Qualifiés de « fonds secrets »<sup>1646</sup>, « fonds spéciaux »<sup>1647</sup>, « caisse noire » ou « fonds politiques »<sup>1648</sup>, ces

---

<sup>1640</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 17 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 17 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 23 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 13 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 15 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 14 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 14.

<sup>1641</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 14 : « Font l'objet de dotations :

- les crédits destinés aux pouvoirs publics pour chacune des institutions constitutionnelles. Les crédits de la dotation de chaque institution constitutionnelle couvrent les dépenses de personnel, de biens et services, de transfert et d'investissement directement nécessaires à l'exercice de ses fonctions constitutionnelles... ».

<sup>1642</sup> République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 7.

<sup>1643</sup> Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 200.

<sup>1644</sup> Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. n° 25.

<sup>1645</sup> Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.

<sup>1646</sup> Pour approfondir (y compris les évolutions liées au contrôle de ces fonds en France), on pourra lire J. BUISSON et X. CABANNES, « Les fonds spéciaux et le droit public financier », *Revue Petites affiches*, n° 154, 2001, pp. 15-22 ; X. CABANNES, « La réforme des fonds spéciaux », *Revue Droit et défense*, n° 1, 2002, pp. 34-39 ; S. CURSOUX-BRUYÈRE, « Les fonds spéciaux : les zones d'ombre de la réforme », *Revue Petites affiches*, n° 4, 2006, pp. 3-9 ; M. GUILLAUME, « Parlement et secret(s) », *Revue Pouvoirs*, n° 97, 2001, pp. 75-76 et J. J. URVOAS et P. VERCHÈRE, *L'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Rapport d'information n° 1022, Sénat (France), 2013, pp. 60-72.

crédits sont destinés au financement de dépenses d'espionnage, de contre-espionnage, de propagande, etc. Ils ne sont pas soumis à la règle de la spécialité budgétaire puisqu'ils sont votés globalement par le parlement. Il s'ensuit que ce dernier n'en réalise qu'un examen allégé. Au surplus, l'utilisation de ces fonds est faite de manière discrétionnaire par leur destinataire. C'est ainsi qu'au Sénégal, « le président de la République ne rend compte de leur utilisation à aucune autorité comptable, et cette utilisation se fait en dehors de tout contrôle de la Cour des comptes »<sup>1649</sup>. Au Bénin, une tentative a été faite par la Chambre des comptes en vue d'obtenir des informations sur l'utilisation des fonds spéciaux. Cette tentative est restée infructueuse<sup>1650</sup>. Dans les États étudiés, les fonds spéciaux sont donc marqués par un libéralisme (qui frôle l'opacité) tant dans leur attribution que dans leur gestion.

Tout ceci ne signifie pas que les institutions constitutionnelles sont souveraines dans la détermination de leurs besoins financiers. Elles sont tenues d'adopter, dans ce cadre, un comportement raisonnable. Pour la Cour constitutionnelle du Bénin, ce comportement s'apprécie au regard de la situation économique globale de la nation. Ainsi, même le parlement ne saurait passer outre les exigences d'économie rendues obligatoires par cette situation et s'octroyer des dotations budgétaires en déphasage avec celle-ci<sup>1651</sup>.

---

<sup>1647</sup> Dans certains pays, l'expression « fonds spéciaux » traduit une autre réalité. C'est le cas en Île Maurice où elle désigne des fonds extrabudgétaires mis en place de manière exceptionnelle, par le parlement ou le ministre chargé des finances, pour faire face à certaines dépenses (catastrophes naturelles, interventions spécifiques à objectif social ou culturel...). Depuis 2008, cette catégorie est en expansion, posant des problèmes au regard de l'autorisation budgétaire (à laquelle ces fonds échappent parfois) et de la transparence dans la gestion des fonds publics (le contrôle de l'utilisation de ces fonds est plutôt « léger »). Pour approfondir, on pourra lire E. BOR, *Réforme budgétaire et gestion axée sur les résultats en Afrique subsaharienne : l'exemple de Maurice*, op. cit., pp. 23-30.

<sup>1648</sup> Cette dernière expression est propre au Sénégal. V. A. DIOUKHANÉ, *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, op. cit., p. 157.

<sup>1649</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>1650</sup> En témoigne ce passage d'un rapport de contrôle : « La juridiction, au cours de l'instruction, a souhaité disposer d'informations nécessaires pour l'appréciation des fonds spéciaux, en l'occurrence les modalités de leur création, les textes applicables, les structures bénéficiaires ainsi que les montants prévus et décaissés en 2010. Aucune réponse n'a été apportée à ces différentes préoccupations par le ministre en charge des finances. ». Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, op. cit., p. 99. Malgré la réitération de cette demande les années suivantes, le ministre chargé des finances a continué à l'ignorer. V. Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013*, op. cit., p. 87. V. aussi A. HOUNOGBE, *Le contrôle juridictionnel de l'exécution du budget au Togo*, Mémoire de master en droit, Université Cheick Anta Diop de Dakar, 2011, p. 42, en ligne : [http://data.over-blog-kiwi.com/0/50/35/07/201303/ob\\_0e0208\\_controle-juridictionnel-du-budget-au-togo.pdf](http://data.over-blog-kiwi.com/0/50/35/07/201303/ob_0e0208_controle-juridictionnel-du-budget-au-togo.pdf), consulté le 20 octobre 2014.

<sup>1651</sup> V. Cour constitutionnelle béninoise, décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, précitée. En comparaison, la Cour constitutionnelle gabonaise a adopté une approche différente. Elle s'est inscrite dans la

Sous cette seule réserve, les institutions constitutionnelles jouissent d'une pleine liberté dans la détermination de leurs moyens financiers, transformant l'examen de leurs opérations inscrites au budget en une formalité sans incidence majeure.

Globalement, à l'exception des opérations financières examinées jusqu'ici, toutes les opérations budgétaires sont en théorie sous l'emprise du parlement lorsqu'il vote le projet de loi de finances. Il peut les modifier, les remplacer ou les supprimer du budget à sa guise. Mais, à l'analyse, son pouvoir est beaucoup plus relatif. La réformation du projet qui lui est soumis s'avère non seulement difficile, mais peut être aussi vaine. Autrement dit, cette réformation apparaît problématique.

## **Paragraphe 2 : Une problématique réformation du projet de loi de finances**

Pour que l'exercice de modification du projet de loi de finances soumis au parlement conserve une certaine pertinence, il faut que le résultat puisse avoir une réelle incidence sur l'exécution budgétaire. Autrement, cet exercice serait vain. À l'examen des systèmes financiers des États étudiés, c'est plutôt à cette dernière conclusion qu'on aboutit. Les possibilités de modification de la loi de finances, en cours d'exécution, apparaissent trop larges pour que les modifications opérées par le parlement en amont conservent un quelconque sens (A). Au surplus, ces modifications ont été davantage rendues complexes avec les mutations opérées sous les auspices de la gestion budgétaire par la performance. En vérité, c'est que les choix budgétaires qui sont l'objet de ces modifications sont eux-mêmes devenus plus complexes (B).

### **A- De larges possibilités de remaniement du budget en cours d'exécution**

Ces possibilités avaient précédemment fait l'objet d'un examen détaillé<sup>1652</sup>. Il est apparu que le pouvoir exécutif disposait de nombreux moyens pour réformer l'autorisation budgétaire et qu'il ne se privait pas de les utiliser. Si avec l'avènement progressif de la

---

logique d'une autonomie financière « souveraine » du parlement. Pour elle, « l'autonomie financière octroyée à l'Assemblée nationale et au Sénat suppose que chacune de ces chambres dispose d'un budget spécial, distinct du budget général de l'État, et qu'elle en assure souverainement l'exécution et le contrôle à travers ses propres organes internes ; que ledit budget doit couvrir l'ensemble des organes résultant de l'autonomie administrative ». Décision n° 2/CC du 17 mars 1999. Toutefois, malgré cette affirmation juridictionnelle de l'autonomie financière du parlement, ses crédits continuent d'être inscrits dans la loi de finances. Pour approfondir, on pourra lire T. ONDO, *Le droit parlementaire gabonais*, Paris, L'harmattan, 2008, pp. 118-126.

<sup>1652</sup> Cf. première partie, titre 2, chapitre 1, section 2.

gestion budgétaire par la performance, il a pu être fait le constat d'une « liberté gestionnaire entravée »<sup>1653</sup>, ce constat ne permet nullement d'affirmer que la capacité du gouvernement à moduler l'autorisation budgétaire a été atteinte. Au contraire, la situation semble même évoluer en défaveur du parlement. Deux principaux éléments permettent de l'affirmer : le faible encadrement des modifications budgétaires en cours d'exécution et la fongibilité des crédits.

En effet, il était possible de s'attendre à ce que les textes financiers ouest-africains francophones de l'ère de la performance encadrent plus étroitement les modifications opérées par le gouvernement pendant l'exécution de la loi de finances. Cela aurait permis de donner un certain sens aux décisions que le parlement est supposé prendre lors du vote du projet de loi de finances. Concrètement, il n'en est rien. Dans le meilleur des cas, l'encadrement résultant des directives de l'UEMOA de 2009 et des textes nationaux subséquents est calqué sur l'ancienne pratique.

L'exemple des virements et transferts de crédits l'illustre bien. L'ancienne directive relative aux lois de finances imposait que les virements soient maintenus « dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés »<sup>1654</sup>. Avec la nouvelle directive, « le montant annuel cumulé des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser dix pour cent des crédits votés de ce programme »<sup>1655</sup>. Dans le même sens, les annulations et reports de crédits, ainsi que les avances demeurent sans véritable contrôle quantitatif.

À titre de comparaison, la LOLF française de 2001 prévoit un encadrement plus restrictif des virements. Il en résulte que « le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements ne peut excéder 2% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés »<sup>1656</sup>. Au-delà, les autres modifications budgétaires possibles sont aussi enfermées dans des limites quantitatives. Ainsi, le montant total des annulations de crédits ne saurait excéder 1,5% des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours<sup>1657</sup>. Le montant des crédits reportés, quant à lui, doit être inférieur à 3% des crédits initiaux du programme en

---

<sup>1653</sup> Cf. seconde partie, titre 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B.

<sup>1654</sup> UEMOA, *Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances*, art. 15.

<sup>1655</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 21.

<sup>1656</sup> République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 12.

<sup>1657</sup> *Ibid.*, art. 14.

cause<sup>1658</sup>. De même, le montant cumulé des crédits ouverts par décrets d'avances ne peut excéder 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année<sup>1659</sup>.

Assurément, de telles limitations quantitatives ne sont pas sans inconvénients. Il faut pouvoir déterminer avec précision les bases de calcul, les éléments à intégrer, ceux à exclure, etc<sup>1660</sup>. Mais, ces inconvénients restent mineurs au regard de l'enjeu et des avantages potentiels. Les reports de crédits, par exemple, entraînent une transfiguration quantitative de l'autorisation budgétaire. Leur encadrement est de ce fait justifié. C'est donc à juste titre que le Conseil constitutionnel français a vu dans cet encadrement une disposition « dont l'objet est d'assurer une exécution budgétaire conforme aux autorisations votées en loi de finances »<sup>1661</sup>. De plus, les pratiques observées relativement aux actes budgétaires modificatifs dans les États étudiés confortent cette position. Devrait-on, par exemple, laisser des décrets d'avances ouvrir des crédits à hauteur de 13% de ceux consentis initialement par le parlement<sup>1662</sup>?

Par ailleurs, il a été montré ci-devant que la fongibilité des crédits représentait l'une des innovations introduites par la budgétisation par programmes dans les systèmes financiers ouest-africains francophones. Cette fongibilité rend la ventilation des dépenses selon leur nature, telle qu'elle résulte des programmes figurant dans le projet de loi de finances, purement « indicative »<sup>1663</sup>. En d'autres termes, la seule fonction de cette présentation consiste à informer le parlement sur l'utilisation prévue des moyens demandés au niveau de chaque programme.

---

<sup>1658</sup> Il faut distinguer ici les crédits de personnel et les autres crédits du programme. Cette distinction se révèle importante en raison de la fongibilité asymétrique instituée par la LOLF. Le report des crédits de personnel est limité à 3% des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés. La même règle est applicable aux autres natures de crédits pris ensemble. République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 15.

<sup>1659</sup> Il s'agit des décrets d'avances pris en cas d'urgence, encore appelés « décrets d'avances gagés » (parce que la LOLF impose de procéder à des annulations pour couvrir les ouvertures de crédits qu'ils effectuent). Dans le cas des décrets d'avances relatifs à des situations d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, aucun plafond n'est fixé. République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 13.

<sup>1660</sup> Sur ces questions, les commentaires de P. DAUTRY et M. BERMOND, in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., pp. 91-115 se révèlent édifiants.

<sup>1661</sup> Décision n° 2001-448 du 25 juillet 2001, cons. n° 37.

<sup>1662</sup> Ce fut le cas au Burkina-Faso en 2001. V. Cour des comptes (Burkina-Faso), *Rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2011*, op. cit., p. 93.

<sup>1663</sup> P. LAMY in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., p. 59.

Même asymétrique, la fongibilité a d'importantes répercussions pratiques. L'une d'elles a trait au pouvoir d'amendement du parlement, et, partant, à sa capacité de décision lors du vote du projet de loi de finances. En effet, l'exercice du droit d'amendement par les parlementaires des États étudiés demeure confiné aux programmes budgétaires. Même à l'intérieur de ceux-ci, il demeure encadré. La « révolution » portée par l'article 47 de la LOLF française de 2001<sup>1664</sup> n'a pas eu lieu dans l'espace de référence. Aucun élargissement du droit d'amendement ne figure dans les textes des États étudiés.

De plus, les crédits étant fongibles à l'intérieur des programmes, l'interdiction est par ailleurs faite au parlement de « proposer (...) la création, (...) la suppression d'un programme... »<sup>1665</sup>. La conséquence immédiate, c'est que la modification de l'affectation des crédits au sein d'un programme se transforme en un exercice oiseux. Les gestionnaires publics ont, lors de l'exécution budgétaire, la possibilité d'y revenir sans autre forme de procès<sup>1666</sup> ; et comme les textes ne prévoient généralement pas dans l'architecture budgétaire une unité plus globalisante que le programme, c'est tout l'intérêt de l'exercice « laborieux »<sup>1667</sup> que constitue le droit d'amendement qui est mis en cause. Cet exercice est, sur un autre plan, rendu davantage complexe avec l'évolution des techniques fondant les choix budgétaires.

---

<sup>1664</sup> « Au sens des articles 34 et 40 de la constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ». Cet article a été vu comme transcrivant « l'équation fondamentale de la loi organique : une charge égale une mission ». A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Ve République*, op. cit., p. 293. En tout état de cause, cet article a permis d'élargir le droit d'amendement des parlementaires en définissant la mission comme son cadre d'exercice. Autrement dit, les parlementaires français sont désormais habilités à apporter des modifications aux crédits inscrits dans les programmes, mais, plus encore, à modifier l'affectation des crédits entre programmes d'une même mission. Il faut bien apprécier la portée de cette ouverture sur l'effectivité des amendements opérés. La fongibilité étant applicable uniquement au sein d'un programme, les modifications apportées par les parlementaires aux périmètres des programmes devraient être contraignantes pour les gestionnaires lors de l'exécution budgétaire.

<sup>1665</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 59. République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 62 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 58 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 59 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 58 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 59.

<sup>1666</sup> Sous la réserve du respect de l'asymétrie de la fongibilité.

<sup>1667</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2, section 2, paragraphe 1, B.

## B- Une complexification des choix budgétaires

« En fait, l'aspect "législatif" du projet de loi de finances n'existe plus. Le budget n'est plus une loi, mais un instrument de l'action du gouvernement. »<sup>1668</sup>. Cette opinion, qui traduit bien l'état des évolutions financières des sociétés contemporaines, prend un relief particulier avec l'avènement des systèmes de budgétisation par la performance. On sait que l'une des caractéristiques essentielles de ce mode de budgétisation est la recherche de la rationalité. Plus précisément, la rationalité économique devient le fondement essentiel des décisions budgétaires. En d'autres termes, « la légitimité de l'action étatique repose non plus seulement sur le suffrage universel, mais dépend aussi de son efficacité »<sup>1669</sup>.

Cette dépolitisation des décisions financières publiques ne se manifeste pas qu'en matière budgétaire. Elle n'atteint pas non plus que le parlement. En vérité, son impact est bien plus grand. Elle signe une scission entre deux catégories d'acteurs intervenant dans l'édition des décisions de politique publique, à savoir « l'expert » et le « politique ».

Concrètement, on assiste à un affaïssement de la légitimité, et donc de la capacité de décision du politique. Corrélativement, il y a une montée en puissance de l'expert<sup>1670</sup>. Divers exemples permettent de l'illustrer. Pour en rester à un thème qui a déjà été abordé, il a été remarqué, en France, que la mise en œuvre de la LOLF de 2001 a été essentiellement l'objet de textes sans valeur législative ou réglementaire (notes, guides, circulaires...). Quelquefois, la normativité des textes utilisés apparaissait même douteuse<sup>1671</sup>. Cette pratique a été interprétée comme une revanche du gestionnaire sur le

---

<sup>1668</sup> M. LASCOMBE, « Le parlement et la loi de finances », art. précité, p. 324.

<sup>1669</sup> J. P. DUPRAT, « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », art. précité, p. 10.

<sup>1670</sup> Cette montée en puissance pose la question de la responsabilité desdits experts. « Lorsque des experts, qui conseillent les politiciens, ou prévalent contre eux, font des erreurs, qui est responsable ? (...) Les experts s'attribuent parfois le mérite des périodes de réussite (...), les attribuant à une meilleure conduite de la politique, mais ils rejettent la faute sur d'autres lorsque l'économie entre en récession. ». D. HEALD, « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », *RISA*, n° 1, vol. 78, 2012, p. 42.

<sup>1671</sup> « La plupart des règles de modernisation de la gestion publique ont été mises en œuvre à partir de textes sans valeur juridique, comme par exemple des notes d'orientation, des guides ou des documents de travail, généralement validés par le COPIL des DAF ». D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, op. cit., p. 21.



politique. Elle a été dénoncée par plusieurs auteurs dont les professeurs Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE<sup>1672</sup>.

En matière de décision budgétaire, le « conflit » entre les experts et les hommes politiques est un thème ancien. Il transparaissait déjà dans l'œuvre de Gaston JÈZE<sup>1673</sup>. Ce dernier suggérait alors une prééminence du politique. Le rôle des techniciens en ce domaine, bien que considérable, était perçu comme n'étant « pas exclusif (...), (et même plutôt) secondaire »<sup>1674</sup>. Plus récemment, ce thème a été repris par d'autres auteurs<sup>1675</sup>, mais avec un renversement de perspective. Les positions les plus extrêmes envisagent même les bénéfices d'un retrait du pouvoir de décision budgétaire aux hommes politiques afin de le confier à des experts<sup>1676</sup>.

Dans le même sens, les développements récents en font un thème d'actualité se retrouvant dans les cadres financiers nationaux, et même au-delà. L'exemple de l'Union européenne est à cet égard particulièrement illustratif. La gestion de la crise des déficits publics, ces dernières années, a donné lieu à des prises de position parfois contradictoires<sup>1677</sup> des technocrates et des hommes politiques.

---

<sup>1672</sup> M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « La maîtrise de la production des normes », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, la conduite du changement : actes de la troisième université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2007, pp. 47-60 et 65. V. aussi F. AKHOUNE, *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique : commentaire du décret du 7 novembre 2012*, op. cit., pp. 86-87. Ce dernier souligne que les budgets opérationnels de programme et les unités opérationnelles, composantes essentielles des programmes budgétaires prévus par la LOLF de 2001, n'ont acquis « une assise juridique » qu'avec l'adoption, en 2012, du règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>1673</sup> G. JÈZE, « Aspect politique des problèmes financiers », *RSLF*, 1928, pp. 26-46. V. aussi J. MOLINIER, « L'apport de Gaston JÈZE à la théorie des finances publiques », art. précité, pp. 67-68.

<sup>1674</sup> G. JÈZE, « Aspect politique des problèmes financiers », art. précité, p. 26.

<sup>1675</sup> Ce thème apparaît particulièrement dans les travaux du professeur Michel BOUVIER. V. entre autres, « Les avatars de la légitimité du processus de décision financière publique », art. précité, pp. 17-25 ; et « Nouvelle gouvernance financière publique et transformations du pouvoir politique », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 58-65.

<sup>1676</sup> Pour A. SCHICK, « Vingt cinq années de réforme budgétaire », art. précité, p. 105, les décisions budgétaires seraient plus rationnelles si elles « étaient prises par des experts et non par des responsables politiques ». V. aussi M. BOUVIER, « Nouvelle gouvernance financière publique et transformations du pouvoir politique », art. précité, p. 60. Cette position qui envisage le retrait du pouvoir de décision budgétaire aux hommes politiques convoque souvent l'argument de la pratique en matière monétaire. On sait le pouvoir acquis dans ce domaine par les technocrates à travers l'érection de banques centrales indépendantes du pouvoir politique.

<sup>1677</sup> « Dans un jeu routinier de stigmatisation croisée, les “techniciens” accusent le politique d'être “inconscient, irresponsable et politicien”, et le politique, qui s'affirme volontiers envers et contre “les clous” du pacte de stabilité et de croissance, accuse les services de la Commission européenne, chargée du rappel à

Cette concurrence des deux types de légitimité (celle politique fondée sur le suffrage universel et celle technocratique fondée sur l'efficacité) ne doit pas être perçue comme une fatalité. Des mécanismes devraient être mis en place afin de les faire cohabiter. Cela est d'autant plus important que ces deux types de légitimité reposent sur des fondements solides et sont complémentaires. De plus, bien que les choix technocratiques soient de plus en plus prisés, leur validation par les politiques est indispensable à leur mise en œuvre.

En tout état de cause, il est difficile de soutenir à l'heure actuelle, avec toutes les mutations précitées, que les décisions budgétaires sont le reflet intact de l'opinion des hommes politiques, et encore moins des parlementaires. De manière singulière, avec le développement de la budgétisation axée sur la performance, « l'autorisation de dépenser n'est plus l'objet même de la décision budgétaire, mais une de ses conséquences »<sup>1678</sup>. La tâche du parlement lors du vote du projet de loi de finances n'en devient que davantage compliquée. Comment peut-il aisément justifier, par exemple, le refus de la construction d'une école ou d'un centre de santé dans un quartier défavorisé, d'une centrale hydraulique pour des populations qui en ressentent quotidiennement le besoin, etc. ? Plus encore, le regroupement des crédits au sein d'unités globalement cohérentes, et qui sont destinées à mettre en œuvre une politique publique, rend davantage risquée toute action sur eux. En clair, le parlement peut-il agir sur certains de ces crédits sans mettre en péril la politique publique concernée ?

Ainsi, la technicisation des choix budgétaires a achevé de dissiper l'illusion d'un pouvoir décisionnaire du parlement lors de la délivrance des autorisations budgétaires<sup>1679</sup>. En réalité, son rôle est désormais orienté vers la délibération. Les textes lui garantissent à cet effet les moyens d'une information fiable.

---

l'ordre permanent, d'être "froids, rigides et imperturbables" ». Journal *Le Figaro*, cité par B. LEMOINE, « Entre fatalisme et héroïsme : la décision politique face au problème de la dette publique (2003-2007) », *Revue Politix*, n° 82, 2008, p. 122.

<sup>1678</sup> Ministère de l'équipement et du logement (France) cité par W. BAUDRILLART, « "Le budget de programmes" de l'équipement et du logement », art. précité, p. 123.

<sup>1679</sup> « Il est certain, par exemple, que la pénétration de la technocratie dans le droit budgétaire réduit la maîtrise politique du budget par les parlements ». L. TROTABAS et J. M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique, op. cit.*, p. 15.

## **Section 2 : L'information fiable, garantie d'une meilleure délibération**

En 1996, à l'occasion d'un colloque organisé sur les relations entre le parlement et la Cour des comptes, monsieur Philippe SEGUIN, alors président de l'Assemblée nationale française, défendait l'idée suivant laquelle le parlement ne pouvait être « le lieu où sera éventuellement imposée une politique alternative de celle de l'exécutif »<sup>1680</sup>. En revanche, il devait être « le lieu où la politique du gouvernement sera expliquée, débattue ou, le cas échéant, infléchié ; celui aussi où le gouvernement sera forcé de s'expliquer sous la pression de l'opposition ou pour répondre à l'inquiétude de la majorité. »<sup>1681</sup>. Il mettait ainsi en avant le rôle délibérant du parlement. Cette position, à un moment où les effluves de la souveraineté parlementaire ne s'étaient pas encore totalement dissipés, pouvait paraître curieuse. Mais, l'évolution financière récente semble la conforter. Le parlement délibère plus qu'il ne décide en matière budgétaire. Il se situe beaucoup plus dans « une logique d'optimisation de la décision »<sup>1682</sup>.

Cette situation est constatée et réaffirmée par les législations financières des États étudiés. Afin de lui permettre de délibérer au mieux sur les projets de lois de finances, elles prévoient qu'il lui soit fourni une information relativement fiable. La fiabilité de cette information est garantie par sa quantité, mais aussi par sa qualité. Autrement dit, non seulement l'information en direction du parlement est amplifiée (paragraphe 1), mais il pèse sur cette information une obligation de sincérité (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : L'amplification de l'information en direction du parlement**

Il s'agit d'une amplification avérée (A). Elle transparaît clairement dans les textes organisant la gestion des finances publiques dans les États étudiés. Néanmoins, sur certains points, le sentiment est celui d'un manque d'approfondissement de cette volonté d'amplification informationnelle. L'amplification apparaît donc inachevée (B).

---

<sup>1680</sup> P. SEGUIN, « Avant-propos », *RFFP*, n° 59, 1997, p. 13.

<sup>1681</sup> *Ibid.*

<sup>1682</sup> R. HERTZOG, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », art. précité, p. 23.

## A- Une amplification avérée

Elle se manifeste à travers deux principaux éléments. D'abord, il y a l'institutionnalisation d'un débat d'orientation budgétaire (A). Ensuite, il y a l'enrichissement de l'information mise à la disposition du parlement lors du vote du projet de loi de finances de l'année (B).

### 1- L'institutionnalisation d'un débat d'orientation budgétaire

Prévu à l'article 57 de la directive de l'UEMOA portant lois de finances<sup>1683</sup> et repris par les législations nationales<sup>1684</sup>, le débat d'orientation budgétaire (DOB) est un moment privilégié de dialogue entre les pouvoirs législatif et exécutif relativement à la politique choisie par ce dernier et qui sera transcrite dans la loi de finances de l'année. Il porte, au principal, sur le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle, accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses. Son objectif est de permettre au parlement de découvrir un peu plus tôt dans l'année une esquisse du projet de loi de finances de l'année suivante, celui-ci étant replacé dans son contexte économique.

En cela, le DOB constitue une innovation importante dans les États étudiés. Certes, dans au moins l'un de ces États, le Sénégal, une telle pratique existait depuis longtemps<sup>1685</sup>. Le premier débat d'orientation budgétaire a eu lieu le 16 août 1999. Mais,

---

<sup>1683</sup> « Ces documents sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire au parlement au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année ».

<sup>1684</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 59 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 55 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 56 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 57 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 56 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 57. V. aussi République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 15. Dans ce dernier État, il est précisé que ce débat peut donner lieu à un vote. Mais, les implications de ce vote ne sont pas décrites.

<sup>1685</sup> Son avènement a été permis par une modification (en date du 26 avril 1999) du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Par suite, « (...) depuis 2003, on observe, au Sénégal, une participation du parlement à la phase de préparation avec la tenue par le gouvernement d'une conférence d'orientation budgétaire à l'Assemblée nationale avant l'ouverture de la session budgétaire ». M. DIAGNE, « De l'influence du droit communautaire de l'UEMOA sur les finances publiques sénégalaises », art. précité, p. 7.

ce débat était limité<sup>1686</sup>. Il est à souhaiter que l'inscription dans les LOLF puisse lui permettre de se régénérer et de s'affirmer.

C'était d'ailleurs l'un des objectifs visé par le législateur organique français de 2001<sup>1687</sup>. En effet, en France, le DOB<sup>1688</sup> est une pratique relativement ancienne. Le premier débat de ce type a eu lieu à l'Assemblée nationale en avril 1990. Il fut alors considéré comme « une novation dans le mécanisme parlementaire »<sup>1689</sup>, « une grande première dans l'histoire parlementaire »<sup>1690</sup>. Il fut ensuite renouvelé chaque année depuis 1996, à l'exception des années 1997 et 2002 où des événements politiques majeurs n'ont pas permis sa tenue<sup>1691</sup>. L'insertion dans la LOLF de 2001 portait donc le projet de la consécration de cette pratique.

Du point de vue de ses effets, le DOB, tel que mis en place dans les États ouest-africains francophones, est censé permettre une meilleure délibération parlementaire sur le projet de loi de finances de l'année suivante. En effet, son positionnement à « la fin du deuxième trimestre de l'année »<sup>1692</sup> est assez significatif. Les parlementaires pourront alors aborder plus sereinement l'examen du projet de loi de finances. De plus, ils peuvent, par ce

---

<sup>1686</sup> « Les débats d'orientation budgétaire organisés sont dénués d'intérêt pour la plupart des députés qui n'y comprennent pas grand-chose ». I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, op. cit., p. 51. L'auteur semble voir dans « le niveau de la plupart des députés » une des explications de cette situation. On peut y ajouter l'absence de consécration expresse de ce débat par la LOLF sénégalaise de 2001.

<sup>1687</sup> Art. 48 : « En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le parlement, le gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (...). Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. ».

<sup>1688</sup> Pour approfondir le sujet du DOB en France, on pourra lire H. MESSAGE et alii, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, op. cit., pp. 27-33. Il convient également de signaler que, depuis 2006, en France, le débat d'orientation budgétaire est couplé avec le débat d'orientation des finances sociales, donnant lieu à un « débat d'orientation des finances publiques ». Ce couplage est fondé sur l'article LO111-5-2 du code de sécurité sociale (repris de l'article 6 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale) qui dispose qu'« en vue de l'examen et du vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le parlement, le gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur les orientations des finances sociales (...). Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ce débat peut être concomitant du débat prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. ».

<sup>1689</sup> L. FABIUS cité par H. MESSAGE et alii, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, op. cit., p. 28.

<sup>1690</sup> M. CHARASSE cité *ibid.*

<sup>1691</sup> Il s'agissait respectivement d'une dissolution de l'Assemblée nationale et d'un changement de gouvernement.

<sup>1692</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 57.

biais, exercer une certaine influence sur les choix gouvernementaux qui, à ce moment précis, n'ont pas encore pris une forme définitive. Les objections faites par les parlementaires à cette occasion pourront constituer des directives utiles pour un gouvernement soucieux de désamorcer de futures contestations de son projet de loi de finances<sup>1693</sup>.

Il faut toutefois préciser que ces objections ou recommandations ne sont nullement contraignantes pour l'exécutif<sup>1694</sup>. Le guide didactique d'application de la directive de l'UEMOA portant lois de finances précise bien, de manière quelque peu comminatoire d'ailleurs, que « le débat d'orientation budgétaire ne doit pas remettre en cause le monopole du gouvernement de présenter le projet de loi de finances de l'année ni même instituer une sorte de participation directe du parlement au processus d'élaboration de la loi de finances. Il s'agit plutôt d'organiser une sorte de consultation du parlement sur les choix du gouvernement et de lui permettre d'indiquer ses préférences et ses réticences. »<sup>1695</sup>.

Nonobstant cette limite, le DOB constitue une avancée dans les États étudiés. En organisant « une association pour avis du parlement à l'élaboration du budget »<sup>1696</sup>, il met ce dernier en mesure de mieux comprendre les choix gouvernementaux. Il lui permet même d'influencer éventuellement certains de ces choix. C'est en raison de tout cela que le DOB a pu être perçu comme l'un des mécanismes d'un « contrôle parlementaire de la préparation »<sup>1697</sup> du budget.

La conséquence de l'institutionnalisation du DOB, c'est que la délibération lors du vote du projet de loi de finances initiale gagne en qualité. Rapportée au reflux du pouvoir de décision du parlement en matière budgétaire, on peut convenir qu'il s'agit d'une mesure bienvenue. Elle devrait contribuer à apporter un début de solution au « problème du budget

---

<sup>1693</sup> « S'il n'y a pas là un partage de l'initiative de la loi de finances, on peut tout de même y voir une possibilité réelle offerte au parlement de s'informer et de chercher, en exprimant clairement ses envies, à influencer sur le travail gouvernemental ». G. PROTIÈRE, « Parlement et dépenses publiques », art. précité, p. 3.

<sup>1694</sup> « Il ne s'agit nullement de porter l'Assemblée nationale au même niveau que le gouvernement à ce stade de la procédure ». P. N'DRI-THEOUA, « Le "rééquilibrage" des pouvoirs dans la procédure budgétaire en Côte d'Ivoire », art. précité, p. 136.

<sup>1695</sup> 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*, op. cit., p. 7.

<sup>1696</sup> M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, op. cit., p. 321.

<sup>1697</sup> J. L. ALBERT, *Finances publiques*, op. cit., p. 380.

à prendre ou à laisser »<sup>1698</sup> auquel font face beaucoup de parlements, dont ceux de l'espace de référence.

Il peut cependant être regretté que le positionnement temporel de ce débat ne permette pas au parlement d'être en possession du maximum d'informations actualisées sur les exécutions budgétaires précédentes avant son déroulement. En effet, à la fin du deuxième trimestre de l'année, les parlements ouest-africains francophones ne disposent généralement pas encore des données d'exécution du budget précédent. Ni le projet de loi de règlement ni le rapport de la Cour des comptes ne sont encore transmis aux parlements. Les textes prévoient une transmission plus tardive de ces documents. Elle est supposée avoir lieu vers la fin de l'année suivante, et, dans le meilleur des cas, « au plus tard, le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte »<sup>1699</sup>.

Concrètement, la situation est la suivante : les principales données d'exécution du budget précédent ne sont disponibles que vers le mois d'octobre tandis que le débat d'orientation budgétaire est prévu aux environs du mois de juin. Les parlementaires devront donc se contenter pour ce faire des résultats d'exécution des budgets vieux d'au moins deux ans. Bien entendu, ils disposeront également des documents de programmation prévus qui, eux, seront actualisés.

Ce problème de décalage temporel des informations fournies a été résolu en France par la fixation d'un calendrier qui semble plus adéquat. Le projet de loi de règlement et les documents afférents sont reçus au parlement « avant le 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte »<sup>1700</sup>. Il s'ensuit que, lors du DOB, généralement en juin ou au début du mois de juillet, les parlementaires français sont en possession d'une information riche et actualisée. Cette information bénéficie également d'une plus grande présomption de fiabilité puisque provenant, en partie tout au moins, d'un organe indépendant du pouvoir exécutif<sup>1701</sup>.

En revanche, contrairement à la situation en France, le DOB est obligatoire dans les États étudiés. La formulation des dispositions concernées ne fait aucunement cas d'une

---

<sup>1698</sup> F. ROBERT, « La rénovation des pouvoirs du parlement », art. précité, p. 79.

<sup>1699</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 63.

<sup>1700</sup> République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 46.

<sup>1701</sup> La Cour des comptes notamment.

faculté laissée à la discrétion du gouvernement. Il y a donc une différence sensible avec la France où ce débat n'a justement pu être institué que parce qu'il était facultatif<sup>1702</sup>. Ce caractère obligatoire du DOB est à mettre à l'actif des législateurs ouest-africains francophones. Encore faudrait-il cependant que l'exécutif fournisse l'ensemble des informations nécessaires à son déroulement. Ce ne fut pas le cas au Sénégal en ce qui concerne les années 2012 et 2013<sup>1703</sup>

De même, il importe que les parlementaires fassent de ce débat un moment de compréhension et d'analyse des choix gouvernementaux dans l'optique d'une meilleure délibération sur le projet de loi de finances. Ce dernier objectif, quant à lui, est également visé à travers l'enrichissement de l'information mise à la disposition du parlement au moment d'examiner le projet de loi de finances.

## **2- L'enrichissement de l'information budgétaire**

La densification de l'information parlementaire lors de l'examen et du vote du projet de loi de finances représente certainement l'un des traits caractéristiques des nouveaux modes de budgétisation. De manière significative, la LOLF française y consacre un chapitre<sup>1704</sup> d'une dizaine d'articles. Une telle mise en évidence du souci d'information des parlementaires n'est pas présente dans les textes financiers ouest-africains francophones. Il n'en demeure pas moins que ces derniers sont empreints de la même philosophie.

Pour preuve, ils accroissent considérablement le volume des documents devant accompagner le projet de loi de finances de l'année. Ainsi, par rapport à l'ancienne directive<sup>1705</sup>, la nouvelle directive portant lois de finances<sup>1706</sup> de l'UEMOA exige la

---

<sup>1702</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 344. V. aussi République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 48, précité. De même, le Conseil constitutionnel a, dès l'origine de la LOLF, rappelé que l'absence de ce débat ne saurait empêcher l'examen de la loi de finances. Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 89 : « Considérant, toutefois, qu'une éventuelle méconnaissance de ces procédures (au nombre desquelles se trouve l'organisation du DOB) ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci... ».

<sup>1703</sup> V. A. DIOUKHANÉ, *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, op. cit., p. 80.

<sup>1704</sup> Chapitre 1 du titre V : De l'information.

<sup>1705</sup> Art. 33.



production de nouveaux documents comme le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle, les documents de programmation pluriannuelle des dépenses<sup>1707</sup>, la stratégie d'endettement de l'État, un tableau des recettes<sup>1708</sup>, des tableaux matriciels de présentation des dépenses en fonction de classifications croisées (administrative, fonctionnelle et économique), un tableau récapitulatif des programmes pour chaque ministère, des annexes dédiées à la présentation des crédits et des emplois pour chaque budget annexe et chaque compte spécial du trésor, des annexes présentant, par programmes ou dotations, le montant des crédits ventilés par nature de dépenses. Cette dernière catégorie d'annexes est accompagnée des projets annuels de performance.

Ces projets sont « l'illustration la plus visible de l'introduction de la mesure de la performance des politiques publiques »<sup>1709</sup>. Ils font apparaître, pour chaque programme, les objectifs fixés, les indicateurs pour les apprécier, et plusieurs autres paramètres de formulation. Plus exactement, les projets annuels de performance fournissent des informations aussi diverses que la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance ; la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure ; l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement et la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés<sup>1710</sup>.

---

<sup>1706</sup> Art. 46. *Idem* dans République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 49 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 45 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 45 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 46 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 45 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 46. V. aussi République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 48 et 49.

<sup>1707</sup> La nouveauté dans la production de ces deux documents tient plus au formalisme qui leur est désormais attaché. Leur contenu est davantage précisé et cette production a un caractère obligatoire. Sinon, il est possible de rapprocher de ces documents les tableaux des opérations financières de l'État, les CDMT et budgets annexes qui sont produits, dans certains des États étudiés, depuis le début des années 2000.

<sup>1708</sup> La directive de 2009 n'exige plus, comme l'ancienne directive (art. 33), la production de « la liste complète et l'évaluation des taxes parafiscales destinées à financer l'activité de certains organismes publics, commerciaux ou industriels ». Rapporté au maintien du système des taxes parafiscales dans l'espace de l'étude, cela peut paraître curieux. C'est, en réalité, que le tableau des recettes est désormais censé récapituler l'ensemble des recettes de l'État, y compris les taxes parafiscales et les impositions affectées.

<sup>1709</sup> M. SIMMONY, « La démarche de performance dans le cadre des finances publiques », art. précité, p. 25.

<sup>1710</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 46.

Au-delà de cette masse de documents, qui est non exhaustive<sup>1711</sup>, les textes inscrivent désormais l'information parlementaire dans un cadre plus contraignant. L'ancienne directive portant lois de finances de l'UEMOA était plutôt circonspecte sur la question des annexes budgétaires. Elle faisait prévaloir un souci d'exigence minimale vis-à-vis du gouvernement. Par conséquent, ce dernier avait la faculté de produire ou non<sup>1712</sup> certaines annexes budgétaires. Avec la nouvelle directive portant lois de finances, cette faculté disparaît. Toutes les annexes au projet de loi de finances sont désormais conçues comme obligatoires<sup>1713</sup>, même celles auparavant facultatives<sup>1714</sup>.

L'information parlementaire est également élargie aussi bien temporellement que matériellement. En effet, s'inspirant des mutations des grands principes budgétaires consécutives à la gestion par la performance, la directive portant lois de finances met un accent particulier sur la pluriannualité et la vision consolidée des finances publiques. Le premier point avait fait l'objet de développements antérieurs<sup>1715</sup>. En ce qui concerne le second point, il convient de retenir que le parlement est renforcé dans sa capacité à apprécier l'état des relations entre les finances de l'État et celles des autres organismes publics. En témoigne l'exigence de faire approuver par une loi de finances tous les concours financiers de l'État aux organismes publics, quelle que soit leur forme<sup>1716</sup>.

---

<sup>1711</sup> Certaines LOLF ajoutent que le projet de loi de finances est accompagné « (...) de toute autre annexe destinée à l'information et au contrôle du parlement ». V. par exemple, République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 45.

Il est à noter que les parlementaires ont la possibilité de créer, eux-mêmes, ces annexes supplémentaires. Ils pourraient le faire à travers un amendement lors du vote du projet de loi de finances. En effet, les textes de certains États étudiés autorisent expressément les amendements relatifs au contrôle des finances publiques. V. République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 57. C'était aussi le cas en Côte d'Ivoire jusqu'en 2014 (République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances*, art. 40).

<sup>1712</sup> Cette faculté concernait le bilan financier de l'État, les tableaux de financement synthétiques de l'État et du secteur public administratif, et le plan de trésorerie. UEMOA, *Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances*, art. 33.

<sup>1713</sup> Il faut nuancer le propos. On sait que le Conseil constitutionnel français, à l'occasion de l'examen de la LOLF de 2001 (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. n° 75, 79 et 89), a estimé que la non-présentation ou la présentation tardive de certains documents exigés en annexe au projet de loi de finances ne sauraient faire obstacle à l'examen de celui-ci par le parlement. Il l'a rappelé dans la décision n° 2005-517 DC du 7 juillet 2005, cons. n° 6 : « Un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ou une méconnaissance des procédures précitées ne sauraient faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances ». On peut valablement supposer que la même règle s'appliquera, le cas échéant, dans les États étudiés, sous peine de mettre en péril la continuité de la vie nationale.

<sup>1714</sup> C'est le cas, par exemple, du plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'État.

<sup>1715</sup> Cf. *supra*, seconde partie, titre 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 1, B.

<sup>1716</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 55.

Lesdits concours doivent, par ailleurs, être retracés dans une des annexes au projet de loi de finances de l'année.

Dans le même sens, les documents devant accompagner tout projet de loi de finances rectificative sont davantage précisés. À l'inverse de l'ancienne directive portant lois de finances qui disposait, de manière assez laconique, que « les lois de finances rectificatives sont présentées, en partie ou en totalité, dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année »<sup>1717</sup>, la nouvelle directive précise les documents à joindre à un projet de loi de finances rectificative. Il s'agit de : une annexe décrivant l'évolution de la conjoncture économique depuis le début de l'exercice et son impact sur les recettes et dépenses, une annexe récapitulant l'ensemble des mouvements de crédits et mesures de régulation intervenus au cours de l'exercice, et un tableau récapitulatif de l'exécution du budget de l'État, par programme, dotation, budget annexe et compte spécial, indiquant également les prévisions de dépenses pour la fin de l'exercice<sup>1718</sup>.

Il apparaît donc clairement que la volonté d'améliorer l'information du parlement lors du vote du projet de loi de finances traverse l'ensemble du nouveau cadre juridique mis en place suite aux réformes liées à la budgétisation axée sur la performance. Toutefois, cette volonté devra, en pratique, transcender certains obstacles afin de devenir effective.

En effet, cette volonté des législateurs financiers, communautaire et nationaux, devra être doublée de celle de l'exécutif. Dans les États étudiés, les exécutifs n'ont pas une tradition de production irréprochable des annexes budgétaires. Il arrive souvent que certaines soient produites en retard ou ne le soient pas du tout<sup>1719</sup>. À défaut de changer

---

<sup>1717</sup> Art. 35.

<sup>1718</sup> Art. 47. V. également, République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 50 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 46 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 46 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 47 République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 46 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 47. Dans le même sens, v. République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 51.

<sup>1719</sup> Au Niger, seuls trois des neuf documents requis (du point de vue de la méthodologie PEFA) ont accompagné le projet de loi de finances pour 2012. FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, *op. cit.*, p. 34. Au Sénégal, en 2011, l'évaluation PEFA a relevé « le fait que des informations essentielles, comme la situation sur les avoirs financiers, (n'étaient) (...) pas fournies » au parlement lors du vote du projet de loi de finances. A. ACHOUR et alii, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques*, *op. cit.*, p. 29.

cette attitude, aucune amélioration sensible n'advindra avec les nouvelles législations financières.

Du côté du parlement, il faudra développer des stratégies de gestion du « torrent » d'informations fournies. En effet, il est à craindre, comme le souligne le professeur Loïc PHILIP, que « trop d'information ne tue toute information »<sup>1720</sup>. Le flot d'informations fournies lors du vote du projet de loi de finances pourrait rapidement devenir fatal au parlement s'il n'est géré de façon appropriée. Ce risque s'est concrétisé dans certains pays ayant une expérience de budgétisation par la performance plus ancienne que celle des États étudiés<sup>1721</sup>. Une grande attention doit donc y être portée, d'autant plus que, dans les États étudiés, les parlementaires ont la réputation de ne prêter qu'une vague attention aux annexes législatives qui leur sont distribuées. S'il n'y est pris garde, l'abondance d'informations voulue par les législateurs organiques financiers pourrait produire exactement l'effet inverse de celui escompté : au lieu de permettre une meilleure délibération parlementaire sur le projet de loi finances, l'examen de ce dernier se trouverait dilué dans celui superficiel et approximatif d'une masse impressionnante de documents.

Face à ce risque, la commission de l'UEMOA propose d'adopter une approche synthétique. L'essentiel pour elle étant la production de l'information, il serait inutile de la disperser dans plusieurs documents. Un même document pourra, au besoin, regrouper plusieurs types d'informations<sup>1722</sup>. Cette approche porte, en toile de fond, une

---

<sup>1720</sup> L. PHILIP, « La nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », art. précité, p. 209. Dans le même sens, il a été relevé qu'aux États-Unis par exemple, « l'abondance des informations sur la performance des administrations et des programmes n'a eu que des effets marginaux sur l'exercice parlementaire du pouvoir budgétaire ». H. GUILLAUME et alii, *Gestion publique : l'État et la performance*, op. cit., p. 119.

<sup>1721</sup> Ainsi, l'un des « enseignements tirés de la mise en œuvre de la budgétisation axée sur la performance dans les pays non-africains » est que « la budgétisation sur la base d'objectifs d'extrants a conduit à une documentation budgétaire excessive. La documentation budgétaire présentée au parlement dans le cadre des systèmes de budgétisation axée sur la performance est volumineuse (...). Cette surcharge d'informations n'a pas forcément été propice à un contrôle parlementaire renforcé. ». CABRI, *Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : Un rapport d'état d'avancement*, op. cit., pp. 10-11.

<sup>1722</sup> « Les obligations d'information de l'article 46 doivent pouvoir être interprétées comme une obligation de résultat. Ainsi, un même document pourra présenter l'ensemble des informations requises : les différentes informations attendues en annexes ne doivent pas nécessairement donner lieu à la production d'un document dédié. Au contraire, cette division de l'information pourrait être contreproductive pour l'information du parlement qui doit pouvoir disposer d'une vision globale sur un ensemble cohérent. À ce titre, il apparaît que les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD), qui constituent les supports de présentation de la performance, peuvent être complétés des différentes informations requises par l'article 46 : le DPPD étant ministériel, il pourra être décomposé par programme présentant les crédits, les autorisations d'engagement et leurs échéanciers, la répartition pour le ministère du plafond d'emplois, et le projet annuel

recommandation à l'égard du pouvoir exécutif, celle de faire preuve de bonne foi en évitant de « noyer » le parlement dans une documentation excessivement dense. En cela, elle apparaît pragmatique et adaptée au contexte de l'étude. Le pragmatisme aurait également pu conduire à adopter d'autres solutions qui auraient rendu l'amplification de l'information budgétaire plus aboutie.

## **B- Une amplification inachevée**

Dans leur volonté d'amplifier l'information dont dispose le parlement lors du vote du projet de loi de finances, les législateurs ouest-africains francophones auraient pu exploiter certaines pistes qui semblent produire de bons résultats dans d'autres États. Deux illustrations peuvent être citées. D'une part, il peut être noté qu'en France, une procédure de questionnaires budgétaires a été formalisée par la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 (1). D'autre part, il est possible de constater l'accent mis par certains États sur le développement d'une expertise indépendante relativement à l'examen des projets de loi de finances (2).

### **1- L'absence de consécration formelle des questionnaires budgétaires**

L'amplification de l'information dont disposent les parlements ouest-africains francophones en vue d'examiner les projets de loi de finances est attestée par la création de nombreux documents et mécanismes, la plupart d'entre eux étant inspirés des innovations introduites par la LOLF française de 2001. Il est donc surprenant qu'un mécanisme aussi pertinent que celui des questionnaires budgétaires, promu par la LOLF française, ait été éludé par les législateurs des États étudiés.

En effet, le texte français précité dispose, en son article 49, ce qui suit : « En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au gouvernement avant le

---

de performance du programme. ». 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*, op. cit, p. 55. La Commission de la CEMAC adopte une position identique sur cette question. Elle propose la même démarche en utilisant des termes similaires à ceux de la Commission de l'UEMOA. V. Commission de la CEMAC, *Guide didactique de la directive n° 01/11 – UEAC – 190 – CM – 22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances*, p. 56.

10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre. »<sup>1723</sup>. Ainsi présenté, le dispositif des questionnaires budgétaires se distingue de celui classique des questions écrites. Contrairement à ce dernier, il a une vocation moins générale, celle d'apporter un éclairage au parlement « en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année ». Dans le même sens, les questionnaires budgétaires sont adressés au gouvernement par une commission des finances (ou toute autre commission concernée), et non par un député pris *intuitu personae*. Dans la pratique, ils sont adressés par les rapporteurs spéciaux, mais agissant au nom de la commission des finances. Ils traduisent donc, *a priori*, des préoccupations plus objectives que les questions écrites.

Cela étant, il est possible de se demander si cette consécration des questionnaires budgétaires ne constitue pas simplement une volonté d'affichage. En effet, les assemblées ont toujours eu le droit d'adresser des questions aux gouvernements en vue de l'examen des projets de loi de finances. Un siècle auparavant (en 1900), René STOURM signalait déjà l'existence d'une telle pratique. Il écrivait à ce propos : « Les commissions du budget (...) étudient le projet de budget soit directement au cours de leurs séances, *soit en réclamant aux administrations et aux ministres des consultations écrites*, soit enfin, en faisant comparaître devant elles les ministres et leurs chefs de service »<sup>1724</sup>. Quel est alors l'apport du nouveau dispositif ?

En premier, il a le mérite de consacrer une pratique qui existait de manière informelle. Il la rend donc plus structurée, plus organisée. Il en découle un deuxième avantage : la fixation d'un délai de réponse à l'administration. Certes, les réponses aux questions « classiques », qu'elles soient écrites ou orales, sont aussi enserrées dans un délai. En France, ce délai (qui est d'un mois en principe) apparaît même plus court que celui retenu pour les questionnaires budgétaires (3 mois). De ce point de vue, il a été soutenu que ces questionnaires n'auraient pas une grande valeur ajoutée dans le processus

---

<sup>1723</sup> La version initiale de cet article prévoyait une réponse, « au plus tard, huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39 (soit le premier mardi du mois d'octobre) ». La modification a été opérée par le biais de la loi n°2005-779 du 12 juillet 2005.

<sup>1724</sup> Cité par J. P. CAMBY, in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*, p. 316. C'est nous qui mettons en exergue. V. aussi P. JAN, « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultat », *Revue Petites affiches*, n° 146, 2005, pp. 6 et ss., en ligne : <http://www.lextenso.fr.ezscd.univ-lyon3.fr/weblextenso/article/afficher?id=PA200514602&origin=recherche;2&d=3644157011964>, consulté le 29 juin 2015.

budgétaire<sup>1725</sup>. Cette analyse mérite d'être nuancée. Le fait de réserver un sort particulier aux réponses découlant des questionnaires budgétaires peut inciter à un meilleur respect des délais. Cet aspect est d'autant plus important que, dans les États étudiés, les exécutifs prennent des libertés quant aux réponses à apporter aux questions orales et écrites<sup>1726</sup>.

Un troisième avantage est lié au fait que l'existence d'un mécanisme formel de questionnaires budgétaires permet de créer une dynamique en la matière. D'une part, les parlementaires sont incités à demander plus d'informations au gouvernement, et ceci même avant que le projet de loi de finances ne leur parvienne. En effet, la LOLF française dispose que les questionnaires sont adressés avant le 10 juillet. Il y a donc une différence sensible avec la pratique précédente (celle qui continue d'avoir cours dans plusieurs des États étudiés). Elle était caractérisée par une certaine passivité des parlementaires qui attendaient le dépôt du projet de loi de finances pour adresser leurs demandes d'éclaircissement au gouvernement. Les questionnaires budgétaires viennent donc en complément de cette pratique qui est d'ailleurs encouragée par la Commission de l'UEMOA<sup>1727</sup>. Ils viennent l'approfondir et lui donner une nouvelle ampleur en l'élargissant à la phase précédant le dépôt du projet de loi de finances.

De plus, le repère temporel retenu (juillet) est de nature à inscrire ce mécanisme en cohérence avec les autres destinés à l'amplification de l'information du parlement lors du vote du projet de loi de finances. En effet, la directive de l'UEMOA et les LOLF des États étudiés positionnent le débat d'orientation budgétaire à la fin du deuxième trimestre de l'année. À cette date, le parlement a donc déjà eu connaissance des grandes orientations qui figurent dans le projet de loi de finances pour l'année à venir. Il a également eu connaissance de deux des rapports trimestriels portant sur l'exécution de la loi de finances de l'année en cours. Toutes ces informations sont susceptibles de susciter des questions à

---

<sup>1725</sup> « Quoiqu'il en soit, on voit mal ce que ces questionnaires sont en mesure d'apporter en complément des habituelles questions, que l'on considère les questions écrites, les questions orales ou les questions au gouvernement qui appellent des réponses bien plus rapides ». P. JUEN, « L'autorisation parlementaire dans la loi organique relative aux lois de finances : réforme ou continuité ? (2ème partie et fin) », *Revue Petites affiches*, n° 41, 2002, pp. 8 et ss., en ligne : <http://www.lextenso.fr.ezscd.univ-lyon3.fr/weblextenso/article/afficher?id=PA200204003>, consulté le 29 juin 2015.

<sup>1726</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1, A-2.

<sup>1727</sup> « Pour exercer leur mission, les rapporteurs de la commission des finances doivent pouvoir obtenir les informations qu'ils estiment nécessaires. Ils doivent pouvoir adresser des questionnaires à l'administration, laquelle doit être dans l'obligation de répondre dans un délai déterminé. ». 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*, op. cit, annexe n° 3, p. 9.

son niveau. Il peut donc utilement les transcrire dans des questionnaires adressés au gouvernement.

D'autre part, la consécration formelle des questionnaires budgétaires peut aussi créer une dynamique au niveau du gouvernement. Il a été rapporté, en France, une tendance à la baisse du nombre de questions « budgétaires » d'année en année<sup>1728</sup>. Cette tendance pourrait être interprétée comme le signe que le gouvernement apporte des réponses de meilleure qualité aux parlementaires. De plus, tirant les conséquences d'une répétition de certaines questions d'année en année, des ministères ont mis en place un mécanisme de transmission systématique des informations relatives à ces questions. Concrètement, il est procédé à un regroupement de ces informations sur un support électronique. Ledit support est ensuite transmis au parlement avant la date du 10 juillet. Ce faisant, les questions des parlementaires sont pour certaines anticipées, et le volume des questionnaires budgétaires se réduit. C'est au regard de cet avantage qu'une généralisation de cette pratique a été recommandée<sup>1729</sup>.

Dans les États étudiés, c'est la consécration formelle du mécanisme des questionnaires budgétaires qui apparaît recommandée. Il est vrai que ce mécanisme existe dans certains d'entre eux. Au Burkina-Faso par exemple, « un questionnaire budgétaire est envoyé aux ministères au mois de juillet pour réponse en août »<sup>1730</sup>. Mais, cette pratique demeure sans fondement législatif particulier, ce qui n'est pas de nature à la conforter. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commission de l'UEMOA a recommandé son inscription dans un texte de nature organique<sup>1731</sup>.

Au-delà de cette consécration souhaitée de la pratique des questionnaires budgétaires, il faut souligner la nécessité d'adapter l'information budgétaire au profil des parlementaires de l'espace étudié. Le risque, en ce domaine, est celui d'une dilution de l'information. Face à ce risque, une option aurait pu consister à institutionnaliser une

---

<sup>1728</sup> M. BOUVARD et alii, *Les décisions d'attribution des moyens budgétaires (préparation du projet de loi de finances, appropriation de la LOLF par le parlement)*, Rapport d'information n° 3644, Assemblée nationale (France), 2011, p. 43.

<sup>1729</sup> *Ibid.*

<sup>1730</sup> M. DEHOVE et alii, *Mesure de la performance du système de gestion des finances publiques au Burkina-Faso selon la méthodologie PEFA*, op. cit., p. 187.

<sup>1731</sup> 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*, op. cit, annexe n° 3, p. 13 : « L'obligation de répondre (aux questionnaires budgétaires) au parlement dans un délai préalablement fixé doit figurer dans une loi organique ».



expertise indépendante du projet de loi de finances. Les experts sollicités auraient alors pu éclairer le parlement sur le contenu des principaux documents budgétaires, et, par leur caution ou leur désapprobation, permettre à celui-ci de procéder à un examen plus éclairé du projet de loi de finances. Paradoxalement, cette option a été ignorée par les nouveaux textes financiers de l'espace ouest-africain francophone.

## **2- L'inexistence d'une expertise indépendante**

Il est possible de distinguer plusieurs catégories d'organes intervenant dans ce cadre. Deux d'entre elles seront écartées, car elles ne correspondent pas à l'idée traduite ici par l'expression « expertise indépendante ».

La première est celle des institutions constitutionnelles chargées de délivrer un avis sur le projet de loi de finances avant sa transmission au parlement. Ainsi, au Sénégal, la Cour suprême est compétente pour donner un tel avis. Au Bénin, c'est le Conseil économique et social qui rend cet avis, la Cour constitutionnelle ayant estimé que l'intervention de la Cour suprême dans ce cadre n'était pas nécessaire<sup>1732</sup>. Les avis délivrés par ces organes ne se fondent pas sur des analyses économiques et financières importantes. Leurs auteurs ne sont d'ailleurs pas supposés avoir compétence à cet effet. Le caractère « expert » de ces avis est donc à nuancer.

La seconde catégorie est celle des organisations communautaires qui, de plus en plus, exercent une influence sur les choix financiers nationaux. Certaines d'entre elles expriment un avis sur les projets de loi de finances des États membres avant leur transmission aux parlements nationaux. C'est le cas de l'Union européenne (à travers sa Commission). La portée de cet avis est parfois considérable. Ainsi, en 2014, la France, sous la pression de la Commission européenne, a opéré un réajustement de ses prévisions budgétaires afin de respecter ses engagements en matière de discipline budgétaire<sup>1733</sup>.

L'expertise indépendante s'entend ici de l'expertise fournie par un organe technique interne (mais indépendant du pouvoir exécutif) sur le projet de loi de finances avant sa présentation au parlement. Les dénominations attribuées aux organes agissant à

---

<sup>1732</sup> Décision DCC 98-008 du 14 janvier 1998.

<sup>1733</sup> Plus de trois milliards d'euros d'économies avaient alors été réalisées. Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 1, section 2.

cet effet sont variées. Elles sont restituées par l'expression générique d'« institution financière indépendante » (IFI)<sup>1734</sup>.

Les IFI existent actuellement dans de nombreux pays. Aux Pays-Bas, le Bureau central du plan a été créé en 1947. En Suède, le Conseil de politique budgétaire a été mis en place en 2007. Au Canada, le poste de Directeur parlementaire du budget a été créé en 2006. Au Royaume-Uni, l'Agence pour la responsabilité budgétaire existe depuis 2010. Au Portugal, c'est en 2011 que le Conseil des finances publiques a été créé. L'importance prise par les IFI est telle qu'il a été proposé par l'OCDE un certain nombre de principes préliminaires qui doivent conduire leurs actions<sup>1735</sup>.

Au sein de l'Union européenne, on assiste actuellement au développement d'un mouvement de création de ces institutions. Il fait suite à l'adoption de la directive 2011/85/UE relative aux exigences applicables aux cadres budgétaires nationaux. Cette dernière recommande aux États de créer des « organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires des États membres » et qui pourront effectuer « des analyses fiables et indépendantes » sur les règles budgétaires chiffrées<sup>1736</sup>. Cette recommandation a été accentuée avec l'adoption, le 2 mars 2012, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (entre un certain nombre de pays de l'Union européenne<sup>1737</sup>). Ledit traité fait référence au « rôle et (à) l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 »<sup>1738</sup>.

---

<sup>1734</sup> Il ne faut pas confondre cet acronyme avec celui identique d'« institution financière internationale ». Il faut aussi souligner que l'expression « institution budgétaire indépendante » (IBI) peut être valablement utilisée. V. P. MAGARÒ, « Les institutions budgétaires indépendantes », *RFFP*, n° 126, 2014, pp. 99-114.

<sup>1735</sup> V. K. PAGE, *Principes préliminaires de l'OCDE pour les institutions financières indépendantes*, 2012, 8 p. Ces principes sont : la propriété locale, l'indépendance et l'impartialité, le mandat législatif clairement défini, les ressources proportionnelles au mandat, le soutien de la fonction de responsabilité des parlements dans le processus budgétaire, l'accès rapide et gratuit à l'information provenant de l'exécutif et les opérations transparentes.

<sup>1736</sup> Point 16 de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011.

<sup>1737</sup> La Belgique, La Bulgarie, Le Danemark, L'Allemagne, L'Estonie, l'Irlande, La Grèce, L'Espagne, La France, L'Italie, Chypre, La Lettonie, La Lituanie, Le Luxembourg, La Hongrie, Malte, Les Pays-Bas, L'Autriche, La Pologne, Le Portugal, La Roumanie, La Slovénie, la Slovaquie, la Finlande et la Suède.

<sup>1738</sup> Art 3. Pour rappel, les règles énoncées au paragraphe 1 concernent la situation budgétaire des administrations publiques des parties contractantes. Sous certaines réserves, elle doit être en équilibre ou en excédent, sous peine de déclencher un mécanisme de correction.

Se fondant sur ce traité, la France a adopté la même année une loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1739</sup>. Cette loi crée un « Haut conseil des finances publiques »<sup>1740</sup>. Aux termes de son article 14, « au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de finances de l'année, le gouvernement transmet au Haut conseil, les éléments du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ». Le Haut Conseil rend alors un avis. Cet avis est rendu public et accompagne le projet de loi de finances transmis au parlement. Il est non contraignant pour le gouvernement, mais son caractère public lui confère une certaine autorité.

Cet avis apporte un éclairage supplémentaire au parlement lors de l'examen du projet de loi de finances. Il lui permet de disposer d'appréciations objectives et scientifiques sur le contenu dudit projet. Parallèlement, il conduit le gouvernement à faire preuve d'une plus grande rigueur dans la détermination des prévisions de recettes et de dépenses ainsi que des hypothèses qui les fondent.

Dans les États étudiés, il est possible d'affirmer qu'un tel éclairage manque aux parlements. Aucune institution financière indépendante n'est prévue par leurs législations.

---

<sup>1739</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.

<sup>1740</sup> De manière générale, cet organe « apprécie le réalisme des prévisions macroéconomiques du gouvernement et se prononce sur la cohérence des objectifs annuels présentés dans les textes financiers (projets de lois de finances initiale, rectificatives...) avec les objectifs pluriannuels des finances publiques ». V. <http://www.hcfp.fr>, consulté le 23 juin 2015. À titre de comparaison, les attributions du Directeur parlementaire du budget (Canada) et du Conseil de politique budgétaire (Suède) sont similaires. « Le Directeur parlementaire du budget a pour mandat de présenter au parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement ainsi que les tendances de l'économie nationale ; et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du parlement ». V. <http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/>, consulté le 25 juin 2015. Quant au Conseil suédois, ses attributions sont au nombre de cinq : « La première est d'évaluer si la politique budgétaire atteint les objectifs qui lui sont fixés : la soutenabilité de long-terme, la cible de surplus budgétaire sur la durée du cycle économique, le plafond des dépenses du gouvernement et la stabilité macroéconomique. La seconde est d'évaluer si les développements récents sont "en ligne" avec un niveau de croissance et d'emploi élevé, mais soutenable. La troisième est de contrôler la transparence des propositions budgétaires du gouvernement et leurs motivations. La quatrième est d'analyser les effets de la politique budgétaire sur la distribution de la richesse. Finalement, le Conseil doit contribuer à la discussion de politique économique générale. ». C. DESTAIS, « Comités budgétaires indépendants, l'exemple suédois », 17 octobre 2012, en ligne sur le site *Le blog du CEPII*, <http://www.cepii.fr/blog/bi/post.asp?IDcommuniqu=156>, consulté le 23 juin 2015.

Les directives financières de l'UEMOA n'en font pas non plus cas<sup>1741</sup>. Peut-être est-ce dû à l'acuité moins grande des questions de discipline budgétaire dans l'espace étudié ? On sait que, dans de nombreux États, l'apparition de telles institutions a fait suite aux crises économiques connues et traduisait une volonté de maîtriser les déficits et les niveaux d'endettement publics. Le contexte actuel des États étudiés, même s'il demeure marqué par ces préoccupations, ne semble pas s'articuler principalement autour d'elles.

En tout état de cause, la création d'institutions financières indépendantes en Afrique de l'Ouest francophone pourrait constituer une solution pour permettre aux parlements d'être mieux informés lors de l'examen des projets de loi de finances. Ils pourraient alors disposer d'informations plus fiables de la part des exécutifs, ces derniers craignant l'épreuve de l'examen de leurs prévisions par des experts indépendants. Cette création s'avère d'autant plus nécessaire qu'aucun des organes indépendants des exécutifs, qui interviennent dans le processus d'élaboration de la loi de finances, ne semble avoir la compétence nécessaire pour ce faire. Si l'on reprend les exemples précités du Conseil économique et social (Bénin) et de la Cour suprême (Sénégal), on remarque que la composition de chacun de ces organes diffère sensiblement de la « composition-type » des institutions financières indépendantes qui, elle, est marquée par la présence d'un certain nombre d'économistes et de financiers<sup>1742</sup>. C'est au demeurant cette présence de spécialistes qui permet aux institutions financières indépendantes de formuler un avis sur le réalisme des prévisions budgétaires présentées. Or, ce réalisme est désormais une exigence forte dans les États étudiés. Cela est rappelé à travers la consécration expresse d'un principe de sincérité budgétaire.

---

<sup>1741</sup> Certes, il existe, dans certains États étudiés, des organes techniques rattachés au parlement, mais ils ne sont pas prévus par une loi et leurs capacités d'expertise pourraient être notablement améliorées.

<sup>1742</sup> En France, le Haut conseil des finances publiques comprend onze membres dont cinq sont des magistrats financiers, et six des personnes ayant des compétences avérées « dans le domaine des prévisions macroéconomiques ». Art. 11 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Le Conseil suédois de politique budgétaire « est composé de six membres, quatre universitaires dont un norvégien et des anciens responsables de la politique économique du pays, et d'un petit secrétariat de cinq collaborateurs au total dont trois économistes ». C. DESTAIS, « Comités budgétaires indépendants, l'exemple suédois », art. précité. Sur seize personnes, le personnel du Bureau du Directeur parlementaire du budget (Canada) comprend douze financiers ou économistes. V. <http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/PBO+Staff>, consulté le 25 juin 2015.

## Paragraphe 2 : L'exigence de sincérité budgétaire

À l'instar de la directive financière de l'UEMOA portant lois de finances, les LOLF de la plupart des États étudiés imposent que les prévisions de ressources et de charges soient sincères<sup>1743</sup> : « Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi »<sup>1744</sup>. Cette exigence est reprise par le code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA. Il dispose à cet effet que « les budgets annuels sont réalistes et sincères, tant dans leurs prévisions de dépenses que de recettes »<sup>1745</sup>.

Cette sincérité du budget est doublée d'une sincérité des comptes. C'est que les textes imposent également à la comptabilité générale d'« être sincère et refléter une image fidèle de la situation financière de l'État »<sup>1746</sup>.

La sincérité est donc un principe « polymorphe ». Elle se décline sur deux plans<sup>1747</sup> : budgétaire<sup>1748</sup> et comptable. Rapportée au contexte ouest-africain francophone,

---

<sup>1743</sup> Un numéro de la *Revue française de finances publiques* a été consacré au principe de sincérité. Il s'agit du n° 111 : *Le principe de sincérité en finances publiques : sens, aspects comparés, contrôles*. De même, une thèse a été rédigée et publiée sur le sujet : L. PANCRAZI, *Le principe de sincérité budgétaire*, Paris, L'Harmattan, 2012, 711 p.

<sup>1744</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 30. République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 8 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 57 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 3 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 29 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 30 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 30 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 43. Sur ce point, les textes ouest-africains francophones reprennent une exigence qui avait été formulée au niveau de l'article 32 de la LOLF française de 2001 : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. ».

<sup>1745</sup> Point 4.1.

<sup>1746</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 72. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 80 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 74 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 69 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 71 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 72 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 72.

<sup>1747</sup> Sur les types de sincérité et leurs caractéristiques respectives, on pourra lire L. SAÏDJ, « Enjeux autour d'un principe controversé », *RFFP*, n° 111, 2010, pp. 8-11.

<sup>1748</sup> Pour rester cohérent avec les développements précédents (phase de l'examen du projet de loi de finances par le parlement), on se focalisera davantage sur ce type de sincérité.

l'affirmation de ce principe dans les LOLF est inédite. Au regard du volontarisme porté par cette affirmation, il ne fait pas de doute que la sincérité est une exigence bienvenue (A). Toutefois, entre l'affirmation et la concrétisation, il y a parfois un écart. C'est notamment sur le terrain de la concrétisation que le principe de sincérité peut apparaître comme une exigence incertaine (B).

### **A- Une exigence bienvenue**

Le baron Louis disait du budget qu'il devait être « la vérité même »<sup>1749</sup>. Ce souci de la sincérité du budget a une origine lointaine. Il a, pour tout dire, traversé les âges. En effet, les exécutifs ont toujours manifesté une tendance à prendre des libertés avec la sincérité des prévisions budgétaires<sup>1750</sup>. Que ce soit la création des principes « classiques » du droit budgétaire, ou encore les tentatives de perfectionnement des méthodes de prévisions budgétaires, toutes manifestaient la recherche d'un idéal : parvenir à des chiffres budgétaires se trouvant au plus près de la réalité, des chiffres traduisant le plus fidèlement possible les actions annoncées du gouvernement.

Certes, il est dans la nature même de la loi de finances de n'être qu'un acte de prévision<sup>1751</sup>. Il est donc quasiment impossible que les réalisations correspondent exactement aux évaluations prévisionnelles. On peut néanmoins essayer de s'en approcher. C'est là tout le sens du principe de sincérité budgétaire. Sa consécration par les textes organiques financiers marque une étape supplémentaire dans la quête de la censure des « tricheries délibérées »<sup>1752</sup> du pouvoir exécutif au moment de la présentation de la loi de finances de l'année.

Ces « tricheries » avaient pour conséquence de handicaper le parlement lors de l'examen et du vote du projet de loi de finances. Elles ne le mettaient pas en mesure de

---

<sup>1749</sup> Cité par R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du "gouvernement général" », art. précité, p. 122.

<sup>1750</sup> P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 1, *op. cit.*, p. 41 donne, à ce propos, un exemple édifiant qui remonte au 19<sup>e</sup> siècle. Ainsi, en Turquie et en Égypte, l'habitude était d'inscrire au budget « un chiffre de dépenses inférieur à ce que l'on sait devoir être la réalité et un chiffre de recettes supérieur ». Plus récemment, il a été soutenu qu'« au Nicaragua, le gouvernement a systématiquement sous-estimé les prévisions de revenus entre 2000 et 2005 pour mieux utiliser son pouvoir discrétionnaire sur la dotation des revenus non budgétés ». C. SANTISO, « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », art. précité, p. 164.

<sup>1751</sup> Ce n'est évidemment pas le cas de la loi de règlement.

<sup>1752</sup> B. CHEVAUCHEZ, « Quinze années de mutations », art. précité, p. 31.

procéder à un examen efficace du projet gouvernemental puisque ledit examen était fondé sur des propositions biaisées. Partant, c'était toute la pertinence de l'exercice d'autorisation budgétaire qui était remise en question. Il importait donc de trouver un moyen pour interdire, sinon limiter, les « mensonges budgétaires »<sup>1753</sup> de l'exécutif. Le bon exercice du pouvoir d'autorisation budgétaire du parlement en dépendait.

C'est donc naturellement que le principe de sincérité budgétaire a découlé de revendications des parlementaires<sup>1754</sup>. En effet, depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle, les parlementaires français ont pris l'habitude de contester devant le juge constitutionnel la sincérité de certaines dispositions des lois de finances<sup>1755</sup>. Un exemple emblématique figure dans le rapport général sur la loi de finances pour 1983<sup>1756</sup>. Y étaient dénoncés des sous-estimations massives de dépenses, des surestimations de ressources, le défaut de sincérité des remboursements et dégrèvements d'impôts, celui des inscriptions liées aux prélèvements sur recettes, etc.

Face à la détermination des parlementaires français à voir reconnaître un principe de sincérité budgétaire, le juge constitutionnel a fini par se laisser convaincre. L'écho jurisprudentiel aux récriminations parlementaires a figuré, de manière formelle<sup>1757</sup>, dans la décision sur la loi de finances pour 1995 où le juge a accepté, pour la première fois, de contrôler « la sincérité de la présentation générale de la loi de finances et la méconnaissance alléguée des droits du parlement »<sup>1758</sup>. Ce contrôle n'a pas abouti à une censure de la loi déférée, mais il a eu le mérite de formaliser, d'une certaine manière, l'obligation qui pèse sur le gouvernement de faire figurer des évaluations sincères dans le

---

<sup>1753</sup> CATHERINE et THUILLIER cités par J. C. DUCROS, « La rationalisation des choix budgétaires », art. précité, p. 626.

<sup>1754</sup> V. A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Ve République*, op. cit., pp. 108-110.

<sup>1755</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 519, fait état d'une invocation « quasi systématique en matière de lois de finances », depuis 1993.

<sup>1756</sup> Cité par J. P. CAMBY, « La jurisprudence constitutionnelle en matière de sincérité de la présentation budgétaire », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, p. 24.

<sup>1757</sup> L'exigence de sincérité figurait déjà dans plusieurs décisions du juge constitutionnel. Mais, elle n'y était traitée que par prétérition. Il semble que sa première évocation par le juge constitutionnel soit celle de la décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983. Le juge y a contrôlé la sincérité de l'évaluation, dans la loi de finances pour 1984, de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Dans une décision précédente (n° 82-154 DC du 29 décembre 1982), le juge avait eu recours à la sincérité, mais sans l'évoquer expressément. Il a plutôt mentionné « la clarté des comptes de l'État et le contrôle efficace du parlement ».

<sup>1758</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994.

projet de loi de finances. Le principe de sincérité fut donc accueilli avec un enthousiasme non dissimulé. Sa codification par la LOLF en constitue une preuve.

Dans les États ouest-africains francophones, l'enthousiasme est davantage renforcé. Ce principe représenterait un moyen « pour engager les acteurs financiers publics au réalisme et à la prudence »<sup>1759</sup>. Il est également perçu comme un principe dont l'application est véritablement « nécessaire »<sup>1760</sup> dans le contexte ouest-africain.

En effet, de nombreuses insuffisances ont été recensées dans cette étude relativement à la fiabilité du contenu des documents budgétaires. Il a été précédemment posé le constat de la « maîtrise perfectible des techniques de prévision »<sup>1761</sup> des recettes et dépenses budgétaires. À cela s'ajoute le recours fréquent à des méthodes discutables quant à l'inscription des montants dans le budget. Ces pratiques sont souvent dénoncées par les études sur le sujet<sup>1762</sup>. Elles conduisent au manque de sincérité des données budgétaires comme le relèvent les juridictions financières dans leurs rapports<sup>1763</sup>. Face à tout cela, il y a effectivement lieu de se réjouir de l'avènement d'un principe de sincérité budgétaire. Ce principe est porteur d'une promesse de vérité et d'exhaustivité des prévisions budgétaires.

Cependant, comme le soulignent certains auteurs<sup>1764</sup>, ce principe « exprime la richesse, mais aussi les ambiguïtés et les difficultés, à la fois matérielles et théoriques, des mutations des finances publiques ». En d'autres termes, une fois dissipé l'enthousiasme causé par la promesse immanente à ce principe, il faut bien avouer qu'il se révèle incertain dans sa mise en œuvre.

---

<sup>1759</sup> N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », art. précité, p. 14.

<sup>1760</sup> D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 550.

<sup>1761</sup> Cf. première partie, titre 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 2, B-2.

<sup>1762</sup> V. entre autres, B. IMBERT, *Modernisation des procédures budgétaires dans les pays en développement : l'exemple de l'UEMOA*, op. cit., pp. 104-106 ; M. ZAKI, *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, op. cit., p. 265 ; M. MOINDZE, « Modernisation du contrôle interne de la dépense publique dans les pays africains francophones », art. précité, p. 65.

<sup>1763</sup> Pour une illustration récente, v. Cour des comptes (Togo), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2013*, op. cit., p. 26 : « L'évolution erratique des taux de réalisation constatée au niveau des prévisions et de l'exécution des recettes depuis trois gestions amène la Cour à conclure que les prévisions des recettes ne sont pas maîtrisées et manquent de sincérité ». V. aussi pp. 42 et 53 (insincérité des prévisions des dépenses), et Cour des comptes (Togo), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2012*, op. cit., pp. 26, 31, 32, 39, 45 et 55.

<sup>1764</sup> M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, op. cit., p. 294.



## B- Une exigence incertaine

La commission de l'UEMOA donne le ton en faisant du principe de sincérité « un principe relatif »<sup>1765</sup> traduisant « une obligation de moyens »<sup>1766</sup> plutôt que de résultats. Que l'organisation promotrice de ce principe dans le droit budgétaire ouest-africain soit si réservée à son propos est symptomatique des incertitudes liées à sa mise en œuvre.

En effet, le principe de sincérité budgétaire s'applique à des actes prévisionnels. Or, « les prévisions, même sincères, peuvent se révéler inexactes »<sup>1767</sup>. C'est du reste le point de vue adopté par les législateurs organiques financiers. Ils rappellent que la sincérité budgétaire ne peut s'apprécier que « compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi »<sup>1768</sup>.

La sincérité de la loi de finances ne saurait donc équivaloir à une exigence d'égalité mathématique entre les prévisions et les réalisations de recettes et de dépenses. C'est une question de bon sens. Dès lors, comment apprécier la sincérité de la loi de finances ? Comment garantir son respect ?

Dans les États où existe un système de contrôle de constitutionnalité des lois, cette garantie incombe habituellement au juge constitutionnel. Paradoxalement, dans les États étudiés, où il existe pourtant des juridictions en charge du contrôle de la constitutionnalité des lois, on n'assiste pas à ce type de contrôle. Aucune décision mentionnant la sincérité d'un projet de loi de finances n'a pu être recensée dans le cadre de la présente étude. Cet état de fait ne doit point surprendre. La jurisprudence constitutionnelle, en matière financière, est loin d'être consistante dans l'espace étudié<sup>1769</sup>. Une des premières

---

<sup>1765</sup> 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*, op. cit., p. 44.

<sup>1766</sup> *Ibid.*

<sup>1767</sup> P. M. GAUDEMET, « Équilibre budgétaire (notion juridique) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 746.

<sup>1768</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 8 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 3 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 29 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 30 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 30.

<sup>1769</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B. V. aussi D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 551. Ce dernier évoque « l'absence d'un contrôle de constitutionnalité des lois de finances dans les États de l'UEMOA ».

incertitudes liées au principe de sincérité budgétaire dans les États ouest-africains francophones est donc que l'on se retrouve en face d'un principe sans « gardien ».

En ce qui concerne l'appréciation du respect du principe de sincérité, elle fait appel à une opération préalable : la détermination de son contenu exact. S'agit-il d'un principe nouveau ou d'un « recyclage » de principes existants<sup>1770</sup> ? À la suite du professeur Luc SAÏDJ<sup>1771</sup>, il est possible d'identifier au moins trois points de vue à partir desquels appréhender le principe.

D'abord, la sincérité peut signifier la sincérité du périmètre budgétaire. Elle exigerait l'inscription fidèle de l'ensemble des ressources et des charges de l'État dans le projet de loi de finances. Si l'on retient cette acception, force est de reconnaître qu'il n'y a guère d'avancée significative par rapport au principe d'unité déjà existant. Ensuite, la sincérité peut signifier la sincérité de la présentation de la loi de finances, c'est-à-dire la présentation détaillée des ressources et des charges de l'État. Mais, là encore, quelle serait la nouveauté par rapport à la règle de la non-compensation découlant du principe de l'universalité budgétaire ? Enfin, le principe de sincérité peut signifier la sincérité des évaluations portées dans le projet de loi de finances.

Ce dernier sens est le seul qui apparaît véritablement novateur par rapport aux principes classiques du droit budgétaire. C'est sur le terrain des évaluations que peut se justifier l'« autonomie »<sup>1772</sup> du principe de sincérité budgétaire par rapport aux autres principes budgétaires. Mais, adopter ce sens ne va pas sans soulever des difficultés. Comment apprécier, de manière certaine, la sincérité des évaluations inscrites dans le projet de loi de finances ?

---

<sup>1770</sup> La clarification est d'autant plus justifiée qu'à l'origine, « le Conseil (constitutionnel français) s'est attaché prudemment à adosser la sincérité aux principes traditionnels d'annualité, d'universalité, d'unité, d'équilibre et de spécialité ». Cette méthode avait l'intelligence d'être prudente, mais comportait un risque de confusion quant au statut du nouveau principe. V. R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 225.

<sup>1771</sup> L. SAÏDJ, « Enjeux autour d'un principe controversé », art. précité, pp. 9-10.

<sup>1772</sup> « (...) le terme (sincérité) est dorénavant explicitement utilisé sans être contesté par les observations du gouvernement, et recouvre donc une règle qui a pris son autonomie par rapport aux autres (règles budgétaires) ». R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du "gouvernement général" », art. précité, p. 131.

Pour le Conseil constitutionnel français, relayé par la doctrine, cette appréciation ne peut être que « subjective »<sup>1773</sup>, « relative »<sup>1774</sup>. À la différence de la sincérité comptable qui est appréciable *ex post* en fonction de données plus ou moins objectives, la sincérité budgétaire ne reposerait pas sur des éléments concrets et indiscutables. Autrement dit, son principal déterminant serait « l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire »<sup>1775</sup>. On rentre ainsi dans le domaine du subjectif, du moral. La sincérité n'est-elle d'ailleurs pas, avant tout, une exigence morale traduisant une obligation de franchise, de loyauté, de refus de dissimulation<sup>1776</sup> ?

Le problème, c'est que les juridictions ont par nature du mal avec les règles essentiellement morales. Il est alors à craindre que la juridicisation de ce principe dans les États étudiés, à travers son affirmation par les LOLF, ne suffise à lui donner une effectivité certaine. Les difficultés du Conseil constitutionnel français sur ce point sont éloquentes. La doctrine évoque successivement « la difficile protection de la sincérité budgétaire »<sup>1777</sup> et « l'impossible censure du budget pour insincérité par le juge constitutionnel »<sup>1778</sup>.

La désillusion à propos du principe de sincérité budgétaire est parfaitement résumée dans le propos qui suit : « Entre 1993 et 2009, on aura beaucoup parlé du principe de

---

<sup>1773</sup> A. GUIGUE, « Du besoin à l'obligation de sincérité », *RFFP*, n° 111, 2010, p. 27.

<sup>1774</sup> J. L. ALBERT, « La sincérité devant le juge financier », *RFFP*, n° 111, 2010, p. 109.

<sup>1775</sup> « Dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ; (...) la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes... ». Décision n° 2005-448 DC du 25 juillet 2001, cons. n° 60 et 61. Il en résulte que la sincérité est plus objective en matière de loi de règlement. Elle a donc, en cette matière, un caractère beaucoup plus contraignant (comme le souligne X. PRÉTOT, « Le Conseil constitutionnel, les finances publiques et les finances sociales », *RFFP*, n° 110, 2010, p. 231 : « Réflétant et approuvant les comptes de l'État afférents à l'exercice auquel elle se rapporte, la loi de règlement est asservie, plus encore que les lois de finances initiales ou rectificatives, au principe de sincérité... »).

<sup>1776</sup> « On pourrait donc soutenir que la sincérité n'est pas un principe budgétaire au sens juridique du terme, mais seulement au sens courant du vocable : il tiendrait davantage d'une éthique, inspiré d'autres sources que celles qui régissent le budget de l'État, qui ne lui sont pas transposables, de portée imprécise, et renvoyant, au moins partiellement, à une analyse comptable ou technique qui ne peut suivre les méthodes habituelles du contrôle de constitutionnalité. L'affirmation du principe serait ainsi destinée à mieux en masquer l'impossible application par le juge, singulièrement le juge constitutionnel, qui serait ainsi un principe à forte potentialité, mais entaché d'une faible portée pratique. » (*sic*). J. P. CAMBY, « Pour le principe de sincérité budgétaire », *RFFP*, n° 111, 2010, p. 158.

<sup>1777</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>1778</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, *op. cit.*, p. 526.

sincérité budgétaire des lois de finances, mais jamais il n'a permis de fonder une décision de non-conformité à la constitution. Pour qu'un principe existe, il ne suffit pas qu'il y ait un texte et un juge. Il faut qu'il y ait un texte reconnu par un juge ; or le Conseil constitutionnel ne reconnaît pas le principe de sincérité budgétaire, car c'est un principe qui ne relève pas de sa sphère de compétence, mais de celle de la Cour des comptes. »<sup>1779</sup>.

Au-delà de la difficulté à saisir le principe de sincérité, il convient de s'interroger sur la suite dans l'hypothèse où le juge arrive à donner un contenu tangible à ce principe et en constate une violation. La loi de finances, on le sait, est le texte législatif le plus important pour l'action du gouvernement. Elle est en général, et particulièrement dans les États étudiés, adoptée dans le courant du mois de décembre. Dans ces conditions, le juge constitutionnel pourrait-il avoir le courage de censurer cette loi pour insincérité<sup>1780</sup> ? La question se pose d'autant plus que cette censure interviendra à un moment où il sera impossible de reformuler le budget pour le conformer à l'exigence de sincérité. C'est donc à raison que l'on a pu voir dans cette difficile censure « l'aspect le plus problématique de l'obligation de sincérité »<sup>1781</sup>.

Au-delà de toutes les incertitudes liées au principe de sincérité budgétaire, il faut retenir le volontarisme qu'il traduit quant à la nécessité de garantir une information de qualité au parlement lors du vote du projet de loi de finances. Sans cette information, le parlement ne pourrait jouer effectivement son rôle de délibération sur la politique financière du gouvernement, ce qui serait fortement préjudiciable à la gestion performante des finances publiques.

## Conclusion du chapitre 1

Dans un article rédigé en 1996, le professeur Robert HERTZOG concluait à « la perte du pouvoir normatif du parlement »<sup>1782</sup> français en matière financière. Le même

---

<sup>1779</sup> E. DOUAT, « Contre le principe de sincérité budgétaire », *RFFP*, n° 111, 2010, p. 156.

<sup>1780</sup> En droit comparé, le Conseil constitutionnel français a admis, lors de l'examen de la loi de finances pour 1998 (avant la LOLF de 2001), que l'irrégularité portant sur certains fonds de concours constituait une « atteinte (...) à la sincérité de la loi de finances ». Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997. Il n'a cependant pas pour autant censuré la loi en question, préférant exiger du gouvernement une rectification pour l'avenir, ce qui a été fait.

<sup>1781</sup> R. HERTZOG, « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé », *RFFP*, n° 111, 2010, p. 147.

<sup>1782</sup> « L'avenir du pouvoir financier du parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du "gouvernement général" », art. précité, p. 124.

constat peut être dressé, avec une actualité saisissante, dans les États ouest-africains francophones : que ce soit en matière de recettes ou de dépenses, il semble désormais que le véritable pouvoir décisionnaire se situe hors du parlement.

En effet, les diverses prescriptions relatives au vote des projets de loi de finances, telles qu'elles figurent dans la directive de l'UEMOA portant lois de finances et dans les LOLF des États étudiés, confortent cette hypothèse. Les parlementaires ne peuvent agir sur une partie des opérations financières publiques. De plus, leur action au niveau de l'autre partie demeure complexe, voire entravée par des exigences diverses.

En conséquence, il est possible d'affirmer que les textes juridiques précités donnent un sens nouveau à l'intervention du parlement lors du vote du projet de loi de finances de l'année. Ils en font non pas un moment où seront prises les décisions relatives à ce projet de loi, mais un moment de délibération sur les décisions gouvernementales contenues dans ledit projet. Cette mutation sémantique a une double conséquence. D'une part, les textes créent les conditions d'une information parlementaire de qualité afin de garantir celle de la délibération. D'autre part, le parlement est positionné, en aval, comme le gardien vigilant du respect des autorisations budgétaires.

## CHAPITRE 2 : LE GARDIEN VIGILANT DU RESPECT DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

Il ressort des développements précédents que l'emprise du parlement sur le contenu de la loi de finances de l'année, d'un point de vue strictement décisionnaire, est relativement limitée. En effet, si, en théorie, « le parlement peut renvoyer, rejeter, amender, censurer ; en fait, il ratifie à défaut d'agir »<sup>1783</sup>. Autrement dit, le « mythe du parlement "législateur-financier" »<sup>1784</sup> a vécu. L'exercice d'examen et du vote du projet de loi de finances s'apparente désormais beaucoup plus à un acte de réflexion profonde et de discussion sur la portée des choix financiers du gouvernement. Le pouvoir de décision, réel et ultime, est concentré à un autre niveau, celui du gouvernement. Il reste juste que l'exercice de ce pouvoir se fait sous la réserve de la validation formelle effectuée par le parlement en votant le projet de loi de finances.

Précisément parce qu'il ne décide plus lors du vote dudit projet, le parlement peut et doit être en mesure de contrôler le respect des décisions gouvernementales qu'il a autorisées à cette occasion<sup>1785</sup>. Au demeurant, peut-il en être autrement ? Est-il possible de laisser le gouvernement sans véritable contrôle parlementaire avant, pendant et après l'exécution de la loi de finances ? À l'évidence, la réponse est négative. Toute solution contraire annihilerait l'existence du parlement. Que serait ce parlement qu'on dit « enfant des finances publiques »<sup>1786</sup>, incapable, à la fois, de prendre des décisions budgétaires en amont et d'assurer le respect des décisions prises en aval ?

Prenant conscience de tout ceci, les législateurs financiers ouest-africains francophones ont amélioré l'exercice de la fonction de contrôle du parlement. Les textes, notamment ceux promouvant la gestion budgétaire axée sur la performance, accroissent ses moyens de vérification du respect des autorisations budgétaires initiales. Ainsi, le parlement est désormais, plus que par le passé, positionné en gardien du respect des

---

<sup>1783</sup> R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques, op. cit.*, p. 267.

<sup>1784</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Ve République, op. cit.*, p. 191.

<sup>1785</sup> À l'inverse, l'expérience a prouvé que lorsque le parlement pouvait effectivement décider du contenu de la loi de finances, son contrôle postérieur s'était proportionnellement relâché. Ce fut le cas sous la III<sup>e</sup> République française, comme l'a montré L. SAÏDJ, « La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours », art. précité, p. 176.

<sup>1786</sup> V. L. TROTABAS et J. M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique, op. cit.*, p. 52 : « Traditionnellement, le parlement est considéré comme le fils de l'impôt ».

autorisations budgétaires. Cela est perceptible tant à travers l'amélioration des moyens de contrôle dont il dispose (section 1) qu'à travers la volonté de le faire assister par des juridictions financières renforcées (section 2).

### **Section 1 : L'amélioration des moyens de contrôle parlementaire**

Il convient de réaffirmer que la volonté des parlementaires d'exercer un véritable contrôle de l'action financière de l'exécutif constitue le préalable à la mise en œuvre des moyens qui seront évoqués. En effet, sans cette volonté, l'efficacité du contrôle parlementaire budgétaire demeurera toujours aléatoire ; les moyens mis à la disposition des parlementaires seront inusités ou usités à fleurets mouchetés. C'est donc, en premier, la manifestation de volonté des parlementaires qui constitue le gage de l'amélioration du contrôle parlementaire<sup>1787</sup>. Une fois cette condition remplie, l'on peut s'attendre à ce que les moyens institués produisent des résultats probants. Ces moyens sont, pour l'essentiel, la bonification de l'information fournie sur l'exécution budgétaire (paragraphe 1) et le renforcement des pouvoirs de contrôle du parlement (paragraphe 2).

#### **Paragraphe 1 : La bonification de l'information relative à l'exécution budgétaire**

C'est une évidence d'affirmer que la détention de l'information est indispensable à la mise en œuvre d'un contrôle efficace. Partant de cette évidence, les législateurs financiers ouest-africains francophones ont mis en place des mécanismes supposés améliorer l'information fournie par le gouvernement sur l'exécution de la loi de finances (B).

Une des particularités de ces mécanismes est qu'ils s'adressent aussi bien aux parlementaires qu'aux citoyens ordinaires. Ils traduisent, sur ce dernier point, une volonté d'impliquer davantage les citoyens dans la gestion des finances publiques. Il est aussi possible d'y voir une tentative de soumettre l'exécutif et le parlement à une pression

---

<sup>1787</sup> Comme le souligne G. CARCASSONNE, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in P. JAN (dir.), *La constitution de la Ve République : réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 105, « les mieux pensées des procédures parlementaires resteront vaines si les parlementaires eux-mêmes négligent de s'en servir. Pire, elles peuvent devenir contre-productives lorsque, cela s'est déjà si souvent produit, l'état de subordination absolue du groupe majoritaire le conduit à faire offrande au gouvernement de toute capacité nouvelle initialement conçue au profit du parlement, de sorte que le premier s'en trouve encore renforcé, abusivement, et le second toujours aussi faible. ».

supplémentaire, le regard des citoyens entraînant pour eux une obligation d'agir dans le sens de l'optimisation des finances publiques.

Les mécanismes invoqués dans ce cadre sont divers. Ils viennent combler un vide. En effet, le moins qu'on puisse écrire est que la transparence budgétaire n'était pas la chose la mieux partagée dans la sous-région étudiée. Sa dynamisation s'avérait nécessaire (A).

### **A- Une dynamisation nécessaire de la transparence budgétaire**

La transparence<sup>1788</sup> renvoie à l'accessibilité et à l'intelligibilité de l'information sur la gestion<sup>1789</sup>. Elle ne saurait donc se résumer à la mise à disposition d'une information dense, mais absconse, ni à la transmission d'une information claire, mais parcimonieuse. Il est indispensable que les deux conditions soient réunies pour que l'on puisse parler de transparence. Plus encore, l'accessibilité implique une condition sous-jacente : la régularité de l'information. Il faut que le destinataire ait connaissance de la périodicité avec laquelle l'information sera fournie et puisse anticiper sur cette base. C'est tout cela qui fait dire que la transparence est si difficile à atteindre<sup>1790</sup>.

En vérité, l'exigence de transparence est inhérente à la gestion publique<sup>1791</sup>. En matière budgétaire, sa consécration s'est produite dans un contexte quelque peu paradoxal. C'était suite aux difficultés financières connues par de nombreux États dans les années 1980-1990. La transparence a alors servi d'argument aux dirigeants pour justifier les mesures de rigueur auxquelles il leur fallait recourir. De façon caricaturale, leur argumentaire se présentait comme suit : « Regardez, la situation est vraiment aussi

---

<sup>1788</sup> Pour une conceptualisation de la transparence (ses directions, sa typologie, ses moments...), il est intéressant de lire D. HEALD, « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », art. précité, pp. 36-39 et 43-44.

<sup>1789</sup> *Transparency refers to « (...) an environment in which the objectives of policy, its legal, institutional, and economic framework, policy decisions and their rationale, data and information related to monetary and financial policies, and the terms of agencies' accountability, are provided to the public on an understandable, accessible, and timely basis ».* Economic Commission for Africa / United Nations, *Assessing public financial management and accountability in the context of budget transparency in Africa*, op. cit., p. 2.

<sup>1790</sup> D. HEALD, « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », art. précité, pp. 33-53.

<sup>1791</sup> A. FÖLSCHER et E. GAY, *Transparence des finances publiques et participation en Afrique*, op. cit., p. 7 rapportent que, dès l'antiquité, la ville d'Athènes exigeait « le contrôle civil des biens publics et des revenus de toutes les personnalités publiques ».



mauvaise que nous vous l'avions décrite, nous ne vous cachons rien »<sup>1792</sup>. Par la suite, la transparence a acquis une valeur de référence dans les systèmes financiers au point de devenir un principe budgétaire<sup>1793</sup>, un droit de troisième génération<sup>1794</sup>, ou encore « une obligation universelle »<sup>1795</sup>.

L'importance théorique de la transparence budgétaire est aujourd'hui avérée<sup>1796</sup>. Cependant, la pratique correspond-elle toujours à cet état de pensée ? Particulièrement dans les États étudiés, la transparence constitue-t-elle une valeur cardinale dans les processus budgétaires ? La réponse semble négative. En effet, les diverses estimations de la transparence budgétaire dans ces États aboutissent à des résultats mitigés. Il est vrai qu'il faut faire preuve d'une certaine prudence avec les indices de transparence, leur fiabilité pouvant s'avérer relative<sup>1797</sup>. Mais, ils peuvent tout à fait constituer un point de départ pour l'appréciation de la transparence budgétaire.

Un indice particulièrement intéressant est celui calculé par l'*International budget partnership* : l'*open budget index* ou indice du budget ouvert. Déterminé à partir d'une enquête portant sur une centaine de pays, cet indice fournit une vue édifiante de la

---

<sup>1792</sup> J. BLÖNDAL, « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », art. précité, p. 21.

<sup>1793</sup> Sa valeur précise reste cependant difficile à cerner compte tenu de la diversité d'éléments qu'elle intègre. De ce point de vue, la transparence est un peu assimilable à un « principe fourre-tout », suivant l'expression de L. SAÏDJ, « Enjeux autour d'un principe controversé », art. précité, p. 10.

<sup>1794</sup> R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques, op. cit.*, p. 230.

<sup>1795</sup> B. CIEUTAT, « Le rôle de la Cour des comptes en matière de transparence financière », in M. BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde : actes de la quatrième université de printemps de finances publiques*, Paris, LGDJ, 2009, p. 240.

<sup>1796</sup> En témoignent les nombreuses publications des organisations internationales (FMI, Banque mondiale, OCDE, CABRI, Union européenne, UEMOA...) à ce sujet. Une vue détaillée de ces publications est offerte dans Economic Commission for Africa / United Nations, *Assessing public financial management and accountability in the context of budget transparency in Africa, op. cit.*, pp. 11-17. Dans le même sens, une première conférence mondiale sur la transparence fut organisée en 2011 à l'Université de Rutgers (États-Unis).

<sup>1797</sup> « Il existe des raisons d'être sceptique à propos des indices de transparence de haut niveau, comme ceux liés aux dépenses publiques ou aux budgets, qui se basent sur des données déclarées à l'OCDE par les pays concernés (...). Ces indices intègrent les suppositions de leurs concepteurs : ils partent du principe que les indicateurs de transparence sont additifs et ne tiennent pas vraiment compte des effets interactifs potentiels. Ils sont également à la merci des divergences marquées entre transparence apparente (par exemple, les aspects structurels souhaitables sont en place) et transparence effective (par exemple, la présence d'un environnement hostile ou de traditions culturelles peu favorables). Le Fonds monétaire international (FMI) a été invité, en 2009, à évaluer la qualité des institutions fiscales des pays du G-20, y compris la transparence budgétaire. Face aux objections nationales émises par rapport aux résultats, cette étude spécialisée n'a jamais été publiée. » (*sic*). D. HEALD, « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », art. précité, p. 40.

transparence budgétaire dans le monde. Il ressort de l'enquête de 2012<sup>1798</sup> que les États de l'Afrique occidentale francophone ont d'énormes efforts à fournir en matière de transparence budgétaire. Ainsi, le Bénin, un des pays les moins bien classés par l'enquête, obtient un score global de 1/100. Le Niger obtient un score de 4/100, et le Sénégal un score de 10/100. Tous ces scores sont inférieurs à 20/100 et traduisent une absence ou une quasi-absence d'informations sur le processus budgétaire. Le Burkina-Faso et le Mali obtiennent des scores plus appréciables<sup>1799</sup>, mais demeurent bien loin des scores obtenus par des pays comme la France ou la Nouvelle-Zélande<sup>1800</sup>.

Ces résultats s'inscrivent dans la droite ligne de ceux révélés par une enquête plus ancienne<sup>1801</sup>. Le Bénin, le Burkina-Faso, le Mali et la Guinée y avaient obtenu, relativement à l'indice de transparence fiscale, des scores inférieurs ou égaux à 50/100. Ces faibles scores étaient justifiés par plusieurs circonstances. Les rapports gouvernementaux sur l'exécution budgétaire étaient souvent publiés dans ces pays avec une grande amplitude temporelle. Celle-ci s'étendait jusqu'au semestre (en Guinée). Dans certains pays, les rapports de l'institution supérieure de contrôle étaient rarement disponibles. Tous ces constats traduisaient un déficit de transparence.

Les résultats fournis par les enquêtes précitées sont corroborés par les diverses études sur le sujet. Il a été fait état de « la lisibilité plutôt approximative des documents (budgétaires) produits » au Burkina-Faso<sup>1802</sup>. Au Niger, l'information est produite avec régularité, mais « les données présentées dans les rapports disponibles sur l'exécution des dépenses budgétaires ne sont ni exhaustives ni totalement fiables »<sup>1803</sup>. À titre d'exemple, le tableau des opérations financières de l'État continue d'être présenté sur la base de l'ancien manuel de statistiques des finances publiques du FMI (1986)<sup>1804</sup>. C'est la situation inverse qui prévaut au Sénégal. La documentation budgétaire est d'une « qualité

---

<sup>1798</sup> International budget partnership, *Enquête sur le budget ouvert 2012 : les budgets transparents transforment les vies*, Washington, 2012, p. 7.

<sup>1799</sup> Respectivement 23/100 et 43/100.

<sup>1800</sup> Respectivement 83/100 et 93/100.

<sup>1801</sup> BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>1802</sup> D. DA, « La recherche de la transparence budgétaire dans les réformes en finances publiques au Burkina-Faso », art. précité, p. 8.

<sup>1803</sup> FMI, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, *op. cit.*, p. 78.

<sup>1804</sup> Une mise à jour de ce manuel a été effectuée en 2001.

raisonnablement bonne »<sup>1805</sup>, mais n'est pas mise à la disposition du public<sup>1806</sup>. Pareillement, l'état de la transparence budgétaire au Bénin est peu reluisant : « Les rapports publics de la Chambre des comptes et les autres rapports de vérification et d'audit de performance ne sont pas publiés (...). Les informations sur les prévisions et l'exécution du budget de l'État ne sont pas facilement accessibles »<sup>1807</sup>.

Dans l'ensemble des États étudiés, « les documents budgétaires élaborés sont généralement destinés à l'usage interne de l'administration et non communiqués aux représentants de la nation. Le caractère technique et l'absence de commentaires adéquats accompagnant des données chiffrées nuisent à la lisibilité des documents produits, au contenu souvent lacunaire. Or, une mauvaise qualité des informations empêche leur compréhension par les parlementaires et, encore plus, par les citoyens. »<sup>1808</sup>.

Le constat général qui se dégage de ces études est que les États africains francophones ont des changements significatifs à effectuer pour améliorer leurs niveaux de transparence budgétaire<sup>1809</sup>. La comparaison avec les pays anglophones du même continent révèle d'importantes disparités. Ces derniers sont plus attentifs à cet aspect que les États francophones<sup>1810</sup>.

Un des premiers défis à relever par les États africains francophones pour accroître la transparence au niveau de leurs budgets se situe dans l'affirmation d'une volonté

---

<sup>1805</sup> V. A. FÖLSCHER et E. GAY, *Transparence des finances publiques et participation en Afrique*, op. cit., p. 29.

<sup>1806</sup> *Ibid.*

<sup>1807</sup> Document d'auto-évaluation PEFA de 2012, cité par Ministère de l'économie et des finances (Bénin), *Plan d'actions pour l'amélioration de la transparence budgétaire au Bénin*, Cotonou, 2013, p. 21.

<sup>1808</sup> Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, op. cit., p. 164.

<sup>1809</sup> Il faut cependant relever que les États sont de plus en plus conscients de ces contre-performances en matière de transparence financière et de leurs conséquences négatives. Dans plusieurs des États étudiés, des efforts sont actuellement fournis pour renverser la tendance. Ainsi, le Ministère béninois chargé des finances publie désormais sur son site internet plusieurs documents-clés dont la loi de finances initiale, les versions citoyennes des rapports d'exécution (en milieu et fin d'année) de la loi de finances, la version citoyenne du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle. V. <http://www.finances.bj/spip.php?article1461>, consulté le 5 mars 2015. Au Burkina-Faso, le Centre d'information, de formation et d'études sur le budget (CIFOB) organise des séances de formation sur la compréhension des documents budgétaires. Il diffuse également des documents explicatifs sur le processus budgétaire par le biais de l'internet.

<sup>1810</sup> A. FÖLSCHER et E. GAY, *Transparence des finances publiques et participation en Afrique*, op. cit., pp. 10-24, spécialement p. 12.

politique claire<sup>1811</sup>. En effet, l'absence d'une telle volonté est fortement préjudiciable aux efforts déployés en ce sens. *A priori*, on peut affirmer que les efforts faits demeureront vains tant qu'ils ne seront pas sous-tendus par une volonté politique solide et affichée.

Or, l'aboutissement de ces efforts est un impératif pour ces États. Il est d'autant plus crucial que la transparence budgétaire présente de nombreux avantages<sup>1812</sup>. À titre d'exemple, la transparence est censée permettre une meilleure appropriation par les citoyens des finances publiques et des mesures prises dans le cadre de leur gestion. Cela pourrait faciliter le travail des gouvernants. Les réductions de dépenses publiques ou les augmentations d'impôts seraient plus facilement acceptées si le public était conscient de leur nécessité. De même, les exécutifs prendraient moins de liberté avec les autorisations budgétaires s'ils étaient convaincus que le parlement en serait immédiatement informé et pourrait soit prendre des mesures de « rétorsion », soit relayer l'information au niveau du public.

C'est au regard de tous ces avantages que les législateurs financiers ouest-africains francophones ont mis en place des mécanismes novateurs en vue de promouvoir la transparence budgétaire. L'essentiel de ces mécanismes est restitué par le code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA. Adopté par le biais d'une directive<sup>1813</sup>, ce code traduit le volontarisme des États concernés quant à la garantie de la transparence en matière de finances publiques. Il est significatif que son adoption a précédé celle des autres directives financières de 2009<sup>1814</sup>. Il est également

---

<sup>1811</sup> « *The most important constraint that Africa faces in applying good fiscal transparency practices is the lack of political will and commitment. Without this element at the core of economic reforms in general and fiscal reforms in particular, no amount of foreign assistance or legislation can extricate the continent and her peoples from the economic mismanagement, corrupt practices and the dire poverty plaguing the continent.* ». Economic Commission for Africa / United Nations, *Assessing public financial management and accountability in the context of budget transparency in Africa*, *op. cit.*, p. x.

<sup>1812</sup> Il faut toutefois préciser que la transparence budgétaire ne présente pas que des avantages. Elle peut se révéler handicapante pour la célérité et l'efficacité de l'action publique. C'est ainsi qu'au niveau du parlement, « la transparence peut opérer au détriment de l'efficacité parlementaire, les partis trouvant qu'il est plus commode de négocier des accords en privé ». P. NORTON, « La nature du contrôle parlementaire », art. précité, p. 17. L'idéal consiste donc à trouver un compromis « entre "l'intérêt de la lumière" (notamment, se débarrasser de l'incompétence et la corruption) et le "danger de la surexposition" (notamment, éviter la politisation excessive ou la surveillance dysfonctionnelle) ». D. HEALD, « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », art. précité, p. 36.

<sup>1813</sup> Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009.

<sup>1814</sup> Le code a été adopté en mars 2009 alors que les autres directives l'ont été en juin 2009.

significatif que cette directive se retrouve au nombre des visas qui figurent sur les autres directives.

Ainsi, la transparence budgétaire n'est pas éludée par les nouveaux textes financiers adoptés dans l'espace de l'étude. Ceux-ci la garantissent à travers la mise en place de mécanismes devant permettre la fourniture d'une information améliorée sur l'exécution budgétaire.

## **B- Des mécanismes novateurs d'amélioration de l'information fournie**

À la lecture des nouveaux textes financiers de l'Afrique occidentale francophone, il apparaît que l'amélioration souhaitée quant à l'information fournie par le gouvernement sur l'exécution budgétaire a pris trois directions. En clair, elle s'est focalisée non seulement sur les destinataires de l'information, mais aussi sur sa continuité et son exhaustivité.

*Primo*, on assiste à un élargissement assumé des destinataires de l'information financière. Le parlement en demeure le destinataire privilégié, mais il n'est plus le seul. Les citoyens également doivent être informés par le gouvernement sur l'état de l'exécution budgétaire. Il s'agit là d'une différence importante avec la pratique qui prévalait jusqu'alors. L'information des citoyens constituait certes un objectif (elle l'a d'ailleurs toujours été), mais c'est bien la première fois que cette exigence est affirmée avec autant de force en Afrique occidentale francophone.

S'inspirant des prescriptions de la *Déclaration universelle sur la démocratie*<sup>1815</sup> et de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*<sup>1816</sup>, le code de transparence de l'UEMOA consacre un pan entier à l'« information du public »<sup>1817</sup>. Diverses obligations sont, à ce titre, mises à la charge du gouvernement : faire de la publication, dans les délais appropriés, des informations sur les finances publiques une obligation légale de l'administration ; établir et diffuser assez tôt un calendrier relatif aux informations sur les

---

<sup>1815</sup> « Être comptable devant les citoyens, élément essentiel de la démocratie, s'applique à tous les détenteurs, élus et non élus, de la puissance publique et à tous ses organes, sans exception... ». *Déclaration universelle sur la démocratie*, 16 septembre 1997, point 14.

<sup>1816</sup> « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, 26 août 1789, art. 15.

<sup>1817</sup> Point VI. Cependant, d'autres points du code de transparence intéressent « l'information du public ». Ainsi en est-il, par exemple, du point 5.2 qui dispose : « La situation de l'exécution budgétaire fait l'objet périodiquement, en cours d'année, de rapports publics. ».

finances publiques ; faire preuve de pédagogie dans la diffusion de ces informations ; etc. Le volontarisme du jurisléateur communautaire est tel que, malgré le faible niveau d'accès aux services internet dans la sous-région, il a imposé la publication sur internet de l'ensemble des informations et documents relatifs aux finances publiques mentionnés dans le code de transparence<sup>1818</sup>.

Ces exigences ne sont pas sans conséquence sur l'information du parlement relativement à l'exécution de la loi de finances. Elles ne peuvent que contribuer à son amélioration quantitative et qualitative. En effet, d'une part, on imagine difficilement que des informations soient rendues publiques sans que les parlementaires n'en aient connaissance. D'autre part, le recours au public peut constituer un moyen de pression sur le gouvernement pour des parlementaires désireux d'obtenir des informations sur la gestion des autorisations budgétaires.

Mais, pour que ces exigences se traduisent en réalité, tous les acteurs devront jouer leur partition. Les citoyens notamment devront s'impliquer davantage en vue de l'obtention et de l'appropriation de l'information sur la gestion financière. Dans ce cadre, l'apport des médias peut se révéler essentiel. C'est ici qu'ils devront mériter leur réputation de quatrième pouvoir ou de « contre-pouvoir par excellence »<sup>1819</sup>.

*Secundo*, la continuité de la fourniture de l'information sur l'exécution budgétaire se transforme en un impératif. La directive portant lois de finances de l'UEMOA dispose à cet effet que « les arrêtés et décrets relatifs aux mouvements de crédits (...) sont transmis, dès leur signature, au parlement et à la cour des comptes »<sup>1820</sup>. Cette formulation est reprise à l'identique par les législations nationales<sup>1821</sup>. Elle a pour conséquence d'instituer une

---

<sup>1818</sup> Point 6.4 du code de transparence.

<sup>1819</sup> « Il (le journalisme) est le contre-pouvoir par excellence. Il n'a d'autre pouvoir que celui d'arrêter les pouvoirs, à la différence du législatif, de l'exécutif et du judiciaire qui jouent sans doute comme des contre-pouvoirs les uns vis-à-vis des autres, mais dont ce n'est pas la mission principale. Ce n'est pas dire qu'il n'a pas, lui aussi, des fonctions positives par ailleurs, mais elles ne relèvent pas du pouvoir à proprement parler. ». M. GAUCHET, « Contre-pouvoir, méta-pouvoir, anti-pouvoir », *Revue Le débat*, n° 138, 2006, pp. 18-19.

<sup>1820</sup> Art. 26.

<sup>1821</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 29 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 28 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 25 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 25 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 26 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 26. V.

information du parlement « en temps réel » sur les modifications relatives à l'affectation des crédits. Dans le même sens, les ouvertures complémentaires de crédits par décrets d'avances doivent être immédiatement signalées au parlement<sup>1822</sup>.

*Tertio*, la nécessaire exhaustivité des informations fournies au parlement est réaffirmée. Les dispositions organiques précitées permettent d'avoir une idée du champ couvert par l'information exigée du gouvernement. Elle doit concerner tous les actes affectant les autorisations budgétaires délivrées au moment du vote du projet de loi de finances. Au-delà de ces actes modificatifs, c'est sur l'ensemble de l'exécution budgétaire que le parlement doit être informé. À cette fin, « le gouvernement transmet trimestriellement au parlement (...) des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances »<sup>1823</sup>. À titre indicatif, la commission de l'UEMOA précise certaines informations que ces rapports doivent contenir. Il s'agit des données relatives à :

- « - la consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;
- les mouvements de crédits : transferts et virements ;
- les mouvements réglementaires affectant l'autorisation parlementaire initiale »<sup>1824</sup>.

Certaines législations nationales sont davantage exigeantes vis-à-vis du gouvernement. C'est ainsi que celle béninoise prévoit que soit également communiqué au parlement, à cette occasion, « l'état des crédits gelés dans le cadre de la régulation budgétaire »<sup>1825</sup>.

---

aussi République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 30, 32 et 33.

<sup>1822</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 23. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 26 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 25 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 31 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 22 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 21 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 23.

<sup>1823</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 74 ; République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 93 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 88 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 73 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 74 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 70 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 74. V. aussi République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 77.

<sup>1824</sup> 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*, op. cit, p. 74.

<sup>1825</sup> République du Bénin, *Décret n° 2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 11.

Cette exigence commence à être progressivement mise en œuvre dans les États étudiés. Des documents périodiques de reddition des comptes (génériquement intitulés « rapport d'exécution au ... (date) du budget général de l'État ») sont élaborés. Ces documents présentent les niveaux de recettes et de dépenses exécutées à la date de leur élaboration en les replaçant dans le contexte économique qui a prévalu. Une estimation des niveaux d'exécution à la fin de l'année est également effectuée. Ces documents sont rendus publics par le biais d'internet et sont consultables sur les sites des ministères chargés des finances<sup>1826</sup>.

Pour finir, en fin d'année, « les comptes définitifs, contrôlés et accompagnés des rapports de contrôle (...) sont présentés au parlement et publiés avant la présentation du budget suivant »<sup>1827</sup>. Il est à noter que ces comptes doivent être établis « dans le respect des principes, règles et pratiques comptables internationalement reconnus »<sup>1828</sup>.

Toutes ces dispositions sont de nature à garantir au parlement l'obtention d'une information qualitativement et quantitativement dense. On peut présumer que la conséquence en sera une amélioration de son contrôle de l'exécution de la loi de finances. Cette conviction est accentuée par le renforcement des pouvoirs dont il dispose dans ce cadre.

## **Paragraphe 2 : Le renforcement des pouvoirs de contrôle du parlement**

Renforcer les pouvoirs de contrôle du parlement est le corollaire de toutes les évolutions qui ont été présentées jusqu'ici. En effet, il a été montré, dans la droite ligne des constatations effectuées par une partie de la doctrine<sup>1829</sup>, que le rôle du parlement était plutôt orienté vers la délibération lors du vote du projet de loi de finances. En conséquence,

---

<sup>1826</sup> [www.finances.bj](http://www.finances.bj) (Bénin), <http://www.finances.gov.bf/> (Burkina-Faso), [www.finances.gouv.ci](http://www.finances.gouv.ci) (Côte d'Ivoire), <http://www.finances.gov.gn> (Guinée), [www.finances.gouv.ml](http://www.finances.gouv.ml) (Mali), [www.finances.gouv.sn](http://www.finances.gouv.sn) (Sénégal), et <http://finances.gouv.tg> (Togo).

<sup>1827</sup> Point 5.4 du code de transparence de l'UEMOA.

<sup>1828</sup> *Ibid.*

<sup>1829</sup> À titre d'exemple, il est possible de rappeler l'opinion du professeur Robert HERTZOG à ce sujet : « Tout cela (la place exagérée accordée au vote du projet de loi de finances) repose sur un malentendu qui consiste à prétendre que le parlement décide de la loi de finances, ce qui est certes formellement vrai : pas d'adoption, pas de loi. Mais, il faut enfin admettre cette évidence, depuis longtemps répétée, que le pouvoir de décision est, en cette matière, ailleurs, et que les missions les plus authentiques du parlement sont également ailleurs, non pas moins importantes, mais autres. En s'attachant aux illusions, il néglige l'essentiel, pour perdre, en définitive, sur les deux tableaux. ». R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du parlement », art. précité, p. 304.



il lui incombe de se préoccuper davantage du respect effectif des propositions soumises par le gouvernement et qu'il a formellement validées. Les textes lui donnent les moyens de cette mission. Le renforcement des pouvoirs de contrôle du parlement apparaît alors comme un objectif assumé, sous-tendu par une volonté clairement manifestée (A). Mais, cette manifestation de volonté, bien qu'appréciable, est tempérée par certaines insuffisances. Elle reste donc perfectible (B).

### **A- Une volonté clairement manifestée**

À l'analyse, ce choix du législateur financier ouest-africain de renforcer les pouvoirs de contrôle du parlement n'est pas incongru. Il semble même se révéler très approprié. En effet, si la législation apparaît comme « le domaine des figures imposées »<sup>1830</sup>, ce n'est pas le cas du contrôle qui, lui, semble être « le domaine des figures libres »<sup>1831</sup>. Les parlementaires disposent *a priori* d'une liberté plus grande en cette matière. Les LOLF des États étudiés et les directives financières de l'UEMOA font donc la promotion d'un contrôle parlementaire régulier (1), mais également orienté vers la performance (2).

#### **1- La promotion d'un contrôle régulier**

C'est la suite logique de la fourniture d'une information plus dense et de meilleure qualité au parlement. La continuité de l'information du parlement met ce dernier en situation de réactivité permanente face aux mesures adoptées par l'exécutif.

Il est à noter que, dans la plupart des cas, cette information n'est pas explicitement liée à une obligation d'appréciation et de réaction immédiates du parlement. Mais, dans certains, elle l'est. À titre d'exemple, au Niger, l'assentiment de l'Assemblée nationale est requis pour l'adoption des décrets d'avances<sup>1832</sup>. De même, en Guinée, l'avis des commissions « compétentes »<sup>1833</sup> de l'Assemblée nationale est nécessaire à la réalisation

---

<sup>1830</sup> C. WALINE, « La prise de décision financière au sein du parlement », art. précité, p. 98.

<sup>1831</sup> *Ibid.*

<sup>1832</sup> « En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, par dérogation, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris en conseil des ministres, sans affecter l'équilibre budgétaire de l'année après avis conforme de l'Assemblée nationale pendant la session et la commission des finances et du budget en intersession... ». République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 21.

<sup>1833</sup> On peut s'interroger sur le contenu de l'expression « commissions compétentes ». La LOLF ne dit pas avec exactitude lesquelles le sont. Compte tenu de l'usage du pluriel, on peut supputer qu'il s'agira de

de tout virement entre des titres budgétaires<sup>1834</sup>. Dans ce dernier cas, l'absence de précision incite à penser qu'il s'agit d'un avis simple. Le gouvernement ne serait donc aucunement lié par les opinions émises par les parlementaires à cette occasion. La formule retenue présente donc l'intérêt de ne pas empiéter sur le pouvoir réglementaire dont dispose le gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre des lois de finances. C'est la situation contraire concernant les décrets d'avances nigériens susévoqués.

Ces légères oppositions traduisent les difficultés auxquelles ont fait face les législateurs nationaux ouest-africains francophones dans la rédaction des textes financiers devant orienter la gestion par la performance. Certes, ils disposaient de deux atouts majeurs : les directives financières de l'UEMOA et un consensus général, presque universel, sur les grandes options des réformes à opérer. Mais, il leur a fallu, sur des points précis, recourir à leur propre ingéniosité pour déterminer les solutions qui semblaient les plus pertinentes. C'est ce qui justifie, malgré leur incontestable unité, l'existence de quelques divergences entre les LOLF adoptées par les États étudiés postérieurement aux directives financières de l'UEMOA de 2009.

Ces divergences ne sont pas sans conséquence. Pour en revenir à l'exemple précédent, il est évident qu'elles impliquent un amoindrissement du pouvoir réglementaire de modification des autorisations budgétaires au Niger. Saisi de questions similaires, le Conseil d'État français s'est montré plus réservé. Il a, dans son argumentation, semblé donner la priorité à la nécessité de maintenir l'intégrité du pouvoir réglementaire en cette matière. Ainsi, il a estimé que « les arrêtés portant annulation ou suspension, en cours d'année, des crédits ouverts aux ministres entrent dans les compétences propres du pouvoir réglementaire déléguées au ministre des finances pour l'exécution de la loi de finances. Le principe de la séparation des pouvoirs ne permet pas que la loi organique relative aux lois de finances prévoie que, dans l'exercice de cette compétence propre, le ministre des finances doive consulter les commissions des finances du parlement »<sup>1835</sup>. Relativement aux décrets d'avances, s'il a admis la possibilité d'une intervention du parlement, c'est

---

plusieurs commissions, donc la commission des finances et la (ou les) commission(s) concernée(s) par l'activité objet du virement.

<sup>1834</sup> « (...). Les virements entre titres budgétaires sont autorisés par décret pris en conseil des ministres sur rapport conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, et après consultation des commissions compétentes de l'Assemblée nationale... ». République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 30.

<sup>1835</sup> Conseil d'État français, 21 décembre 2000, avis sur le projet de loi organique relative aux lois de finances, point 3.

pour l'atténuer tout de suite après en rappelant que cette intervention devrait être compatible « avec l'urgence qui justifie, dans la plupart des cas, l'octroi de ces compétences au gouvernement »<sup>1836</sup>.

En tout état de cause, on assiste à une association plus accentuée du parlement à la remise en cause de l'autorisation budgétaire. Son contrôle en sort renforcé, même si cette association est parfois payée de certains risques. Au Niger par exemple, qu'advierait-il si le parlement, malgré « l'urgence et la nécessité impérieuse d'intérêt national », rendait un avis non conforme concernant l'adoption d'un décret d'avances ? On peut penser que le gouvernement n'aurait guère de choix que de passer outre, violant ainsi la LOLF et fragilisant le parlement.

La promotion de la régularité du contrôle transparaît également dans des compétences plus générales octroyées au parlement. C'est, entre autres, le cas de l'obligation faite aux commissions des finances du parlement de veiller, en cours d'année, « à la bonne exécution de la loi de finances »<sup>1837</sup>. Il s'agit clairement d'une incitation à un contrôle continu, d'autant plus que les pouvoirs dont dispose le parlement à cette fin sont élargis<sup>1838</sup> : ses demandes d'information ou d'investigation sur place ne sauraient être refusées ; il peut procéder à l'audition des ministres ; il peut même, le cas échéant, procéder à celle des autres acteurs concernés par la gestion<sup>1839</sup>.

Il faudrait néanmoins que les modalités de ce contrôle continu soient davantage précisées. À titre d'exemple, les titulaires de cette charge au sein de la commission des finances (le président ? le rapporteur général ? tous les membres ?) gagneraient à être définis. Le besoin de précision concerne également les organismes intégrés dans le contrôle de « la bonne exécution des lois de finances » (uniquement l'État ? les organismes

---

<sup>1836</sup> *Ibid.*

<sup>1837</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 74 ; République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 93 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 88 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 77 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 73 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 74 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 70 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 74.

<sup>1838</sup> *Ibid.*

<sup>1839</sup> L'audition potentielle des « responsables de programmes » (Niger) ou des « collaborateurs immédiats du ministre » (Guinée) demeure une particularité de certaines LOLF. La directive de l'UEMOA portant lois de finances, pour sa part, s'en tient à celle des ministres.

publics en général ? ceux bénéficiant de subventions inscrites au budget de l'État ?). Dans le même sens, il serait approprié de développer des incitations en la matière. Il a été rapporté qu'un président de la commission des finances de l'Assemblée nationale française a fixé pour objectif à chaque rapporteur spécial de réaliser au moins un contrôle sur pièces et sur place par an<sup>1840</sup>. Cela pourrait inspirer.

Enfin, il est utile de rappeler le raccourcissement du délai de présentation des projets de loi de règlement. Si avec l'ancienne LOLF béninoise, celle du 26 septembre 1986, le gouvernement disposait d'un délai de dix-huit mois pour présenter le projet de loi de règlement<sup>1841</sup>, avec la nouvelle LOLF, il doit le faire dans un délai maximum de dix mois après l'exécution (plus précisément, au plus tard le premier jour de l'ouverture de la session budgétaire qui suit l'année d'exécution du budget)<sup>1842</sup>. Une obligation similaire pèse sur les exécutifs de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger et du Sénégal<sup>1843</sup>. En Guinée, l'obligation est accentuée puisque le projet de loi de règlement et de compte-rendu budgétaire doit être déposé au parlement « au plus tard dans les huit mois de la clôture de l'exercice, et, en tout état de cause, avant le dépôt du projet de loi de finances pour l'exercice à venir »<sup>1844</sup>.

En imposant un dépôt rapide du projet de loi de règlement, les législateurs financiers entendent éviter toute sporadicité du contrôle sur ce point. Le projet de loi de règlement doit donc désormais, dans les États étudiés, être examiné avec promptitude et régularité. Le législateur organique guinéen l'affirme d'ailleurs sans équivoque : « L'Assemblée nationale débat de ce projet dès la première session qui suit son dépôt »<sup>1845</sup>.

---

<sup>1840</sup> V. M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *RFAP*, n° 117, 2006, p. 142.

<sup>1841</sup> Art. 49.

<sup>1842</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 66.

<sup>1843</sup> République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 65 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 62 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 74 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 70.

<sup>1844</sup> République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 60. Dans le même sens, au Bénin et en Côte d'Ivoire, il est prévu que le projet de loi de finances initiale suivant ne puisse être voté sans le dépôt du projet de loi de règlement. République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 66 et République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 50.

<sup>1845</sup> République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 60.

La même idée est présente chez celui béninois : « L'Assemblée nationale débat dudit projet, en vue de son adoption, au cours de la première session qui suit son dépôt »<sup>1846</sup>.

Toutefois, cette célérité voulue dans le vote du projet de loi de règlement aurait pu être davantage approfondie. En effet, l'examen des LOLF des États étudiés révèle que, dans le meilleur des cas, l'obligation qui pèse sur le parlement est celle d'un examen lors de la session suivant le dépôt du projet de loi de règlement<sup>1847</sup>. Au moment de l'adoption de la loi de finances de l'année, le parlement, qui est supposé disposer du projet de loi de règlement de l'année précédente, n'est donc pas tenu de l'avoir examiné. La conséquence, en pratique, c'est que le projet de loi de règlement pourra être effectivement déposé, mais n'éclairera pas les choix faits lors du vote du projet de loi de finances de l'année suivante<sup>1848</sup>.

Pour parer à cette difficulté, la France a fait le choix d'instaurer un « chaînage vertueux » qui oblige à un vote du projet de loi de règlement (en première lecture) avant toute discussion sur le projet de loi de finances de l'année<sup>1849</sup>. Une telle option aurait été pertinente dans les États étudiés, mais il aurait fallu pour cela avancer la date de dépôt du projet de loi de règlement et mettre en place les mécanismes pouvant garantir le respect de ce délai, ce qui n'aurait pas été forcément aisé.

---

<sup>1846</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 66.

<sup>1847</sup> L'interprétation littérale des textes béninois et guinéen conduit à penser que la session principalement visée est la session budgétaire puisque c'est celle qui suivra le dépôt du projet de loi de règlement (sauf l'hypothèse d'un dépôt du projet de loi de règlement le dernier jour du délai prévu au Bénin). Dans ce cas, c'est que le législateur organique impose l'examen, lors de la même session, des projets de lois de finances initiale et de règlement (sans oublier qu'une loi de finances rectificative pourra être déposée et devra être examinée simultanément). Sa motivation pourrait être de susciter l'examen du projet de loi de règlement avant l'adoption du projet de loi de finances de l'année. Mais, au regard de la masse de travail résultant d'un tel agencement, on peut se demander si c'était là l'intention véritable du législateur. N'envisageait-il pas plutôt un examen du projet de loi de règlement lors de la session suivant la session budgétaire ? Ou plutôt, n'aurait-il pas été plus raisonnable de l'envisager ?

<sup>1848</sup> Ainsi, le projet de loi de règlement pour 2013 a été déposé au niveau de l'Assemblée nationale béninoise en octobre 2014. Mais, jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2015, il n'a pas été examiné (malgré l'effectivité de la session d'avril 2015).

<sup>1849</sup> République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 41 : « Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances ».

En tout état de cause, la volonté de régularité dans le contrôle parlementaire a été associée à celle de sa transformation substantielle. Il porte désormais davantage sur la performance.

## **2- La promotion d'un contrôle orienté vers la performance**

Il faut avouer que cette promotion n'apparaît qu'implicitement dans les textes financiers ouest-africains francophones. À aucun moment, la directive de l'UEMOA portant lois de finances n'associe expressément les termes « évaluation de politiques publiques » et « parlement »<sup>1850</sup>. Il n'y est pas expressément fait mention d'un contrôle parlementaire de l'efficacité ou de l'efficience des décisions budgétaires gouvernementales<sup>1851</sup>, pas plus que d'une évaluation des politiques publiques à réaliser par le parlement. Les textes de transposition dans les États étudiés sont animés de la même logique. Or, ce sont là des procédés caractéristiques du contrôle de performance.

En effet, l'évaluation se distingue du contrôle de régularité. À la différence de ce contrôle qui insiste sur la vérification du respect des règles et procédures, l'évaluation s'attache à l'appréciation des effets des actions réalisées, à leur efficacité et aux moyens de les optimiser. En France, c'est le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques qui donne, pour la première fois, une définition légale de cette notion. Il ressort de son article 1<sup>er</sup> que « l'évaluation d'une politique publique (...) a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui

---

<sup>1850</sup> La directive emploie le mot « évaluation » à cinq reprises. La première fois, elle se réfère à l'évaluation des résultats des programmes. Ces évaluations doivent donner lieu à « un rapport de performance élaboré en fin de gestion par les ministères et institutions constitutionnelles concernés ». L'évaluation n'est donc pas envisagée comme une compétence parlementaire. Les autres fois, la directive fait référence à l'évaluation des recettes du budget général de l'État, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor, puis celle des ressources et des charges de trésorerie.

<sup>1851</sup> En revanche, un tel contrôle est prévu au profit des organes administratifs et juridictionnel de contrôle (art. 13) : « Sans préjudice de leurs missions de contrôle et de vérification de la régularité des opérations financières, les corps et institutions de contrôle ainsi que la cour des comptes contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience ». À la lecture de cette disposition, on pourrait être tenté de ranger le parlement au sein de la catégorie des « corps et institutions de contrôle ». Mais, ça ne semble pas être le cas puisque la cour des comptes est distinguée desdits « corps et institutions de contrôle ». Cela porte à croire que si le législateur communautaire avait voulu faire référence au parlement, il l'aurait également cité distinctement. De plus, le guide didactique de la directive portant lois de finances (*op. cit.*, p. 33) cite, pour illustrer la composition de cette catégorie, l'inspection générale des finances. Si le législateur communautaire avait voulu inclure le parlement dans cette catégorie, il aurait certainement constitué une illustration plus pertinente pour les rédacteurs du guide.

lui sont assignés ». Par la suite, cette définition a évolué. L'évaluation d'une politique a alors été définie comme une activité qui « a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »<sup>1852</sup>.

Le *Guide didactique de la directive portant lois de finances au sein de l'UEMOA* adopte un point de vue similaire concernant l'évaluation. Aux termes de celui-ci, « les études d'évaluation examinent, en plus de la performance, la pertinence de la politique, la cohérence des différents éléments de la politique (dispositifs réglementaires, moyens humains et financiers, etc.) et les effets collatéraux plus larges que ceux explicitement visés par les décideurs (par exemple, toute politique de développement a un impact sur l'environnement). Ces études d'évaluation éclairent la prise de décision quant à l'opportunité de développer, modifier ou éliminer un projet, un programme ou une politique. »<sup>1853</sup> (*sic*).

Il faut préciser que l'évaluation se distingue également de l'audit et du contrôle de gestion. Dans les deux cas, un référentiel est fixé à l'avance. Il peut s'agir des standards d'une profession, de programmes établis en début de gestion, etc.<sup>1854</sup>.

On peut donc légitimement regretter cet état du droit financier ouest-africain francophone marqué par l'absence de consécration expresse de la compétence parlementaire d'évaluation des politiques publiques. À titre de comparaison, la constitution française évoque cette compétence au profit du parlement<sup>1855</sup>. Dans le même sens, une loi a été adoptée en 2011 pour « renforcer les moyens du parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques »<sup>1856</sup>. Cette loi modifie, en plusieurs de leurs articles, l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et le code des juridictions financières. Concrètement, elle clarifie les

---

<sup>1852</sup> République de France, *Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques*, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>1853</sup> Op. cit., annexe n° 2, p. 26.

<sup>1854</sup> V. A. FOUQUET, « Introduction : L'évaluation des politiques publiques, état(s) de l'art et controverses », *RFAP*, n° 148, 2013, p. 840. Pour approfondir le sujet de l'évaluation des politiques publiques, on pourra se reporter à l'ensemble des articles de la revue. Ils portent tous sur la question.

<sup>1855</sup> Art. 24 : « Le parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques. ». V. aussi les articles 47-2, 48 et 51-2.

<sup>1856</sup> République de France, *Loi n° 2011-140 du 3 février 2011*.

modalités d'évaluation des politiques publiques par les organes parlementaires<sup>1857</sup>, rappelle l'assistance que la Cour des comptes doit apporter au parlement dans ce cadre<sup>1858</sup> et précise les modalités de cette assistance<sup>1859</sup>.

Toutefois, il faut se garder de tirer une conclusion hâtive concernant l'absence d'évocation de l'évaluation parlementaire des politiques publiques par les textes financiers ouest-africains francophones de l'ère de la performance. En effet, cela ne doit pas conduire à déduire que le contrôle parlementaire fondé sur la performance est une problématique absente desdits textes. Pourrait-il d'ailleurs en être ainsi ? *A priori*, non. La logique des réformes entreprises ne l'autorise guère. La gestion des autorisations budgétaires ne saurait être axée sur la performance tandis que le contrôle serait d'une autre nature. Le contrôle parlementaire est donc forcément de performance, même si l'on peut préjuger que les préoccupations liées à la régularité des actions entreprises n'en disparaîtront point immédiatement.

Au surplus, les textes prévoient que le projet de loi de règlement est accompagné « des rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats »<sup>1860</sup>. Selon la Commission de l'UEMOA, ces rapports constituent « les instruments clefs pour apprécier la qualité de l'action publique »<sup>1861</sup>. On sait, par ailleurs, que ces rapports sont les pendants des projets annuels de performance, documents-supports de la gestion envisagée des autorisations budgétaires par les responsables de programme. Le parlement disposera donc, en fin de gestion, d'un compte-rendu détaillé présenté en fonction de critères de performance. Il va de soi qu'il devra l'examiner en suivant la même

---

<sup>1857</sup> Art. 1<sup>er</sup> et 2.

<sup>1858</sup> Art. 4.

<sup>1859</sup> Art. 3.

<sup>1860</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 50. V. aussi République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 53 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 50 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 49 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 50 ; République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 49 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 50. Cette prescription est renforcée en Côte d'Ivoire où la loi de règlement doit également être accompagnée « du rapport d'audit de performance de la juridiction financière sur les programmes ». *Ibid.*

<sup>1861</sup> 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*, op. cit, p. 15.



logique<sup>1862</sup>. C'est là un autre indice de l'intention du législateur organique d'orienter le contrôle parlementaire vers la performance.

Certes, comme il a été signalé précédemment, cette intention ne se retrouve pas explicitement transcrite dans les textes. Cet état du droit mériterait d'être corrigé. Au besoin, il faudrait pouvoir, comme cela a été proposé, « réviser la constitution pour reconnaître formellement à l'Assemblée nationale la mission de l'évaluation des politiques publiques »<sup>1863</sup>. À défaut, la référence explicite à cette technique dans les LOLF apparaît souhaitée. La LOLF française, par exemple, en fait cas à plusieurs reprises<sup>1864</sup>.

Cela est d'autant plus important que l'évaluation des politiques publiques<sup>1865</sup> est une technique qui se révèle très utile pour les parlements. Il a été identifié, au minimum, un triple intérêt de ce point de vue : l'évaluation offre au parlement l'occasion de renouveler ses méthodes de travail, elle lui permet d'apporter une contribution significative à la maîtrise des dépenses publiques, et elle lui permet d'obtenir véritablement des comptes sur la gestion gouvernementale<sup>1866</sup>. La consécration textuelle formelle de l'évaluation permettra donc d'améliorer l'allure du contrôle parlementaire dans les États étudiés. Des améliorations semblent également opportunes sur d'autres points.

---

<sup>1862</sup> Il est d'ailleurs souligné que les rapports annuels de performance constitueront un instrument utile dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques (mais, une évaluation par la cour des comptes). Ainsi, « le parlement peut constater, au vu des rapports annuels de performance des programmes de santé publique, que les indicateurs de performance ne sont pas satisfaisants et décider de demander à la Cour des comptes de faire l'évaluation de la politique de santé mise en œuvre : l'emploi des fonds publics est-il efficace ? Efficace ? Régulier ? Les moyens consacrés sont-ils suffisants ? Est-ce que la tendance observée sur plusieurs années est positive ou non ? La cour devra répondre à ces questions dans le rapport spécial qu'elle consacrerà à cette question. ». 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*, op. cit., annexe n° 3, p. 15.

<sup>1863</sup> I. M. FALL, *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, op. cit., p. 10.

<sup>1864</sup> V. par exemple, les articles 57, 59 et 60.

<sup>1865</sup> À titre informatif, il faut signaler que certains auteurs font une distinction entre l'évaluation des programmes et l'évaluation des politiques publiques. Ils fondent cette distinction sur « une conception rigoureuse du programme (qui comprendrait l'indication *a priori* de buts relativement clairs ou d'objectifs quantifiés, de mesures législatives ou réglementaires, et de moyens spécifiques) par opposition à une vision plus lâche de la politique (où les éléments précités ne seraient pas indiqués ou seraient indiqués de manière souple) ». P. GIBERT, « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue française de gestion*, n° 147, 2003, p. 270.

<sup>1866</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Ve République*, op. cit., p. 209. Pour approfondir, lire pp. 209-238. L'auteur consacre un chapitre entier à « l'intérêt de l'évaluation ».

## **B- Une manifestation de volonté perfectible**

Deux types d'actions peuvent contribuer à renforcer davantage le contrôle parlementaire dans le nouveau contexte qui est le sien. Il s'agit, d'une part, de la poursuite de la création des conditions favorables au contrôle. En d'autres termes, il faudra inciter davantage les parlementaires au contrôle (1). Il s'agit, d'autre part, de donner une véritable effectivité aux sanctions découlant du contrôle (2).

### **1- Des incitations plus fortes au contrôle**

L'indépendance du contrôleur par rapport au contrôlé est une condition indispensable à la réussite de tout contrôle. En ce qui concerne les parlementaires, leur indépendance à l'égard du gouvernement est garantie au moyen de leurs immunités et privilèges<sup>1867</sup>. Dans les États étudiés, la situation des privilèges des parlementaires ne pose pas de véritable problème. Les parlementaires sont placés dans une situation autrement plus confortable que celle de la majorité de leurs compatriotes. Sur le plan financier, ils bénéficient d'indemnités substantielles fixées par eux-mêmes (à travers une loi)<sup>1868</sup>, parfois en secret<sup>1869</sup>. Ces avantages se prolongent même lorsqu'ils cessent d'être membres du parlement<sup>1870</sup>.

En ce qui concerne les immunités, deux principales sont reconnues aux parlementaires : l'irresponsabilité et l'inviolabilité. L'irresponsabilité parlementaire est une « immunité en vertu de laquelle le parlementaire est définitivement soustrait à toute action judiciaire, tant civile que pénale, pour les opinions ou votes émis dans l'exercice de ses fonctions »<sup>1871</sup>. Quant à l'inviolabilité, c'est la « garantie constitutionnelle propre aux

---

<sup>1867</sup> Pour des développements généraux sur les immunités et privilèges des parlementaires en Afrique noire francophone, on pourra lire K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., pp. 102-110.

<sup>1868</sup> La juridiction constitutionnelle nigérienne considère qu'une délibération du parlement est inopérante pour fixer ces indemnités. Il faut nécessairement le faire au moyen d'une loi. Cour constitutionnelle nigérienne, arrêt n° 001/CC/MC du 13 juin 2008.

<sup>1869</sup> C'est le cas en Côte d'Ivoire. Une combinaison des articles 64 (possibilité pour le parlement de siéger en comité à huis-clos) et 69 (fixation du montant des indemnités par la loi) de la constitution le permet.

<sup>1870</sup> À titre d'exemple, au Niger, les anciens députés peuvent créer une mutuelle de santé qui aura le bénéfice d'une subvention de l'État. Ils ont droit à des cartes parlementaires afin de leur faciliter l'accès aux lieux publics. République du Niger, *Loi n° 2011-13 du 20 juillet 2011 portant statut du député*, art. 39. Pour une étude comparée (en France), v. A. BAUDU, « La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un "privilège" parlementaire ? », *RFDC*, n° 80, 2009, pp. 697-723.

<sup>1871</sup> G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 575.

membres des assemblées parlementaires en vertu de laquelle aucun d'entre eux ne peut, en matière criminelle ou correctionnelle, hors le cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive, tomber sous le coup d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté sans l'autorisation du bureau de l'assemblée à laquelle il appartient, et, chacun, s'il est arrêté, peut bénéficier dans tous les cas d'une suspension des poursuites, de sa détention et des autres mesures privatives ou restrictives de sa liberté pour la session de l'assemblée dont il est membre lorsque celle-ci le requiert »<sup>1872</sup>.

Érigées en règle à un moment où les députés pouvaient craindre pour leur vie à raison des opinions politiques émises par eux<sup>1873</sup>, les immunités parlementaires se sont vite transformées en une règle perpétuelle du droit parlementaire. L'intérêt premier de ces immunités est de garantir l'indépendance des parlementaires dans l'exercice de leurs missions, en l'occurrence, dans le cadre de leur activité de contrôle de l'action gouvernementale. Au-delà des parlementaires, c'est même de la protection de l'institution qu'ils représentent qu'il est question. Comme l'écrivait Eugène PIERRE à propos de ces immunités, « ce n'est pas un privilège créé au profit d'une catégorie d'individus ; c'est une mesure d'ordre public pour mettre le pouvoir législatif au-dessus des atteintes du pouvoir exécutif »<sup>1874</sup>.

---

<sup>1872</sup> *Ibid.*, p. 573. Des aménagements sont parfois apportés à cette définition par les textes nationaux. À titre d'exemple, au Bénin, ce n'est pas l'autorisation du bureau, mais celle de l'Assemblée nationale qui est requise. Au Burkina-Faso, on distingue suivant que le parlement est en session ou non. Pendant les sessions, il faut une autorisation d'au moins un tiers des membres de la chambre du parlement concernée. En dehors des sessions, c'est l'autorisation du bureau de la chambre concernée qui est requise. V. République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 90 et République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 96.

<sup>1873</sup> En droit français, les immunités des parlementaires remontent à la Révolution en 1789. MIRABEAU déclarait alors : « Assurons notre ouvrage en déclarant inviolable la personne des députés aux états généraux ». Cité par G. BERGOUIGNOUS, « Le statut de parlementaire : de l'application souveraine à la souveraineté du droit », art. précité, p. 341. Cette volonté a été traduite de manière formelle dans le décret du 23 juin 1789 : « L'Assemblée nationale déclare que la personne des députés est inviolable ; que tous particuliers, toute corporation, tribunal, cour ou commission qui oseraient, pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député pour raison d'aucune proposition, avis, opinion ou discours par lui fait aux états généraux, de même que toutes personnes qui prêteraient leur ministère à aucun desdits attentats, de quelque part qu'ils fussent ordonnés, sont infâmes et traîtres envers la nation, et coupables de crime capital... ».

<sup>1874</sup> Cité par P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 49. Le doyen Léon DUGUIT renchérit en affirmant que « l'inviolabilité, comme l'irresponsabilité, n'est pas établie, à vrai dire, dans l'intérêt du député qui en profite, mais dans l'intérêt du parlement, dans l'intérêt, peut-on dire, de la souveraineté nationale elle-même que le parlement est censé représenter ». Cité par A. ANZIANI, « La déontologie, condition du renouveau du parlement », art. précité, pp. 93-94.

Conscients de cet impératif, les constituants ouest-africains francophones, dans leur ensemble, garantissent les immunités des parlementaires<sup>1875</sup>. Cette consécration constitutionnelle, même si elle s'inscrit dans un mouvement universel de protection du mandat parlementaire, n'était pas inexorable. Les députés néerlandais, par exemple, ne bénéficient pas de l'inviolabilité parlementaire. De même, celle des parlementaires britanniques est relative ; elle ne s'applique qu'à certaines mesures privatives de liberté<sup>1876</sup>. On peut donc convenir que les jalons sont posés pour l'exercice d'un contrôle impartial par les parlementaires.

À l'analyse, cette conclusion paraît hâtive. Les immunités en question font l'objet de plusieurs tempéraments. D'abord, les juridictions, dans leur application, en font une lecture restrictive. Ainsi, la Cour de cassation française a, depuis longtemps, jugé que l'irresponsabilité parlementaire ne s'appliquait qu'à des propos ayant un lien direct avec la fonction parlementaire et tenus au sein de l'hémicycle<sup>1877</sup>. Le Conseil constitutionnel français a déclaré contraire à la constitution une loi visant à élargir le champ des immunités parlementaires<sup>1878</sup>. La juridiction constitutionnelle nigérienne, pour sa part, a rappelé que ces immunités ne sauraient être étendues au-delà du champ défini par la constitution<sup>1879</sup>.

Cette conception restrictive des immunités parlementaires, si elle est justifiable du point de l'égalité des citoyens devant la loi, pose un problème au regard de l'accentuation souhaitée du contrôle parlementaire. Notamment en raison de son intensification, cette activité, pour être pertinente, devra de plus en plus se dérouler hors des murs du parlement, et ses résultats communiqués par le biais de canaux aussi divers que les mass-médias. Le parlementaire devra-t-il alors avoir peur d'être poursuivi lorsqu'il dénoncera, lors d'une interview radiodiffusée, une gestion peu vertueuse de certains crédits budgétaires constatée

---

<sup>1875</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 90 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 95 et 96 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 67 et 68 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 65 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 62 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 88 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 61 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 53.

<sup>1876</sup> Ces exemples sont tirés de G. BERGOUGNOUS, « Le statut de parlementaire : de l'application souveraine à la souveraineté du droit », art. précité, p. 347.

<sup>1877</sup> Cass. crim., 7 mars 1988, Forni.

<sup>1878</sup> Décision n° 89-262 DC du 7 novembre 1989.

<sup>1879</sup> Conseil constitutionnel nigérien de transition, arrêt n° 14/11/CCT/MC du 5 juillet 2011.

à l'occasion d'une mission de contrôle ? Une réflexion<sup>1880</sup> mériterait d'être engagée sur le sujet.

Elle est d'autant plus pressante que, dans les États étudiés, les textes sont souvent dévoyés par la pratique. Par exemple, certaines constitutions créent un lien entre le parlementaire et son parti politique de provenance pendant toute la durée de son mandat<sup>1881</sup>. L'objectif est de faire échec à la transhumance politique qui prend une ampleur inédite ces dernières années. Instrumentalisée, cette règle peut contribuer à éteindre l'ardeur de certains parlementaires, membres de la majorité au pouvoir, dans l'exercice de leur mission de contrôle. Qu'advierait-il si, à l'issue d'un contrôle, ils manifestaient un désaccord substantiel avec le gouvernement ? L'atmosphère délétère qui s'ensuivrait pourrait les contraindre à démissionner et à perdre leur mandat ensuite. Or, cette perte constitue une angoisse pour les parlementaires en général, et, en particulier, ceux ouest-africains francophones. On peut rapprocher de cette situation, celle où le parlementaire est *de facto* dans une position de dépendance à l'égard de son parti politique. Au Togo, des parlementaires « rebelles » ont ainsi perdu leur mandat en raison de désaccords profonds avec le gouvernement<sup>1882</sup>.

Il existe donc des manœuvres détournées portant atteinte aux immunités dont bénéficient les parlementaires. La réalisation de contrôles efficaces et pertinents suppose de les combattre. Savoir qu'ils peuvent librement réaliser leurs contrôles, et en tirer des conclusions impartiales, sans crainte de représailles, est de toute évidence une certitude qui incitera les parlementaires à contrôler davantage la gestion financière du gouvernement. Il en va de même pour l'absentéisme parlementaire. Sa réduction permettra de donner plus de tonicité au contrôle parlementaire.

En effet, tout comme l'absentéisme parlementaire sévit dans de nombreuses autres régions<sup>1883</sup>, il affecte les institutions parlementaires en Afrique de l'Ouest francophone<sup>1884</sup>.

---

<sup>1880</sup> Il faut préciser qu'elle ne devra pas former le dessein de positionner les parlementaires au-dessus de leurs concitoyens et des lois de la République. Elle devra donc être dépassionnée et conduite avec sagesse. Son seul objectif devra être de permettre aux parlementaires d'exercer leurs missions dans une indépendance effective.

<sup>1881</sup> République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 85 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 87 et République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 60.

<sup>1882</sup> Cf. *supra*, seconde partie, titre 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 1, A-1.

<sup>1883</sup> À titre d'exemple, dans son avis n° 01-HCC/AV du 16 mai 2007, la Haute cour constitutionnelle de Madagascar relève que « force est de constater qu'au fil des législatures successives, l'absentéisme tend à

Des barrières ont été érigées afin de le contenir, même si leur efficacité reste discutable. On peut citer, à ce titre, l'affirmation par la totalité des constitutions de la sous-région du caractère personnel du droit de vote des parlementaires<sup>1885</sup>. La Cour constitutionnelle malienne considère même que ce caractère personnel est une « conséquence directe »<sup>1886</sup> de la nullité du mandat impératif, nullité qui figure également dans l'ensemble des dites constitutions. Il s'ensuit que la délégation du droit de vote des parlementaires est restreinte. Ils ne sont, en principe, pas autorisés à recevoir la délégation de plus d'un mandat<sup>1887</sup>. Dans le même sens, des sanctions sont prévues en cas d'absences répétées et injustifiées. Il s'agit de la suspension des indemnités, leur réduction, leur privation, ou encore, la suspension ou la démission d'office du député mis en cause<sup>1888</sup>.

Toutefois, au regard des résultats limités obtenus, il conviendrait de renforcer le dispositif existant. Dans cette optique, la publication systématique des listes de présence

---

s'installer et à se pérenniser au sein de l'Assemblée, absentéisme susceptible d'entraver le fonctionnement normal de l'institution et de dévaloriser le mandat représentatif ». Pour un commentaire, v. L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine, op. cit.*, pp. 135-139.

<sup>1884</sup> Il faut avouer qu'il est difficile d'en donner une vue exacte. Tant les comptes-rendus des séances parlementaires sont difficiles à obtenir dans l'espace de référence. Néanmoins, il est possible de procéder à une extrapolation à partir de certains constats. Au Niger, à la séance du 19 novembre 2011, quarante et un députés sur les cent-treize étaient absents. De même, à l'ouverture de la première session ordinaire de l'année 2012 (le 7 mars), vingt-quatre députés étaient absents. Cf. les comptes-rendus de séance correspondants. Au Bénin, certains passages des rapports d'activités du président de l'Assemblée nationale sont édifiants. V. Président de l'Assemblée nationale (Bénin), *Rapport d'activités (période du 1er octobre 2012 au 31 mars 2013)*, 2013, p. 2 : « Nous avons montré dans notre précédent rapport d'activités que, sur un total de 20 séances plénières, certains députés ont enregistré un taux de participation inférieur à 20%, voire égal à 0%. Au cours de la présente période de référence, on note une certaine stabilisation du taux de participation des députés aux travaux en séances plénières. C'est dire que certains députés continuent malheureusement de manifester un désintérêt total vis-à-vis de la fonction parlementaire pour laquelle ils ont été pourtant investis par le peuple béninois. » et Président de l'Assemblée nationale (Bénin), *Rapport d'activités (période du 1er avril au 30 septembre 2014)*, 2014, p. 3 : « (...) la situation, comme par le passé, demeure inquiétante au niveau des commissions. En effet, certains députés n'ont pris part jusqu'ici à aucune réunion de leurs commissions respectives. ». D'autres exemples sont fournis par K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo, op. cit.*, pp. 161-162.

<sup>1885</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 93 ; République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 85 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 66 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 70 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 64 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 87 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 64 et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 56.

<sup>1886</sup> Arrêt n° 06-173/CC du 15 septembre 2006.

<sup>1887</sup> *Ibid.*

<sup>1888</sup> V. Assemblée nationale (Bénin), *Règlement intérieur*, art. 35 ; Assemblée nationale (Côte d'Ivoire), *Règlement intérieur*, art. 11, 43 et 59 ; Assemblée nationale (Niger), *Règlement intérieur*, art. 34.

aux séances du parlement constituerait une avancée. Il pourrait même être envisagé de rendre plus fréquente la diffusion des séances du parlement dans les médias télévisuels <sup>1889</sup>.

Pareillement, la piste d'une réduction du nombre des parlementaires pourrait être étudiée <sup>1890</sup>. Cette piste peut paraître choquante à première vue. Mais, elle se justifierait dès lors que l'on admettrait que, « par le monde, les assemblées paraissent obéir à la règle suivant laquelle leur efficacité est inversement proportionnelle à l'importance de leurs effectifs » <sup>1891</sup>.

En tout état de cause, le plus important est de ne pas faire preuve de pusillanimité dans la recherche de solutions devant permettre d'inciter davantage les parlementaires au contrôle. La même idée est de mise en ce qui concerne l'exploitation des résultats issus du contrôle, notamment en ce qui concerne l'effectivité des sanctions.

## **2- Des sanctions plus effectives**

La publicité des résultats du contrôle est une condition minimale pour permettre une plus grande effectivité des sanctions en découlant. À contresens de ce postulat, ce qui est remarqué en Afrique occidentale francophone, c'est une faible exposition des conclusions issues des contrôles parlementaires. Les rapports des commissions d'enquête, par exemple, sont rarement accessibles au public. Une preuve est fournie par les difficultés rencontrées pour se les procurer dans le cadre de la présente étude.

Or, le secret des assemblées ne saurait garantir la sanction effective des gestionnaires publics. L'exposition, au contraire, serait plus à même de le faire, car elle entraînerait une pression supplémentaire sur le gouvernement, obligé de sanctionner les fautifs, au risque de subir une sanction populaire collective. Elle pourrait également

---

<sup>1889</sup> Actuellement, seules quelques unes (celles dont l'enjeu est jugé suffisamment important) des séances du parlement sont retransmises par les chaînes de télévision dans les États étudiés. Cela ne favorise pas forcément la présence des parlementaires, leur absence répétée n'étant pas publiquement exposée comme cela aurait été le cas avec une retransmission systématique. On pourrait même s'avancer, par la suite, sur la piste d'une retransmission des travaux effectués en commission. À titre comparatif, un ancien président de l'Assemblée nationale française a suggéré de faire de la publication audiovisuelle des travaux en commission « la règle, et le huis-clos l'exception ». B. ACCOYER, « Ouverture », art. précité, p. 7.

<sup>1890</sup> Une telle proposition a déjà été faite en France. Partant du constat qu'il n'est nullement nécessaire que tous les parlementaires soient présents pour un travail de qualité, un auteur a proposé d'opter pour une « mini-assemblée », c'est-à-dire une assemblée à effectif réduit. H. ROUSSILLON, « Pour une mini-Assemblée nationale », *Revue Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 123-128.

<sup>1891</sup> *Ibid.*, p. 126.

constituer un canal pour la promotion des bonnes pratiques en favorisant la sanction positive des gestionnaires méritants.

Il faut beaucoup insister sur cet aspect de publicité, car, comme on l'a vu tout au long de l'étude, outre le cas de la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, le parlement n'a pas de pouvoir de sanction directe sur les acteurs gouvernementaux. Or, cette hypothèse demeure limitée aux régimes parlementaires. Même dans ceux-ci, il convient de relativiser son importance. En pratique, la censure du gouvernement pour le non-respect des autorisations budgétaires demeure une hypothèse exceptionnelle. À vrai dire, aucun cas du genre n'a pu être recensé lors de la présente étude.

Il est donc indispensable que le parlement puisse bénéficier de relais au niveau de l'opinion publique afin de donner un plus grand impact aux résultats des contrôles parlementaires. Le code de transparence de l'UEMOA fait un premier pas en instaurant une meilleure publicité des actions financières du gouvernement. Il faudrait aller plus loin en soulignant celle des résultats des contrôles du parlement. Trop souvent, les règlements intérieurs des assemblées facilitent la dissimulation de ceux-ci et la pratique s'en accommode. Il est temps de changer les choses sur ce point.

Un autre point sur lequel il faudrait changer est celui de la capacité du parlement à sanctionner les gestionnaires publics indéliçats. L'effectivité d'une sanction présuppose que cette dernière existe. Or, dans bien des cas, le caractère laconique des textes adoptés au niveau des États étudiés ne permet pas d'épuiser la question des sanctions découlant du contrôle parlementaire. À titre d'illustration, la plupart des LOLF disposent que la fourniture des informations demandées par le parlement ou ses investigations sur place ne sauraient être entravées<sup>1892</sup>. Mais, aucun mécanisme n'est ensuite prévu pour garantir le respect de ces dispositions<sup>1893</sup>. Sauf à prendre en considération, les mécanismes institués

---

<sup>1892</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 93 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 77 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 73 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 74 et République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 70.

<sup>1893</sup> Les législateurs organiques auraient pu, par exemple, prévoir un pouvoir d'astreinte pouvant être activé par la commission des finances du parlement. V. à titre comparatif, République de France, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, art. 59 : « Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés (...) ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions



dans le cadre général<sup>1894</sup>, et qui ont montré leurs limites, on est contraint de reconnaître que ces dispositions traduisent des actes de foi dont la concrétisation s'avérera ardue.

Dans le même sens, pour pouvoir sanctionner, il est indispensable de savoir qui l'on va sanctionner. En d'autres termes, la détermination de la cible de la sanction potentielle est nécessaire pour son édicition. Cette détermination implique un processus de responsabilisation. On peut, à cet égard, s'interroger : dans le nouveau contexte de gestion budgétaire, qui est effectivement responsable du respect des autorisations budgétaires devant le parlement ?

Est-ce le responsable de programme ? Il semble que non. Il est vrai que c'est lui qui élabore les rapports annuels de performance soumis au parlement dans la foulée de la présentation du projet de loi de règlement. Mais, ni les LOLF ni la directive communautaire portant lois de finances ne font cas de rapport direct entre le parlement et lui. Lorsqu'elles abordent la question, c'est pour préciser que le responsable de programme ne peut être auditionné qu'« à des fins d'information »<sup>1895</sup>. Cela exclut la possibilité d'une éventuelle sanction.

Est-ce alors le ministre qui est responsable devant le parlement ? Cette hypothèse paraît la plus probable. Les textes financiers des États étudiés, en autorisant expressément l'audition des ministres par le parlement<sup>1896</sup> et en faisant d'eux des ordonnateurs principaux, semblent aller dans ce sens<sup>1897</sup>. La LOLF malienne précise même que les ministres sont les « seuls responsables devant le parlement de la mise en œuvre des programmes »<sup>1898</sup>.

Dans ce cas, comment est-il possible de sanctionner véritablement ces derniers ? On sait que les constitutions excluent leur responsabilité financière devant la juridiction

---

de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte ».

<sup>1894</sup> Interpellation, motion de censure, etc. En ce qui concerne leurs limites, on pourra se référer aux développements faits au niveau de la première partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1, A-2.

<sup>1895</sup> République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 73.

<sup>1896</sup> Cf. *supra*, seconde partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 2, A-1.

<sup>1897</sup> Sur ce point, les LOLF concrétisent une proposition relativement ancienne. Plus d'une vingtaine d'années auparavant, il avait été proposé, lors d'une réflexion sur l'ordonnance française du 2 janvier 1959, d'imaginer un système permettant un dialogue direct entre le parlement et les ministres, en éludant au besoin le ministre chargé des finances. V. J. P. LASSALE, « La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs », art. précité, p. 31.

<sup>1898</sup> République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 73.

des comptes ou tout autre organe qui en tient lieu en les rendant justiciables d'une juridiction spéciale<sup>1899</sup>.

Il est alors possible de penser à la mise en jeu de leur responsabilité civile. Mais, compte tenu de l'importance des sommes en jeu en matière budgétaire, ce type de responsabilité se révèle pratiquement inopérant. La responsabilité civile des ministres apparaît, suivant le mot de Gaston JÈZE, comme « une formule sans efficacité »<sup>1900</sup>.

Il est également quelquefois fait référence à la responsabilité politique des ministres. Celle-ci pourrait être engagée directement par le peuple ou par le biais de ses représentants au parlement. À ce niveau également, il est difficile de soutenir que cette responsabilité est effective. Les ministres ne sont pas élus. Dans les régimes présidentiels, ils sont nommés et peuvent même n'avoir jamais exercé de mandat électif. Dans les régimes parlementaires, l'exercice d'un mandat politique constitue un critère important, mais non décisif de l'accession à la fonction ministérielle. Mais, même dans cette hypothèse, le peuple n'a aucune emprise immédiate et directe sur l'exercice de cette fonction ou sur le ministre pris *intuitu personae*. Tout au plus, il pourra manifester son mécontentement en sanctionnant le chef de la majorité lors d'une prochaine élection. Quant à une sanction politique par le biais des parlementaires, elle demeure virtuelle pour deux raisons. D'une part, les constitutions des États étudiés, même ceux à régime parlementaire, ne prévoient aucun mécanisme de sanction individuelle des ministres. D'autre part, les mécanismes de sanction collective prévus, et qui ont été examinés *supra*<sup>1901</sup>, font l'objet d'une relative dérégulation.

---

<sup>1899</sup> République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 136 : « La Haute cour de justice est compétente pour juger le président de la République et les membres du gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ainsi que pour juger leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'État ». V. aussi République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 76 ; République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000*, art. 110 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 118 ; République du Mali, *Constitution du 25 février 1992*, art. 95 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 87 et République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 101. Il faut rapprocher de ces dispositions l'article 76 de la directive portant lois de finances de l'UEMOA : « Les membres du gouvernement et les présidents des institutions constitutionnelles encourent, en raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la constitution de chaque État ».

<sup>1900</sup> G. JÈZE, *Cours de science des finances et de législation financière française : théorie générale du budget*, *op. cit.*, p. 129.

<sup>1901</sup> Première partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1, A.

Dans ce contexte, il semble important de renouveler la réflexion sur la mise en jeu de la responsabilité des ministres. La réhabilitation de la loi de règlement, dont le rejet par le parlement serait une désapprobation politique forte pouvant conduire à démettre certains ministres, est une piste qui mérite d'être explorée. Au-delà, il est possible d'imaginer un système où le parlement serait en mesure d'engager directement la responsabilité individuelle d'un ministre. Des exemples de pareils systèmes existent en Finlande<sup>1902</sup>, en Suède<sup>1903</sup> et au Danemark<sup>1904</sup>. De fait, ils n'induisent pas de changement radical, la responsabilité des ministres étant très rarement mise en œuvre. Mais, par rapport au système actuel, ils présentent des avantages non négligeables.

D'abord, ils offriraient une alternative au parlement dans son désir de sanctionner au plus haut niveau les mauvaises pratiques budgétaires. On sait qu'à l'heure actuelle, dans les régimes parlementaires notamment, seule la censure du gouvernement tout entier peut le faire. Dans les régimes présidentiels, il n'y a pas de véritable mécanisme pouvant être utilisé par le parlement à cet effet. Or, la censure de l'ensemble du gouvernement est une opération complexe, effrayante et difficilement réalisable. C'est d'ailleurs ce qui justifie qu'elle soit si peu utilisée. En revanche, la censure d'un ministre précis pourrait se révéler plus acceptable et plus faisable pour le parlement.

Ensuite, il n'est pas tolérable qu'à l'heure de la gestion budgétaire par la performance, où la responsabilisation apparaît comme le leitmotiv de l'action financière publique, il existe des acteurs qui y échappent. La responsabilisation individuelle des ministres permettrait, au moins formellement, de sacrifier aux fondamentaux de la gestion par la performance. Cette dernière ne saurait s'accommoder d'une absence de responsabilité. Les législateurs financiers ouest-africains francophones en sont d'ailleurs bien conscients. C'est l'une des raisons pour lesquelles ils ont tenu à faire assister le parlement par des juridictions financières renforcées.

---

<sup>1902</sup> République de Finlande, *Constitution du 1er mars 2000*, art. 64 : « Le président de la République est tenu, même sans que la demande en ait été exprimée, d'accorder sa démission au gouvernement ou à un ministre, si celui-ci ne jouit plus de la confiance du parlement... ». V. aussi les articles 43 et 44.

<sup>1903</sup> Royaume de Suède, *Constitution du 28 février 1974*, chapitre VI, art. 5 : « Si le *Riksdag* déclare que le premier ministre ou tout autre ministre ne jouit pas de sa confiance, le président du *Riksdag* doit les relever de ses fonctions... ».

<sup>1904</sup> Royaume du Danemark, *Constitution du 5 juin 1953*, art. 15 : « Aucun ministre ne peut rester en fonction après que le *Folketing* lui a refusé sa confiance ».

## **Section 2 : L'assistance du parlement par des juridictions financières renforcées**

En France, le principe de l'assistance du parlement par la Cour des comptes fut posé en 1819. La Cour reçut alors la mission d'aider le parlement au règlement du budget de l'État<sup>1905</sup>. Par la suite, elle prit elle-même l'initiative, dans les années 1950, d'élaborer un rapport spécifique au règlement du budget de l'État : le rapport sur l'exécution de la loi de finances venait de naître<sup>1906</sup>. Aujourd'hui encore, ce rapport demeure le principal symbole de l'assistance que les juridictions financières apportent au parlement dans le cadre du contrôle du respect des autorisations budgétaires. C'est ce qui fait qu'il a une grande importance aussi bien en France que dans les États ouest-africains francophones.

De manière générale, l'assistance apportée par les juridictions financières au parlement est sans doute opportune<sup>1907</sup>. En effet, ces juridictions sont créditées d'une impartialité politique qui fait parfois défaut au parlement. De plus, dans les États étudiés notamment, les moyens dont elles disposent pour leurs contrôles, même si ceux-ci demeurent amplifiables, sont souvent plus importants que ceux du parlement. Ces juridictions peuvent donc, *a priori*, réaliser des contrôles plus affinés et plus crédibles que les structures parlementaires. À l'inverse, le parlement dispose d'une légitimité politique plus importante que la juridiction financière, ce qui devrait donner une plus grande résonance à ses actions. Il y a donc une complémentarité naturelle entre ces deux acteurs en ce qui concerne le contrôle du respect des autorisations budgétaires.

Mais, pour que la juridiction financière puisse efficacement jouer ce rôle constitutionnel d'assistance<sup>1908</sup>, il importe qu'elle soit dotée des moyens nécessaires. Les

---

<sup>1905</sup> L. SAÏDJ, « La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours », art. précité, p. 174.

<sup>1906</sup> *Ibid.*, p. 179. Cette pratique a été consacrée par l'article 68 du décret-loi du 19 juin 1956. Pour approfondir, on pourra lire J. MAGNET, « La jurisprudence budgétaire de la Cour des comptes », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 295-296.

<sup>1907</sup> Il y a même eu, en France, une proposition de mettre un détachement spécifique de la Cour des comptes à la disposition du parlement. V. S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, *op. cit.*, p. 68.

<sup>1908</sup> « L'Assemblée nationale règle les comptes de la nation selon les modalités prévues par la loi organique de finances. Elle est, à cet effet, assistée de la Chambre des comptes de la Cour suprême qu'elle charge de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques... ». République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*, art. 112. V. aussi République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991*, art. 105 ; République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010*, art. 73 ; République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010*, art. 115 ; République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 68

États ouest-africains francophones y prêtent une attention particulière depuis quelques années. Les juridictions financières y sont progressivement renforcées. La méthode employée tient tant de la réorganisation structurelle de ces juridictions (paragraphe 1) que de la modernisation de leurs procédures (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : La réorganisation structurelle**

Deux initiatives manifestent cette volonté de réorganiser les juridictions financières dans l'espace étudié. Il s'agit premièrement de la promotion de juridictions financières autonomes (A). Secondement, il s'agit de la promotion de juridictions financières consolidées (B).

#### **A- La promotion de juridictions financières autonomes**

Au préalable, il convient de relever le choix fait par les États étudiés d'instituer de véritables « juridictions » des comptes, c'est-à-dire des organes dotés de réels pouvoirs juridictionnels. On sait qu'en la matière, ces États avaient le choix entre au moins trois modèles<sup>1909</sup> : celui « anglo-saxon » d'un organe d'audit généralement rattaché au parlement et sans fonction juridictionnelle<sup>1910</sup>, celui « allemand » d'une cour disposant d'un statut juridictionnel sans pour autant avoir des attributions juridictionnelles<sup>1911</sup>, et celui « français » d'un organe possédant, à la fois, un statut et des attributions juridictionnelles<sup>1912</sup>.

---

et République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992*, art. 107.

<sup>1909</sup> L. SAÏDJ, « Le modèle des cours des comptes : traits communs et diversités », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 45-46.

<sup>1910</sup> C'est le modèle en vigueur au Royaume-Uni (*National audit office*), aux États-Unis (*Government accountability office*, auparavant dénommé *General accounting office*) et dans de nombreux autres pays (Canada, Finlande, Suède, Norvège, Pologne, Hongrie, Nouvelle-Zélande...). Sur ces « cours des comptes » anglo-saxonnes, notamment dans une optique de comparaison avec le modèle français, on pourra lire J. F. BERNICOT, « Les bureaux de vérification et les auditeurs généraux », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 91-97 ; A. MATHIEU, « L'exemple du NAO britannique », *Les rendez-vous parlementaires du contribuable : le contrôle parlementaire de la dépense publique*, n° 17, 2007, pp. 14-17 et Parlement européen, *Construire une démocratie à l'échelle d'un continent. Congrès des États-Unis, Parlement européen : fonctions et dépenses*, *op. cit.*, pp. 55-56 et 62-63.

<sup>1911</sup> En dehors de l'Allemagne, ce modèle est utilisé par plusieurs cours communautaires (Cours des comptes de l'UEMOA, de l'Union européenne...) et des pays comme le Japon, l'Argentine, les Pays-Bas... Sur ce modèle, on pourra lire H. VON WEDEL, « Le modèle de l'Allemagne », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 81-90.

<sup>1912</sup> Sur les motivations se trouvant à l'origine des caractéristiques du modèle français (notamment l'antériorité de la Cour des comptes par rapport au parlement et la nécessité d'exercer une mission juridictionnelle), on pourra lire J. MAGNET, « La collaboration de la Cour des comptes au contrôle financier

C'est ce dernier modèle qui a été choisi. L'héritage colonial n'a sans doute pas été étranger à ce choix. Mais, une autre raison peut le justifier. En effet, les règles de la comptabilité publique dans les États étudiés imposaient (c'est toujours le cas<sup>1913</sup>) la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, avec pour corollaire l'institution d'une responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics<sup>1914</sup>. Cette responsabilité était distincte, dans son principe, de la responsabilité de droit commun des fonctionnaires. Il était donc indispensable de disposer d'une « juridiction » spéciale afin de pouvoir mettre en œuvre cette responsabilité<sup>1915</sup>.

Le modèle français ou « latin » de cours des comptes a donc été retenu dans les États étudiés. Ce modèle connaît deux variantes : la chambre ou section des comptes (logée dans une juridiction plus vaste) et la cour des comptes. Dans les États étudiés, le passage de la première variante à la seconde a été l'un des événements marquants de ces dernières années<sup>1916</sup>. Ainsi, sur les huit États concernés par l'étude, six disposent à ce jour d'une cour des comptes. Seuls deux, le Bénin et le Mali, n'en possèdent pas encore<sup>1917</sup>.

---

du parlement », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 105-108.

<sup>1913</sup> UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 5 : « Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable sont incompatibles. Les conjoints, les ascendants et les descendants des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes auprès desquels ces ordonnateurs exercent leurs fonctions. ».

<sup>1914</sup> V. UEMOA, *Directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative au règlement général sur la comptabilité publique*, art. 35 et UEMOA, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 29-32.

<sup>1915</sup> Au demeurant, il a été constaté que « partout où existe une responsabilité pécuniaire personnelle des comptables, distincte de la responsabilité de droit commun des fonctionnaires, existe aussi une juridiction des comptes ; au contraire, là où cette responsabilité spéciale n'existe pas, l'institution de contrôle, alors même qu'elle est intitulée cour des comptes, n'exerce pas de juridiction, faute de justiciables ». J. MAGNET et E. HÉMAR, « Défense, illustration et amendement de la juridiction des comptes », *RFFP*, n° 41, 1993, p. 33. V. aussi J. MAGNET, « Que juge le juge des comptes ? », *RFFP*, n° 28, 1989, p. 119.

<sup>1916</sup> La contribution de l'UEMOA dans ce cadre a été déterminante. V. N. MEDE, « L'UEMOA et le développement des cours des comptes en Afrique de l'Ouest », art. précité, pp. 259-285.

Dès ses débuts, l'article 68 du traité constitutif de cette organisation prévoyait l'obligation, pour les États membres, de créer une cour des comptes. Cette obligation était subtilement posée en mettant en avant la nécessité de disposer de données fiables dans le cadre de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires. Deux procédures étaient alors ouvertes aux États : créer une cour des comptes nationale ou recourir à celle de l'Union. Évidemment, les réflexes souverainistes incitaient plus à la première solution. La preuve, c'est qu'aucun État n'a, jusqu'ici, sollicité le concours de la Cour des comptes de l'UEMOA à cette fin.

Récemment, l'UEMOA a renouvelé son invite à la création de cours des comptes. À ce titre, la directive de 2009 portant lois de finances utilise l'expression « cour des comptes » à plusieurs reprises. Elle se montre ainsi plus ferme sur le sujet que l'ancienne directive relative aux lois de finances qui, elle, utilisait plus prudemment l'expression de « juridiction des comptes ». De façon plus marquée, le code de transparence de

Cette substitution de cours des comptes aux anciennes chambres des comptes manifeste bien la volonté des États concernés de promouvoir des juridictions financières autonomes. Cette volonté transparaît également dans les moyens financiers accordés à ces juridictions<sup>1918</sup> et dans les tentatives de spécialisation de leurs animateurs.

En effet, prenant acte de ce que « le cœur de métier de juge financier a changé de consistance »<sup>1919</sup> et qu'« il a subi une inflexion majeure qui ne cadre plus avec le profil professionnel des magistrats sortis des écoles nationales de magistrature »<sup>1920</sup>, les États étudiés développent une tendance à la précision du profil de juge financier. Le recrutement par concours de personnes ayant des compétences en matière financière se généralise. Il en est de même en ce qui concerne leur formation continue dans les disciplines financières et l'application de règles corporatives particulières.

C'est au Sénégal et au Togo que les implications de cette spécialisation du profil du juge financier sont le mieux évaluées. Ces pays ont créé un corps de magistrats financiers ainsi qu'un Conseil supérieur de la Cour des comptes<sup>1921</sup>, pendant « financier » du Conseil supérieur de la magistrature. Dans d'autres pays comme le Burkina-Faso, les avancées sont plus limitées. Ainsi, les animateurs de la Cour des comptes de ce pays ne disposent pas de statut spécifique par rapport à celui des magistrats de l'ordre judiciaire. De plus, il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel burkinabé que le statut de magistrat ne peut être appliqué aux animateurs n'ayant pas été originellement recrutés comme des magistrats

---

l'UEMOA dispose en son point 5.6 que « les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la cour des comptes dont la création est obligatoire dans chaque état membre ». C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>1917</sup> Les raisons évoquées pour justifier la non-création de la cour des comptes dans ces deux États sont essentiellement d'ordre constitutionnel. La révision de la constitution, indispensable à cette opération, serait trop complexe. Toutefois, les réflexions se poursuivent afin de trouver une solution. La piste d'une révision ciblée de la constitution (uniquement sur ce point) mériterait d'être creusée. Mais, encore faudrait-il obtenir un consensus de la classe politique autour de cette idée.

<sup>1918</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2, section 2, paragraphe 1, A.

<sup>1919</sup> N. MEDE, « Réflexions sur l'autorité de la chose jugée au financier en droit positif africain francophone », art. précité, p. 300.

<sup>1920</sup> *Ibid.*

<sup>1921</sup> République du Sénégal, *Loi organique n° 99-73 du 17 février 1999 portant statut des magistrats de la Cour des comptes.*

<sup>1921</sup> *Ibid.* V. aussi République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001*, art. 90 et République du Togo, *Loi organique n° 2009-003 du 16 avril 2009 portant statut des magistrats de la Cour des comptes.*

que pour la durée de leur fonction. Pour cette juridiction, toute solution contraire s'analyserait comme une voie détournée de recrutement des magistrats sur titre<sup>1922</sup>.

Dans le même sens, l'aspect communicationnel de leur fonction est un élément que les juridictions financières ouest-africaines francophones devront davantage prendre en compte si elles veulent assurer leur autonomisation<sup>1923</sup>. En effet, la diffusion de leurs travaux contribuera certainement à consolider leur position dans le système institutionnel. Non seulement elle leur permettra d'obtenir au besoin le soutien de l'opinion publique<sup>1924</sup>, mais elle démontrera leur utilité pour le parlement. C'est au demeurant une telle démarche de la Cour des comptes française qui lui a permis de mieux s'affirmer face aux autres institutions et de créer un « lien de confiance »<sup>1925</sup> avec le parlement.

Sur ce point justement, la directive portant lois de finances de l'UEMOA est porteuse d'une nouveauté qui a pu susciter des doutes sur l'indépendance des cours des comptes par rapport aux parlements. À contresens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel français<sup>1926</sup>, cette directive place la cour des comptes dans une position plus

---

<sup>1922</sup> Décisions n° 2007-03/CC du 04 juillet 2007 et n° 2011-001/CC du 24 février 2011. Pour un commentaire de ces décisions, on pourra lire Centre pour la gouvernance démocratique (Burkina-Faso), *Avis et décisions commentés de la justice constitutionnelle burkinabé de 1960 à nos jours*, op. cit., pp. 106-112 et D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., pp. 170-175.

<sup>1923</sup> « Malgré une place prestigieuse au sein du pouvoir judiciaire, les cours (des comptes au sein de l'UEMOA) sont encore largement méconnues des citoyens. Il leur faut donc gagner en notoriété. ». D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 599.

<sup>1924</sup> L'opinion d'un ancien premier président de la Cour des comptes française à ce sujet est éclairante. « Nous tenons d'autant plus à ce devoir d'informer que les rapports publics sont une manière de prendre à témoin le citoyen et d'obtenir son appui pour que nos préconisations soient prises en compte ». P. SEGUIN, « La LOLF et la Cour des comptes », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 50.

<sup>1925</sup> P. JAN, « Parlement et cour des comptes », art. précité, p. 115.

<sup>1926</sup> « Considérant qu'en vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la constitution garantit son indépendance par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif ; (...) il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs... ». Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. n° 106 et 107.

Cette position du Conseil constitutionnel a été critiquée en doctrine. G. CARCASSONNE, « Réformettes », art. précité, p. 102 a estimé que « le dernier alinéa des articles 47 et 47-1 (de la constitution) gagnerait à être purgé de toute référence au gouvernement afin qu'il soit clair que la Cour des comptes, dans ce cadre, assiste le parlement plutôt que de se tenir à équidistance entre le législatif et l'exécutif, comme si l'équidistance était admissible entre le douanier et le contrebandier ». P. LAMY et Ph. DAUTRY in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., p. 372, quant à eux, s'interrogent : « En quoi la communication de la liste prévisionnelle des contrôles programmés, même s'ils sont susceptibles d'avoir des suites juridictionnelles, empêcherait-elle la Cour de procéder à ces contrôles en toute indépendance, et notamment d'utiliser ses compétences juridictionnelles ? En quoi le fait que le



proche du parlement que de l'exécutif. En effet, la directive prévoit une assistance de la cour des comptes au profit du parlement<sup>1927</sup>, mais ne prévoit rien de tel en ce qui concerne le gouvernement<sup>1928</sup>. De fait, la directive accentue donc la complémentarité entre le parlement et la cour des comptes dans le cadre du contrôle du respect des autorisations budgétaires.

Ce rapprochement opéré par le législateur communautaire n'est pas sans soulever des objections. Il comporterait notamment le risque d'une fissuration de l'autonomie de la juridiction financière<sup>1929</sup>. À l'analyse, ce risque semble pourtant limité. Dire que la cour des comptes assiste le parlement, et que lui<sup>1930</sup>, ne signifie pas automatiquement qu'elle lui est subordonnée. Dans les États étudiés, la nomination des magistrats qui y exercent est l'œuvre du pouvoir exécutif sans pour autant qu'on en infère une subordination de la Cour à ce pouvoir. En France, le budget de la Cour des comptes fut longtemps rattaché à celui du ministère chargé des finances. Cela ne l'a pourtant pas empêché de critiquer, parfois très sévèrement, ledit ministère dès qu'elle constatait des dérapages. Les rapprochements entre institutions, qui sont parfois nécessaires pour des raisons d'efficacité administrative, n'impliquent pas mécaniquement un rapport de subordination.

De plus, les législations nationales atténuent parfois considérablement ce rapprochement. Ainsi, les constitutions sénégalaise<sup>1931</sup> et togolaise<sup>1932</sup> disposent que la cour des comptes assiste le parlement et l'exécutif dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. La loi organique relative à la Cour des comptes du Niger, bien qu'elle soit

---

parlement sache que la juridiction va contrôler tel organisme nuit-il à l'indépendance de ce contrôle ? ».

<sup>1927</sup> Art. 75 : « Le parlement peut demander à la cour des comptes la réalisation de toutes enquêtes nécessaires à son information ».

<sup>1928</sup> Pour une confirmation, v. 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*, op. cit., annexe n° 3, p. 17 : « L'article 75 prévoit une mission d'assistance de la cour au parlement alors qu'aucune disposition similaire n'existe pour le gouvernement, ce qui, de fait, place la cour dans une position plus proche du parlement ».

<sup>1929</sup> C'est notamment le point de vue de D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., pp. 238-244.

<sup>1930</sup> Cette restriction reste encore discutable. En inscrivant dans le texte de la directive la réalisation d'enquêtes par la cour des comptes au profit du parlement, le législateur communautaire n'a pas expressément proscrié les interventions pour le compte du gouvernement. Cette proscription ne peut être déduite que d'un raisonnement *a contrario* (l'article 75 signifiant alors que le gouvernement ne peut demander à la cour des comptes la réalisation de toutes enquêtes nécessaires à son information) ou historique (l'ancienne directive portant lois de finances prévoyait une assistance au profit du parlement *et* du gouvernement). On entre donc dans le domaine des interprétations où plusieurs postures sont défendables.

<sup>1931</sup> Art. 68.

<sup>1932</sup> Art. 107.

postérieure à la directive de l'UEMOA portant lois de finances, prévoit une assistance de la Cour « sur des questions économiques, financières ou de gestion des services de l'État »<sup>1933</sup>, l'assistance étant au profit aussi bien du gouvernement que du parlement.

On peut donc présumer que le rapprochement des juridictions financières du parlement (voulu par le législateur communautaire) ne nuira pas inévitablement à leur autonomie. Cette autonomie est, comme il a été relevé auparavant, la première idée-force de la réorganisation structurelle des juridictions financières réalisée dans l'espace étudié. La seconde est constituée par la consolidation desdites juridictions.

### **B- La promotion de juridictions financières consolidées**

La consolidation dont il s'agit ici n'est nullement spatiale<sup>1934</sup>. Sur ce plan, c'est plutôt une configuration mixte qui prévaut. Dans certains des États étudiés, la juridiction financière est caractérisée par son unicité et ne possède pas de démembrements au niveau local. Dans d'autres, la tendance est à la déconcentration des juridictions financières. Ainsi, au Bénin, il a été créé une chambre des comptes à l'intérieur de chaque cour d'appel<sup>1935</sup>. Au Togo, ce sont des chambres régionales des comptes, organiquement autonomes, qui ont été créées<sup>1936</sup>. Il en est de même au Niger<sup>1937</sup>.

Au bénéfice de cette création de chambres locales des comptes en soutien à la cour des comptes nationale, on peut inscrire une volonté de célérité et d'efficacité dans le

---

<sup>1933</sup> République du Niger, *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes*, art. 3.

<sup>1934</sup> Elle ne concerne pas non plus les rapports entre la cour des comptes et la juridiction administrative. Sur ceux-ci, on pourra lire A. KUREK, *Le juge financier, juge administratif*, Thèse de doctorat en droit, Université Lille 2, 2010, 508 p. et N. MEDE, « Réflexions sur l'autorité de la chose jugée au financier en droit positif africain francophone », art. précité, pp. 278-283.

On sait qu'en France, un recours en cassation des arrêts de la Cour des comptes est possible devant le Conseil d'État, et que ce recours est le principal indice du caractère « administratif » des juridictions financières françaises. Ce modèle a été partiellement suivi par certains des États étudiés (Sénégal et Togo). Dans ceux-ci, il existe un recours en cassation des arrêts définitifs de la Cour des comptes devant la Cour suprême. D'autres États (Burkina-Faso et Niger) ont opté pour un recours en révision devant une formation spéciale de la juridiction financière. Dans ces derniers, il n'y a donc pas, *a priori*, d'ambivalence du type juge financier = juge administratif (ou vice-versa), de sorte qu'il est possible de parler d'une juridiction financière consolidée. Ce n'est pourtant pas ce que l'on veut signifier ici.

<sup>1935</sup> *Loi n° 2001-37 du 10 juin 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin*, art. 61.

<sup>1936</sup> *Loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes*, art. 89.

<sup>1937</sup> *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes*, art. 6 et 24.

jugement des comptes. Le rapprochement du juge financier des justiciables est susceptible de permettre un apurement plus rapide des comptes des comptables publics locaux. Pareillement, il semble propice à une couverture plus large du territoire national par le juge financier. D'un certain point de vue, cette création de chambres locales des comptes ne fait d'ailleurs que suivre les plis de la décentralisation qui implique la manipulation de masses financières de plus en plus importantes au niveau des collectivités décentralisées.

Cependant, il faut rester mesuré sur la portée d'une telle initiative dans les États étudiés. Les résultats mitigés obtenus jusqu'ici par les cours des comptes devraient plutôt inciter à un renforcement de celles-ci plutôt qu'à un éparpillement des énergies. En d'autres termes, « au lieu de procéder actuellement à la création de chambres locales des comptes dans les États de l'UEMOA, il serait donc judicieux de renforcer les capacités actuelles de la cour des comptes pour qu'elle puisse remplir de manière efficace ses missions juridictionnelles et non juridictionnelles »<sup>1938</sup>.

De plus, de nombreuses questions se posent quant à la capacité des États concernés à mener à bien une telle réforme<sup>1939</sup>. L'une de celles-ci a trait à la compétence des futurs animateurs de ces juridictions. Si l'on prend l'exemple du Bénin, ce qui fait le plus défaut à la juridiction financière actuellement, ce sont les magistrats financiers. Évalués, depuis l'année 2000, à un effectif optimal de « dix-huit »<sup>1940</sup> pour « donner une crédibilité et un minimum d'efficacité »<sup>1941</sup> à la Chambre des comptes, ces derniers n'ont jamais dépassé neuf. Ils sont actuellement au nombre de quatre<sup>1942</sup>. On peut donc légitimement douter de la capacité de cet État à pourvoir en ressources humaines de qualité les chambres locales des comptes dont la création est envisagée.

Pour en revenir à la consolidation des juridictions financières dans les États étudiés, telle qu'entendue ici, elle se situe beaucoup plus sur le plan « technique ». Elle est remarquable à travers la fusion opérée entre les instances juridictionnelles chargées du

---

<sup>1938</sup> D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 120.

<sup>1939</sup> Les importants retards observés dans l'installation de ces chambres locales des comptes en témoignent. Au Togo, depuis 1998 qu'elles ont été créées, elles n'ont pas encore été installées. Il en est de même au Bénin où elles ont été créées depuis 2002.

<sup>1940</sup> M. BREYTON, *Rapport d'audit organisationnel de la Chambre des comptes de la Cour suprême*, 2000, p. 33.

<sup>1941</sup> *Ibid.*

<sup>1942</sup> À la date du 10 mars 2015. Information obtenue suite à des entretiens à la Chambre des comptes.

jugement des comptables publics et celles chargées du jugement des ordonnateurs et autres gestionnaires publics. Ainsi, que ce soit au Bénin, au Burkina-Faso, au Sénégal ou au Niger, c'est la Cour des comptes (Chambre des comptes pour le Bénin) qui est compétente pour sanctionner les fautes de gestion<sup>1943</sup>. Ce choix d'unification fait par les États étudiés témoigne du caractère consolidé de leurs juridictions financières. Est-il cependant pertinent ? Il est possible de répondre par l'affirmative pour plusieurs raisons.

D'abord, le coût financier de création d'instances autonomes de jugement des fautes de gestion apparaît élevé pour des États qui figurent tous au rang des plus pauvres au monde. En effet, la création de ces instances impliquera des dépenses en personnel, en matériel, en coordination d'actions avec les autres juridictions et organes de contrôle des finances publiques, etc. Le résultat à obtenir, dont nul ne contestera le bien-fondé, en vaut-il la peine ? Ou plus exactement, n'est-il pas possible de l'obtenir autrement, notamment en confiant les compétences en question à la cour des comptes ? Il semble que oui. Cela amène à partager le point de vue suivant lequel « il ne sert pratiquement à rien pour des États qui ont de sérieux problèmes de personnel qualifié de créer encore de nouvelles institutions comme la cour de discipline budgétaire alors que certaines cours de comptes n'ont rendu aucun arrêt depuis leur mise en place »<sup>1944</sup>.

Ensuite, sur le plan de l'efficacité, il est permis de douter que celle des juridictions financières passe par leur scission. Il est certain que l'unification de ces juridictions, qui implique une certaine concentration de compétences, peut être un poids pour les « jeunes » cours des comptes des États étudiés<sup>1945</sup>. Mais, l'éparpillement des compétences est-il pour autant une solution pour l'efficacité de la justice financière ?

L'exemple de la France peut servir à avancer des pistes de réponse à cette question. La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), juridiction spécialisée dans le jugement des fautes de gestion, a été créée en 1948<sup>1946</sup> pour répondre au besoin d'une

---

<sup>1943</sup> V. en ce sens, UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 77 : « Les ordonnateurs de l'État et des autres organismes publics encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile, sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour des comptes à raison de fautes de gestion... ».

<sup>1944</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 417.

<sup>1945</sup> V. un point de vue de ce type dans S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », art. précité, p. 64.

<sup>1946</sup> Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948.

instance de jugement des ordonnateurs<sup>1947</sup>. En effet, au regard du degré d'implication de ceux-ci dans la réalisation des opérations financières publiques et de l'incapacité de la Cour des comptes à les juger (elle n'en avait pas reçu la compétence), il était devenu indispensable de créer un organe agissant à cet effet. Mais, dès ses débuts, l'autonomie de cet organe par rapport à la Cour des comptes a été mise en cause. En témoigne l'opinion du doyen Georges VEDEL qui estimait qu'il « n'était pas certain qu'il fut nécessaire de créer une nouvelle juridiction »<sup>1948</sup>. Dans le même sens, la dépendance<sup>1949</sup> de cette nouvelle juridiction par rapport à la Cour des comptes incitait à relativiser son caractère singulier<sup>1950</sup>.

Par la suite, les faits ont donné raison à ceux qui émettaient des doutes sur l'opportunité de la création de cette juridiction autonome spécialisée en France. L'« échec relatif »<sup>1951</sup> constaté sur le plan des résultats obtenus<sup>1952</sup> a fini par émousser l'ardeur des défenseurs d'une juridiction financière distincte pour les gestionnaires publics, au point qu'un projet de réforme des juridictions financières a proposé de supprimer la CDBF et de transférer ses compétences à la Cour des comptes<sup>1953</sup>. Cette réforme n'a pas abouti.

---

<sup>1947</sup> « L'esprit de symétrie prévalut : ce qui était bon pour les comptables devait l'être pour les ordonnateurs. C'est cette intuition fondamentale qui est à l'origine de la Cour de discipline budgétaire et financière ». P. LALUMIÈRE cité par N. GROPER, « La Cour de discipline budgétaire et financière : singularités et paradoxes d'une juridiction qui mérite mieux que d'être méconnue », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica 2010, p. 238.

<sup>1948</sup> G. VEDEL, « La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière », *RSLF*, 1949, p. 128.

<sup>1949</sup> Cette dépendance reste perceptible d'un triple point de vue. Géographiquement, la CDBF a son siège au niveau de celui de la Cour des comptes (palais Cambon à Paris). Organiquement, de nombreux rapporteurs sont fournis à la CDBF par la Cour des comptes, son président est celui de la Cour des comptes, son ministère public est assuré par le procureur général près la Cour des comptes, etc. Fonctionnellement, la CDBF est tributaire, entre autres, des affaires déferées par la Cour des comptes suite aux irrégularités découvertes lors de ses contrôles.

<sup>1950</sup> V. N. GROPER, « La Cour de discipline budgétaire et financière : singularités et paradoxes d'une juridiction qui mérite mieux que d'être méconnue », art. précité, pp. 236-246.

<sup>1951</sup> *Ibid.*, p. 247.

<sup>1952</sup> « Avec une moyenne d'arrêts rendus annuellement inférieure à trois, un champ de compétence limité, la quasi-impossibilité de mettre en jeu la responsabilité des élus locaux, et l'impossibilité totale de mettre en jeu la responsabilité des membres du gouvernement, la Cour n'a jamais pu jouer un rôle important, malgré plusieurs réformes ». A. REICHARDT, *Cour des comptes et autres juridictions financières*, Avis n° 154, Sénat (France), 2012, p. 25.

<sup>1953</sup> Projet de loi portant réforme des juridictions financières, 2009. Pour l'exposé des motifs, v. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000021207737&type=expose>, consulté le 29 octobre 2014.

Cependant, l'idée reste vivace dans les esprits qu'il faut procéder à une consolidation des principales juridictions financières afin de gagner en efficacité.

Cette consolidation constitue la donne dans la région francophone de l'Afrique occidentale. On peut donc gager qu'il en résultera un renforcement des juridictions financières et une assistance de meilleure qualité au parlement dans le contrôle du respect des autorisations budgétaires. Il reste cependant à régler la question des modalités pratiques du fonctionnement de ces juridictions financières consolidées.

Dans certains États comme le Niger, il est institué, au sein de la Cour des comptes, une chambre spéciale pour « la discipline budgétaire et financière »<sup>1954</sup>. Dans d'autres, la discipline financière est confiée à une formation spéciale de la juridiction financière constituée à cet effet<sup>1955</sup>. Dans d'autres encore, la discipline financière est confiée à l'ensemble des chambres<sup>1956</sup> ou n'est confiée précisément à aucune chambre<sup>1957</sup>.

La solution nigérienne apparaît la plus satisfaisante<sup>1958</sup> au regard des inconvénients relatifs aux autres configurations. En effet, le caractère *ad'hoc* de la formation de discipline financière peut faire le lit d'une atonie fonctionnelle. Au contraire, la permanence de ladite formation peut susciter un contrôle continu et un certain activisme en la matière. En ce qui concerne la sanction de la discipline financière par l'ensemble des chambres, elle semble contraire au principe de l'impartialité du jugement. Le droit au procès équitable<sup>1959</sup> pourra difficilement être respecté s'il revient à chaque chambre de

---

<sup>1954</sup> République du Niger, *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes*, art. 23. *Idem* dans République du Sénégal, *Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes*, art. 17.

<sup>1955</sup> République du Bénin, *Loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême*, art. 126-128.

<sup>1956</sup> « Il est à noter que chaque division (de la Chambre des comptes) est compétente pour connaître des gestions de fait et des fautes de gestion découvertes dans l'examen des comptes qui lui sont soumis ». Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport spécial d'activités 1998-2009*, 2011, p. 15.

<sup>1957</sup> Burkina-Faso et Togo par exemple.

<sup>1958</sup> C'est, du reste, ce que recommande l'UEMOA : « Le choix de ne pas recourir à une juridiction spécialisée a été fait et c'est donc bien à la cour (des comptes) que revient la compétence de juger les fautes de gestion. Toutefois, compte tenu de la spécificité de cette compétence et de sa sensibilité, il serait souhaitable que la sanction de la faute de gestion soit réservée à une formation de la Cour spécialisée (une chambre ou une section). Cette organisation permettrait de spécialiser les magistrats membres de cette formation interne à la Cour et ainsi de disposer d'une jurisprudence plus technique. ». 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*, op. cit, annexe n° 3, p. 24.

<sup>1959</sup> Organisation de l'unité africaine (OUA), *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 18 juin 1981, art. 7.

juger des infractions qu'elle avait précédemment révélées. Enfin, le silence des textes sur la formation précisément compétente pour juger les fautes de gestion peut être à l'origine de malentendus plus ou moins graves. C'est ainsi qu'au Burkina-Faso, un ancien premier président de la Cour des comptes a déduit de ce silence l'incompétence de la Cour à sanctionner les fautes de gestion. Il a fallu divers conciliabules et interventions pour clarifier la situation<sup>1960</sup>.

Le caractère consolidé des juridictions financières ouest-africaines francophones constitue donc un indice sûr de la volonté de les renforcer. Il en est de même des efforts en vue de moderniser leurs procédures.

## **Paragraphe 2 : La modernisation procédurale**

L'efficacité de l'office du juge financier passe par l'utilisation par celui-ci de procédures adaptées aux exigences contemporaines. C'est ce qui justifie l'entreprise de modernisation procédurale engagée au niveau des juridictions financières ouest-africaines francophones.

On peut regretter que cette entreprise demeure limitée aux procédures non juridictionnelles. En ce qui concerne celles juridictionnelles, les réformes sont plutôt timides. En dehors de l'encadrement de la durée d'apurement des comptabilités<sup>1961</sup>, il est difficile de faire état d'avancées majeures. Les procédures juridictionnelles restent peu perméables aux droits de l'homme, notamment au droit au procès équitable<sup>1962</sup>. Or, on sait

---

<sup>1960</sup> V. D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 411.

<sup>1961</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 75 : « Les comptes de gestion, déposés en état d'examen à la cour des comptes, doivent être jugés dans un délai de cinq (5) ans... ».

<sup>1962</sup> V. D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., pp. 427-479. De manière significative, il note (p. 467) qu'« il ne fait pas de doute que les procédures juridictionnelles devant les cours des comptes de l'UEMOA ne répondent pas aux exigences du procès équitable. Cependant, rien ne semble indiquer que cette situation pourrait connaître dans un avenir proche une réformation : aucun projet de réforme n'est envisagé dans aucun des États membres du champ, et les textes sur les cours des comptes nationales récemment adoptés (Niger en mars 2012) ou en cours d'adoption (Côte d'Ivoire) ne prennent pas en compte, ou du moins suffisamment en compte, les exigences modernes du procès équitable. ».

combien le respect de ce droit est aujourd'hui capital<sup>1963</sup>. En France par exemple, il a été à l'origine d'une vaste réforme des procédures des juridictions financières<sup>1964</sup>.

En tout état de cause, la modernisation a entraîné un recentrage du contrôle du juge financier sur la performance (A). De manière notable, on assiste également à l'émergence d'une pratique de certification des comptes. Mais, l'avènement de cette pratique n'est pas sans susciter de nombreux questionnements (B).

### **A- Le recentrage du contrôle sur la performance**

Traditionnellement, l'activité des juridictions financières fait l'objet d'une bipartition. Il est courant de distinguer les missions juridictionnelles de celles extrajudictionnelles. Paradoxalement, malgré leur dénomination qui peut prêter à confusion, on remarque que ces « juridictions » ont une activité plus dense en matière extrajudictionnelle. L'exemple de la France est assez éloquent. Suivant les estimations

---

<sup>1963</sup> Ce droit est consacré à l'article 7-1 de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*. Certaines juridictions ouest-africaines francophones admettent d'ailleurs explicitement le bien-fondé de son respect lors des contrôles opérés (et de leurs suites). Une illustration est fournie par la Cour des comptes burkinabé. Pour elle, « l'intérêt de rendre publique l'audience en matière de faute de gestion » est avéré. Elle regrette que le droit positif n'en dispose pas ainsi. V. Cour des comptes (Burkina-Faso), *Manuel de procédures de contrôle applicables devant la Cour des comptes du Burkina-Faso*, 2014, p. 4.

<sup>1964</sup> Sur cette réforme, on pourra lire C. DESCHEEMAER, « La réforme des procédures juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes de 2008 », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 129-141. Cette réforme a été prolongée par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 qui modifie substantiellement le régime de responsabilité des comptables publics.

La réforme a été rendue indispensable en raison des tares de l'ancienne procédure. En effet, bien que défendue par certains auteurs (V. par exemple, J. MAGNET et E. HÉMAR, « Défense, illustration et amendement de la juridiction des comptes », art. précité, pp. 37-38), l'ancienne procédure apparaissait peu compatible avec le respect du droit à un procès équitable : le contrôle des comptes commençait sans une notification formelle au comptable, l'impartialité de la formation de jugement n'était pas garantie, le jugement se déroulait hors la présence du comptable et à une date qu'il ignorait, ce dernier n'avait pas vraiment accès au dossier, etc.

L'arrêt *Martinie c/ France* de la Cour européenne des droits de l'homme a été vu comme « la cause immédiate » de la réforme (C. DESCHEEMAER, « La réforme des procédures juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes de 2008 », art. précité, p. 130). Pour un commentaire de cet arrêt, v. F. J. FABRE et alii, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Paris, Sirey, 2007, pp. 97-102 et X. CABANNES, « La raison du plus fort est toujours la meilleure (CEDH, 12 avril 2006, *Martinie c/ France*) », *RFFP*, n° 95, 2006, pp. 209-217. D'autres arrêts précurseurs peuvent être cités dans le même sillage : CE (France), 23 février 2000, *Labor Metal* (la Cour des comptes ne peut pas impartialement juger une affaire sur laquelle elle avait auparavant pris position dans un rapport public) ; CE (France), 6 avril 2001, *SA Entreprise Razel frères et Le Leuch* (la participation du rapporteur au délibéré rend irrégulière la formation de jugement) et CEDH, 1<sup>er</sup> juin 2004, *Mme Richard-Dubarry* (les juridictions financières doivent observer un délai raisonnable dans le jugement des affaires).



d'un ancien conseiller-maître de la Cour des comptes, « l'activité juridictionnelle demeure toutefois minoritaire dans les juridictions (financières) françaises : elle occupe environ 10% de l'activité de la Cour »<sup>1965</sup>. Au niveau des juridictions financières ouest-africaines, cette tendance est encore plus marquée. En effet, certaines n'ont jusqu'ici jamais rendu un arrêt de jugement des comptes d'un comptable public. La majorité d'entre elles n'a jamais conduit à son terme une procédure de faute de gestion. Certaines n'ont même jamais amorcé une telle procédure<sup>1966</sup>.

C'est au regard de ces constatations qu'il a été affirmé que, « paradoxalement, l'autorité des juridictions des comptes découle principalement de l'exercice de leurs activités non juridictionnelles »<sup>1967</sup>. Un autre auteur<sup>1968</sup> a renchéri en relevant que « c'est sur le contrôle extrajudictionnel que les cours des comptes ouest-africaines ont le plus de chance de déployer la plénitude de leurs compétences ».

Cette idée, les législateurs financiers de l'espace étudié semblent se l'être appropriés. En témoignent les dispositions prises par eux en vue de renforcer l'exercice des missions non juridictionnelles des cours et chambres des comptes. Dans la droite ligne des évolutions liées à la gestion budgétaire axée sur la performance, ces dispositions inscrivent l'exercice des attributions non juridictionnelles dans l'optique de la recherche de meilleures performances. Les modifications sont parfois subliminales<sup>1969</sup>, mais elles manifestent toutes cette idée d'amélioration des contrôles effectués.

Parmi les attributions extrajudictionnelles, c'est sans conteste le contrôle de gestion qui reçoit la plus grande attention de la part des législateurs ouest-africains francophones. Ce choix traduit clairement leur volonté de recentrer le contrôle des finances publiques sur la performance. Faut-il le rappeler, le contrôle de gestion est un type de contrôle qui va au-delà de la simple vérification de la régularité des opérations accomplies.

---

<sup>1965</sup> D. LAMARQUE, « Quel parquet et quel greffe pour les juridictions financières ? », *RBSJA*, n° 24, 2011, p. 79.

<sup>1966</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2, section 2, paragraphe 1, B.

<sup>1967</sup> J. M. NZOUANKEU, « La question du statut des magistrats financiers », art. précité, p. 71.

<sup>1968</sup> N. MEDE, « L'UEMOA et le développement des cours des comptes en Afrique de l'Ouest », art. précité, p. 283.

<sup>1969</sup> Il en est ainsi de la réduction par le législateur béninois du délai de réponse de l'administration au rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances. Initialement de deux mois (art. 121 de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966), ce délai a été ramené à quinze jours par la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême (art. 152). L'objectif visé est évidemment de parvenir à une production plus rapide desdits rapports.

Il s'attache, à partir de l'examen du fonctionnement de l'entité contrôlée, à porter une appréciation sur la qualité de la gestion, à relever les dysfonctionnements éventuels, et à formuler, le cas échéant, des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en accroître l'efficacité et le rendement. On peut rapprocher de ce type de contrôle celui portant sur l'appréciation de la qualité de gestion des programmes budgétaires<sup>1970</sup>.

Désormais, ces deux types de contrôle sont consacrés par les textes de référence de la gestion financière publique. Ainsi, la directive de l'UEMOA portant lois de finances invite l'ensemble des organes de contrôle des finances publiques à contrôler les résultats des programmes et à en évaluer l'efficacité, l'économie et l'efficience<sup>1971</sup>. De manière plus précise, la cour des comptes reçoit la mission d'exercer « un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations » et d'émettre « un avis sur les rapports annuels de performance »<sup>1972</sup>. Cet avis est supposé accompagner le projet de loi de règlement soumis au parlement<sup>1973</sup>. Les législations nationales reprennent ces dispositions communautaires avec, parfois, une insistance déroutante<sup>1974</sup>.

À travers ces dispositions, c'est évidemment le contrôle de la performance qui reçoit un souffle nouveau. Le *Guide didactique de la directive de l'UEMOA portant lois de finances* y voit même une extension des compétences de la cour des comptes « qui peut désormais contrôler la qualité de la gestion des administrations. Associé à l'article 13, la cour est désormais habilitée à contrôler les résultats des programmes et en évaluer l'efficacité (évaluation des résultats obtenus par rapport aux buts fixés), l'économie

---

<sup>1970</sup> Il convient de relever que certaines juridictions financières exercent ce type de contrôle depuis longtemps, mais sans un fondement législatif ferme. C'est le cas de la Chambre des comptes béninoise qui a commencé à exercer cette attribution sur la base d'un protocole d'accord signé entre le Bénin et la Banque mondiale (protocole PERAC de 1999). Le protocole mettait en place la pratique d'élaboration des budgets de programmes par les ministères et en confiait l'évaluation à la Chambre des comptes.

<sup>1971</sup> Art. 13.

<sup>1972</sup> Art. 75.

<sup>1973</sup> Art. 63.

<sup>1974</sup> C'est ainsi qu'au Sénégal, le contrôle de l'efficacité, de l'économie et de l'efficience est consacré à deux reprises par la LOLF (articles 13 et 71), en utilisant une formulation identique chaque fois, celle de l'article 13 précité de la directive de l'UEMOA.

(évaluation des moyens et des coûts) et l'efficacité (évaluation de la quantité de services fournie / produite à niveau de ressources inchangé) »<sup>1975</sup> (*sic*).

Toutefois, pour que cette volonté de promotion du contrôle de performance se concrétise, il est nécessaire d'aller au-delà de son inscription dans les LOLF. Une inscription dans la constitution (à l'instar de la situation française<sup>1976</sup>) doit être envisagée. Divers autres éléments devront aussi être pris en compte.

Il y a notamment la question du développement d'une nouvelle culture au niveau des juges financiers. En effet, le contrôle de régularité peut sembler plus facile pour le juge puisqu'il le conduit juste à rapprocher le droit et le fait, et à en tirer les conclusions qui s'imposent. Le juge pourrait donc être conduit à développer une résistance subconsciente au contrôle de performance, activité nouvelle qui est *a priori* plus contraignante puisqu'elle requiert de sa part des moyens plus importants et une capacité d'analyse plus développée<sup>1977</sup>.

Il y a aussi la question des préalables au bon déroulement du contrôle de performance. Si l'on prend l'exemple de l'audit des rapports de performance (l'avis sur les rapports de performance, au sens de la directive de l'UEMOA), il est réalisé sous la forme d'un audit d'attestation. Autrement dit, les juridictions financières délivrent une appréciation sur les informations contenues dans les rapports de performance élaborés par les responsables de programmes. Pour que cette appréciation soit pertinente, il est indispensable que les informations fournies le soient elles-mêmes.

Or, « certains auteurs ont montré que les premiers budgets de programmes mis en œuvre dans certains pays péchaient par leur manque de pertinence ; soit que l'établissement des budgets de programme se trouve confronté dans chacun des États à la

---

<sup>1975</sup> 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*, op. cit, p. 75.

<sup>1976</sup> Art. 47-2 : « Elle (la Cour des comptes) assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ». Cet article est issu de la révision constitutionnelle de juillet 2008. Il a été précisé dans ses modalités par les articles 3 et 4 de la loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

<sup>1977</sup> Il est même possible d'affirmer que le juge est, en cette matière, contraint d'adopter une position d'équilibriste. Il doit émettre des appréciations subjectives sans pour autant verser dans l'appréciation de l'opportunité des objectifs visés ou des décisions prises.

collecte des informations nécessaires à la définition d'indicateurs fiables ; soit que les objectifs de ces programmes sont mal définis : les missions se trouvent être formulées en termes vagues, sans indications précises sur le domaine d'intervention concerné ; les objectifs sont, eux, confondus avec les activités et ils ne sont pas le plus souvent justifiés »<sup>1978</sup> (*sic*). Il importe donc de mettre en place des mesures d'amélioration de la qualité des intrants fournis au juge financier pour son contrôle. C'est au demeurant toute la chaîne de budgétisation par programmes, depuis la fixation des objectifs jusqu'à la définition des indicateurs et à leur mesure, qu'il faudra optimiser.

En dehors de ces deux questions, une autre, non moins difficile, se pose au juge des comptes ouest-africain francophone. C'est celle de la certification des comptes de l'État.

### **B- L'épineuse question de la certification des comptes**

« La certification est une opinion écrite et motivée que formule, sous sa propre responsabilité, un auditeur externe sur les comptes d'une entité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable sur la conformité des états financiers, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes. »<sup>1979</sup>. C'est ainsi que la Cour des comptes française appréhende l'activité de certification des comptes qui lui est confiée par la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>1980</sup>. Du point de vue de sa finalité, la certification permet d'avoir une information comptable présumée plus exacte puisqu'elle a fait l'objet d'un examen extérieur à l'entité produisant les comptes.

En ce qui concerne les États, la certification des comptes par un auditeur externe est une pratique qui n'existe que pour « un nombre restreint »<sup>1981</sup> d'entre eux. En Afrique de l'Ouest francophone, une telle pratique n'est effectivement mise en œuvre dans aucun État.

---

<sup>1978</sup> D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, op. cit., p. 497.

<sup>1979</sup> Cour des comptes (France), *Certification des comptes de l'État, exercice 2013*, Paris, 2014, p. 4.

<sup>1980</sup> Art. 58 : « La mission d'assistance du parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : (...) la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte-rendu des vérifications opérées. ». Dans le même sens, depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008, l'article 47-2 de la constitution française relie la mission d'assistance de la Cour des comptes à l'obligation de régularité et de sincérité des comptes des administrations publiques (« Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »).

<sup>1981</sup> Cour des comptes (France), *Certification des comptes de l'État, exercice 2013*, op. cit., p. 1.

La pratique dominante est celle de la déclaration générale de conformité<sup>1982</sup> entre les comptes des principaux agents d'exécution du budget, c'est-à-dire le ministre chargé des finances et les comptables principaux de l'État<sup>1983</sup>.

Mais, cette déclaration comporte de nombreuses limites. D'abord, elle consiste à rapprocher les comptes produits et centralisés par les agents d'une même administration. En cela, elle peut apparaître comme platonique ou comme « une simple clause de style »<sup>1984</sup>. Son intérêt est donc relatif puisqu'*a priori*, l'origine identique de ces comptes devrait garantir leur conformité<sup>1985</sup>. Ensuite, comme le souligne la Cour des comptes française, l'exercice de délivrance de la déclaration générale de conformité « n'est pas suffisant en lui-même pour attester la sincérité des comptes »<sup>1986</sup>. Enfin, il y a l'incidence du contrôle opéré à cette occasion. Même dans le cas exceptionnel de non-concordance des comptes, on voit mal les répercussions pratiques que peut avoir la déclaration de non-conformité qui en résulterait.

---

<sup>1982</sup> En droit français, le texte fondateur de cette pratique est l'ordonnance du 14 septembre 1822 dont l'article 22 disposait : « La Cour des comptes constatera et certifiera, d'après le relevé des comptes individuels et les pièces justificatives que doivent exiger les comptables (...), l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des finances et par chaque ministre ordonnateur ».

<sup>1983</sup> Les comptes requis pour cet exercice sont, pour les comptables principaux, leurs comptes de gestion. Par contre, pour les ministres, il y a des variations en fonction des États. Ainsi, au Bénin par exemple, c'est essentiellement le compte général de l'administration des finances (CGAF) qui est requis, tandis qu'au Sénégal, c'est le compte administratif du ministre chargé des finances qui l'était jusqu'à la modification de la LOLF en 2007. Cette modification a entraîné une certaine confusion quant au compte à produire. Mais, en pratique, le ministre chargé des finances s'en tient à la production du CGAF. V. Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 117 et Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2012*, *op. cit.*, pp. 35, 53 et 54.

C'est le lieu de rappeler, qu'à l'origine, les textes français prévoyaient deux types de déclaration générale de conformité : l'une dite « d'année » (entre le compte général de l'administration des finances et les comptes individuels des comptables) et l'autre dite « d'exercice » (entre les comptes administratifs des ministres et ceux individuels des comptables). V. Ph. BONNIN, « Déclaration générale de conformité », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 564.

<sup>1984</sup> F. J. FABRE cité par D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, *op. cit.*, p. 248.

<sup>1985</sup> Paradoxalement, dans les États étudiés, cette évidence n'est pas toujours vérifiée. Ainsi, à l'occasion du contrôle des comptes pour 2010, la Cour des comptes togolaise a noté de nombreuses discordances, ce qui l'a conduit à recommander qu'« un rapprochement systématique entre la comptabilité de l'ordonnateur et celle des comptables principaux soit effectué avant la transmission des comptes à la Cour ». Cour des comptes (Togo), *Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État, gestion 2010*, 2013, p. 59. V. d'autres exemples dans Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, *op. cit.*, p. 118 ; Cour des comptes (Niger), *Rapport général public 2012*, *op. cit.*, p. 89 et Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 2011*, *op. cit.*, p. 76.

<sup>1986</sup> Citée par R. MUZELLEC, « Vers la certification des comptes de l'État en 2007 », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 475-476.

C'est au regard de ces lacunes que certains États, à l'instar de la France, ont décidé d'opter pour un exercice plus rigoureux : la certification des comptes. Dans les États ouest-africains francophones, on sent un tropisme vers une telle pratique. Mais, la démarche est empreinte de circonspection. Ainsi, la directive portant lois de finances de l'UEMOA et la LOLF guinéenne disposent respectivement que « la cour des comptes donne son avis (...) sur la qualité des procédures comptables et des comptes... »<sup>1987</sup> et « ils (les comptes produits par le ministre chargé des finances) sont rendus publics après que la Cour des comptes ait donné et publié son avis sur leur qualité et leur sincérité comptables » (*sic*)<sup>1988</sup>. L'avis en question est supposé accompagner le projet de loi de règlement déposé au parlement<sup>1989</sup>.

Nulle part la directive ou la LOLF guinéenne n'emploient le terme de certification pour désigner cet avis<sup>1990</sup>, mais on peut faire le parallèle entre les deux exercices. Il a notamment été montré que l'« avis sur les comptes » pouvait s'assimiler à une « certification simplifiée »<sup>1991</sup> des comptes et que « les avis sur les comptes qui seront formulés par le juge des comptes UEMOA pourront prendre, par ailleurs, l'aspect d'une véritable certification suivant leur qualité et leur pertinence »<sup>1992</sup>.

De manière plus audacieuse, les législateurs organiques béninois et ivoirien, quant à eux, utilisent le terme « certification »<sup>1993</sup>. Mais, c'est immédiatement pour repousser sa

---

<sup>1987</sup> Art. 51.

<sup>1988</sup> Art. 70.

<sup>1989</sup> Art. 63 (de la directive UEMOA portant lois de finances).

<sup>1990</sup> En sens contraire, v. CEMAC, *Directive n° 01/11 – UEAC – 190 – CM – 22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances*, art. 50 : « Sont joints au projet de loi de règlement : (...)

9. Un rapport de la cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances accompagné d'une *certification* de la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État ». C'est nous qui mettons en exergue.

<sup>1991</sup> D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, *op. cit.*, p. 251.

<sup>1992</sup> *Ibid.*, p. 249.

<sup>1993</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 91 et République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 84 : « La juridiction financière procède à la certification des comptes en lieu et place de la déclaration générale de conformité ». Ces articles manifestent un certain volontarisme des législateurs organiques béninois et ivoirien, eux qui vont au-delà des préconisations communautaires. En effet, le législateur communautaire apparaît, pour le moins, hésitant sur la certification des comptes de l'État par la juridiction financière. Pour preuve, l'avis sur les comptes auquel il fait référence ne se substitue pas à la déclaration générale de conformité, mais vient la compléter.

mise en œuvre à l'année 2019, soit six années après l'entrée en vigueur de la LOLF<sup>1994</sup>, ou pour la renvoyer à « un délai à fixer par une loi »<sup>1995</sup>.

Les législateurs ouest-africains manifestent donc une grande prudence à l'égard de la certification des comptes. Pourtant, il s'agit sans conteste d'un exercice à grande valeur ajoutée. Non seulement la certification est un indice sûr du renforcement des cours des comptes (par le recours à des procédures modernes) dans leur mission d'assistance au parlement, mais elle constitue un moyen supplémentaire de garantir le respect des autorisations budgétaires.

En effet, le refus de certification<sup>1996</sup> devrait logiquement induire un rejet du projet de loi de règlement correspondant. Même dans le cas où le parlement, contrôlé par une majorité acquise à l'exécutif, s'abstiendrait de procéder à ce rejet, le juge constitutionnel, une fois saisi, serait en mesure de censurer la loi ainsi votée pour insincérité des comptes qui y sont reproduits. Cette hypothèse est rendue possible par l'effet combiné de l'inclusion des lois organiques dans le bloc de constitutionnalité et de l'exigence de sincérité comptable posée par les LOLF<sup>1997</sup>. Pourquoi alors les législateurs financiers ouest-africains francophones n'ont-ils pas franchi le pas en imposant une certification des comptes par les juridictions financières ?

Il semble que ce soit la solution la plus raisonnable qui ait prévalu. Cette solution manifeste d'ailleurs le dilemme des législateurs communautaire et nationaux ouest-africains francophones sur ce point. En effet, malgré ses nombreux avantages, l'opération

---

<sup>1994</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 106. Ce délai est d'ailleurs le plus long prévu par la loi organique. Pour les autres dispositions novatrices (budgétisation par programmes, déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal...), le délai de latence ne dépasse pas 2017.

<sup>1995</sup> République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 84.

<sup>1996</sup> Il convient de rappeler que la personne ou l'entité qui certifie les comptes a le choix entre quatre possibilités : la certification sans réserve, la certification avec réserve(s), le refus de certifier et l'impossibilité de certifier.

<sup>1997</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 80 ; République de Côte d'Ivoire, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 74 ; République de Guinée, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances*, art. 69 ; République du Mali, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances*, art. 71 ; République du Niger, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances*, art. 72 et République du Togo, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances*, art. 72. V. aussi UEMOA, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances*, art. 72 : « Elle (la comptabilité générale) doit être sincère et refléter une image fidèle de la situation financière de l'État ».

de certification des comptes, pour être menée à bien, nécessite d'importants prérequis<sup>1998</sup>. Il en est ainsi de la bonne qualité des comptes produits. Autrement, l'institution de certification se trouverait dans une impossibilité de certifier. Il en est également ainsi de l'existence d'un référentiel comptable clair et suffisamment cohérent. Son inexistence conduirait au même résultat que précédemment : l'impossibilité de certifier. Or, dans les États étudiés, ces deux conditions minimales ne sont pas entièrement satisfaites. Les comptes produits recèlent encore de nombreuses lacunes, tout comme le référentiel comptable lui-même<sup>1999</sup>.

Au regard de ces difficultés, on peut comprendre le choix du législateur communautaire qui est celui d'un avis sur la qualité des procédures comptables et des comptes, en complément à la déclaration générale de conformité. Toutefois, le respect des autorisations budgétaires, qui peut être mieux contrôlé par une opération de certification, suggère une évolution sur ce point. Il revient alors aux États concernés de prendre toutes les dispositions aptes à améliorer, à court et moyen termes, la qualité de leurs systèmes comptables<sup>2000</sup>.

Un pas a été franchi avec la nouvelle directive sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA et le nouveau décret guinéen sur la comptabilité publique. L'objectif de rénovation des systèmes comptables des États étudiés a été clairement posé<sup>2001</sup>. Il faut, à présent, que les États concrétisent cette volonté affichée d'améliorer leurs systèmes comptables. Il en va de l'amélioration globale de la gestion des finances publiques à travers une reddition des comptes davantage accentuée.

---

<sup>1998</sup> C'est au regard des contraintes de cette opération que de nombreux pays développés se sont abstenus de s'engager sur cette voie. « La France est ainsi le seul pays de la zone euro et l'un des rares pays au monde à avoir ses comptes certifiés ». V. <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/ressources-documentaires/rapports-guides-pratiques/rapports-cour-comptes#.VbH19s7vVGg>, consulté le 24 juillet 2015.

<sup>1999</sup> V. N. MEDE, « L'établissement d'une comptabilité patrimoniale de l'État au Bénin : avancées et contraintes », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 109-118. V. aussi S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, op. cit., p. 124 : « La certification des comptes, telle qu'elle vient d'être présentée, ne peut pas être réalisée à l'heure actuelle (au Togo). Les difficultés étant essentiellement relatives à la comptabilité, il est nécessaire de faire évoluer celle-ci vers la comptabilité privée. ».

<sup>2000</sup> Pour une expérience étrangère pouvant inspirer les réformes dans ce cadre, il est possible de lire B. HUBY, *La certification des comptes de l'État*, Paris, L'Harmattan, 2010, 491 p. L'auteur y présente, de manière très détaillée, celle de la France. En particulier, l'organisation mise en place par la Cour des comptes française pour répondre à cette nouvelle mission est exposée au niveau des pages 204-247.

<sup>2001</sup> Pour approfondir, lire Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États-membres de l'UEMOA*, op. cit., pp. 408-414.



## Conclusion du chapitre 2

Contrôler le respect des autorisations budgétaires par l'exécutif, telle est désormais la principale mission du parlement. Certes, le contrôle peut se révéler une activité ingrate. Il peut être « une tâche peu glorieuse, fastidieuse, technique et longue qui obtient peu de résultats »<sup>2002</sup>. Est révélatrice l'opinion d'un sénateur américain<sup>2003</sup> à ce sujet : « Pour bien faire, il faut entendre une longue liste de témoins, passer en revue de nombreux dossiers pour, peut-être, découvrir en fin de compte que cette agence faisait tout correctement. Créer un nouveau programme est beaucoup plus amusant. ».

En dépit de ses difficultés, le contrôle est désormais la mission principale du parlement dans les États étudiés : les textes le positionnent en gardien du respect des autorisations budgétaires. Pour assumer cette fonction, ses capacités ont été améliorées. Il dispose désormais d'une information continue sur la situation de l'exécution budgétaire. Des rapports périodiques ainsi que tous les actes affectant l'autorisation budgétaire doivent lui être adressés. Il dispose également de pouvoirs de contrôle plus étendus afin de s'assurer du respect de l'intégrité de l'autorisation budgétaire.

Dans le même sens, il a été opéré un renforcement des juridictions financières ouest-africaines francophones afin qu'elles puissent apporter aux parlements une assistance de meilleure qualité dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Dans l'ensemble, le mécanisme mis en place demeure perfectible. Néanmoins, il est annonciateur d'une ère nouvelle emportant un repositionnement du parlement dans le processus budgétaire.

---

<sup>2002</sup> Parlement européen, *Construire une démocratie à l'échelle d'un continent. Congrès des États-Unis, Parlement européen : fonctions et dépenses, op. cit.*, p. 59.

<sup>2003</sup> Cité *ibid.*

## Conclusion du titre 2

Traditionnellement, le parlement est présenté, du fait du vote du projet de loi de finances et du principe corrélatif de l'antériorité budgétaire, comme le dépositaire du pouvoir de décision en matière financière. Mais, cette présentation est de plus en plus contestée, car elle ne serait pas en phase avec la réalité.

L'évolution du rôle budgétaire du parlement en Afrique de l'Ouest francophone en donne une illustration. Désormais, lors du vote du projet de loi de finances de l'année, le parlement est plus invité à délibérer qu'à décider. L'encadrement rigoureux, allant parfois jusqu'à l'annihilation, de son pouvoir de décision l'atteste. Ainsi, l'exercice du pouvoir d'amendement des parlementaires demeure soumis à de nombreuses contraintes. Plus encore, dans le cadre de la structuration budgétaire par programmes, le caractère fongible des crédits rend vaine la modification des allocations opérées par le gouvernement. En effet, sous la réserve du respect des règles particulières liées aux crédits de personnel et d'investissement, le gouvernement peut, pendant l'exécution budgétaire, procéder à une nouvelle répartition des crédits, une répartition différente de celle adoptée par le parlement lors du vote du projet de loi de finances.

Pareillement, le fait d'exiger du gouvernement la fourniture d'une information de meilleure qualité lors du vote du projet de loi de finances est révélateur de la nouvelle tendance. Une telle exigence est censée permettre des débats plus pertinents, et donc une délibération plus féconde.

En raison de ce qui précède, le contrôle de l'exécution budgétaire prend un relief nouveau. En réalité, il apparaît comme le seul moyen de redonner un sens à l'exercice annuel de délivrance d'autorisations budgétaires par le parlement. C'est ce qui explique que les textes orientant la gestion budgétaire vers la performance y accordent un soin particulier. Ils renforcent la capacité du parlement à vérifier le respect des autorisations budgétaires. Cela transparaît dans l'amélioration des moyens propres du parlement en vue de la réalisation efficace du contrôle de l'exécution de la loi de finances. Cela transparaît également dans l'amélioration des moyens de contrôle des juridictions financières, étant entendu que ces dernières sont tenues d'apporter leur assistance au parlement.

## Conclusion de la seconde partie

En Afrique de l'Ouest francophone, s'il y a une évidence en matière budgétaire ces dernières années, c'est bien le changement du rôle joué par le parlement. L'analyse des récents textes adoptés en cette matière, aussi bien par les instances nationales que par celle communautaire, emporte la conviction quant à l'effectivité de ce changement. Ce dernier est accepté, voulu et organisé. En réalité, plus qu'un changement, c'est une remise des choses à leur juste place qui est opérée.

En effet, il a été soutenu, il y a une dizaine d'années, que le vote du projet de loi de finances pouvait être rapproché de la conclusion d'un contrat d'adhésion<sup>2004</sup>. Cette idée semble même avoir des origines plus lointaines. Elle avait déjà été évoquée dans des travaux portant sur la technique française de la rationalisation des choix budgétaires. Au regard des mutations induites par cette technique, l'auteur<sup>2005</sup> estimait que l'autorisation budgétaire demeurait certes un « contrat » entre le parlement et le gouvernement, mais ressemblait « singulièrement à un contrat d'adhésion ».

L'évolution du processus budgétaire dans les États étudiés tend à conforter cette thèse. L'évolution a été rendue inévitable en raison de la fragilisation contemporaine de la légitimité du parlement et de l'avènement de la gestion budgétaire par la performance.

Le premier facteur a eu une incidence considérable sur la perception du rôle décisionnaire du parlement. Sa légitimité à décider s'est réduite, car concurrencée par celle d'autres acteurs comme le président de la République et le juge constitutionnel. Elle s'est réduite aussi du fait des parlementaires eux-mêmes. Les comportements déviants de nombreux hommes politiques ont atteint le lien de confiance entre les institutions représentatives et le peuple. Ce dernier les reconnaît de moins en moins légitimes à décider en son nom, et souhaite même le faire directement quelquefois comme en témoigne l'émergence des processus budgétaires participatifs.

Quant au second facteur, il s'est inscrit dans la continuité du premier en promouvant la responsabilisation des gestionnaires publics lors de l'exécution budgétaire.

---

<sup>2004</sup> A. GUIGUE, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, *op. cit.*, pp. 437-438.

<sup>2005</sup> W. BAUDRILLART, « "Le budget de programmes" de l'équipement et du logement », art. précité, p. 123.

L'effectivité de cette responsabilisation implique que lesdits gestionnaires soient les initiateurs, sinon les auteurs, des décisions qu'ils appliqueront. *A contrario*, elle implique donc que les décisions budgétaires ne soient pas prises de manière souveraine par un organe extérieur à l'exécutif.

Ainsi, la loi de finances, dans son élaboration, demeure le fruit du travail gouvernemental, et les parlementaires, représentants des citoyens, n'ont guère la marge de manœuvre nécessaire pour en changer substantiellement le contenu. Leur capacité à amender le projet gouvernemental est fortement encadrée. En conséquence, soit ils approuvent la proposition gouvernementale, soit, chose exceptionnelle, ils la rejettent.

Prenant acte de cette situation, les récents textes financiers de l'espace étudié amplifient considérablement l'information fournie au parlement lors du vote du projet de loi de finances. Transparaît ainsi la volonté de « la recherche du consentement éclairé »<sup>2006</sup> du parlement à cette occasion. Mais, lesdits textes ne s'en arrêtent pas là. Conséquence logique de la perte du pouvoir décisionnaire en amont, ils organisent une certaine « prépondérance » du parlement en aval. Non seulement ses propres capacités de contrôle de l'exécution budgétaire sont renouvelées, mais il reçoit à cet effet l'appui de juridictions financières dont les capacités sont également renforcées.

---

<sup>2006</sup> A. GUIGUE, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, op. cit., p. 441.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**



La principale question qui a été à l'origine de cette étude est celle de la valeur que revêt la compétence parlementaire d'autorisation budgétaire dans les États de l'Afrique de l'Ouest-francophone. À l'issue de l'étude, deux enseignements essentiels peuvent être retenus. D'une part, l'autorisation budgétaire est une compétence parlementaire limitée. D'autre part, elle est une compétence parlementaire en mutation. À ces deux enseignements, il est possible d'adjoindre un troisième, mais qui se dessine plus sous la forme d'une perspective. Il a trait à la nécessaire réponse que doivent apporter les parlements ouest-africains francophones à cette mutation de l'autorisation budgétaire.

### **Une compétence parlementaire limitée**

L'histoire est rarement linéaire. Dans les États de tradition juridique française, le rôle joué par les parlements dans les processus budgétaires le montre bien. En effet, un peu partout, ces institutions ont eu à des moments donnés un rôle essentiel dans la confection et l'adoption des projets de loi de finances. En France, ce fut sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques. En Afrique noire francophone, ce fut au sortir de la période coloniale. À cette époque, les parlements ont joué un rôle moteur dans la construction des nouveaux États. C'était « en leur sein qu'on retrouvait la plupart des élites qui ont négocié et obtenu les indépendances. En outre, ce sont ces mêmes parlements qui ont désigné les premiers gouvernements et créé les premières structures administratives de l'Afrique décolonisée. »<sup>2007</sup>.

Par voie de conséquence, lesdits parlements disposaient en matière financière d'un pouvoir comportant peu de limites. La période 1959-1962 a ainsi été qualifiée d'« âge d'or » de la légalité financière en général, et de la légalité fiscale en particulier »<sup>2008</sup>. La condition du parlement sénégalais d'alors en constitue une bonne illustration. Le texte<sup>2009</sup> régissant la procédure budgétaire lui accordait une marge de manœuvre importante. Contrairement à l'ordonnance française du 2 janvier 1959 adoptée à la même époque, cette loi ne mettait pas en place un encadrement rigoureux des pouvoirs du parlement, mais plutôt de ceux de l'exécutif. « Ainsi, elle consacrait la limitation des crédits, ignorant du coup les crédits évaluatifs et provisionnels, limitait la possibilité de virement de crédit,

---

<sup>2007</sup> K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, op. cit., p. 129.

<sup>2008</sup> A. KEBE, *La répartition des compétences entre la loi et le règlement en droit fiscal sénégalais*, op. cit., p. 31.

<sup>2009</sup> La loi organique n° 62-36 du 14 mai 1962 relative aux lois de finances.

prohibait les décrets d'avance, procédait à une centralisation de la fonction d'ordonnateur et consacrait le principe de la création législative des impositions parafiscales »<sup>2010</sup>.

Rapportée à la condition actuelle du parlement sénégalais, et de celle des autres parlements situés en Afrique de l'Ouest francophone, cette situation révèle un recul. Il y a un affaiblissement du parlement en matière budgétaire. Cet affaiblissement n'apparaît pas « comme une spécificité du parlementarisme rationalisé, version Cinquième République (ou encore des régimes politiques en vigueur en Afrique de l'Ouest francophone), mais comme une donnée universelle : partout le pouvoir financier est entre les mains de l'exécutif parce que les assemblées, même dans les collectivités territoriales ou les établissements publics, sont par nature impotentes pour construire des stratégies économiques et financières, et mal organisées pour corriger celles qui sont proposées par l'appareil gouvernemental qui les a souvent négociées avec d'autres forces sociales »<sup>2011</sup>.

En effet, à l'exception de rares cas comme celui du Congrès américain, les parlements contemporains sont impuissants dès lors qu'il s'agit de la préparation de la loi de finances. Celle-ci relève exclusivement du pouvoir exécutif, et, en son sein, de la compétence prépondérante du ministre chargé des finances. Cette faible influence du parlement se prolonge à la phase d'adoption du projet de loi de finances. Il aurait été plausible d'envisager, conformément à une vision puriste de la séparation des pouvoirs selon laquelle c'est le parlement qui édicte la loi, que le projet de loi de finances passe à cette étape sous la maîtrise de ce dernier. Il n'en est pas ainsi. Diverses contraintes sont posées à cette phase, obligeant le parlement à adopter le projet de loi de finances sans y apporter d'importantes modifications.

C'est d'abord sur le plan formel que se manifestent les contraintes. Le délai dont disposent les parlements ouest-africains francophones pour examiner le projet de loi de finances est inférieur à trois mois pour chacun d'eux. Il est vrai que ce délai, qui peut sembler court, n'est pas en lui-même une véritable atteinte aux pouvoirs financiers desdits parlements puisqu'il correspond aux standards internationaux en la matière et répond à un

---

<sup>2010</sup> A. KEBE, *La répartition des compétences entre la loi et le règlement en droit fiscal sénégalais*, op. cit., p. 31. C'est nous qui avons mis les verbes (initialement au présent) à l'imparfait de l'indicatif.

<sup>2011</sup> R. HERTZOG, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », art. précité, p. 16.



impératif de continuité de la vie nationale. En revanche, la possibilité offerte aux exécutifs (en fonction des circonstances) de contourner les parlements est plus discutable.

En effet, dans chacun des États étudiés, le pouvoir exécutif a la possibilité de faire adopter une loi d'habilitation par le parlement, puis d'adopter lui-même le projet de loi de finances par le biais d'une ordonnance. Ce cas de figure s'est produit au Sénégal en 1994. Dans le même sens, il faut rappeler que la situation de crise vécue par la Côte d'Ivoire durant la décennie 2000 a occasionné l'émergence d'une forme particulière de contournement du parlement : l'adoption des projets de loi de finances à travers des ordonnances dites « atypiques »<sup>2012</sup>, ordonnances ne correspondant à aucune catégorie constitutionnelle.

Ces quelques limites formelles n'épuisent pas les contraintes imposées au parlement pendant l'adoption du projet de loi de finances. Il en existe d'autres qui concernent directement le contenu du projet de loi de finances. Il est ici question de l'incapacité du parlement à modifier ce contenu. Cette incapacité résulte de la restriction du droit d'amendement des parlementaires. Ainsi, si ces derniers disposent généralement d'un droit d'amendement plutôt favorable, car il leur est permis de procéder à des compensations aussi bien en matière de recettes qu'en matière de dépenses, ils ne peuvent pas réellement l'exercer en matière budgétaire. La raison en est que les LOLF des États étudiés restreignent considérablement la portée de ce droit dès lors que sont concernés des projets de loi de finances.

La valeur accordée à l'autorisation budgétaire peut également être appréciée au moment de l'exécution de la loi de finances. Si cette autorisation est contraignante pour le pouvoir exécutif, c'est qu'on est en présence d'une compétence parlementaire forte. Dans le cas contraire, c'est qu'il s'agit d'une compétence parlementaire limitée. Les résultats obtenus suite aux recherches indiquent que, pendant cette phase également, l'autorisation budgétaire est limitée dans les États étudiés. Les limites résultent de deux facteurs : l'exécution souple de l'autorisation budgétaire par l'exécutif et le contrôle peu fiable du respect de cette autorisation pendant l'exécution.

---

<sup>2012</sup> F. TANO, « Constitutionnalisme et urgence budgétaire à l'épreuve des crises politiques », art. précité, p. 146 et P. N'DRI-THEOUA, « Le "rééquilibrage" des pouvoirs dans la procédure budgétaire en Côte d'Ivoire », art. précité, p. 137.

L'exécution souple de l'autorisation budgétaire est due à l'existence d'un pouvoir réglementaire en la matière. Ce pouvoir permet à l'exécutif d'adapter le contenu de l'autorisation à l'évolution du contexte d'exécution. On sait qu'en doctrine ce pouvoir est controversé. Il est à la fois présenté comme nécessaire et excessif. Il est nécessaire parce que les données contenues dans la loi de finances initiale ne sont que des prévisions. En tant que telles, elles sont sujettes à des variations en cours d'année. Il apparaît donc approprié de permettre au gouvernement de les moduler en fonction de l'évolution de la conjoncture. À l'opposé, ce pouvoir est parfois présenté comme excessif, car il peut faire l'objet d'une mauvaise utilisation. Le gouvernement peut en effet l'utiliser pour s'écarter de l'autorisation budgétaire telle qu'elle résulte de la loi de finances initiale, ce qui rend *in fine* l'adoption législative « moins utile »<sup>2013</sup>, suivant un euphémisme employé par la Banque africaine de développement et le CABRI.

Dans les États étudiés, la tendance est celle d'une utilisation peu régulière de ce pouvoir. Cela se remarque au niveau des annulations de crédits, des virements et transferts de crédits, des reports de crédits, des décrets d'avances, etc. De multiples illustrations existent et on été exposées *supra*<sup>2014</sup>.

En tout état de cause, ces illustrations donnent une idée de l'efficacité du contrôle de l'exécution de la loi de finances. L'existence de nombreuses dérives révèle que ce contrôle demeure perfectible à bien des égards. En effet, qu'il s'agisse du contrôle parlementaire, de celui juridictionnel, ou encore de celui administratif, ils font tous l'objet d'insuffisances.

Sur le plan du contrôle parlementaire, c'est surtout le désintérêt manifesté envers la loi de règlement qui retient l'attention. Certes, sous l'impulsion de l'UEMOA et des partenaires techniques et financiers, des efforts sont déployés pour inverser la tendance, mais ces efforts n'ont pas encore permis de faire de la loi de règlement un instrument de référence en matière de contrôle du respect de l'autorisation budgétaire. De même, les insuffisances relevées au niveau des organes administratifs de contrôle et des juridictions financières ne sont pas de nature à permettre un meilleur respect de l'autorisation budgétaire par le pouvoir exécutif. Elle demeure donc, en définitive, une compétence parlementaire véritablement limitée.

---

<sup>2013</sup> BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique, op. cit.*, p. 12.

<sup>2014</sup> Cf. première partie, titre 2, chapitre 1, section 2.

Au regard de ses limites, il est possible de s'interroger sur son existence même. En d'autres termes, l'exercice annuel de vote du projet de loi de finances est-il toujours pertinent ? Pour une frange extrémiste de la doctrine, la réponse est négative. Selon Jacques BICHOT<sup>2015</sup> par exemple, il est préférable que « le gouvernement soit pleinement responsable en droit de cet instrument de gestion comme, à peu de chose près, il l'est en fait ». Mais, une telle proposition n'est pas démocratiquement tenable. Non seulement elle briserait un mythe démocratique, mais elle pourrait être une source de conséquences dommageables pour les finances publiques puisque l'intervention du parlement à travers le vote du projet de loi de finances n'est pas sans impact positif.

En réalité, quelles que soient ses limites, l'autorisation budgétaire présente toujours, tout au moins, un double intérêt. D'une part, elle conduit le gouvernement à faire preuve de plus de sérieux et de prudence lors de la préparation du projet de loi de finances. Cette autodiscipline ne serait pas possible en l'absence de l'épreuve de l'examen de ce projet à laquelle il s'attend après sa préparation. D'autre part, l'autorisation budgétaire donne lieu au parlement à un débat d'ensemble potentiellement fécond. En cela, elle constitue une « formule privilégiée et irremplaçable de rapport et de dialogue entre les pouvoirs publics »<sup>2016</sup>. Les prises de position parlementaires à cette occasion, même si elles ne se traduisent pas dans la loi de finances, peuvent avoir ultérieurement des répercussions sur les choix gouvernementaux ou sur l'opinion publique nationale. Il s'agit là d'une fonction de « caisse de résonance »<sup>2017</sup> qui est loin d'être insignifiante et qui est permise par l'existence de l'autorisation budgétaire. De plus, comme le rappelait Pierre LALUMIÈRE, le parlement demeure, « par le poids de la tradition et la volonté des constitutions, l'intermédiaire politique indispensable à l'égard du pays »<sup>2018</sup>. En cela, son intervention dans le processus budgétaire, avant l'entrée en vigueur de la loi de finances, apparaît indispensable.

---

<sup>2015</sup> Cité par S. PAGNOU, *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>2016</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le parlement sous la Ve République », art. précité, p. 1458.

<sup>2017</sup> G. ORSONI, *Science et législation financières*, *op. cit.*, p. 140.

<sup>2018</sup> P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 38. V. aussi p. 105 : « Pourtant, malgré cette évolution, l'intervention annuelle des assemblées dans le domaine financier et économique conserve une indéniable utilité. Dans les régimes politiques qui demeurent démocratiques, l'opinion publique doit être informée des décisions importantes. La tribune du parlement constitue ainsi, pour le gouvernement, un moyen de donner une large publicité à la politique économique et financière qu'il a décidée. En outre, la discussion parlementaire permet aux ministres, d'abord d'améliorer certaines dispositions du projet financier, surtout de connaître les réactions profondes du pays aux mesures proposées. Le parlement reste ainsi un indispensable intermédiaire politique. ».

Mais, comment concilier cette intervention indispensable du parlement et les nombreuses limites de l'autorisation budgétaire ? Telle est la question qui semble être à l'origine d'une mutation de cette compétence parlementaire au sein des États étudiés.

### **Une compétence parlementaire en mutation**

En réalité, la mutation observée au niveau de l'autorisation budgétaire épouse les plis de la mutation générale du rôle des parlements. Ce rôle fait traditionnellement l'objet d'une bipartition. On évoque alors la fonction de législation et la fonction de contrôle des parlements, les deux subissant des transformations inverses. En d'autres termes, la fonction de législation est affaiblie tandis que celle de contrôle est renforcée.

Cette évolution est constatée par de nombreux auteurs. Elle est parfois souhaitée lorsqu'elle n'est pas encore effective. C'est ainsi qu'un ancien secrétaire général de l'Assemblée nationale française a pu s'insurger contre les tentatives de renforcement du rôle législatif du parlement. Pour lui, faire la loi est moins le rôle du parlement que celui du gouvernement<sup>2019</sup>.

Une telle évolution est aussi observable dans le domaine financier. Elle est favorisée par la transformation du contexte de l'autorisation budgétaire. Le « nouveau » contexte est marqué par la fragilisation de la légitimité du parlement et la consécration de la gestion financière publique axée sur la performance.

*A priori*, la tentation est grande de penser que la fragilisation de la légitimité du parlement n'a pas de lien avec l'autorisation budgétaire. Mais, ce serait oublier que c'est l'existence d'une légitimité forte qui a permis au parlement d'imposer l'autorisation préalable des recettes et des dépenses de l'État. C'est cette légitimité forte qui lui a permis, à une époque donnée, de pousser la spécialité budgétaire dans le détail et d'imposer chaque fois son point de vue au gouvernement. En sens inverse, la fragilisation de sa légitimité est donc susceptible d'avoir des répercussions sur l'autorisation budgétaire.

Dans les États étudiés, cette fragilisation résulte de plusieurs facteurs. D'abord, il y a l'affirmation progressive de pouvoirs faisant concurrence au parlement (le président de la République et le juge constitutionnel). Ensuite, la fragilisation de la légitimité

---

<sup>2019</sup> M. AMELLER cité par A. M. LE POURHIET, « Synthèse », in J. GICQUEL et alii (dir.), *Un parlement renforcé ? bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 27-28.

parlementaire résulte des comportements des parlementaires eux-mêmes. Absentéisme, transhumance, corruption, abus de titre... caractérisent de plus en plus lesdits comportements, conférant une image négative à l'institution parlementaire.

L'autre élément du « nouveau » contexte de l'autorisation budgétaire est le développement d'un autre mode de gestion financière publique. Ce mode oriente ladite gestion vers la recherche constante de la performance. En Afrique occidentale francophone, il s'agit d'une nouveauté, mais une nouveauté importée, car elle est inspirée d'expériences étrangères (le *new public management*, le *planning programming budgeting system*, la rationalisation des choix budgétaires, la budgétisation par la performance issue de la LOLF française de 2001, etc.) et son avènement n'a été possible qu'avec le concours des partenaires extérieurs au nombre desquels on peut citer l'UEMOA. La contribution de l'Union a d'ailleurs été déterminante. Elle s'est manifestée par l'adoption, en 2009, d'une série de directives formant un nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans les États membres. Ces directives, à travers leurs textes de transposition dans les droits nationaux, ont servi de socle à la mise en place de la gestion financière publique par la performance dans les États étudiés.

Cette gestion se décline à travers l'élaboration de programmes autour desquels se structure désormais le budget. Certes, dans les États ouest-africains francophones, la gestion budgétaire par la performance n'est pas encore pleinement opérationnelle. Pour reprendre une phrase écrite à un autre propos, elle « reste une démarche balbutiante qui pâtit d'objectifs et d'indicateurs insuffisamment opérationnels et significatifs, et d'une place encore mineure dans la construction d'un projet de loi de finances »<sup>2020</sup>. Mais, son avènement, auquel s'est associée une fragilisation de la légitimité parlementaire, a entraîné une redéfinition du rôle du parlement dans le processus budgétaire. Le moment de l'autorisation budgétaire constitue désormais plus un moment de délibération que de décision. Corrélativement, le parlement est davantage positionné en gardien vigilant du respect des autorisations budgétaires.

Le passage de la décision à la délibération est appréciable à la lumière des textes financiers récemment adoptés. Ils fondent, à la fois, une incapacité du parlement à prendre

---

<sup>2020</sup> M. LE CLAINCHE, « Le point sur la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006 », *RFAP*, n° 120, 2006, pp. 789-792. Le contexte est celui d'un bilan (fait en 2006) de la réforme budgétaire française de 2001.

des décisions au moment du vote du projet de loi de finances, et une capacité du parlement à mieux discuter les choix faits par le gouvernement à ce moment.

L'incapacité décisionnaire du parlement est attestée par plusieurs éléments. Le premier est relatif au périmètre de l'autorisation budgétaire. D'importantes opérations financières publiques en sont formellement (les opérations de trésorerie par exemple) ou tacitement (les opérations des pouvoirs publics constitutionnels par exemple) exclues. Quant à celles qui y sont intégrées, les textes et la pratique fragilisent souvent la capacité du parlement à décider de leur contenu.

L'une des principales raisons de cet état de choses se situe au niveau de la complexification des choix budgétaires. Elle a pour conséquence d'accroître le pouvoir financier des technocrates au détriment de celui des hommes politiques. Parmi les deux figures des processus budgétaires que sont « l'expert » et « le politique », l'évolution contemporaine semble donner un avantage à l'expert.

Il est ainsi possible de noter une faible emprise du parlement sur le contenu du budget. Cette situation semble être voulue et assumée par les législateurs financiers des États ouest-africains francophones. Néanmoins, pour équilibrer, ils ont associé à l'incapacité décisionnaire organisée une capacité délibérante plus forte.

L'amélioration du rôle délibérant du parlement s'est traduite par une institutionnalisation du débat d'orientation budgétaire. Elle s'est également traduite par l'amplification de l'information relative à l'autorisation budgétaire et l'exigence que cette information soit sincère. Certes, ladite sincérité (budgétaire) est difficilement appréciable. Les difficultés auxquelles se trouve confronté le Conseil constitutionnel français dans son appréciation ne manqueront pas de survenir dans les États étudiés. Mais, l'existence d'une telle obligation constitue déjà une avancée, car elle est de nature à inciter les exécutifs à présenter des informations plus fiables.

Ainsi, l'autorisation budgétaire n'est plus véritablement le résultat d'une décision du parlement. Elle est désormais voulue comme le résultat d'une délibération éclairée du parlement sur le projet de loi de finances présenté par le gouvernement. Mais, pour que cet exercice conserve un sens, il est nécessaire, voire indispensable, de faire en sorte que le gouvernement se conforme à cette autorisation pendant l'exécution de la loi de finances.

C'est ce qui justifie que les législateurs financiers ouest-africains francophones aient mis un accent particulier sur le renforcement des capacités du parlement à garantir le respect effectif de l'autorisation donnée.

Ce renforcement a pris deux directions : celle de l'amélioration des moyens de contrôle du parlement lui-même (dynamisation de la transparence budgétaire, institution de rapports trimestriels d'exécution du budget, transmission systématique des actes réglementaires de modification de la loi de finances, élargissement des pouvoirs de contrôle du parlement, revalorisation de la loi de règlement...) et celle de l'amélioration des moyens de contrôle des cours des comptes, étant entendu que celles-ci sont chargées d'une mission constitutionnelle d'assistance au parlement. Plus encore, la directive de l'UEMOA portant lois de finances semble privilégier cette dernière par rapport à l'assistance apportée par ces cours au gouvernement<sup>2021</sup>, ce qui atténue quelque peu l'équidistance posée en règle par le Conseil constitutionnel français dans les rapports entre l'exécutif, le législatif et la Cour des comptes<sup>2022</sup>.

Au total, il est évident que l'autorisation budgétaire, telle qu'elle résulte des textes financiers récents des États étudiés, a été transformée dans son contenu. La mutation est encore inachevée puisque lesdits textes prévoient des délais d'expérimentation allant jusqu'en 2019 parfois (pour la certification des comptes au Bénin par exemple). Mais, d'ores et déjà, il est possible d'affirmer que la portée de cette mutation dépendra de la manière dont les parlements l'aborderont. Une réponse parlementaire appropriée est donc attendue pour les années à venir.

### **Une réponse parlementaire attendue**

L'institution parlementaire est au cœur de la mutation de l'autorisation budgétaire. Il lui revient donc de s'organiser de sorte à en tirer le meilleur parti. Paradoxalement, les observations effectuées jusqu'ici en Afrique occidentale francophone ne révèlent pas de changements majeurs dans l'organisation des parlements ou dans leurs méthodes de travail. Cet état de choses doit évoluer.

---

<sup>2021</sup> Cf. *supra*, seconde partie, titre 2, chapitre 2, section 2, paragraphe 1, A.

<sup>2022</sup> Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. n° 106 et 107.

Il est nécessaire pour les parlements de l'espace étudié de développer leur réactivité en matière financière. En effet, comme l'affirmait Paul LEROY-BEAULIEU, « dans ces questions de budgets, on ne peut trouver de solution satisfaisante en dehors de la bonne foi des deux parties, c'est-à-dire du gouvernement et des chambres »<sup>2023</sup>. Autrement dit, si les parlementaires se refusent à faire preuve de bonne foi et à promouvoir les réformes inscrites dans les textes adoptés, il ne saurait y avoir de véritable mutation de l'autorisation budgétaire. C'est un point sur lequel s'accorde la doctrine. Le professeur Michel BOUVIER rappelle bien à cet égard que « la condition pour réformer les finances publiques passe par l'adhésion des acteurs à une culture nouvelle pour eux »<sup>2024</sup>. Dans le même sens, une étude a révélé que « les réformes (africaines) en matière de budgétisation axée sur la performance qui ont été mises en œuvre rapidement bénéficiaient d'un fort soutien politique »<sup>2025</sup>.

Concrètement, il a été montré que la mutation de l'autorisation budgétaire était dans le sens d'une garantie plus forte de son respect. À cet effet, une amélioration significative de l'information fournie sur l'exécution budgétaire a été instaurée. Un examen rétrospectif révèle que les parlements des États étudiés ont toujours disposé d'informations, certes modestes, sur l'exécution des budgets, mais que leur utilisation était chaque fois marginale. L'exemple du Burkina-Faso permet d'illustrer le propos. Il ressort d'un rapport sur son système financier qu'« il (le parlement) dispose de peu d'informations sur le fonctionnement des services de l'administration et des autres organismes publics, et (qu') il utilise insuffisamment cette faible information »<sup>2026</sup>.

De même, il existait des dispositions juridiques similaires à celles des « nouvelles » LOLF qui renforçaient considérablement les pouvoirs de contrôle *a posteriori* des

---

<sup>2023</sup> P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, t. 2, *op. cit.*, p. 98.

<sup>2024</sup> M. BOUVIER, « Repenser et reconstruire les finances publiques de demain », art. précité, p. 6.

<sup>2025</sup> CABRI, *Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : Un rapport d'état d'avancement*, *op. cit.*, p. 23. L'étude (p. 43) proposait également quatre pistes de réformes devant permettre d'améliorer le rôle des parlements dans les processus budgétaires : « développer une bonne compréhension des membres du parlement sur le rôle du parlement dans l'adoption du budget annuel et dans l'examen annuel des résultats budgétaires, créer une sensibilisation au programme de réforme en matière de budgétisation axée sur la performance, éduquer et guider les membres du parlement pour qu'ils créent un lien entre les budgets annuels et les objectifs et résultats, envisager de dédier des ressources au parlement afin de l'aider dans l'analyse du budget ».

<sup>2026</sup> M. DEHOVE et alii, *Mesure de la performance du système de gestion des finances publiques au Burkina-Faso selon la méthodologie PEFA*, *op. cit.*, p. 13. V. aussi p. 15 : « Le parlement ne réagit pas à la mauvaise exécution du budget en cours d'année ».



parlements. L'article 44 de l'ancienne directive relative aux lois de finances de l'UEMOA (1997) prévoyait un examen du projet de loi de règlement lors de la session suivant son dépôt au parlement. De même, il interdisait l'adoption du projet de loi de finances de l'année à venir en l'absence de dépôt du projet de loi de règlement de l'année précédente. Mais, ces dispositions n'étaient pas appliquées et les parlements ne protestaient pas pour autant.

Au surplus, une telle situation demeure encore perceptible malgré l'adoption des LOLF issues du nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA. Ainsi, au Sénégal, le projet de loi de règlement pour 2012 a été adopté le 20 juin 2014 en l'absence du rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité<sup>2027</sup>, et ceci malgré les réserves émises par la commission des finances du parlement<sup>2028</sup>. Dans le même État, le projet de loi de finances pour 2014 a été adopté sans qu'il soit organisé un débat d'orientation budgétaire au préalable. Ce débat est pourtant rendu obligatoire par la LOLF<sup>2029</sup>. Au Bénin, le projet de loi de règlement pour 2013, déposé par l'exécutif dans les délais légaux, n'a pas encore été examiné par le parlement, contrairement aux dispositions de la LOLF<sup>2030</sup>.

Ainsi, sans une volonté de renouveau de la part des parlements, il est vain d'espérer une amélioration. Il y a sur ce point une évidence rappelée par le professeur Robert HERTZOG : « Le changement (dans la fonction de contrôle du parlement surtout) ne

---

<sup>2027</sup> Il convient de préciser que lesdits documents ont été effectivement élaborés et transmis par la Cour des comptes au président de l'Assemblée nationale et au ministre chargé des finances. Ils n'ont pourtant pas été portés à la connaissance de la commission des finances et de la plénière. C'est peut-être en raison de leur contenu. En effet, la Cour y a, par exemple, indiqué que « la balance générale de sortie de 2011 n'a pas été exactement reprise en balance d'entrée de 2012, que le rapprochement entre la balance générale consolidée et les balances individuelles des comptes principaux de l'État ne peut être effectué en l'absence de la balance individuelle signée du payeur général du Trésor. D'autre part, le rapprochement entre les comptes individuels des comptes principaux de l'État et la comptabilité du ministre chargé des finances ne peut être effectué en l'absence de la production de la comptabilité de l'ordonnateur (...). La Cour a conclu qu'elle n'est pas en mesure d'établir la conformité entre les comptes individuels des comptes et la comptabilité du ministre chargé des finances. ». P. A. FALL, « Loi de règlement 2012 : l'Assemblée nationale fragilise la Cour des comptes », *Journal La Gazette*, 2 juillet 2014, en ligne : <http://www.lagazette.sn/loi-de-reglement-2012-lassemblee-nationale-fragilise-la-cour-des-comptes/>, consulté le 25 juin 2015.

<sup>2028</sup> « La commission a relevé que l'absence du rapport porte préjudice à la crédibilité de l'Assemblée nationale qui délibère sur un projet de loi sans disposer des outils nécessaires pour son examen ». *Ibid.*

<sup>2029</sup> République du Sénégal, *Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances*, art. 56.

<sup>2030</sup> République du Bénin, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*, art. 66.

viendra pas de l'existence des informations, mais de l'usage qui en sera fait »<sup>2031</sup>. Tout au plus, est-il possible d'instituer des mécanismes incitant à cet usage. Une piste a été explorée à cet effet : celle du renforcement de l'opposition parlementaire<sup>2032</sup>. Il convient d'insister sur elle.

En effet, si l'on tient pour vrai le constat de Pierre JOXE suivant lequel « la majorité n'ose pas contrôler »<sup>2033</sup>, c'est que cette tâche revient principalement à l'opposition. Or, dans les États étudiés, il n'y a pas de « culture de l'opposition »<sup>2034</sup> ; les exécutifs ont une tendance développée à voir dans celle-ci une rivale qu'il faut museler ou contourner. Cette situation ne peut permettre l'avènement d'un contrôle parlementaire efficace puisqu'il est intimement lié à la place qu'occupe l'opposition dans le système politique. L'exemple du Mexique l'illustre bien : « L'émergence de l'opposition en 1997 et l'alternance au pouvoir en 2000 ont rendu le parlement plus actif en matière de contrôle budgétaire »<sup>2035</sup>.

Au-delà de l'opposition qu'il importe de renforcer, le parlement doit également se renforcer à travers la création d'organes pouvant effectuer des analyses indépendantes. Il est admis que « la majorité des parlements en Afrique ne dispose pas d'une capacité suffisante pour effectuer des analyses budgétaires indépendantes »<sup>2036</sup>. Rares sont en effet les États africains où il existe un organe, directement rattaché au parlement ou non, qui est capable d'offrir une expertise indépendante et pertinente sur les propositions budgétaires de l'exécutif. Des résultats de l'étude précitée du CABRI<sup>2037</sup>, il ressort que, dans l'échantillon d'États étudiés, le Bénin se distinguait sur ce point. Mais, depuis lors, l'organe en question a périclité et n'est plus opérationnel à ce jour.

---

<sup>2031</sup> R. HERTZOG, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », art. précité, p. 23.

<sup>2032</sup> Cf. *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 2, B.

<sup>2033</sup> Cité par L. FABIUS et D. MIGAUD, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, tome 1 : rapport, 1999, p. 93.

<sup>2034</sup> J. C. LE COUSTOMER, « Synthèse », in J. GICQUEL et alii (dir.), *Un parlement renforcé ? bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, 2012, p. 52.

<sup>2035</sup> C. SANTISO, « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », art. précité, p. 180. V. aussi p. 181 : « Le cas du Mexique démontre que l'émergence d'une opposition parlementaire crédible accroît de manière significative la motivation des parlementaires à superviser le budget et contrôler la gestion gouvernementale ».

<sup>2036</sup> CABRI, *Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : Un rapport d'état d'avancement*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>2037</sup> *Ibid.*, p. 23.

Par ailleurs, le parlement doit aussi aider à renforcer effectivement les autres acteurs impliqués dans le contrôle du respect de l'autorisation budgétaire. Il en est ainsi des organes de contrôle des finances publiques, dont les bénéfices d'un meilleur fonctionnement sont avérés<sup>2038</sup>, mais aussi des citoyens, dont l'information est perçue comme l'un des moyens les plus efficaces pour contraindre un gouvernement à une saine gestion<sup>2039</sup>.

Toutes les réformes souhaitées ne manqueront pas de s'étaler dans le temps, suscitant parfois impatience et découragement. Il faudra alors se rappeler la célèbre formule de CAMBACÉRÈS : « Les institutions sont l'œuvre du temps ».

---

<sup>2038</sup> L'exemple du *National audit office* (NAO) britannique est édifiant. Il a été montré que « chaque livre (*sterling*) dépensée pour financer le NAO permet d'économiser huit livres sur les dépenses faites par l'État ». Institut Montaigne, *Un Contrôleur général pour les finances publiques*, Rapport de février 2005, p. 50.

<sup>2039</sup> Cour suprême (États-Unis), *Grosjean vs American Press Co.*, 297 US 233 (1936).



## **BIBLIOGRAPHIE**



## Ouvrages généraux

ADAM F., FERRAND O. et RIOUX R., *Finances publiques*, 3e éd., Paris, Presses de sciences po et Dalloz, 2010, 653 p.

ALBERT J. L., *Finances publiques*, 8e éd., Paris, Dalloz, 2013, 901 p.

AVRIL P. et GICQUEL J., *Droit parlementaire*, 4e éd., Paris, Montchrestien, 2010, 482 p.

BOUVIER M., ESCLASSAN M. C. et LASSALE J. P., *Finances publiques*, 12e éd., Paris, LGDJ, 2013, 878 p.

BOUVIER M., *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 12e éd., Paris, LGDJ, 2014, 292 p.

CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2004, t. 2, 638 p.

CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel*, 30e éd., Paris, Sirey, 2013, 656 p.

COULIBALY A., *Les finances publiques de la République de Côte d'Ivoire : introduction au droit budgétaire et financier ivoirien*, Paris, L'Harmattan, 2000, 387 p.

COURET A., LE NABASQUE H., COQUELET M. L., GRANIER T., PORACCHIA D., RAYNOUARD A., REYGROBELLET A. et ROBINE D., *Droit financier*, Paris, Dalloz, 2012, 1307 p.

CONSTANTINESCO V. et PIERRÉ-CAPS S., *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2004, 586 p.

—, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2013, 535 p.

DUVERGER M., *Finances publiques*, 10e éd., Paris, PUF, 1984, 462 p.

—, *Institutions politiques et droit constitutionnel : les grands systèmes politiques*, 18e éd., Paris, PUF, 1990, t. 1, 603 p.

DEBBASCH C., PONTIER J. M., RICCI J. C. et BOURDON J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4e éd., Paris, Economica, 2001, 1033 p.

DERUEL F. et BUISSON J., *Finances publiques : budget et pouvoir financier*, Paris, Dalloz, 2001, 284 p.

DESMOULIN G., *Finances publiques de l'État*, Paris, Vuibert, 2008, 249 p.

DIOUKHANÉ A., *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2015, 267 p.

GASPARINI E. et GOJOSSO E., *Introduction historique au droit et histoire des institutions*, Paris, Gualino, 2013, 407 p.

- GAUDEMET J. et CHEVREAU E., *Les institutions de l'antiquité*, Paris, LGDJ, 2014, 532 p.
- GAUDEMET P. M. et MOLINIER J., *Finances publiques*, Paris, Montchrestien, 1996, t. 1, 577 p.
- GICQUEL J. et GICQUEL J. E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28e éd., Paris, LGDJ, 2014, 830 p.
- HAURIOU M., *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4e éd., Paris, Librairie de la Société du recueil général des lois et des arrêts, 1900, 896 p.
- , *Principes de droit public*, Paris, Dalloz, 1910, réédition en 2010, 734 p.
- JÈZE G., *Cours de science des finances et de législation financière française : théorie générale du budget*, 6e éd., Paris, Giard, 1922, 286 p.
- KELSEN H., *Théorie pure du droit*, traduit par C. EISENMANN, Paris, Dalloz, 1962, 490 p.
- LALUMIÈRE P., *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1970, 477 p.
- LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X., *Les finances publiques*, 8e éd., Paris, Dalloz, 2013, 244 p.
- LEROY-BEAULIEU P., *Traité de la science des finances*, 3e éd., Paris, Guillaumin et cie, 1883, t. 1, 791 p.
- , *Traité de la science des finances*, 3e éd., Paris, Guillaumin et cie, 1883, t. 2, 738 p.
- MARTINEZ J. Cl. et DI MALTA P., *Droit budgétaire*, 3e éd., Paris, Litec, 1999, 998 p.
- MERVILLE A. D., *Droit financier*, Paris, Gualino, 2014, 412 p.
- MUZELLEC R. et CONAN M., *Finances publiques*, 16e éd., Paris, Sirey, 2013, 738 p.
- MUZELLEC R., *Finances publiques*, 11e éd., Paris, Sirey, 2000, 413 p.
- ONDO T., *Le droit parlementaire gabonais*, Paris, L'harmattan, 2008, 408 p.
- ORSONI G., *Science et législation financières*, Paris, Economica, 2005, 753 p.
- OUATTARA T., *L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien*, Bamako, éditions Jamana, 2002, 415 p.
- PACTET P. et MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *Droit constitutionnel*, 32e éd., Paris, Sirey, 2013, 641 p.
- PAYSANT A., *Finances publiques*, 5e éd., Paris, Dalloz, 1999, 470 p.
- PELLET R., *Droit financier public*, Paris, PUF, 2014, 911 p.



PHILIP L., *Finances publiques : problèmes généraux et droit budgétaire et financier*, 2e éd., Paris, Cujas, 1983, 348 p.

SALAMI I. et GANDONOU D., *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, Cotonou, Éditions CEDAT, 2014, 492 p.

TROTABAS L. et COTTERET J. M., *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 5e éd., Paris, Dalloz, 1995, 420 p.

### **Dictionnaires et lexiques**

ALLAND A. et RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2012, 1649 p.

CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 10e éd., Paris, PUF, 2014, 1100 p.

DE VILLIERS M. et LE DIVELLEC A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 9e éd., Paris, Dalloz, 2013, 400 p.

*Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, édition de 2011.

*Dictionnaire Le Petit Robert de la langue française*, édition de 2015.

DUHAMEL O. et MENY Y. (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 1112 p.

HERMET G., BADIE B., BIRNBAUM P. et BRAUD Ph., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 7e éd., Paris, Armand Colin, 2010, 315 p.

PHILIP L. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, t. 1 et 2, 1647 p.

SILEM A. et ALBERTINI J. M. (dir.), *Lexique d'économie*, 12e éd., Paris, Dalloz, 2012, 850 p.

### **Ouvrages spécialisés**

ABATE B., *La nouvelle gestion publique : ce que nous avons appris*, 2e éd., Paris, LGDJ, 2014, 157 p.

—, *La nouvelle gestion publique*, Paris, LGDJ, 2000, 152 p.

AKAKPO M., *Réflexions sur la gouvernance financière au Bénin*, Cotonou, TI Bénin et USAID, 2005, 189 p.

AKHOUNE F., *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique : commentaire du décret du 7 novembre 2012*, Paris, LGDJ, 2013, 253 p.

- ARKWRIGHT E., *Économie politique de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2007, 371 p.
- AWOUDO F., *Le mal transhumant : les infidélités politiques dans le Bénin démocratique*, Éditions Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005, 207 p.
- BARILARI A. et BOUVIER M., *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, 3e éd., Paris, LGDJ, 2010, 261 p.
- BARILARI A., *Le consentement à l'impôt*, Paris, Presses de sciences po, 2000, 147 p.
- , *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, Paris, LGDJ, 2003, 180 p.
- BIDEGARAY C. et EMERI C., *La responsabilité politique*, Paris, Dalloz, 1998, 137 p.
- BODIN J., *Les six livres de la République*, Paris, Librairie générale française, 1583, réédition en 1993, 607 p.
- BRETON J. M., *Le contrôle de l'État sur le continent africain : contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement*, Paris, LGDJ, 1978, 532 p.
- CABANIS A. et MARTIN M., *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2010, 227 p.
- CARRÉ DE MALBERG R., *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 1984, 228 p.
- CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2006, 1489 p.
- DUVERGER M., *La monarchie républicaine - ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris, Robert Laffont, 1974, 284 p.
- , *Échec au roi*, Paris, Albin Michel, 1977, 249 p.
- , *Le système politique français*, 21e éd., Paris, PUF, 1996, 608 p.
- DALÈGRE J. (dir.), *Regards sur la "crise" grecque*, Paris, L'Harmattan, 2013, 266 p.
- DANHO NANDJUI P., *La prééminence constitutionnelle du président de la République en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2004, 163 p.
- DIALLO H., *La réforme de la justice guinéenne : défis et stratégies*, Paris, L'Harmattan, 2011, 205 p.
- FABRE F. J., *Le contrôle des finances publiques*, Paris, PUF, 1968, 204 p.
- FALL I. M., *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, 310 p.

- FAVOREU L. et MASTOR W., *Les cours constitutionnelles*, Paris, Dalloz, 2011, 160 p.
- GANSHOF F. L., *Qu'est-ce que la féodalité ?*, Paris, Éditions Tallandier, 1982, 297 p.
- GAUDILLÈRE B., *Atlas historique des circonscriptions électorales françaises*, Genève, Librairie Droz SA, 1995, 839 p.
- GIROLLET A., *Victor SCHOELCHER, abolitionniste et républicain : approche juridique et politique de l'œuvre d'un fondateur de la République*, Paris, Karthala, 2000, 409 p.
- GUILLAUME H., DUREAU G. et SILVENT F., *Gestion publique : l'État et la performance*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz, 2002, 271 p.
- HUBY B., *La certification des comptes de l'État*, Paris, L'Harmattan, 2010, 491 p.
- JACQUEMOT P., *L'Afrique subsaharienne dans la crise financière : vulnérabilités, convoitises et résiliences*, Paris, IRIS, 2011, 18 p.
- KEDZIA Z. et HAUSER A., *L'emprise des partis politiques sur le mandat parlementaire*, Genève, UIP, 2011, 30 p.
- KELSEN H., *La démocratie : sa nature - sa valeur*, Paris, Dalloz, 1932, réédition en 2004, 121 p.
- La Documentation française, *L'intégration régionale au service de la mondialisation*, Paris, 2004, 48 p.
- LAJOYE C., *Droit des marchés publics*, Paris, Gualino, 2012, 480 p.
- MAGNET J., *Éléments de comptabilité publique*, 4e éd., Paris, LGDJ, 1998, 184 p.
- MAITLAND F., *The constitutional history of England: A course of lectures delivered*, Lawbook Exchange, 2013, 580 p.
- MENY Y. (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, 286 p.
- MESSAGE H., BERMOND M., MATT J. L., HOCHEDÉZ D. et CORLEY S., *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, Connaissance de l'Assemblée, 2010, 259 p.
- MOINDZE M., *Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement*, 2011, 49 p., en ligne : <http://blog-pfm.imf.org/files/le-rôle-du-parlement-dans-le-processus-budgétaire-1.pdf>.
- MONDARY G., *Petite histoire des finances publiques*, 2010, 111 p., en ligne : <http://www.gipilab.org>.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Éditions Gallimard, 1995, t. 1, 604 p.

- MORDACQ F., *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, Paris, LGDJ, 2006, 412 p.
- NDOUME F., *Contrôle budgétaire en Afrique francophone et le rôle des parlementaires*, Dakar, Le Centre parlementaire, 2007, 44 p.
- NICOLLIER P., *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*, Fribourg, 1995, 26 p.
- PAMBOU TCHIVOUNDA G., *Essai sur l'État africain postcolonial*, Paris, LGDJ, 1982, 165 p.
- PARIENTE A., *La séparation des pouvoirs : théorie contestée et pratique renouvelée*, Paris, Dalloz, 2006, 153 p.
- PHILIP L., *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Paris, Economica, 1995, 112 p.
- PICOT G., *Histoire des états généraux*, Paris, Librairie Hachette et cie, 1888, t. 1, 413 p.
- PORTALIS J. E. M., *Discours préliminaire du premier projet de code civil*, 1801, réédition en 2004, 91 p., en ligne : [http://classiques.uqac.ca/collection\\_documents/portalis/discours\\_1er\\_code\\_civil/discours\\_preface.html](http://classiques.uqac.ca/collection_documents/portalis/discours_1er_code_civil/discours_preface.html).
- RACINE J., *Athalie*, Paris, Barbin, 1691, 136 p., en ligne : <http://www.bouquineux.com/index.php?telecharger=925&Racine-Athalie>.
- ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, 10e éd., Paris, Montchrestien, 2013, 584 p.
- ROUSSEAU J. J., *Du contrat social*, Paris, GF Flammarion, 1992, 187 p.
- ROBBE F. (dir), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, 228 p.
- ROSANVALLON P., *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006, 346 p.
- ROSSATANGA-RIGNAULT G., *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique*, Libreville, Éditions Sépia et Raponda-Walker, 2011, 172 p.
- SCHLESINGER A. Jr, *The imperial presidency*, traduit par L. BLACQUE-BELAIR et R. LETELLIER, Paris, PUF, 1976, 561 p.
- STIGLITZ J., *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002, 324 p.
- WEBER M., *Le savant et le politique*, Paris, UGE, 1919, réédition en 2001, 71 p., en ligne : [http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant\\_politique/Le\\_savant.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.pdf).

YAMAMOTO, H., *Les outils du contrôle parlementaire : étude comparative portant sur 88 parlements nationaux*, Genève, Union interparlementaire, 2007, 88 p.

YONABA S., *Les finances de l'État burkinabé*, Ouagadougou, Collection « Précis de droit burkinabé », 2006, 392 p.

### **Commentaires de législation et de jurisprudence**

Centre pour la gouvernance démocratique (Burkina-Faso), *Avis et décisions commentés de la justice constitutionnelle burkinabé de 1960 à nos jours*, Ouagadougou, 2009, 135 p.

FABRE F. J., FROMENT-MEURICE A., GROPER N. et BERTUCCI J. Y., *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Paris, Sirey, 2007, 590 p.

FALL I. M. (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, Éditions du CREDILA, 2008, 565 p.

LUCHAIRE F., CONAC G. et PRÉTOT X., *La constitution de la République française : analyses et commentaires*, 3e éd., Paris, Economica, 2008, 1600 p.

MEDE N., *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Saarbrücke, Éditions universitaires européennes, 2012, 458 p.

MELEDJE D., *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, Abidjan, CNDJ, 2012, 671 p.

SINDJOUN L., *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 598 p.

### **Contributions à un ouvrage**

ACCOYER B., « Ouverture », in J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU et D. ROUSSEAU (dir.), *Un parlement renforcé ? bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 5-13.

AÏVO J., « Le parlement béninois sous le renouveau démocratique : réussites et échecs », in *Cinquante de vie parlementaire au Bénin*, Cotonou, FIC, 2011, pp. 133-161.

AMSELEK P., « Opérations budgétaires et opérations de trésorerie », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 17-22.

AUBERGER P., « Transparence des contrôles administratifs : le cas de l'Inspection générale des finances en France », in M. BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 159-162.

BAUDU A., « L'exécution administrative et comptable de la loi de finances », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, pp. 79-90.

—, « Le droit d'amendement dans le système budgétaire espagnol », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 157-164.

—, « Organismes et contrôles des finances de l'État », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, pp. 91-102.

BARILARI A., « La mise en œuvre de la LOLF », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 21-29.

BENETTI J., « La collégialité au parlement », in *La collégialité : valeurs et significations en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 47-53.

BENSOUDA N., « Les finances de l'État au Maroc : entre l'ambition, la prévision et l'exécution », in M. BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 55-76.

BERMOND M., in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, Paris, LGDJ, 2011, 422 p.

BERNICOT J. F., « La décision financière publique sous contrainte européenne », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 43-53.

BOUVIER M., « Lutte contre la pauvreté et bonne gouvernance financière publique : pour une méthodologie de conduite du changement », in M. BOUVIER (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques : actes de la deuxième université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2006, pp. 283-300.

—, « La transparence des finances publiques : une exigence politique, éthique et scientifique », in M. BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 9-12.

—, « Les avatars de la légitimité du processus de décision financière publique », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 17-25.

—, « Les transformations de la légitimité de l'impôt dans la société contemporaine », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 82-93.

—, « Repenser et reconstruire les finances publiques de demain », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 3-8.

BONNIN Ph., « Déclaration générale de conformité », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 563-564.

BOTTIN M., « L'autorisation budgétaire », in H. ISAIA et J. SPINDLER (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, Economica, 1988, vol. 3, pp. 97-125.

BOTTIN M., « Budget (notion historique et politique) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 171-178.

CABANNES X., « La mise à disposition des ressources propres par les États membres », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 308-316.

CAMBY J. P. et D. MEUNIER, « Vote (de la loi de finances de l'année) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 1604-1607.

CAMBY J. P., « La jurisprudence constitutionnelle en matière de sincérité de la présentation budgétaire », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 23-28.

CAMBY J. P., in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, 3e éd., Paris, LGDJ, 2011, 422 p.

—, « Le contrôle parlementaire des dépenses budgétaires », in M. BOUVIER (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques : actes de la deuxième université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2006, pp. 160-168.

—, « Les finances publiques et la démocratie : quel apport du Conseil constitutionnel ? », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 108-114.

CAMPOS I., « Administration publique et performance : un couple irréal ? », in N. MEDE (dir.), *La réforme de l'État au Bénin : état de la réforme et perspectives*, Abomey-Calavi, éditions CPU, 2013, pp. 99-123.

CANÉPA D., « La régulation budgétaire dans la nouvelle gestion de l'État », in M. BOUVIER (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques : actes de la deuxième université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2006, pp. 26-30.

CARCASSONNE G., « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 43-47.

—, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in P. JAN (dir.), *La constitution de la Ve République : réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, pp. 97-105.

—, « Quinze années de mutations », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, pp. 7-21.

CHAMPAGNE G., « Avances », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 121-124.

CHENEVOY M., « Autorisation de programme », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 116-117.

CHEVALIER J. P., « Budget (notion juridique) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 178-180.

CHEVAUCHEZ B., « Actualité des grands principes budgétaires », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, pp. 23-33.

CIEUTAT B., « Le rôle de la Cour des comptes en matière de transparence financière », in M. BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde : actes de la quatrième université de printemps de finances publiques*, Paris, LGDJ, 2009, pp. 237-243.

DAUTRY P., in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, Paris, LGDJ, 2011, 422 p.

DJOLI J., « Le constitutionnalisme africain : entre l'officiel et le réel... et les mythes. État des lieux », in C. KUYU (dir.), *À la recherche du droit africain du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Connaissances et savoirs, 2005, pp. 175-186.

DOUAT E., « La décision financière et sa dimension politique », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 29-42.

DU BOIS DE GAUDUSSON J., « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 157-175.

DUBERTRET J., « Renforcer la gouvernance pour redresser les finances publiques », in F. ROUVILLOIS (dir.), *Vers l'État optimal*, Paris, La Documentation française, 2012, pp. 155-165.

DUPRAT J. P., « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 443-473.

ESCLASSAN M. C., « Le modèle français de finances publiques à l'épreuve de l'internationalisation du droit et de la politique », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des*



*finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 361-371.

GAUDEMET P. M., « Budget et gouvernement », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 191-196.

—, « Équilibre budgétaire (notion juridique) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 744-747.

GICQUEL J., « Le ministre des finances dans le cadre de la réforme des finances publiques », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 46-52.

—, « Parlementarisme rationalisé », in O. DUHAMEL et Y. MENY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp. 695-696.

—, « Transparence des budgets publics », in M. BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 29-35.

GODEFROY S., « L'élaboration et l'adoption de la loi de finances », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, pp. 49-61.

HERTZOG R., « L'avenir du pouvoir financier du parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du "gouvernement général" », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 121-145.

KANTÉ B., « Les méthodes et techniques d'interprétation de la constitution : l'exemple des pays d'Afrique occidentale francophone », in F. MELIN-SOUCRAMANIEN (dir.), *L'interprétation constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 155-165.

LAMY P., in J. P. CAMBY (dir.), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, Paris, LGDJ, 2011, 422 p.

LAUZE J., « Le problème des services votés », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 67-69.

LE COUSTUMER J. C., « Synthèse », in J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU et D. ROUSSEAU (dir.), *Un parlement renforcé ? bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 49-53.

LE POURHIET A. M., « Synthèse », in J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU et D. ROUSSEAU (dir.), *Un parlement renforcé ? bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 21-31.

LIENERT I., « Existe-t-il un modèle standard de gestion publique ? », in M. BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance : actes de la première université de printemps du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 115-120.

LLAU P., « Budget (notion économique) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 180-186.

—, « Prévisions économiques et prévisions budgétaires », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 11-15.

MAGNET J., « La collaboration de la Cour des comptes au contrôle financier du parlement », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 105-110.

MATHIEU B., « Présentation », in J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU et D. ROUSSEAU (dir.), *Un parlement renforcé ? bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 1-3.

MAULIN E., « Réforme de l'État et contrôle de constitutionnalité des lois sous la III<sup>e</sup> République, Charles Benoist et Jacques Bardoux », in D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Aux origines du contrôle de constitutionnalité : XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions Panthéon Assas, 2003, pp. 55-82.

MESSAGE H., « Services votés et mesures nouvelles », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 1426-1428.

METINHOUE P., « Du Conseil général du Dahomey à l'Assemblée nationale constituante (décembre 1946 - novembre 1960) », in *Cinquante ans de vie parlementaire au Bénin*, Cotonou, FIC, 2011, pp. 21-44.

MICHALON T., « À la recherche de la légitimité de l'État », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 131-155.

MISSOUM L., « Budgets publics, communication financière et information des citoyens », in M. BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 19-27.

MUZELLEC R., « Transfert de crédits », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 1516-1518.

ORSONI G., « Les dépenses de l'État », in A. ROUX (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2011, pp. 103-113.

—, « Régulation budgétaire », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 1329-1330.

PAUL M., « Rationalisation des choix budgétaires (aspects juridiques) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 1270-1273.

PERCEBOIS J., « Rationalisation des choix budgétaires (aspects économiques) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 1266-1270.

PHILIP L., « Autorisation budgétaire (principe de l'-) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 112-115.

—, « Introduction », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 3-8.

PICARD J. F., « La limitation du pouvoir fiscal liée au développement de la construction européenne », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris et Marseille, Economica et PUAM, 1996, pp. 49-53.

PIMENTEL C. M., « De l'État de droit à l'État de jurisprudence ? Le juge de l'habilitation et la séparation des pouvoirs », in A. PARIENTE (dir.), *La séparation des pouvoirs : théorie contestée et pratique renouvelée*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 9-29.

RAYNAL J. J., « Conférence nationale, État de droit et démocratie : quelques réflexions à propos d'une occasion manquée », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 157-175.

ROUSSEAU J. J., « Discours sur l'économie politique », in *Sur l'économie politique - considérations sur le gouvernement de Pologne – projet pour la Corse*, Paris, GF Flammarion, 1990, pp. 55-99.

SAÏDJ L., « Antériorité budgétaire », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 85-91.

SEGUIN Ph., « Discours à l'occasion du 20e anniversaire de la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 », in *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1994, pp. 7-10.

SILICANI J., « L'État régulateur », in F. ROUVILLOIS (dir.), *Vers l'État optimal*, Paris, La Documentation française, 2012, pp. 87-98.

TALLINEAU L., « Annexes budgétaires », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 71-79.

TÉNIER J., « La décision budgétaire partagée entre États : un cas décisif de partage de la souveraineté », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 115-125.

URVOAS J. J., « Intervention », in J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU et D. ROUSSEAU (dir.), *Un parlement renforcé : bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 189-192.

WALINE C., « La prise de décision financière au sein du parlement », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 95-101.

YONABA S., « La prise de décision budgétaire dans le système financier des États d'Afrique subsaharienne », in C. DESMOULIN et G. DESMOULIN (dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 135-143.

### **Mélanges**

AÏVO J., « La fracture constitutionnelle : critique pure du procès en mimétisme », in J. AÏVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 33-46.

ALBERT J. L., « Quelques réflexions sur la "mort" de la parafiscalité », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 1-24.

AMSELEK P., « Pour en finir avec l'idée de budget – acte d'autorisation de recettes », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 1-16.

AVRIL P., « Le président de la République : représentant de la nation », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 31-41.

BERGOUGNOUS G., « La normalisation de la fonction présidentielle est-elle possible ? », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 25-42.

BIDÉGARAY C. et ÉMERI C., « Entre droit politique et droit des affaires : les partis politiques en quête d'un statut », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel : Constitution et pouvoirs*, 2008, pp. 43-59.

BOUVIER M., « Nouvelle gouvernance financière publique et transformations du pouvoir politique », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 58-65.

BUISSON J., « Le grand désordre des qualifications fiscales : l'exemple de la CSG », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 309-318.

CAMBY J. P., « Cavaliers », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 319-328.

CARCASSONNE G., « Peste et choléra », in *Mélanges en l'honneur de Michel TROPER : L'architecture du droit*, Paris, Economica, 2006, pp. 231-238.

—, « Réformettes », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 97-106.

CHAGNOLLAUD D., « Sherlock Holmes et le casse-tête chinois : classification des régimes politiques et élection concurrentielle », in *Mélanges en l'honneur de Benoît JEANNEAU : Les mutations contemporaines du droit public*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 325-332.

CHEVALLIER J., « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? », in *Mélanges en l'honneur de Benoît JEANNEAU : Les mutations contemporaines du droit public*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 361-381.

—, « Le juge constitutionnel et l'effet Beckett », in *Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU : Renouveau du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 83-94.

—, « Performance et gestion publique », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 83-93.

COHENDET M. A., « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Michel TROPER : L'architecture du droit*, Paris, Economica, 2006, pp. 299-314.

—, « Le système de variables déterminantes », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 119-134.

DE LA MARDIERE C., « La véritable nature de la doctrine administrative en droit fiscal », 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, pp. 85-95.

DEBBASCH C., « Finances publiques et droit administratif », in *Mélanges offerts à monsieur le doyen Louis TROTABAS*, Paris, LGDJ, 1970, pp. 111-136.

DESCHEEMAEKER C., « La réforme des procédures juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes de 2008 », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 129-141.

DUHAMEL O., « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », in *Mélanges en hommage à Maurice Duverger : Droit, institutions et systèmes politiques*, Paris, PUF, 1988, pp. 581-590.

DUPRAT J. P., « Globalisation des finances publiques et constitution », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 143-160.

ÉSAMBO KANGASHÉ J. L., « Élections en Afrique : un modèle d'importation étrangère ou une voie originale de démocratie », in J. AÏVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 441-449.

GICQUEL J. E., « Ruptures et continuités de la Ve République », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 191-202.

GROPER N., « La Cour de discipline budgétaire et financière : singularités et paradoxes d'une juridiction qui mérite mieux que d'être méconnue », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 235-251.

HAMON F., « Référendum et légitimité : le cas de l'Union européenne », in *Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET : L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 211-227.

HERTZOG R., « À la recherche d'une théorie du système financier public complexe », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 401-421.

—, « Leçons apprises de la LOLF : un système en évolution, un parlement renforcé mais indécis, un droit budgétaire dorénavant subordonné », 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, pp. 163-179.

JAN P., « Les séparations du pouvoir », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 255-264.

KANTÉ B., « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 265-276.

KPODAR A., « Cinquante ans de théorie constitutionnelle en Afrique noire francophone », in J. AÏVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 89-126.

LASCOMBE M., « Le parlement et la loi de finances », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réforme des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 313-329.

LATH S., « La pérennisation du présidentielisme dans les États d'Afrique : les repères d'un modèle africain de régime politique », in J. AÏVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 285-310.

- LETON A., « La démocratie de concordance », in *Mélanges en hommage à Benoît JEANNEAU : Les mutations contemporaines du droit public*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 383-392.
- LUCHAIRE F., « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 125-131.
- MATHIEU B., « La qualité du travail parlementaire : une exigence constitutionnelle », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 355-364.
- MEDE N., « 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, pp. 273-302.
- MUZELLEC R., « Vers la certification des comptes de l'État en 2007 », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 475-491.
- ORSONI G., « Du consentement de la dépense publique », in *Mélanges offerts au doyen Charles CADOUX*, Marseille, PUAM, 1999, pp. 245-260.
- , « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 631-650.
- PELLET R., « La fin de l'universalité budgétaire », in *Études en l'honneur de Loïc PHILIP : Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, pp. 515-527.
- PHILIP L., « La spécificité et l'exemplarité du contrôle de la constitutionnalité des lois financières », in *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne : Mouvement du droit public*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 743-756.
- ROUSSEAU D., « Question de constitution », in *Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC : Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, pp. 3-22.
- ROUSSILLON H., « Éloge de la démocratie réactive », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 475-481.
- SAÏDJ L., « Retour sur une question classique : la notion de budget », in *Mélanges en l'honneur du professeur Joël MOLINIER*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 623-632.
- TOPANOU V., « Quel régime pour quel modèle ? », in J. AÏVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 311-319.
- TROPER M., « L'écriture de la constitution et la formation des principes », in *Mélanges en l'honneur de Petro PARARAS : Les droits de l'homme en évolution*, Bruxelles et Athènes, Bruylant et Éditions Ant. N. Sakkoulas, 2009, pp. 495-509.

TURPIN D., « Démocratie représentative et démocratie participative », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 565-580.

VANDENDRIESSCHE X., « "Démocratie participative" et légitimité : quelques interrogations ? », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL : Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 581-591.

YONABA S., « Le système financier des États africains francophones à l'épreuve de l'impératif de "disciplinaire budgétaire" : réflexions liminaires », in *Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG : Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica, 2010, pp. 619-633.

### **Colloques et congrès**

ABOUDOU-SALAMI M. S., « Les pouvoirs du juge constitutionnel », in *colloque sur le thème : Le juge constitutionnel et le pouvoir politique*, Cotonou, CJCA, 2014, 14 p.

ADELOUI A., « Le parlement dans le régime politique béninois », in *colloque sur le thème : La constitution béninoise du 11 décembre 1990, un modèle pour l'Afrique ?*, Cotonou, 2012, 32 p.

AÏVO J., « L'autorité déclinante de la loi », in *colloque sur le thème : La loi a-t-elle solution à tout ?*, Cotonou, CDC et CREDIJ, 2012, en ligne : <http://www.cdcbenin.org/index.php/cdc-audio-videotheque/29-colloque-de-la-2eme-rentree-solennelle-conjointe-du-credij-et-du-cdc-le-23-novembre-2012/47-l-autorite-declinante-de-la-loi-professeur-frederic-joel-aivo-agrege-de-droit-public-a-l-universite-d-abomey-calavi-directeur-du-cdc>.

AVRIL P., « Conclusion », in *colloque sur le thème : La revalorisation des parlements*, Paris, SLC, 2010, pp. 109-112.

BALLADUR E., in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, pp. 81-84.

BASTIEN F., « La place de l'Assemblée nationale dans l'évolution de la Ve République », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, pp. 16-21.

BLAIRON K., « Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière », in *VIIe Congrès français de droit constitutionnel*, Paris, AFDC, 2008, 20 p., en ligne : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/progat6.html>.

BOATENG N., « Le passage à une budgétisation axée sur les performances en Afrique : opportunité ou malédiction ? », in *colloque sur le thème : Élaborer un budget basé sur les résultats : vers une budgétisation axée sur les performances*, Centurion, CABRI, 2012, 4



p., en ligne : <http://www.cabri-sbo.org/fr/e-networking/blogue/11-general/186-moving-towards-performance-based-budgeting-in-africa-opportunity-or-curse>.

BOSSOU, M., « L'article 68, sa pratique et ses conséquences », in *Journées de réflexion sur la constitution du 11 décembre 1990*, 2006, Cotonou, IDH, pp. 110-116.

BOUVIER M., « Au-delà de la LOLF : une réforme de l'État, un nouveau contrat social », in *colloque sur le thème : Finances publiques et pérennité de l'État*, Paris, 2006, pp. 10-16.

CAMBY J. P., « La réforme parlementaire en France après la révision de 2008 », in *colloque sur le thème : La revalorisation des parlements*, Paris, SLC, 2010, pp. 27-52.

CARCASSONNE G., in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, pp. 103-106.

COLLIARD J. C., « Introduction générale », in *colloque sur le thème : La revalorisation des parlements*, Paris, SLC, 2010, pp. 17-25.

COULIBALY M., « Règles de politiques budgétaires dans l'UEMOA : une évaluation empirique du critère limitant les déficits publics », in *African economic conference*, Johannesburg, 2013, 19 p.

DAVEY E., « Comment les parlementaires travaillent-ils avec votre argent ? », in *colloque sur le thème : Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du parlement*, 2001, Paris, Sénat français et OCDE, pp. 55-108.

DELCAMP A., « La place du Sénat dans l'évolution de la Ve République », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, pp. 22-29.

DIAGNE M., « Du budget participatif au Sénégal : vue panoramique des enseignements, défis et perspectives », in *Forum mondial social*, Dakar, 2011, 15 p.

ESTIER C., « L'évolution des institutions », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, pp. 29-32. FELDMAN J. Ph., « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme : mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », in *VIIIe Congrès français de droit constitutionnel*, Paris, AFDC, 2008, 10 p.

GICQUEL J., in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, 112 p.

—, « Quelle place pour le parlement dans la vie politique ? », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, pp. 96-100.

GOUTEYRON A., « L'évolution des institutions », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, pp. 5-6.

GRABIAS F., « La Cour des comptes : entre assistance et conseil », in *VIIIe Congrès français de droit constitutionnel*, Nancy, AFDC, 2011, 22 p., en ligne : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/atelierN6.html#listecom6>.

KPODAR A., « Conclusion générale », in *colloque sur le thème : Le juge constitutionnel et le pouvoir politique*, Cotonou, CJCA, 2014, 17 p.

LAMBERT A., « Les parlements peuvent-ils améliorer leur rôle de surveillance budgétaire ? évolutions récentes », in *colloque sur le thème : Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du parlement*, Paris, Sénat français et OCDE, 2001, pp. 149-152.

MANGIAVILLANO A., « La saisine parlementaire et le contrôle de constitutionnalité des lois de finances », in *VIIIe Congrès français de droit constitutionnel*, 2008, AFDC, Paris, 16 p.

MAZEAUD P., « L'évolution des institutions », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, pp. 7-16.

NDIAYE I., « Le juge constitutionnel, l'accès au pouvoir et son exercice », in *colloque sur le thème : Le juge constitutionnel et le pouvoir politique*, Cotonou, CJCA, 2014, 12 p.

OUEDRAOGO Y., « L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des États membres de l'UEMOA », in *Rencontre nationale des jeunes chercheurs en études africaines*, 2013, 22 p., en ligne : <http://jcea2013.sciencesconf.org/resource/page/id/9>.

PHILIPPE X., « La revalorisation du parlement en Afrique du Sud : réflexions sur le rôle du parlement dans les États en reconstruction », in *colloque sur le thème : La revalorisation des parlements*, Paris, SLC, 2010, pp. 65-80.

PROTIÈRE G., « Parlement et dépenses publiques », in *Xe Rencontres juridiques de la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université Lyon II*, 2006, 8 p.

RAFFARIN J. P., in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, pp. 50-58.

ROUSSELIER N., « Les premiers ministres au parlement », in *colloque sur le thème : La Ve République au parlement*, Paris, 2008, pp. 33-43.

SCHICK A., « Les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire », in *colloque sur le thème : Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du parlement*, Paris, Sénat français et OCDE, 2001, pp. 20-46.

SOHOUÉNOU E., « Les relations entre le juge et le législateur », in *colloque sur le thème : Les rapports entre la Cour constitutionnelle et l'Assemblée nationale : bilan et perspectives*, Cotonou, ABDC, 2014, 10 p.

VIOLANTE L., « Les parlements, la démocratie et le processus budgétaire », in *colloque sur le thème : Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du parlement*, Paris, Sénat français et OCDE, 2001, pp. 15-20.

## Thèses et mémoires

ABATH R., *L'harmonisation fiscale en zone CEMAC*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris-Dauphine, 2010, 556 p.

ADOU J. M., *Modernisation du circuit de la dépense publique en Côte d'Ivoire et efficacité de la dépense*, Mémoire de master en administration publique, ENA / France, 2005, 95 p.

AIHUNZOUN M., *L'autonomie financière des organisations communautaires : cas de l'UEMOA*, Mémoire de master en droit, Université d'Abomey-Calavi, 2014, 76 p.

AÏVO J., *Le président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, Paris, L'Harmattan, 2007, 643 p.

AKHOUNE F., *Le statut de comptable en droit public financier*, Paris, LGDJ, 2008, 486 p.

ATIOUKPE A., *Les pouvoirs financiers du parlement au Bénin de 1990 à nos jours*, Mémoire de master en droit, Université d'Abomey-Calavi, 2012, 147 p.

BAUDU A., *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, 2010, 681 p.

BEHRENDT C., *Le juge constitutionnel, un législateur cadre positif : une analyse comparative en droit français, belge et allemand*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 537 p.

BÉNÉTULLIÈRE S., *La démocratie d'opinion : contribution à une approche constitutionnelle de l'opinion publique*, Thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin - Lyon 3, 2007, 660 p.

BOLLE S., *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin : essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, Thèse de doctorat en droit, Université Montpellier 1, 1997, 807 p.

BOR E., *Réforme budgétaire et gestion axée sur les résultats en Afrique subsaharienne : l'exemple de Maurice*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, 2015, 536 p.

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

CHABI KPANDE J., *Les pouvoirs exceptionnels du président de la République au Bénin et au Niger*, Mémoire de master en droit, Université d'Abomey-Calavi, 2012, 97 p.

DIALLO A., *Fondements économiques et faisabilité du projet de création d'une zone monétaire unique en Afrique de l'Ouest*, Thèse de doctorat en économie, Université Lumière Lyon 2, 2008, 254 p.

DICKO H., *Le marché commun de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) : réalités et perspectives*, Mémoire de master en administration publique, ENA / France, 2005, 99 p.

DIOP I., *L'exécutif dualiste dans les États d'Afrique noire francophone : étude de la problématique du partage du pouvoir exécutif*, Thèse de doctorat en droit, Université Clermont-Ferrand 1, 1998, 500 p.

DOSSA G., *Contribution à un apurement juridictionnel effectif et régulier des comptes de gestion de l'État au Bénin*, Mémoire de licence en administration des finances, Université d'Abomey-Calavi, 2009, 78 p.

DUSSART V., *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, CNRS éditions, 2000, 334 p.

GILLES W., *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, Paris, Dalloz, 2007, 458 p.

GNIMPIEBA TONNANG E., *Droit matériel et intégration sous-régionale en Afrique centrale*, Thèse de doctorat en droit et financement du développement, Université de Nice – Sophia Antipolis, 2004, 556 p.

GOUNOU Z. K., *Étude des systèmes de contrôle financiers publics dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : l'exemple de la République du Bénin*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, 2014, 586 p.

GUEYE T., *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 2, 2011, 560 p.

GUIGUE A., *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, Thèse de doctorat en droit, Université de Savoie, 2005, 584 p.

HOUNOGBE A., *Le contrôle juridictionnel de l'exécution du budget au Togo*, Mémoire de master en droit, Université Cheick Anta Diop de Dakar, 2011, 54 p., en ligne : [http://data.over-blog-kiwi.com/0/50/35/07/201303/ob\\_0e0208\\_controle-juridictionnel-du-budget-au-togo.pdf](http://data.over-blog-kiwi.com/0/50/35/07/201303/ob_0e0208_controle-juridictionnel-du-budget-au-togo.pdf).

IMBERT B., *Modernisation des procédures budgétaires dans les pays en développement : l'exemple de l'UEMOA*, Mémoire de master en droit, Université Jean Moulin - Lyon 3, 2010, 194 p.

KEBE A., *La répartition des compétences entre la loi et le règlement en droit fiscal sénégalais*, Thèse de doctorat en droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2012, 445 p.

KPROBIE T., *Action internationale en faveur de la démocratisation au Togo*, Mémoire de master en droit, Université de Lomé, 2012, 86 p.

KUREK A., *Le juge financier, juge administratif*, Thèse de doctorat en droit, Université Lille 2, 2010, 508 p.

MAÎTRE C., *La mise à disposition des crédits budgétaires*, Paris, LGDJ, 1989, 459 p.

MAUCOUR-ISABELLE A., *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2005, 411 p.

MBOUMBA C., *Les impositions de toutes natures : contribution à l'étude de la théorie de l'impôt*, Thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin – Lyon 3, 2009, 517 p.

METODJO A., *Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin : logiques de construction de la notabilité de maire*, Mémoire de master en études africaines, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, 2007, 156 p.

MONTEIRO C., *L'impact des programmes d'ajustement structurel sur le droit financier béninois*, Thèse de doctorat en droit, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2001, 483 p.

N'GUESSAN D., *Développement et intégration régionale en Afrique de l'Ouest : analyse des contributions de l'OHADA et de l'UEMOA*, Thèse de doctorat en droit, Université de Reims – Champagne Ardenne, 2010, 554 p.

ONDO T., *La responsabilité introuvable du chef d'État africain*, Thèse de doctorat en droit, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2005, 679 p.

OUEDRAOGO D., *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.

OUEDRAOGO S., *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat en droit, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2011, 449 p.

OUEDRAOGO Y., *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, Thèse de doctorat en droit, Université de Rouen, 2015, 714 p.

PAGNOU S., *La gestion des finances publiques au Togo : un système à rénover*, Thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin - Lyon 3, 2010, 295 p.

PANCRAZI L., *Le principe de sincérité budgétaire*, Paris, L'Harmattan, 2012, 711 p.

QUINT A., *L'autorisation de dépenses de l'État : une procédure de contrôle parlementaire*, Thèse de doctorat en droit, Université Lille 2, 2005, 478 p.

SOALLA S., *L'action des institutions financières internationales et leur impact sur les systèmes nationaux : aspects budgétaires et fiscaux. Le cas du Burkina-Faso*, Thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin - Lyon 3, 2012, 597 p.

SOGLOHOUN P., *Le rôle du juge constitutionnel dans le processus de démocratisation en Afrique : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo*, Thèse de doctorat en droit, Université d'Abomey-Calavi, 2011, 473 p.

SOMALI K., *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo*, Thèse de doctorat en droit, Université Lille 2, 2008, 494 p.

TCHUINTE J., *L'application effective du droit communautaire en Afrique centrale*, Thèse de doctorat en droit, Université de Cergy Pontoise, 2011, 673 p.

THÉBAULT S., *L'ordonnateur en droit public financier*, Paris, LGDJ, 2007, 408 p.

ZAKI M., *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, Thèse de doctorat en droit, Université des sciences sociales de Toulouse, 1999, 406 p.

### **Articles (revues spécialisées)**

AGLAE M. J., « De l'impôt et ses limites », *RFFP*, n° 120, 2012, pp. 39-50.

AGNERO P., « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », *RFDC*, n° 75, 2008, pp. 513-549.

AÏDARA M., « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la constitution : contribution à un débat », *Revue Afrilex*, 2011, 43 p., en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-juge-constitutionnel-africain.html>.

AÏVO J., « La Cour constitutionnelle du Bénin », *ABJC*, n° 1, 2013, pp. 23-57.

—, « La crise de normativité de la constitution en Afrique », *RDP*, n° 1, 2012, pp. 142-180.

ALBERT J. L., « La sincérité devant le juge financier », *RFFP*, n° 111, 2010, pp. 105-114.

—, « La réserve parlementaire », *RFFP*, n° 80, 2002, pp. 221-244.

ALLAIRE F., « Les lois de finances rectificatives », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 181-199.

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

—, « Le droit, technique de direction publique des conduites humaines », *Revue Droits*, n° 10, 1989, pp. 7-10.

—, « Le budget de l'État et le parlement sous la Ve République », *RDP*, n° 5-6, 1998, pp. 1444-1473.

- , « Peut-il y avoir un État sans finances ? », *RDP*, n° 2, 1983, pp. 267-283.
- , « La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie de l'État », *RFFP*, n° 51, 1995, pp. 7-29.
- ANDRÉANI E., « Budget de programme et rationalité de la décision publique », *Revue économique*, n° 4, vol. 19, 1968, pp. 638- 673.
- , « Une révolution budgétaire ? Le planning – programming – budgeting system », *RSF*, n° 2, 1968, pp. 193-225.
- ANZIANI A., « La déontologie, condition du renouveau du parlement », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 93-105.
- ARDANT Ph., « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Revue Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 37-62.
- ARTHUIS J., « La dégradation des finances publiques : la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 83-95.
- , « Le point de vue de Jean Arthuis », *RFFP*, n° 113, 2011, pp. 17-22.
- AVRIL P., « Renforcer le parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 9-19.
- , « Le vote bloqué », *RDP*, n° 3, 1965, pp. 399-457.
- , « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *RDP*, n° spécial 1/2, 2002, pp. 268-279.
- BANÉGAS R., « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Revue Politique africaine*, n° 69, 1998, pp. 75-87.
- BARBERIS M., « Le futur passé de la séparation des pouvoirs », *Revue Pouvoirs*, n° 143, 2012, pp. 5-15.
- BATOUM-BA-NGOUE S., « Démocratisation et processus budgétaire dans les États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) : le cas du Cameroun », *Revue Afrilex*, n° 4, 2004, pp. 7-26.
- BAUDRILLART W., « "Le budget de programmes" de l'équipement et du logement », *Revue AJDA*, n° 116, 1973, pp. 116-124.
- BAUDU A., « La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un "privilège" parlementaire ? », *RFDC*, n° 80, 2009, pp. 697-723.
- BEAUD O., « Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », *RFDA*, n° 6, 2001, pp. 1187-1203.
- BECHET GOLOVKO, K., « La dyarchie de l'exécutif en Russie », *RDP*, n° 2, 2013, pp. 329-349.

- BELL J., « Royaume-Uni : les ordonnances », *RFDA*, n° 3, 1987, pp. 750-752.
- BELTRAME, P., « Le consentement de l'impôt, devenir d'un grand principe », *RFFP*, n° 51, 1995, pp. 81-89.
- BENESSIANO, W., « Le Conseil constitutionnel redevient-il une juridiction financière ? », *Revue Gazette du palais*, n° 258, 2009, pp. 3-6.
- BERGOUIGNOUS G., « Les binômes majorité – opposition », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 43-55.
- , « Le statut de parlementaire : de l'application souveraine à la souveraineté du droit », *RDP*, n° 1/2, 2002, pp. 340-362.
- BERNICOT J. F., « Les bureaux de vérification et les auditeurs généraux », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 91-97.
- BIDÉGARAY C. et ÉMERI C., « Le contrôle parlementaire », *RDP*, n° 6, 1973, pp. 1633-1745.
- BILOUNGA S., « La diction du droit public financier au Cameroun », *RAFIP*, n° 1, 2015, pp. 41-80.
- BIWOLE V., « Le budget programme en Afrique : quand les faits supplantent le rêve », *RAFIP*, n° 1, 2015, pp. 135-155.
- BLACHÈRE Ph., « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Revue Politeia*, n° 23, 2013, pp. 189-199.
- BLÖNDAL J., « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n° 4, vol. 2, 2003, pp. 7-27.
- BOLLE S., « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », *Revue Afrilex*, 2001, 23 p., en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-conditionnalite-democratique.html>.
- BOONE L. et PISANI-FERRY J., « Politique budgétaire : engagement national et normes européennes », *Revue Regards croisés sur l'économie*, n° 11, 2012, pp. 88-103.
- BORGETTO M., « Quelle démocratie sociale ? », *RDP*, n° 1/2, 2002, pp. 194-214.
- BOUHADANA I. et GILLES W., « La présidence de la commission des finances par un membre de l'opposition parlementaire : potentialités et enjeux », *RFFP*, n° 100, 2007, pp. 295-301.
- BOUMAKANI B., « La prohibition de la “transhumance politique” des parlementaires : étude de cas africains », *RFDC*, n° 75, 2008, pp. 499-512.
- BOUSQUET F. C., « Oppositions et vocation à gouverner : vers une autre classification », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 115-124.



BOUTON D., « Intervention lors de la troisième table-ronde », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 172-174.

BOUVIER M., « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », *Revue AJDA*, n° 10, 2001, pp. 876-886.

—, « Les ambiguïtés fatales du droit public financier », *RFFP*, n° 122, 2013, pp. V-IX.

—, « Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1er août 2001 : aux frontières du réel et de l'utopie », *RFFP*, n° 86, 2004, pp. 193-218.

—, « Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 159-178.

BRAIBANT G., « Qui fait la loi ? », *Revue Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 43-46.

BUISSON J. et CABANNES X., « Les fonds spéciaux et le droit public financier », *Revue Petites affiches*, n° 154, 2001, pp. 15-22.

CABANNES X., « La réforme des fonds spéciaux », *Revue Droit et défense*, n° 1, 2002, pp. 34-39.

—, « L'État, le parlement et le consentement annuel à l'impôt », *RFFP*, n° 77, 2002, pp. 225-249.

—, « La raison du plus fort est toujours la meilleure (CEDH, 12 avril 2006, Martinie c/ France) », *RFFP*, n° 95, 2006, pp. 209-217.

CAHUZAC J., « Mieux organiser le travail pour plus d'efficacité », *RFFP*, n° 113, 2011, pp. 3-15.

CAILLOSSE J., « Le droit administratif contre la performance publique ? », *Revue AJDA*, n° 1, 1999, pp. 195-211.

CAMBY J. P., « Les impositions de toutes natures : une catégorie sans critère ? », *Revue AJDA*, n° 5, 1991, pp. 339-350.

—, « La redevance télévision : impôt, redevance, taxe parafiscale ou prix », *Revue AJDA*, n° 7/8, 1992, pp. 467-476.

—, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *RFFP*, n° 97, 2007, pp. 17-26.

—, « Pour le principe de sincérité budgétaire », *RFFP*, n° 111, 2010, pp. 157-168.

CAUDAL S., « L'emprise croissante du droit sur les politiques budgétaires », *RFFP*, n° 79, 2002, pp. 121-140.

CURSOUX-BRUYÈRE S., « Les fonds spéciaux : les zones d'ombre de la réforme », *Revue Petites affiches*, n° 4, 2006, pp. 3-9.

CAMGUILHEM B., « L'illusoire personnalité juridique des assemblées parlementaires », *RDP*, n° 4, 2013, pp. 867-888.

CARBONNIER J., « Il y a plus d'une définition dans la maison du droit », *Revue Droits*, n° 11, 1990, pp. 5-9.

CARCASSONNE G., « Le bonheur de l'opposition », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 145-155.

—, « La LOLF et le renouveau du contrôle », *RFFP*, n° 97, 2007, pp. 77-85.

CATTEAU D., « La révision constitutionnelle issue du rapport « Balladur » : une occasion manquée pour les finances publiques », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 183-196.

CHEVALLIER J., « Droit, ordre, institution », *Revue Droits*, n° 10, 1989, pp. 19-22.

—, « La juridicisation des préceptes managériaux », *Revue Politiques et management*, n° 4, vol. 11, 1993, pp. 111-134.

CHINAUD R., « Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement ? », *Revue Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 99-107.

CHOURAQUI J. C. et R. PRICE, « Stratégie financière à moyen terme : la coordination des politiques monétaire et budgétaire », *Revue économique de l'OCDE*, n° 2, 1984, pp. 7-56.

COHENDET M. A., « Quel régime pour la VI<sup>e</sup> République ? », *RDP*, n° 1/2, 2002, pp. 172-193.

DA D., « L'autorité de chose jugée en matière de justice financière », *RBSJA*, n° 24, 2011, pp. 111-125.

—, « La recherche de la transparence budgétaire dans les réformes en finances publiques au Burkina-Faso », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, 17 p., en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/deuxieme-2eme-numero-special.html>.

DAUGERON B., « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », *RFAP*, n° 137-138, 2011, pp. 21-37.

DAZA L. et ALFONSO G., « Le juge constitutionnel colombien, législateur – cadre positif : un gouvernement des juges ? », *Revue Opinion Juridica*, n° 18, vol. 9, 2010, pp. 77-88.

DE CROUY-CHANEL E., « Le consentement à l'impôt », *Revue Pouvoirs*, n° 151, 2014, pp. 5-14.

DE VILLIERS M., « Le Conseil constitutionnel, juridiction financière », *Rev. Adm.*, 1983, pp. 139-142.

DELAVALLADE C., « Lutte contre la corruption au Burkina-Faso et réformes de la gestion budgétaire », *Revue AFCO*, n° 223-224, 2007, pp. 271-288.

DELCAMP A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 109-122.

—, « Cours constitutionnelles et parlements ou comment se conjuguent aujourd'hui principe de souveraineté et État de droit », *Revue NCCC*, n° 38, 2013, pp. 181-203.

DEROSIER J. Ph., « Enquête sur la limite constitutionnelle : du concept à la notion », *RFDC*, n° 76, 2008, pp. 785-795.

DESMOULIN G., « La LOLF et le renouveau de la règle des quatre temps alternés », *La Revue du Trésor*, n° 8-9, 2004, pp. 503-509.

DEVOS-NICQ C., « Le contrôle des actes réglementaires en matière budgétaire », *RFFP*, n° 70, 2000, pp. 59-69.

DIAGNE M., « De l'influence du droit communautaire de l'UEMOA sur les finances publiques sénégalaises », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, 27 p., en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/deuxieme-2eme-numero-special.html>.

DIALLO I., « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, 32 p., en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/deuxieme-2eme-numero-special.html>.

DIARRA E., « Pour un observatoire des finances publiques africaines », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, 11 p., en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/deuxieme-2eme-numero-special.html>.

DJOGBÉNOU J., « Contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : décision DCC 95-001 du 6 janvier 1995 », *ABJC*, n° 1, 2013, pp. 597-603.

—, « Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une fantaisie de plus ? », *Revue Afrilex*, 27 p., en ligne : [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/DJOGBENOU\\_Quelques\\_propos\\_sur\\_le\\_controle\\_de\\_constitutio\\_nalite\\_des\\_decisions\\_de\\_justice\\_type\\_2\\_co-.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/DJOGBENOU_Quelques_propos_sur_le_controle_de_constitutio_nalite_des_decisions_de_justice_type_2_co-.pdf).

DONNARUMMA M. R., « Le régime semi-présidentiel : une anomalie française », *RFDC*, n° 93, 2013, pp. 37-66.

DOSIÈRE R., « Le contrôle ordinaire », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 37-46.

DOUAT E., « Contre le principe de sincérité budgétaire », *RFFP*, n° 111, 2010, pp. 151-156.

DUCROS J. C., « La rationalisation des choix budgétaires », *RSF*, n° 3, 1969, pp. 617-663.

DUFOUR A., « L'importance de l'autorisation budgétaire en matière de contrats administratifs », *Revue Les cahiers de droit*, n° 1, vol. 7, 1965, pp. 11-29.

DUPRAT J. P., « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 9-24.

DUSSART V., « Le parlement et l'impôt », *Revue Pouvoirs*, n° 151, 2014, pp. 57-69.

EMMERICH M. et JOIN-LAMBERT C., « Compte-rendu de la troisième table ronde », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 163-175.

FABIUS L., « Changer la République sans changer de République », *RDP*, n° 1/2, 2002, pp. 95-98.

FALL I. M., « Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel : les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », *Revue AFCO*, n° 242, 2012, pp. 99-113.

—, « La loi de règlement dans le droit des finances publiques des États membres de l'UEMOA : l'exemple du Sénégal », *Revue Droit sénégalais*, n° 4, 2005, pp. 45-67.

—, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », *Revue Afrilex*, 2014, 37 p., en ligne : [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/La\\_construction\\_des\\_regimes\\_politiques.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/La_construction_des_regimes_politiques.pdf).

FALL M., « Les lois de finances rectificatives », *Revue Afrilex*, n° 4, 2004, pp. 293-302.

FAVOREU L., « La légitimité du juge constitutionnel », *RIDC*, n° 2, vol. 46, 1994, pp. 557-581.

FELDMAN J. Ph., « Le contrôle parlementaire de la dépense publique et le droit constitutionnel », *Les rendez-vous parlementaires du contribuable : le contrôle parlementaire de la dépense publique*, n° 17, 2007, pp. 9-13.

FONTAINE L., « Pouvoirs exceptionnels vs garantie des droits : l'ambiguïté de la question constitutionnelle », *RDP*, n° 2, 2009, pp. 351-374.

FOUQUET A., « Introduction : L'évaluation des politiques publiques, état(s) de l'art et controverses », *RFAP*, n° 148, 2013, pp. 835-847.

GARIAZZO O., « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », *RFFP*, n° 94, 2006, pp. 77-94.

GAUCHET M., « Contre-pouvoir, méta-pouvoir, anti-pouvoir », *Revue Le débat*, n° 138, 2006, pp. 17-29.

GIBERT P., « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue française de gestion*, n° 147, 2003, pp. 259-273.

GICQUEL J., « LOLF et séparation des pouvoirs : variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *RFFP*, n° 97, 2007, pp. 7-15.

- GONIDEC P. F., « Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains », *Revue Pouvoirs*, n° 25, 1983, pp. 64-78.
- GOUX C., « La recevabilité financière des amendements : l'occasion d'un équilibre entre les pouvoirs », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 71-77.
- GRANGER M. A., « La rénovation du droit d'amendement », *RFDC*, n° 75, 2008, pp. 585-599.
- GUEYE B. et NDIAYE S., « L'instabilité institutionnelle en Afrique », *Revue Droit sénégalais*, n° 10, 2012, pp. 127-188.
- GUIGUE A., « Du besoin à l'obligation de sincérité », *RFFP*, n° 111, 2010, pp. 27-36.
- GUILLAUME G., « Les vicissitudes du principe de l'unité budgétaire », *Revue AJDA*, juillet-août 1990, pp. 499-518.
- HAVENS H., « Politiques et budgétisation législative aux États-Unis », *OCDE, Budget et décisions politiques, Documents Sigma*, n° 8, 1996, pp. 173-197.
- HEALD D., « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », *RISA*, n° 1, vol. 78, 2012, pp. 33-53.
- HEL-THELIER S., MÉNY Y. et QUINET A., « La prise de décision et la procédure budgétaire en France », *OCDE, Budget et décisions politiques, Documents Sigma*, n° 8, 1996, pp. 97-130.
- HÉRIN J. L., « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 57-69.
- HERTZOG R., « La constitution financière de l'État décentralisé », *Annuaire des collectivités locales*, n° 24, 2004, pp. 171-190.
- , « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », *RFAP*, n° 117, 2006, pp. 15-30.
- , « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », *RFFP*, n° 79, 2002, pp. 259-278.
- , « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé », *RFFP*, n° 111, 2010, pp. 139-149.
- , « Les pouvoirs financiers du parlement », *RDP*, n° 1/2, 2002, pp. 298-311.
- HOLO Th., « La présidence impériale : du Potomac au Sahel », *RBSJA*, n° 9, 1987, pp. 1-9.
- , « Le régime semi-présidentiel : la double illusion », *RBSJA*, n° 14, 1990, pp. 1-14.

—, « Émergence de la justice constitutionnelle », *Revue Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 101-114.

HOUILLON P., « Le contrôle extraordinaire du parlement », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 59-69.

HOURQUEBIE F., « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », *Revue Les cahiers de la justice*, n° 2, 2012, pp. 41-60.

—, « Quel statut constitutionnel pour le chef d'État africain ? : entre principes théoriques et pratique du pouvoir », *Revue AFCO*, n° 242, 2012, pp. 73-86.

JAN P., « Les oppositions », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 23-43.

—, « Parlement et cour des comptes », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 107-116.

—, « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultat », *Revue Petites affiches*, n° 146, 2005, pp. 6 et ss., en ligne : <http://www.lextenso.fr.ezscd.univ-lyon3.fr/weblextenso/article/afficher?id=PA200514602&origin=recherche;2&d=3644157011964>.

JEAN-ANTOINE B., « Le principe du consentement de l'impôt et la constitution de l'ancienne France », *RFFP*, n° 108, 2009, pp. 99-124.

JÈZE G., « Aspect politique des problèmes financiers », *RSLF*, 1928, pp. 26-46.

—, « Le rôle du ministre des finances dans une démocratie », *RSLF*, 1929, pp. 5-24.

JUEN P., « L'autorisation parlementaire dans la loi organique relative aux lois de finances : réforme ou continuité ? (2ème partie et fin) », *Revue Petites affiches*, n° 41, 2002, pp. 8 et ss., en ligne : <http://www.lextenso.fr.ezscd.univ-lyon3.fr/weblextenso/article/afficher?id=PA200204003>.

JUILLARD J., « La tentation du prince – président », *Revue Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 27-36.

KASSABO L., « Le contentieux de l'élection présidentielle en Afrique », *Revue Afrilex*, 2014, 29 p., en ligne : [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Le\\_contentieux.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Le_contentieux.pdf).

KELSEN H., « La garantie juridictionnelle de la constitution », *RDP*, 1928, pp. 197-257.

KHOUMA O., « La sincérité du scrutin présidentiel devant les juridictions constitutionnelles africaines : les exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Sénégal », *Revue Afrilex*, 2013, 44 p., en ligne : [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/LA\\_SINCERITE\\_DU\\_SCRUTIN\\_PRESDIENTIEL\\_D'EVANT\\_LES\\_JURIDICTIONS\\_CONSTITUTIONNELLES\\_AFRICAINES.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/LA_SINCERITE_DU_SCRUTIN_PRESDIENTIEL_D'EVANT_LES_JURIDICTIONS_CONSTITUTIONNELLES_AFRICAINES.pdf).

- KIPRÉ P., « La crise de l'État-nation en Afrique de l'Ouest », *Revue Outre-Terre*, n° 11, 2005, pp. 19-32.
- KOKOROKO D., « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques », *RBSJA*, n° 18, 2007, pp. 85-128.
- , « L'idée de constitution en Afrique », *Revue AFCO*, n° 242, 2012, pp. 117-117.
- , « Les élections disputées : réussites et échecs », *Revue Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 115-125.
- KPEDU Y., « La problématique de l'alternance au pouvoir dans le débat constitutionnel africain », *RTSJ*, n° 0, 2011, pp. 66-81.
- KWAHOU S., « Le contrôle de la constitutionnalité des lois de finances au Gabon », *Revue Afrique juridique et politique*, n° 1-2, vol. 3, 2008, pp. 140-171.
- LAUVAUX P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 23-36.
- , « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », *Revue Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 5-22.
- LAUFER R. et BURLEAUD A., « Les paradoxes du management public », *RFAP*, n° 24, 1982, pp. 37-52.
- LACASSE F., « Budgets et politiques : questions, tensions et solutions », *OCDE, Budget et décisions politiques, Documents Sigma*, n° 8, 1996, pp. 31-57.
- LAMARCHE A., « L'évolution du régime représentatif dans les États d'Afrique noire francophone », *Revue Jurisdoctoria*, n° 9, 2013, pp. 119-152.
- LAMARQUE D., « Quel parquet et quel greffe pour les juridictions financières ? », *RBSJA*, n° 24, 2011, pp. 77-83.
- LAMBERT A. et MIGAUD D., « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'État », *RFAP*, 2006, n° 117, pp. 11-14..
- LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X., « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *RFAP*, n° 117, 2006, pp. 131-148.
- LASSALE J. P., « La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 17-31.
- LASSALE J. P., « Le parlement et l'autorisation des dépenses publiques », *RSF*, n° 4, vol. 55, 1963, pp. 580-623.
- LAVIGNE P., « Aux sources de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 181-188.

- LE CLAINCHE M., « Introduction », *RFAP*, n° 117, 2006, pp. 5-10.
- , « Le point sur la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006 », *RFAP*, n° 120, 2006, pp. 789-792.
- LE DIVELLEC A., « Des effets du contrôle parlementaire », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 123-139.
- LEMOINE B., « Entre fatalisme et héroïsme : la décision politique face au problème de la dette publique (2003-2007) », *Revue Politix*, n° 82, 2008, pp. 119-145.
- LEVADE A., « Les nouveaux équilibres de la Ve République », *RFDC*, n° 82, 2010, pp. 227-256.
- LIENERT I. et JUNG M. K., « Le cadre juridique des systèmes budgétaires : une comparaison internationale », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n° 3, vol. 4, 2004, 552 p.
- LIENERT I., « 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.
- LOADA A., « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue Afrilex*, n° 3, 2003, pp. 139-174.
- MAGARÒ P., « Les institutions budgétaires indépendantes », *RFFP*, n° 126, 2014, pp. 99-114.
- MAGNET J., « La jurisprudence budgétaire de la Cour des comptes », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 295-312.
- MAGNET J., « Que juge le juge des comptes ? », *RFFP*, n° 28, 1989, pp. 115-124.
- MAGNET J. et HÉMAR E., « Défense, illustration et amendement de la juridiction des comptes » *RFFP*, n° 41, 1993, pp. 30-45.
- MALEGOT-MÉLY D. et RABATE L., « Les annexes destinées au parlement », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 33-37.
- MATHIEU A., « L'exemple du NAO britannique », *Les rendez-vous parlementaires du contribuable : le contrôle parlementaire de la dépense publique*, n° 17, 2007, pp. 14-17.
- MBODJ F., « Représentation politique et légitimité des institutions », *Revue Droit sénégalais*, n° 8, 2009, pp. 163-181.
- MEDE N., « Les partis politiques au Bénin : essai d'approche fonctionnaliste », *African journal of political science*, n° 2, vol. 9, 2004, 17 p., en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/les-partis-politiques-au-benin.html>.
- , « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programme au Bénin », *Revue Afrilex*, n° 4, 2004, pp. 56-86.



- , « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *AIJC*, 2007, pp. 45-66.
- , « La juridiction financière d'hier à demain et... après demain », *RBSJA*, n° 24, 2011, pp. 7-20.
- , « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, 121 p., en ligne : [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ARTICLE\\_REFLEXION\\_SUR\\_LE\\_CADRE\\_HARMONISE\\_DES\\_FINANCES\\_PUBLIQUES\\_UEMOA\\_BORDEAUX.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ARTICLE_REFLEXION_SUR_LE_CADRE_HARMONISE_DES_FINANCES_PUBLIQUES_UEMOA_BORDEAUX.pdf).
- , « L'UEMOA et le développement des cours des comptes en Afrique de l'Ouest », *RFFP*, n° 90, 2005, pp. 259-285.
- , « L'établissement d'une comptabilité patrimoniale de l'État au Bénin : avancées et contraintes », *RFFP*, n° 98, 2007, p.109-118.
- MEHL L., « Le principe du consentement à l'impôt et autres prélèvements obligatoires, mythe et réalité », *RFFP*, n° 51, 1995, pp. 65-79.
- MELEDJE D., « Le contentieux électoral en Afrique », *Revue Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 139-155.
- MESSAGE H., « La procédure des fonds de concours », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 253-293.
- , « Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du parlement ? », *RFFP*, n° 41, 1993, pp. 14-29.
- METOU M., « Les codes de bonne conduite aux élections ou l'invasion du droit constitutionnel par du "droit mou" dans les démocraties nouvelles ou rétablies en Afrique noire francophone », *RFDC*, n° 95, 2013, pp. 639-660.
- MIGAUD D. et CARREZ G., « Pour une gestion pluriannuelle des finances publiques », *La Revue du Trésor*, n° 10, 2008, pp. 688-692.
- MIGAUD D., « Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du parlement », *RFFP*, n° 73, 2001, pp. 37-43.
- MOINDZE M., « Modernisation du contrôle interne de la dépense publique dans les pays africains francophones », *International journal of governmental financial management*, n° 2, vol. 11, 2011, pp. 60-84.
- MOLINIER J., « L'apport de Gaston JÈZE à la théorie des finances publiques », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, n° 12, 1991, pp. 55-70.
- MUIR-WATT H., « La fonction subversive du droit comparé », *Revue internationale de droit comparé*, n° 3, vol. 52, 2000, pp. 503-527.

N'DRI-THEOUA P., « Le "rééquilibrage" des pouvoirs dans la procédure budgétaire en Côte d'Ivoire », *RGFIP*, n° 5/6, 2015, pp. 134-138.

NAHM-TCHOUGLI M., « Le statut de l'opposition dans les pays d'Afrique occidentale francophone : les cas du Bénin, du Burkina-Faso, du Niger, du Sénégal et du Togo », *Revue Afrique juridique et politique*, n° 2, vol.2, 2006, pp. 114-146.

NDIAYE I., « Le Conseil constitutionnel sénégalais », *Revue NCCC*, n° 45, 2014, pp. 77-103.

NORTON P., « La nature du contrôle parlementaire », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 5-22.

NOUPOYO G., « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 81-100.

NYEMBWE MUSUNGAIE A. et MBANTSHI MINGASHANGA H., « L'Afrique subsaharienne face à la crise financière et économique mondiale : impact et stratégies mises en place », *Revue Dounia*, n° 2, 2009, pp. 102-114.

NZOUANKEU J. M., « La question du statut des magistrats financiers », *RBSJA*, n° 24, 2011, pp. 61-75.

ONDO T., « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », *RDIDC*, n° 1, 2009, pp. 104-138.

OUEDRAOGO D., « L'annulation par le Cour constitutionnelle du Bénin du rejet du budget 2014 par l'Assemblée nationale : essai d'analyse d'une décision controversée », *RAFIP*, n° 1, 2015, pp. 166-196.

PAGNOU S., « Les récentes évolutions de la gestion publique financière au Togo », *Revue Afrilex*, n° spécial 2, 2012, 15 p., en ligne : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/deuxieme-2eme-numero-special.html>.

PARIENTE A. et COULIBALY A., « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 33-45.

PELLETIER R. et DOMINGUE J., « Le processus d'adoption des crédits budgétaires dans quelques parlements de tradition britannique », *Revue Cahiers de recherche électorale et parlementaire*, n° 2, 2010, 74 p.

PERRET B., « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *RFAP*, n° 117, 2006, pp. 31-41.

PHILIP L., « La nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », *RFDC*, n° 49, 2002, pp. 199-212.

- , « Finances publiques et vie politique : réflexions du présent et du futur », *RFFP*, n° 58, 1997, pp. 109-114.
- , « Le droit constitutionnel des finances publiques », *RFFP*, n° 7, 1984, pp. 127-147.
- , « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 15-28.
- PIMENTEL C., « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 45-61.
- POLÈRE C., « "La démocratie participative" : état des lieux et premiers éléments de bilan », *Revue Synthèses millénaire*, 2007, n° 3, 28 p., en ligne : [http://www.millenaire3.com/fileadmin/user\\_upload/syntheses/Polere\\_democratie\\_participative.pdf](http://www.millenaire3.com/fileadmin/user_upload/syntheses/Polere_democratie_participative.pdf).
- PONCELET C., « L'ordonnance relative aux lois de finances : une rigueur parfois nécessaire mais souvent excessive », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 39-42.
- PONTHOREAU M. C., « Les droits de l'opposition en France : penser une opposition présidentielle », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 101-114.
- , « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, n° 4, 2002, pp. 1127-1162.
- PRAT M. P. et JANVIER C., « La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 97-107.
- PRETOT X., « Le Conseil constitutionnel, les finances publiques et les finances sociales », n° 107, *RFFP*, 2009, pp. 316-336.
- , « Le Conseil constitutionnel, les finances publiques et les finances sociales », *RFFP*, n° 110, 2010, pp. 223-243.
- PUJOL F., « Les contraintes budgétaires sont-elles efficaces ? », *Revue économique et sociale*, n° 2, 2006, pp. 101-106.
- QUERMONE J. L., « La présidence de la République et le système des partis », *Revue Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 93-113.
- RAFFINOT M. et SAMUEL B., « Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ? », *Revue Stateco*, n° 100, 2006, pp. 105-120.
- RIALS S., « Définir le droit 1 : ouverture », *Revue Droits*, n° 10, 1989, pp. 5-6.
- ROBERT F., « La rénovation des pouvoirs du parlement », *RFFP*, n° 76, 2001, pp. 77-92.
- ROSSATANGA-RIGNAULT G., « Identités et démocratie en Afrique : entre hypocrisie et faits têtus », *Revue AFCO*, n° 242, 2012, pp. 59-71.

ROUSSILLON H., « Pour une mini-Assemblée nationale », *Revue Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 123-128.

ROUVILLOIS F., « La VI<sup>e</sup> République et le mythe du régime présidentiel », *RDP*, n° 1/2, 2002, pp. 139-156.

RULLIER B., « Droit parlementaire : le parlement sous la onzième législature 1997-2002 (2) », *RFDC*, n° 55, 2003, pp. 591-608.

SADOUN M., « Opposition et démocratie », *Revue Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 5-21.

SAÏDJ L., « Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », *RDP*, n° 5, 1982, pp. 1297-1342.

—, « Enjeux autour d'un principe controversé », *RFFP*, n° 111, 2010, pp. 3-14.

—, « La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours », *RFFP*, n° 51, 1995, pp. 171-187.

—, « Le modèle des cours des comptes : traits communs et diversités », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 45-60.

SALES E., « La transposition des directives communautaires : une exigence de valeur constitutionnelle sous réserve de constitutionnalité », *RTD eur.*, n° 41, 2005, pp. 597-621.

SALIN P., « Contre l'impôt ou de quelques raisons de diminuer la fiscalité », *Revue Pouvoirs*, n° 151, 2014, pp. 47-56.

SANDJÈ R., « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentiel ? », *RFDC*, n° 93, 2013, pp. e.1-e.26., en ligne : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2013-1-page-e-1.htm>.

SANON J. G., « L'objectif de performance dans la politique d'harmonisation des finances publiques dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 61-67.

SANTISO C., « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », *RFAP*, n° 117, 2006, pp. 149-185.

SBERRO S., « L'intégration régionale en Amérique latine : le mythe de Sisyphe », *Revue Pouvoirs*, 2001, n° 98, pp. 49-61.

SCHICK A., « Vingt cinq années de réforme budgétaire », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n° 1, vol. 4, 2004, pp. 93-120.

SEGUIN P., « Avant-propos », *RFFP*, n° 59, 1997, pp. 7-19.

—, « La LOLF et la Cour des comptes », *RFFP*, n° 97, 2007, pp. 41-52.

SIMMONY M., « La démarche de performance dans le cadre des finances publiques », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 25-31.

SIMON D., « Justifications et enjeux de la codification en droit communautaire », *RJOI*, n° 4, 2003-2004, pp. 45-61.

SOHOUÉNOU E., « Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines », *RBSJA*, n° 25, 2011, pp. 215-270.

SOUSSE M., « Le bicamérisme : bilan et perspectives », *RDP*, n° 5, 1997, pp. 1323-1350.

STOLL J. F., « Réforme de l'État et gestion par la performance », *Revue Esprit*, n° 12, 2002, pp. 192-200.

STRAUSS-KAHN D., « Réflexions sur l'application de la loi organique par le parlement », *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 49-57.

SUREL Y., « Le chef de l'opposition », *Revue Pouvoirs*, 2004, n° 108, pp. 63-80.

TALLINEAU L., « La loi organique du 1er août 2001 et le droit constitutionnel des finances publiques », *RFFP*, n° 79, 2002, pp. 13-21.

TANO F., « Constitutionnalisme et urgence budgétaire à l'épreuve des crises politiques », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 2, 2011, pp. 131-151.

TIRARD M., « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *Revue Pouvoirs*, n° 140, 2012, pp. 99-110.

TOPANOU V., « L'équilibre des pouvoirs dans la constitution béninoise », *Revue Droit béninois*, n° 1, 2012, pp. 37-81.

TOURE C., « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », *Revue Afrilex*, n° 4, 2004, pp. 150-170.

UKAHOA K., « Le TEC de la CEDEAO : les impératifs de la cinquième bande du Nigeria », *Revue Éclairage sur les négociations*, n° 4, vol. 7, 2008, en ligne : <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/le-tec-de-la-cedeao-les-impératifs-de-la-cinquième-bande-du-nigeria>.

VALLET E., « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *RFDC*, n° 54, 2003, pp. 249-278.

VANDENDRIESSCHE X., « Le parlement entre déclin et modernité », *Revue Pouvoirs*, n° 99, 2001, pp. 59-70.

VEDEL G., « Indéfinissable mais présent », *Revue Droits*, n° 11, 1990, pp. 67-71.

—, « La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière », *RSLF*, 1949, pp. 115-133.

—, « Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme », *Revue Pouvoirs*, n° 45, 1988, pp. 149-159.

—, « Schengen et Maastricht. À propos de la Décision n° 91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991 », *RFDA*, n° 8-2, 1992, pp. 173-184.

VERPEAUX M., « Les ordonnances de l'article 38 ou les fluctuations contrôlées de la répartition des compétences entre la loi et le règlement », *Revue CCC*, n° 19, 2006, 6 p., en ligne : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51898.pdf>.

VIDAL-NAQUET A., « Le renouveau de l'opposition », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 133-147.

—, « L'encadrement des pouvoirs présidentiels : efficacité et limites », *Revue Politea*, n° 23, 2013, pp. 273-286.

VON WEDEL H., « Le modèle de l'Allemagne », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 81-90.

YONABA S., « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 61-77.

—, « La difficile intégration des règles comptables et budgétaires des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) », *RFFP*, n° 79, 2002, pp. 221-239.

ZOLLER E., « Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis », *RFFP*, n° 86, 2004, pp. 267-308.

ZOURE D., « CDMT et GAR : défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne », *RFFP*, n° 109, 2010, pp. 215-228.

### **Articles (presse généraliste)**

Agence de presse sénégalaise, « Sénégal: Le Sénat adopte les lois de règlement des années 2008, 2009 et 2010 », *Journal All Africa*, 17 février 2012, en ligne : <http://fr.allafrica.com/stories/201202171343.html>.

AKAKPO M., « Lutte contre la corruption : l'Inspection générale d'État et le contrôle messianique des finances publiques », *Journal La Nation*, 10 décembre 2007.

ALBERTINI D., « Interview : pour le constitutionnaliste Dominique Rousseau, la démission du gouvernement provoque une double crise : politique et institutionnelle. », *Journal Libération*, 25 août 2014, en ligne : [http://www.liberation.fr/politiques/2014/08/25/on-ne-peut-plus-exclure-une-dissolution\\_1086487](http://www.liberation.fr/politiques/2014/08/25/on-ne-peut-plus-exclure-une-dissolution_1086487).

AMANGBEGNON G., « Projet de budget de l'État gestion 2014 : 1117 milliards pour quel impact réel ? », *Journal Africatime*, 2013, en ligne : <http://fr.africatime.com/benin/communiques/projet-de-budget-de-letat-gestion-2014-1117-milliards-pour-quel-impact-reel>.

Anonyme, « Endettement des États ouest-africains : la BCEAO reste confiante », *Journal Jeune Afrique*, 6 mars 2015, en ligne : <http://economie.jeuneafrique.com/regions/afrique-subsaharienne/24285-endettement-des-etats-ouest-africains--la-bceao-confiante.html>.

—, « Examen de la loi de finances 2010 : Boni Yayi va exécuter le budget 2010 par ordonnance », *Journal La presse du jour*, 4 janvier 2010, en ligne : [www.lapressedujour.net/?p=3904](http://www.lapressedujour.net/?p=3904).

CALDINI C., « États-Unis : sept questions sur le "shutdown" et la paralysie de l'État fédéral », *Journal Francetv Info*, 1er octobre 2013, en ligne : [http://www.francetvinfo.fr/monde/ameriques/shutdown-budget-americain/etats-unis-le-congres-americain-rejette-le-budget-et-paralyse-une-partie-de-l-administration-federale\\_424343.html](http://www.francetvinfo.fr/monde/ameriques/shutdown-budget-americain/etats-unis-le-congres-americain-rejette-le-budget-et-paralyse-une-partie-de-l-administration-federale_424343.html).

FALL P. A., « Loi de règlement 2012 : l'Assemblée nationale fragilise la Cour des comptes », *Journal La Gazette*, 2 juillet 2014, en ligne : <http://www.lagazette.sn/loi-de-reglement-2012-lassemblee-nationale-fragilise-la-cour-des-comptes/>.

FOLY V., « Vous avez dit impasse budgétaire ? », *Journal La nouvelle tribune*, 4 octobre 2013, en ligne : <http://www.lanouvelletribune.info/index.php/actualite/etranger/16197-vous-avez-dit-impasse-budgetaire>.

GAMAÏ L., « Mauvaise gestion a la CNSS : déjà 2 milliards de perte selon Ajavon », *Journal La Nouvelle tribune*, 30 mai 2013, en ligne : <http://www.lanouvelletribune.info/index.php/actualite/une/14673-mauvaise-gestion-a-la-cnss-deja-2-milliards-de-perte-selon-ajavon>.

GUILLAUMONT P. et GUILLAUMONT S., « L'adaptation des mécanismes monétaires et la liberté de choix des pays africains », *Journal Le Monde diplomatique*, mai 1974, pp. 16-17, en ligne : <http://www.monde-diplomatique.fr/1974/05/GUILLAUMONT/32360>.

JAN P., « Rapport Balladur : point de vue critique », 30 10 2007, en ligne : <http://www.droitpublic.net/spip.php?article2055>.

KANOUTÉ M., « Quand l'Afrique réinvente la citoyenneté locale », *Journal Le Monde diplomatique*, octobre 2011, en ligne : <https://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/KANOUTE/21116>.

Président de l'Assemblée nationale du Bénin, « Discours à l'occasion de l'ouverture de la première session ordinaire de l'année 2001 », *Journal Le Matinal*, n° 956, 13 avril 2001.

ROUSSEAU D., « La République sans fétichismes », *Journal Le Monde*, 20 mai 2002, en ligne : [http://www.lemonde.fr/societe/article/2002/05/20/la-republique-sans-fetichismes-par-dominique-rousseau\\_276449\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2002/05/20/la-republique-sans-fetichismes-par-dominique-rousseau_276449_3224.html).

SEKODO, « Benin : un député s'évanouit parce que Boni Yayi ne lui a pas donné la caisse de l'Assemblée nationale », *Journal Koaci*, 20 septembre 2013, en ligne : <http://www.koaci.com/benin-depute-s'evanouit-parce-boni-yayi-donne-caisse-l'assemblee-nationale-86048.html>.

SOUDAN F. et VIDJINGNINO F., « Bénin : docteur Boni et mister Yayi », *Journal Jeune Afrique*, n° 2747, septembre 2013.

TSCHITENGE L., « Les députés, ces “enfants gâtés” de la République », *Journal Jeune Afrique*, 24 février 2010, en ligne <http://www.jeuneafrique.com/198408/politique/les-d-put-s-ces-enfants-g-t-s-de-la-r-publique/>.

VISOT M., « Budget : Paris tente d'éviter le clash avec Bruxelles », *Journal Le Figaro*, 28 octobre 2014, en ligne : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/10/27/20002-20141027ARTFIG00252-la-france-modifie-son-budget-pour-repondre-aux-exigences-de-bruxelles.php>.

ZOUMÈNOU M., « Humeur du temps : Nago prêche dans le désert », *Journal La nouvelle tribune*, 17 juin 2014, en ligne : <http://www.lanouvelletribune.info/index.php/reflexions/opinion/19912-humeur-du-temps-nago-preche-dans-le-desert>.

## Rapports

ACHOUR A., FISCHER D. et LECALLO D., *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de gestion des finances publiques*, ADE et Union européenne, 2011, 141 p.

—, *Évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)*, SOFRECO et Union européenne, 2007, 115 p.

AKINDES F. et TOPANOU V., *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin : une lecture sociologique*, Genève, UNRISD, 2005, 48 p.

BOURDIN J., *Les nouvelles règles pour les politiques budgétaires en Europe*, Rapport n° 369, Sénat (France), 2003, 162 p.

BOUVARD M., BRARD J. P., CARCENAC Th. et DE COURSON C., *Les décisions d'attribution des moyens budgétaires (préparation du projet de loi de finances, appropriation de la LOLF par le parlement)*, Rapport d'information n° 3644, Assemblée nationale (France), 2011, 105 p.



BOUVIER M. (dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, MAE et MINEFI (France), 2004, 398 p.

BREYTON M., *Rapport d'audit organisationnel de la Chambre des comptes de la Cour suprême*, 2000, 41 p.

CAUNEAU R., *Rapport d'évaluation de la mise en oeuvre du plan de réforme des finances publiques (volet système de gestion des finances publiques)*, Ministère de l'économie et des finances, 2012, 75 p.

COULIBALY A., *Guinée : les organes de lutte contre la corruption*, AfriMAP et OSIWA, 2013, 45 p.

DEHOVE M. et MATHIS J., *Mesure de la performance du système de gestion des finances publiques au Burkina-Faso selon la méthodologie PEFA*, Ministère de l'économie et des finances, 2010, 228 p.

FABIUS L. et MIGAUD D., *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, tome 1 : rapport, 1999, 183 p.

—, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, tome 2 : audits, 1999, 249 p.

FALL I. M., *Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme : rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal*, AfriMAP et OSIWA, 2013, 216 p.

—, *Rapport sur le Sénégal pour le PLA*, 2012, 9 p.

FÖLSCHER A. et GAY E., *Transparence des finances publiques et participation en Afrique*, Rapport d'activités, CABRI, 2012, 64 p.

GUÈYE B., *Décentralisation et participation citoyenne : évaluation participative de la décentralisation et amélioration de la transparence budgétaire*, IIED, 2005, 38 p.

LAMBERT A. et D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, Rapport au gouvernement, 2005, 179 p.

LAMBERT A., *La réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*, Rapport d'information n° 37, Sénat (France), 2000, 320 p.

LAWSON A., CHICHE M. et OUEDRAOGO I., *Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques au Burkina-Faso : 2001-2010*, Rapport d'étude de cas – pays, ASDI, Danida et BAD, 2012, 112 p.

LOADA A., *Rapport sur le Burkina-Faso pour le PLA*, 2011, 6 p.

LOKPE N., PHILIP J. M. et PADONOU GUINIKOUKOU F., *Seconde évaluation de la performance de la gestion et du système des finances publiques au Bénin selon la méthodologie PEFA*, Rapport provisoire, 2014, 131 p.

MARINI P., *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2005*, n° 129, t. 1, Sénat (France), 477 p.

MÉHAIGNERIE P., *La recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale*, Rapport n° 3247, Assemblée nationale (France), 2006, 117 p.

NICOLAU D., ZOUNON M. et BAGAYOKO S., *Évaluation de la gestion des finances publiques au Mali selon la méthodologie PEFA*, Ministère de l'économie et des finances, 2010, 129 p.

LOUDIN J., *Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale*, Rapport n° 520, Sénat (France), 1998, en ligne : <http://www.senat.fr/rap/r97-520/r97-520.html>.

PAGE K., *Principes préliminaires de l'OCDE pour les institutions financières indépendantes*, 2012, 8 p.

PELLET, R., *L'enseignement des finances publiques à l'Université : bilan et propositions de réformes au Conseil national du droit*, Conseil national du droit, 2013, 41 p., en ligne : [http://www.conseilnationaldudroit.fr/1355499768305/0/fiche\\_document/&RH=CND-DOC-INFO](http://www.conseilnationaldudroit.fr/1355499768305/0/fiche_document/&RH=CND-DOC-INFO).

Président de l'Assemblée nationale (Bénin), *Rapport d'activités (période du 1er octobre 2012 au 31 mars 2013)*, 2013, 29 p.

—, *Rapport d'activités (période du 1er avril au 30 septembre 2014)*, 2014, 20 p.

REICHARDT A., *Cour des comptes et autres juridictions financières*, Avis n° 154, Sénat (France), 2012, 31 p.

SINTOMER Y., HERZBERG C., ALLEGRETTI G. et RÖCKE A., *Les budgets participatifs dans le monde*, Bonn, Engagement global et Service pour les communes du monde, 2014, 107 p.

URVOAS J. J. et P. VERCHÈRE, *L'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Rapport d'information n° 1022, Sénat (France), 2013, 205 p.

WEHNER J. et BYANYIMA W., *Parlement, budget et genre : guide pratique à l'usage des parlementaires*, n° 6, UIP, PNUD, IBM et FNUF, 2004, 117 p.

ZOUNON M. et LANSER P., *Évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)*, SOFRECO et Union européenne, 2009, 94 p.

## Documents institutionnels

Assemblée nationale (Bénin), *Bilan du travail législatif (5ème et 6ème législatures)*, 2015, 153 p.

Assemblée nationale (Togo), *Rapport statistique de l'année parlementaire 2011*, 2012, 23 p.

BAD et CABRI, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, Pretoria, CABRI Secretariat, 2009, 90 p.

BAD, *Bénin, programmes d'ajustement structurel I, II et III : rapport d'évaluation de performance de projet*, Département de l'évaluation des opérations, 2003, 47 p.

Bureau du directeur parlementaire du budget, *Production de rapports sur le budget et les dépenses pour le parlement : renforcer la transparence et la surveillance en période de consolidation budgétaire*, Canada, 2012, 15 p.

CABRI, *Élaboration du budget-programme : expériences et enseignements de l'île Maurice*, Pretoria, 2010, 46 p.

CABRI, *Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : Un rapport d'état d'avancement*, Pretoria, 2013, 98 p.

Centre pour la gouvernance démocratique, *Parlementarisme et consolidation démocratique au Burkina-Faso : bilan de la IVe législature*, Ouagadougou, 2012, 60 p.

Chambre des comptes / Cour suprême (Bénin), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2004*, 2009, 173 p.

—, *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2008*, 2011, 54 p.

—, *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2010*, 2013, 121 p.

—, *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2013*, 2014, 104 p.

Chambre des comptes / Cour suprême (Côte d'Ivoire), *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2004*, 2010, 25 p.

—, *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2005*, 2010, 26 p.

—, *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2010*, 2012, 35 p.

—, *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2011*, 2012, 51 p.

—, *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2012*, 2013, 34 p.

—, *Rapport sur l'exécution du budget de l'État de l'année 2013 : résumé*, 2014, 4 p.

—, *Rapport spécial d'activités 1998-2009*, 2011, 77 p.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République (France), *Une Ve République plus démocratique*, Paris, 2008, 181 p.

Commission chargée de l'élaboration des avant-projets de loi dans le cadre des réformes politiques et institutionnelles, *Rapport sur l'étude de la constitution : consolider les acquis démocratiques*, Cotonou, 2012, 61 p.

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*, 191 p.

—, *Guide didactique de la directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA*, 183 p.

—, *La surveillance multilatérale des politiques budgétaires et économiques*, Conférence à l'Université d'Abomey-Calavi, 29 avril 2005, 16 p.

—, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, décembre 2014, 111 p.

—, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2014, 114 p.

—, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juillet 2002, 88 p.

Commission de la CEMAC, *Guide didactique de la directive n° 01/11 – UEAC – 190 – CM – 22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances*, 100 p.

Commission des finances et des échanges / Assemblée nationale (Bénin), *Rapport général sur l'étude du projet de loi de finances, gestion 2013*, décembre 2012, 87 p.

—, *Rapport général sur l'étude du projet de loi de finances, gestion 2014*, décembre 2013, 97 p.

—, *Rapport général sur l'étude du projet de loi de finances, gestion 2015*, décembre 2014, 80 p.

Commission économique pour l'Afrique / Union africaine, *État de l'intégration régionale en Afrique III : vers l'intégration monétaire et financière en Afrique*, Addis-Abeba, 2008, 332 p.

Commission européenne, *La future approche budgétaire de l'Union européenne en faveur des pays-tiers, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions*, Bruxelles, 2011, 12 p.

Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine, *Déclaration sur la bonne gouvernance financière publique*, Addis-Abeba, 2011, 7 p.

Cour des comptes (Burkina-Faso), *Manuel de procédures de contrôle applicables devant la Cour des comptes du Burkina-Faso*, 2014, 85 p.

—, *Rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2011*, 2013, 128 p.

Cour des comptes (France), *Certification des comptes de l'État, exercice 2013*, Paris, 2014, 85 p.

Cour des comptes (Niger), *Rapport d'activités 2012, 2013*, 19 p.

—, *Rapport général public 2012, 2013*, 182 p.

Cour des comptes (Sénégal), *Rapport public 1999-2000 (résumé)*, 2001, 30 p.

—, *Rapport public 2011, 2013*, 257 p.

—, *Rapport public 2012, 2014*, 295 p.

Cour des comptes (Togo), *Rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2013*, 2014, 81 p.

—, *Rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2012, 2014*, 85 p.

—, *Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État, gestion 2010, 2013*, 61 p.

*Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, 2005.

*Déclaration universelle sur la démocratie*, 16 septembre 1997.

Direction de l'économie / Ministère de l'économie et des finances (Togo), *Rapport d'exécution du budget de l'État au premier trimestre 2014*, 2014, 12 p.

Direction du budget / Ministère des finances et des comptes publics (France), *Guide de la justification au premier euro des crédits du PLF 2015*, 2014, 44 p.

Direction générale du budget / Ministère de l'économie et des finances (Mali), *Le budget citoyen du Mali*, Bamako, 2011, 13 p.

Economic Commission for Africa / United Nations, *Assessing public financial management and accountability in the context of budget transparency in Africa*, Addis-Abeba, 2005, 65 p.

FMI, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, 2007, 179 p.

—, *Rapport des services du FMI sur les politiques communes des États membres*, n° 15/100, 2015, 39 p.

—, *République du Niger : évaluation des dépenses et responsabilité financière (PEFA)*, 2013, 119 p.

—, *Troisième revue du programme soutenu par l'instrument de soutien à la politique économique, et première revue de l'accord au titre de la facilité de protection contre les chocs exogènes et augmentation de l'accès à cette facilité*, Rapport n° 09/205, 2009, 54 p.

Fonds africain de développement, *Projet d'appui au renforcement des capacités institutionnelles au Togo : rapport d'évaluation*, 2005, 34 p.

GAO, *Performance budgeting : past initiatives offer insights for GPRA implementation*, Washington, 1997, 54 p.

Institut Montaigne, *Un Contrôleur général pour les finances publiques*, Rapport de février 2005, 83 p.

International budget partnership, *Enquête sur le budget ouvert 2012 : les budgets transparents transforment les vies*, Washington, 2012, 60 p.

INTOSAI, *Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques*, 1998.

Ministère de l'économie et des finances (Bénin), *Plan d'actions pour l'amélioration de la transparence budgétaire au Bénin*, Cotonou, 2013, 44 p.

Ministère de l'économie et des finances (Togo), *Document de stratégie des réformes*, 2010, 99 p.

—, *Revue du PA-RGFP : rapport des progrès de la mise en œuvre du PA-RGFP 2013-2015 à fin décembre 2013*, République du Togo, UE, FMI, 2014, 30 p.

Ministère de l'économie, des finances et du budget (Mali), *Budget-programmes 2013*, 2012, t. 1, 447 p.

Ministère des finances et du budget (Burkina-Faso), *Récapitulatif des lois de règlement du budget de l'État : gestions 1995-2002*, 2005, 30 p.

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (France), *Guide pratique de la LOLF*, Paris, 2008, 55 p.

Ministère du développement, de l'économie et des finances et Secrétariat permanent de la Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté, *État des lieux sur l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin*, 2006, 82 p.

Ministère du plan (Guinée), *Cad战略 macroéconomique annuel 2012 provisoire*, Conakry, 2013, 37 p.

OCDE, *Human resources management country profiles : Sweden*, 2012, en ligne : <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Sweden.pdf>.

—, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, Les éditions de l'OCDE, 2007, 239 p.

—, *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, Paris, 2002, 15 p.

Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Effets des programme de stabilisation et d'ajustement structurel sur la sécurité alimentaire*, Rome, 1990, 57 p.

Parlement européen, *Construire une démocratie à l'échelle d'un continent. Congrès des États-Unis, Parlement européen : fonctions et dépenses*, Bruxelles, 2012, 96 p.

PNUD et IUP, *Stratégie de renforcement des capacités de l'Assemblée nationale du Togo*, 2008, 63 p.

*Programme d'action d'Accra*, 2008.

Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU HABITAT) et Environnement et développement action dans le tiers-Monde (ENDA TM), *Le budget participatif en Afrique : guide pour la formation en pays francophones*, Nairobi, 2008, t. 2, 76 p.

UEMOA, *Déclaration de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement : préserver le niveau du plafond d'endettement en veillant à la qualité et à la soutenabilité de la dette publique au sein de l'UEMOA*, 19 janvier 2015, 4 p.

UGR / Ministère de l'économie et des finances (Bénin), *Cinquième revue de la réforme des finances publiques : rapport général*, 2014, 11 p.

UIP et PNUD, *Rapport parlementaire mondial : l'évolution de la représentation parlementaire*, Genève et New-York, 2012, 131 p.

### **Textes officiels (États)**

République du Bénin, *Constitution du 11 décembre 1990*.

—, *Règlement intérieur de l'Assemblée nationale*.

—, *Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances*.

—, *Loi n° 2001-37 du 10 juin 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin*.

—, *Loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition*.

—, *Loi n° 2001-21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques*.

—, *Loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême*.

—, *Loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême*.

—, *Loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin*.

—, *Décret n° 2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique.*

—, *Décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats (CaR – GBAR).*

République du Burkina-Faso, *Constitution du 11 juin 1991.*

—, *Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.*

—, *Loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances.*

—, *Loi n° 007-2000/AN du 25 avril 2000 portant statut de l'opposition politique.*

—, *Loi n° 009-2009/AN du 14 avril 2009 portant statut de l'opposition politique.*

—, *Loi n° 021-2000/AN portant statut du député.*

République de Côte d'Ivoire, *Constitution du 23 juillet 2000.*

—, *Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.*

—, *Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances.*

—, *Loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances.*

République de Finlande, *Constitution du 1er mars 2000.*

République de France, *Constitution du 4 octobre 1958 (versions initiale et amendée).*

—, *Constitution du 27 octobre 1946.*

—, *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.*

—, *Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.*

—, *Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.*

—, *Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.*

—, *Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.*

—, *Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.*

—, *Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.*

—, *Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.*



—, *Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.*

—, *Code général des collectivités territoriales*, édition 2015.

République du Gabon, *Constitution du 26 mars 1991.*

République hellénique, *Constitution du 9 juin 1975.*

République de Guinée, *Constitution du 7 mai 2010.*

—, *Loi organique n° L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances.*

—, *Loi n° 036/AN du 24 décembre 2014 portant statut de l'opposition politique*

—, *Décret D/2013/015/PRG/SGG du 15 janvier 2013 portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique.*

République d'Italie, *Constitution du 27 décembre 1947.*

République du Mali, *Constitution du 25 février 1992.*

—, *Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances.*

République du Niger, *Constitution du 25 novembre 2010.*

—, *Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.*

—, *Loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes.*

—, *Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances.*

—, *Loi n° 2011-13 du 20 juillet 2011 portant statut du député.*

—, *Ordonnance n° 2010-85 du 16 décembre 2010 portant statut de l'opposition.*

—, *Décret n° 2013-83/PRN/MF du 1er mars 2013 portant règlement général de la comptabilité publique.*

République du Sénégal, *Constitution du 22 janvier 2001.*

—, *Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.*

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

—, *Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes.*

—, *Loi organique n° 99-73 du 17 février 1999 portant statut des magistrats de la Cour des comptes.*

—, *Décret n° 2013-1450 du 13 novembre 2013 portant régime financier de la Cour des comptes.*

—, *Décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique.*

—, *Décret n° 2009-85 du 30 janvier 2009 relatif à la préparation du budget de l'État.*

—, *Décret n° 2009-192 du 27 février 2009 relatif aux reprises en engagements et aux reports des crédits du budget général.*

République du Togo, *Constitution du 14 octobre 1992.*

—, *Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.*

—, *Loi organique n° 2008-19 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances.*

—, *Loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.*

—, *Loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances.*

—, *Loi organique n° 2009-003 du 16 avril 2009 portant statut des magistrats de la Cour des comptes.*

—, *Loi n° 2013-015 du 13 juin 2013 portant statut de l'opposition,*

Royaume-Uni, *Bill of rights*, 1689.

—, *Magna carta*, 1215.

Royaume du Danemark, *Constitution du 5 juin 1953.*

Royaume d'Espagne, *Constitution du 27 décembre 1978.*

Royaume de Suède, *Constitution du 28 février 1974.*

### **Textes officiels (organisations internationales)**

CEMAC, *Directive n° 01/11 – UEAC – 190 – CM – 22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances.*

—, *Directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au règlement général sur la comptabilité publique.*

—, *Directive n° 03/11-UEAC-195-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au plan comptable de l'État.*

—, *Directive n° 04/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative à la nomenclature budgétaire de l'État.*

—, *Directive n° 05/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au tableau des opérations financières de l'État.*

—, *Directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.*

—, *Directive n° 01/08-UEAC-190-CM-17 du 20 juin 2008 relative aux lois de finances.*

—, *Directive n° 02/08-UEAC-190-CM-17 du 20 juin 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique.*

—, *Directive n° 03/08-UEAC-190-CM-17 du 20 juin 2008 portant nomenclature budgétaire de l'État.*

—, *Directive n° 04/08-UEAC-190-CM-17 du 20 juin 2008 relative aux opérations financières de l'État.*

—, *Directive n° 05/08-UEAC-195-CM-18 du 19 décembre 2008 relative au plan comptable de l'État.*

—, *Directive n° 1/99/CEMAC-028-CM-03 du 17 décembre 1999 portant harmonisation des législations des États membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée et de droits d'accises.*

Organisation de l'unité africaine (OUA), *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 18 juin 1981.

Organisation des nations unies, *Circulaire n° ST/SGB/2003/7 du 9 mai 2003 portant règlement financier et règles de bonne gestion financière.*

UEMOA, *Traité du 10 janvier 1994.*

—, *Acte additionnel n° 04/99 du 8 décembre 1999 portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres.*

—, *Acte additionnel n° 02/2006 du 27 mars 2006 portant modification de l'acte additionnel n° 04/99 du 08 décembre 1999.*

—, *Acte additionnel n° 03/2003 du 29 janvier 2003 modifiant l'acte additionnel n° 04/99 du 08 décembre 1999.*

—, *Acte additionnel n° 05/2009/CCEG/UEMOA du 17 mars 2009 portant modification de l'acte additionnel n° 04/99 du 08 décembre 1999.*

—, *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.*

—, *Directive n° 02/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant modification de la directive n° 02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998.*

—, *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.*

—, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances.*

—, *Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques.*

—, *Directive n° 08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'État.*

—, *Directive n° 09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant plan comptable de l'État.*

—, *Directive n° 10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant tableau des opérations financières de l'État.*

—, *Directive n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques.*

—, *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.*

—, *Directive n° 06/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 relative au tableau des opérations financières de l'État.*—, *Règlement n° 02/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997 portant adoption du tarif extérieur commun de l'UEMOA.*

—, *Règlement n° 07/2006/CM/UEMOA du 29 juin 2006 portant adoption des modalités de calcul du solde budgétaire de base corrigé des ressources PPTE et des dons budgétaires.*

—, *Règlement n° 01/2008/CM/UEMOA portant règlement financier des organes de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.*

UMOA, *Traité du 14 novembre 1973.*

Union européenne, *Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992.*

—, *Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.*

## **Jurisprudence**

Chambre constitutionnelle ivoirienne, arrêt n° 17-2001 du 22 mars 2001.

Chambre constitutionnelle nigérienne, arrêt n° 95-05/CH.CONNS du 5 sept 1995.

Conseil constitutionnel burkinabé, décision n° 2012-008/CC du 26 avril 2012.

—, décision n° 2011-001/CC du 24 février 2011.

—, décision n° 2007-03/CC du 04 juillet 2007.

—, décision n° 2003-002/CC du 28 juillet 2003.

Conseil constitutionnel sénégalais, décision n° 31/98, aff. n° 6/C/98 du 10 mars 1998.

—, décision n° 27/98 – aff. 1/C/98 du 24 février 1998.

Conseil constitutionnel français, décision n° 2009-596 DC du 22 décembre 2009.

—, décision n° 2009-575 DC du 12 février 2009.

—, décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006.

—, décision n° 2005-517 DC du 7 juillet 2005.

—, décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003.

—, décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003.

—, décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002.

—, décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.

—, décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001.

—, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

—, décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000.

—, décision n° 98-406 DC du 29 décembre 1998.

—, décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997.

—, décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994.

—, décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993.

—, décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991.

—, décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990.

—, décision n° 89-262 DC du 7 novembre 1989.

- , décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985.
- , décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985.
- , décision n° 84-170 DC du 4 juin 1984.
- , décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983.
- , décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983.
- , décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982.
- , décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.
- , décision n° 76-73 DC du 29 décembre 1976
- , décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976.
- , décision n° 74-53 DC du 30 décembre 1974.
- , décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973.
- , décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.
- , décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970.
- , décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960.
- Conseil constitutionnel ivoirien, décision n° 2006-019/CC/SG du 6 décembre 2006.
- , décision n° 2006-014/CC/SG du 15 juin 2006.
- Conseil constitutionnel nigérien de transition, arrêt n° 03/12/CCT/MC du 16 Janvier 2012.
- , arrêt n° 14/11/CCT/MC du 5 Juillet 2011.
- Conseil d'État français, 27 février 1987, Noir.
- , 7 mars 1962, Syndicat national des personnels de l'inspection des lois sociales en agriculture.
- , 28 mai 1948, Sieur Flé.
- , 28 mars 1924, Jaurou.
- , 21 décembre 2000, avis sur le projet de loi organique relative aux lois de finances.
- Cour constitutionnelle béninoise, décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013.
- , décision DCC 12-010 du 24 janvier 2012.
- , décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011.

- , décision DCC 11-042 du 21 juin 2011.
  - , décision DCC 11-014 du 4 mars 2011.
  - , décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010
  - , décision DCC 10-117 du 8 septembre 2010
  - , décision DCC 10-114 du 6 septembre 2010
  - , décision DCC 10-049 du 5 avril 2010.
  - , décision DCC 09-087 du 13 août 2009.
  - , décision DCC 09-068 du 15 juin 2009.
  - , décision DCC 09-015 du 19 février 2009.
  - , décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009.
  - , décision DCC 07-083 du 6 août 2007.
  - , décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006.
  - , décision DCC 05-162 du 22 décembre 2005.
  - , décision DCC 03-078 du 12 mai 2003.
  - , décision DCC 02-029 du 10 avril 2002
  - , décision DCC 00-075 du 6 décembre 2000.
  - , décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000.
  - , décision DCC 00-016 du 9 février 2000.
  - , décision DCC 98-028 du 26 mars 1998.
  - , décision DCC 98-008 du 14 janvier 1998.
  - , décision DCC 96-020 du 26 avril 1996.
  - , décision DCC 95-001 du 6 janvier 1995.
  - , décision DCC 30-94 du 1<sup>er</sup> octobre 1994.
  - , décision 3 DC du 02 juillet 1991.
- Cour constitutionnelle gabonaise, décision n° 2/CC du 17 mars 1999.
- Cour constitutionnelle nigérienne, arrêt n° 04/CC/ME du 12 juin 2009.
- , arrêt n° 001/CC/MC du 13 juin 2008.

—, arrêt n° 01-128 du 12 décembre 2001.

—, avis n° 02/CC du 25 mai 2009.

Cour constitutionnelle malienne, arrêt n°06-173/CC du 15 septembre 2006.

Cour constitutionnelle togolaise, avis n° AV 004/98 du 24 décembre 1998.

Cour suprême des États-Unis, arrêt *Train vs City of New York*, 420 US 35 (1975).

—, arrêt *Grosjean vs American Press Co.*, 297 US 233 (1936).

—, arrêt *Marbury vs Madison*, 5 US 137 (1803).

Haut conseil béninois de la République, décision 4 DC du 9 janvier 1992.

Haute cour constitutionnelle malgache, décision n° 22-HCC/D3 du 5 septembre 2014.

—, avis n° 01-HCC/AV du 16 mai 2007

### **Sites institutionnels**

[www.assemblee-nationale.bj](http://www.assemblee-nationale.bj) (Assemblée nationale du Bénin).

[www.assembleenationale.bf](http://www.assembleenationale.bf) (Assemblée nationale du Burkina Faso).

[www.assnat.ci/assembleenationale](http://www.assnat.ci/assembleenationale) (Assemblée nationale de la Côte d’Ivoire).

[www.assemblee-nationale.ml](http://www.assemblee-nationale.ml) (Assemblée nationale du Mali).

[www.assemblee.ne](http://www.assemblee.ne) (Assemblée nationale du Niger).

[www.assemblee-nationale.sn](http://www.assemblee-nationale.sn) (Assemblée nationale du Sénégal).

[www.assemblee-nationale.tg](http://www.assemblee-nationale.tg) (Assemblée nationale du Togo).

[www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) (Assemblée nationale de la France).

[www.senat.fr](http://www.senat.fr) (Sénat de la France).

[www.courdescomptes.fr](http://www.courdescomptes.fr) (Cour des comptes de la France).

[www.courdescomptesci.com](http://www.courdescomptesci.com) (Cour des comptes de la Côte d’Ivoire).

[www.courdescomptes.ne](http://www.courdescomptes.ne) (Cour des comptes du Niger).

[www.courdescomptes.sn](http://www.courdescomptes.sn) (Cour des comptes du Sénégal).

[www.cour-comptes.gov.bf](http://www.cour-comptes.gov.bf) (Cour des comptes du Burkina Faso).

[www.cs.insti.ml](http://www.cs.insti.ml) (Cour suprême du Mali).



[www.cour-constitutionnelle-benin.org](http://www.cour-constitutionnelle-benin.org) (Cour constitutionnelle du Bénin).

[www.conseil-constitutionnel.gov.bf](http://www.conseil-constitutionnel.gov.bf) (Conseil constitutionnel du Burkina Faso).

[www.cour-constitutionnelle-niger.org](http://www.cour-constitutionnelle-niger.org) (Cour constitutionnelle du Niger).

[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) (Conseil constitutionnel de la France).

[www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) (Conseil d'État de la France).

[www.uemoa.int](http://www.uemoa.int) (UEMOA).

[www.ecowas.int](http://www.ecowas.int) (CEDEAO).

[www.cemac.int](http://www.cemac.int) (CEMAC).

[www.banquemonddiale.org](http://www.banquemonddiale.org) (Banque mondiale).

[www.oecd.org](http://www.oecd.org) (OCDE).

[www.intosai.org](http://www.intosai.org) (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques).

[www.bvg-mali.org](http://www.bvg-mali.org) (Bureau du Vérificateur général au Mali).

[www.ige.ci](http://www.ige.ci) (Inspection générale d'État de la Côte d'Ivoire).

[www.ige.sn](http://www.ige.sn) (Inspection générale d'État du Sénégal).

[www.tresor-togo.org](http://www.tresor-togo.org) (Trésor public du Togo).

[www.finances.bj](http://www.finances.bj) (Ministère des finances du Bénin).

[www.finances.gov.bf](http://www.finances.gov.bf) (Ministère des finances du Burkina-Faso).

[www.finances.gouv.ci](http://www.finances.gouv.ci) (Ministère des finances de la Côte d'Ivoire).

[www.finances.gov.gn](http://www.finances.gov.gn) (Ministère des finances de la Guinée).

[www.finances.gouv.ml](http://www.finances.gouv.ml) (Ministère des finances du Mali).

[www.finances.gouv.sn](http://www.finances.gouv.sn) (Ministère des finances du Sénégal).

[www.finances.gouv.tg](http://www.finances.gouv.tg) (Ministère des finances du Togo).

[www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr) (Ministère des finances de la France).

[www.performance-publique.budget.gouv.fr](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr) (Forum français de la performance / Direction du budget).

[www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr) (Vie publique / Direction française de l'information légale et administrative).

### **Autres documents « internet »**

Anonyme, « Le parlement en France depuis 1945 », *Lycée Jean Aicard*, en ligne : [http://www.ac-nice.fr/aicard/images/stories/Desnots/Le\\_Parlement\\_en\\_France\\_depuis\\_1945.doc](http://www.ac-nice.fr/aicard/images/stories/Desnots/Le_Parlement_en_France_depuis_1945.doc), 5 p.

Banque mondiale, « Données par pays : Guinée », en ligne : <http://www.banquemondiale.org/fr/country/guinea>.

BOLLE S., « L'étrange régime des règlements des assemblées », *La constitution en Afrique*, en ligne : <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-29322265.html>, 25 mars 2009.

COPE J. F., « Discours d'ouverture du colloque LOLF : forum des responsables de programmes », *Yumpu*, 14 avril 2005, en ligne : <https://www.yumpu.com/fr/document/view/17309296/lire-le-discours-douverture-de-jean-francois-cope-ministere-de-l->.

DESTAIS C., « Comités budgétaires indépendants, l'exemple suédois », *Le blog du CEPII*, 17 octobre 2012, en ligne : <http://www.cepii.fr/blog/bi/post.asp?IDcommuniqu=156>.

GAZIANO T., « The use and abuse of executive orders and other presidential directives », *The heritage foundation*, en ligne : <http://www.heritage.org/research/reports/2001/02/the-use-and-abuse-of-executive-orders-and-other-presidential-directives>, 21 février 2001.

MARSHALL, « Opinion of the Court (Marbury vs Madison) », *Cornell University law school*, en ligne : [https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137#writing-USSC\\_CR\\_0005\\_0137\\_ZO](https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137#writing-USSC_CR_0005_0137_ZO).

OBAMA B., « Discours au parlement ghanéen », *Éditions sources du Nil*, 11 juillet 2009, en ligne : <http://editions-sources-du-nil.over-blog.com/article-33724421.html>.

Université de Perpignan, « Royaume-Uni : Déclaration des droits », *Digithèque MJP*, en ligne : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/uk1689.htm>.

WINTER A., « Entre blocage, boycott et révision constitutionnelle – Où va le Burkina Faso? », *La constitution en Afrique*, 20 janvier 2014, en ligne : <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-entre-blocage-boycott-et-revision-constitutionnelle-ou-va-le-burkina-faso-122151825.html>.

## **INDEX**

## A

ajustement structurel, 99, 102  
amendement (droit d'-), 80, 132, 157, 167, 168, 425, 515  
annexes budgétaires, 185, 436, 437  
annualité (principe de l'-), 127, 201, 384  
annualité (principe de l'-), 200, 382  
annulation de crédits, 33, 205, 218, 423  
autonomie financière (des pouvoirs publics), 140, 325, 418  
autorisation d'engagement, 150, 221, 385, 465

## B

budget participatif, 341, 345, 346

## C

caisse noire, 420  
cavaliers budgétaires, 172, 199  
CDMT, 85, 358  
certification des comptes, 48, 502  
consentement de l'impôt, 22, 33, 36  
consentement de la dépense, 33  
contrôle administratif, 275  
contrôle hiérarchisé et partenarial, 390, 397  
contrôle juridictionnel, 262, 377, 487  
contrôle parlementaire, 234, 457  
critères de convergence, 115

## D

débat d'orientation budgétaire, 430, 441, 520, 523  
déclaration générale de conformité, 265, 377, 503, 523  
déconcentration (des fonctions d'ordonnateur principal), 392  
déconcentration (des juridictions financières), 492  
décret d'avances, 222, 424, 465, 467, 468  
dépassement (de crédits), 186, 219, 225  
doctrine fiscale, 189  
douzièmes provisoires, 79, 145, 179  
DPBEP, 383  
DPPD, 383

## E

élection (du président de la République), 312  
élection (remise en cause), 333  
équilibre, 84, 117, 193, 222, 453  
évaluation des politiques publiques, 356, 472

## F

fait majoritaire, 250, 289  
faute de gestion, 83, 222, 264, 499  
fonds de concours, 219, 230  
fonds secrets, 420  
fonds spéciaux, 420  
fongibilité des crédits, 389, 395, 424

## H

harmonisation (processus d'-), 44  
harmonisation fiscale, 107  
harmonisation monétaire, 107

## J

juge (cour ou conseil) constitutionnel, 175, 259, 317, 451  
justification au premier franc, 354

## L

loi de finances rectificative, 194, 437  
loi de règlement, 243, 433, 470, 474, 504, 505, 523

## O

opérations de trésorerie, 409, 520  
ordonnance budgétaire, 136, 142

## P

pacte de convergence, 115  
pluriannualité, 356, 383  
politique monétaire, 107  
PPBS, 351  
présidentialisme, 299, 305, 317  
prévision (techniques de -), 90

## R

rapport sur l'exécution de la loi de finances, 248, 265, 272, 377, 486  
RCB, 352, 368  
redevance, 414, 417  
régulation budgétaire, 204, 465  
rejet du projet de loi de finances, 138  
report de crédits, 205, 221, 230, 386, 423, 424  
responsabilité personnelle et pécuniaire, 397, 488

## **S**

séparation des fonctions d'ordonnateur et de  
comptable, 268, 488  
services votés, 91, 147, 153, 354  
sincérité budgétaire, 200, 447  
sincérité comptable, 453, 505

## **T**

taxe parafiscale, 415, 435

transfert de crédits, 211, 423  
transparence budgétaire, 105, 458

## **U**

unité (principe de l'-), 202, 436, 452  
universalité (principe de l'-), 218, 452

## **V**

virement de crédits, 211, 423



# Table des matières

<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>17</b>
<b>PREMIERE PARTIE : UNE COMPETENCE PARLEMENTAIRE LIMITEE.....</b>	<b>65</b>
<b>TITRE 1 : UN RÔLE RÉDUIT DU PARLEMENT LORS DE L'ÉLABORATION DE LA LOI DE FINANCES .....</b>	<b>68</b>
<b>CHAPITRE 1 : UN PARLEMENT ÉCARTÉ.....</b>	<b>69</b>
Section 1 : Une préparation sous la responsabilité exclusive du gouvernement.....	70
Paragraphe 1 : Les justifications du monopole gouvernemental.....	70
A- Une traduction financière de la politique gouvernementale.....	71
B- Un exercice d'experts.....	75
Paragraphe 2 : La mise en œuvre de la prérogative gouvernementale.....	81
A- Le choix d'une procédure descendante.....	81
1- Le ministre chargé des finances, un acteur incontournable de la procédure.....	82
2- Le document de cadrage budgétaire, plus qu'un simple récapitulatif des plafonds envisagés de dépenses.....	84
B- La normalisation éprouvée de la procédure.....	87
1- Le respect approximatif du calendrier fixé.....	87
2- La maîtrise perfectible des techniques de prévision.....	90
Section 2 : Une préparation influencée par des contraintes extérieures.....	95
Paragraphe 1 : Le poids des partenaires techniques et financiers.....	97
A- Une influence légitimée par les engagements internationaux.....	97
B- Une influence aux conséquences controversées.....	101
Paragraphe 2 : L'influence communautaire.....	106
A- La supranationalisation des pouvoirs monétaire et fiscal.....	107
B- L'orientation des politiques budgétaires nationales.....	113
<b>CHAPITRE 2 : UN PARLEMENT CONTRAINT .....</b>	<b>124</b>
Section 1 : L'encadrement formel.....	126
Paragraphe 1 : Des contraintes procédurales.....	126
A- Un calendrier rigoureux.....	127
B- Un possible contournement du parlement.....	133
Paragraphe 2 : Un défaut d'adoption préjudiciable au parlement.....	137
A- Un rejet du projet de loi de finances surmontable.....	138
B- Une éviction du parlement en cas d'indécision.....	142
Section 2 : L'encadrement matériel.....	148
Paragraphe 1 : Une étroitesse des marges de manœuvre du parlement.....	149
A- La reconduction obligatoire de certaines dépenses.....	150
1- Les crédits de paiement liés aux investissements.....	150
2- Les services votés.....	153

B- Le laborieux exercice du droit d'amendement .....	157
1- Des restrictions généralement souples .....	158
2- Des restrictions accentuées en matière financière .....	161
Paragraphe 2 : Une potentielle double interdiction .....	167
A- L'interdiction généralisée de tous les amendements .....	168
B- L'interdiction des cavaliers budgétaires .....	172
TITRE 2 : UNE TENDANCE GOUVERNEMENTALE À L'AFFRANCHISSEMENT LORS DE L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES .....	181
CHAPITRE 1 : UNE EXÉCUTION SOUPLE .....	183
Section 1 : Un pouvoir réglementaire controversé .....	184
Paragraphe 1 : Le dilemme .....	184
A- Un pouvoir nécessaire .....	186
B- Un pouvoir excessif .....	190
Paragraphe 2 : Le compromis de la loi de finances rectificative .....	194
A- Un possible instrument d'atténuation .....	194
B- Un instrument à risques .....	198
Section 2 : La « banalisation » des autorisations budgétaires .....	203
Paragraphe 1 : La modification de l'utilisation des crédits .....	204
A- Une régulation budgétaire imparfaite .....	204
1- Une pratique justifiée .....	204
2- Une pratique dévoyée .....	207
B- Des virements et transferts peu licites .....	211
1- Des modalités précisées .....	212
2- Une utilisation déphasée .....	214
Paragraphe 2 : La modification du volume des crédits .....	218
A- Des procédures variées .....	219
B- Des irrégularités dans l'usage des procédures .....	224
CHAPITRE 2 : UN CONTRÔLE PEU FIABLE .....	233
Section 1 : Les vicissitudes du contrôle parlementaire .....	234
Paragraphe 1 : L'inefficacité des procédures instituées .....	235
A- Un usage déficient des procédures générales .....	236
1- Des procédures non-effectives en matière budgétaire .....	236
2- Des procédures généralement lacunaires .....	238
B- Un désintérêt pour la loi de règlement .....	243
1- Un vote temporellement décalé .....	243
2- Une adoption sans éclat .....	246
Paragraphe 2 : La paralysie du contrôle par le fait majoritaire .....	250
A- Une abstention des parlementaires .....	251
B- Un renforcement utile de l'opposition parlementaire .....	256
Section 2 : Les déficiences du contrôle « extraparlémentaire » .....	262



Paragraphe 1 : Un contrôle juridictionnel paradoxal.....	262
A- Une situation juridique et financière avantageuse.....	262
B- Des résultats mitigés.....	270
Paragraphe 2 : Un contrôle administratif insuffisant.....	275
A- Des insuffisances dans la conception.....	276
B- Des insuffisances dans l'opérationnalisation.....	281
<b>SECONDE PARTIE : UNE COMPETENCE PARLEMENTAIRE EN MUTATION</b>	
<b>291</b>	
TITRE 1 : UNE TRANSFORMATION DU CONTEXTE DE L'AUTORISATION	
BUDGÉTAIRE .....	294
CHAPITRE 1 : LA FRAGILISATION DE LA LÉGITIMITÉ DU PARLEMENT .....	295
Section 1 : L'affirmation de pouvoirs concurrents.....	296
Paragraphe 1 : La prépotence du président de la République .....	297
A- Une prééminence établie.....	300
1- Des attributions financières importantes.....	301
2- Un encadrement relatif.....	305
B- Une prééminence explicable.....	309
1- Le poids des facteurs endogènes.....	309
2- Le rôle déterminant de l'élection .....	312
Paragraphe 2 : L'émergence des juridictions constitutionnelles .....	317
A- Des juridictions légitimes.....	318
B- Des juridictions audacieuses envers le parlement .....	323
Section 2 : La crise de la représentation politique.....	327
Paragraphe 1 : Des ressorts multiples.....	327
A- La faillite des représentants de la nation .....	328
B- La remise en cause du principe électif .....	333
Paragraphe 2 : Des remèdes imparfaits .....	338
A- De nouveaux paradigmes démocratiques.....	338
B- Des paradigmes limités.....	343
CHAPITRE 2 : LA CONSÉCRATION DE LA GESTION FINANCIÈRE PUBLIQUE AXÉE	
SUR LA PERFORMANCE .....	347
Section 1 : Une révolution dans la gestion financière publique .....	350
Paragraphe 1 : Une révolution importée.....	350
A- Une source d'inspiration étrangère.....	350
B- Un rôle déterminant des partenaires extérieurs .....	356
1- Les incitations des partenaires hors UEMOA .....	357
2- La contribution de l'UEMOA .....	359
Paragraphe 2 : Une révolution décisive.....	363
A- Un intérêt évident.....	363
B- Une opérationnalisation délicate .....	367

Section 2 : Une réforme profonde du cadre public financier.....	375
Paragraphe 1 : Une rénovation du cadre d'élaboration de la loi de finances .....	376
A- Une architecture budgétaire nouvelle.....	376
B- Une temporalité budgétaire renouvelée .....	382
Paragraphe 2 : Un réaménagement du cadre d'exécution de la loi de finances .....	387
A- La liberté gestionnaire affirmée.....	388
B- La liberté gestionnaire entravée.....	394
<b>TITRE 2 : UNE TRANSFORMATION DU RÔLE DU PARLEMENT DANS LE PROCESSUS</b>	
<b>BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>401</b>
<b>CHAPITRE 1 : DE LA DÉCISION VERS LA DÉLIBÉRATION .....</b>	<b>403</b>
Section 1 : L'incapacité décisionnaire du parlement.....	404
Paragraphe 1 : Une modeste emprise.....	404
A- Les opérations financières extrabudgétaires.....	406
1- Les opérations sociales .....	407
2- Les opérations de trésorerie.....	409
B- Les opérations budgétaires à traitement particulier .....	414
1- Les prélèvements non fiscaux .....	414
2- Les opérations des pouvoirs publics constitutionnels .....	418
Paragraphe 2 : Une problématique réformation du projet de loi de finances .....	422
A- De larges possibilités de remaniement du budget en cours d'exécution .....	422
B- Une complexification des choix budgétaires.....	426
Section 2 : L'information fiable, garantie d'une meilleure délibération .....	429
Paragraphe 1 : L'amplification de l'information en direction du parlement.....	429
A- Une amplification avérée.....	430
1- L'institutionnalisation d'un débat d'orientation budgétaire .....	430
2- L'enrichissement de l'information budgétaire .....	434
B- Une amplification inachevée .....	439
1- L'absence de consécration formelle des questionnaires budgétaires .....	439
2- L'inexistence d'une expertise indépendante .....	443
Paragraphe 2 : L'exigence de sincérité budgétaire .....	447
A- Une exigence bienvenue .....	448
B- Une exigence incertaine.....	451
<b>CHAPITRE 2 : LE GARDIEN VIGILANT DU RESPECT DES AUTORISATIONS</b>	
<b>BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>456</b>
Section 1 : L'amélioration des moyens de contrôle parlementaire.....	457
Paragraphe 1 : La bonification de l'information relative à l'exécution budgétaire .....	457
A- Une dynamisation nécessaire de la transparence budgétaire.....	458
B- Des mécanismes novateurs d'amélioration de l'information fournie.....	463
Paragraphe 2 : Le renforcement des pouvoirs de contrôle du parlement .....	466
A- Une volonté clairement manifestée .....	467

1- La promotion d'un contrôle régulier .....	467
2- La promotion d'un contrôle orienté vers la performance.....	472
B- Une manifestation de volonté perfectible.....	476
1- Des incitations plus fortes au contrôle .....	476
2- Des sanctions plus effectives .....	481
Section 2 : L'assistance du parlement par des juridictions financières renforcées .....	486
Paragraphe 1 : La réorganisation structurelle .....	487
A- La promotion de juridictions financières autonomes .....	487
B- La promotion de juridictions financières consolidées .....	492
Paragraphe 2 : La modernisation procédurale .....	497
A- Le recentrage du contrôle sur la performance .....	498
B- L'épineuse question de la certification des comptes .....	502
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>511</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>527</b>
<b>INDEX .....</b>	<b>589</b>



## **L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-africain francophone**

L'approbation par le parlement du budget présenté par le gouvernement est un moment essentiel de la vie financière des États. Au regard de son importance, il peut être utile d'apprécier la portée réelle de la fonction exercée par le parlement à cette occasion. Dans les États de l'Afrique occidentale francophone, cette appréciation conduit au constat d'une compétence parlementaire limitée. Elle est limitée aussi bien par l'encadrement de son exercice que par la latitude dont dispose l'exécutif de s'écarter de cette autorisation en cours de gestion. Au-delà de ce caractère limité, il est possible d'observer que cette compétence parlementaire est également en mutation. Cette mutation tend à en changer profondément la nature et, par voie de conséquence, à modifier sensiblement le rôle du parlement dans le processus budgétaire. D'une part, ce rôle passe de la décision à la délibération lors du vote du projet de loi de finances. D'autre part, il se traduit par un contrôle plus rigoureux de l'exécution budgétaire.

**Mots-clés :** Loi de finances, budget, parlement, Afrique de l'Ouest, droit budgétaire.

## **The budgetary authorization in the financial law of French-speaking West Africa**

The approval by the parliament of the budget submitted by the government is a key moment in the financial life of a state. Given its importance, it may be useful to assess the true scope of the function performed by the parliament on this occasion. In the states of French-speaking West Africa, this assessment leads to the conclusion of a limited parliamentary competence. It is limited both by the management of its exercise and by the government's flexibility to deviate from this authorization during its implementation. Beyond its limited nature, it is possible to notice that parliamentary competence is also undergoing changes. The changes tend to modify its nature deeply and, consequently, to modify the role of the parliament in the budgetary process significantly. On the one hand, this role moves from the decision to deliberation during the vote of the finance bill. On the other hand, it results in a more rigorous monitoring of budget execution.

**Keywords :** budget law, budget, parliament, West Africa, budgetary law.