

# TIRÉ A PART

Défis de cohérence de la réforme du budget axe sur la performance dans l'espace UEMOA, In Revue Africaine de Finances Publiques, n°8



[www.rafip.org](http://www.rafip.org)

**Numéro 8**  
**Deuxième semestre 2020**

Directeur : Prof. Gérard PEKASSA NDAM

ISSN 2510-1994

Editions Scidev Afrique

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

## REVUE AFRICAINE DE FINANCES PUBLIQUES

### *Co-fondateurs :*

Prof. LEKENE DONFACK E. C.  
Prof. PEKASSA NDAM Gérard

### *Conseil Scientifique*

#### *Président :*

Prof. LEKENE DONFACK E.C., Université de Yaoundé II (Cameroun)

#### *Membres :*

1. ABANE ENGOLO Patrick, Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)
2. ALBERT Jean-Luc, Professeur à Aix Marseille Université (France)
3. BIAKAN Jacques, Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)
4. BILOUNGA Stève Thiery, Professeur à l'Université de Ngaoundéré (Cameroun)
5. CABANNES Xavier, Professeur à l'Université Paris Descartes (France)
6. CASTAGNEDE Bernard, Professeur Emérite à l'Université Panthéon-Sorbonne Paris I (France)
7. DUPRAT Jean-Pierre, Professeur Emérite à l'Université de Bordeaux (France)
8. ESSONO OVONO Alexis, Professeur à l'Université Omar Bongo (Gabon)
9. GUESSELE ISSEME Lionel Pierre, Professeur à l'Université de Dschang (Cameroun)
10. GUGLIELMI Gilles-Jean, Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II (France)
11. HERTZOG Robert, Professeur Emérite à l'IEP de Strasbourg (France)
12. MEDE ZINSOU Nicaise, Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
13. N'DRI-THÉOUA Pélégie, Professeur à l'Université Alassan Ouattara de Bouaké (Côte d'Ivoire).
14. NGUELE ABADA Marcelin, Professeur à Université de Yaoundé II (Cameroun)
15. ONANA Janvier, Professeur à l'Université de Ngaoundéré (Cameroun)
16. ONDOUA Alain Franklin, Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)
17. OUEDRAOGO Djibrihina, Professeur à l'Université de Ouaga II (Burkina Faso)
18. PEKASSA NDAM Gérard, Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)
19. SIETCHOUA DJUITCHOKO Célestin, Professeur à l'Université de Dschang (Cameroun)
20. YONABA Salif, Professeur à l'Université Ouaga II (Burkina Faso)
21. ZAKI Moussa, Professeur à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal)

### *Directeur de Publication*

Prof. PEKASSA NDAM Gérard

### *Rédacteur en chef*

Prof. ESSONO OVONO Alexis

### *Secrétariat de rédaction*

Dr. NGAVANGA Nicaise ; Dr. SOROK A BOL Patrick Gérard ; Dr. NJOYA Oumarou ; Dr. SIMO KOUAM F. Ampère.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

## SOMMAIRE

### ETUDES

Ordonnances et séparation des pouvoirs budgétaires en période de Covid-19, <i>Pélagie N'DRI THÉOUA</i> .....	9
La gouvernance des finances publiques des États en temps de crise budgétaire : le cas du Gabon et du Congo, <i>Vivien Romain MANANGOU</i> .....	53
L'autonomie financière des pouvoirs publics dans les constitutions post-crisis des États d'Afrique Noire francophone, <i>Patrick Gérard SOROKA BOL</i> .....	109
Défis de cohérence de la réforme du budget axe sur la performance dans l'espace UEMOA, <i>Nicaise MÉDÉ, Djimétri Edoé AGBODJAN, Wehelmine AGUEMON, Marion ATINMAKAN, Olivier OKOTCHE, Pères KOUDJROHEDE</i> .....	137
Le contrôle citoyen des finances publiques en droit camerounais, <i>Sylvie NGUECHE</i> .....	173
La nature juridique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans les États de l'UEMOA et de la CEMAC, <i>Armel Habib SANDIO KAMGA</i> .....	213
La fongibilité des crédits en droit public financier camerounais, <i>Eric Paulin NTSEGUE ANANGA</i> .....	251

### ECLAIRAGE

La crise économique post Covid-19 : une opportunité pour une nouvelle transition fiscale des pays africains, <i>Alain Symphorien NDZANA BILLOA</i> .....	301
Vers une nouvelle gouvernance économique, gage d'outils juridiques plus intelligents en Afrique, <i>Ruth Carrelle NGUEMDOM</i> .....	323
La modification de la loi n°2011-12 du 27 juin 2011 portant indemnités et avantages des députés au Niger : quand le juge constitutionnel rappelle aux acteurs politiques les subtilités de la procédure législative financière, <i>Adamou ISSOUFOU</i> .....	347

### DROIT ET PRATIQUE DE LA COMPTABILITE

Regards sur la renaissance de la comptabilité-matières au Cameroun à la faveur de la réforme des finances publiques en cours, <i>François Xavier OMGBA ELONG</i> .....	361
Le compte unique du trésor au Cameroun, <i>SAMA Paul SAMJE</i> .....	377
La privatisation de la comptabilité publique au Cameroun, <i>Patrick Gérard SOROKA BOL</i> .....	389

### CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE FISCALE ET FINANCIERE

Chronique de jurisprudence financière, <i>Pélagie NDRI THÉOUA</i> .....	410
Chronique de jurisprudence fiscale, Les discriminations à rebours en matière fiscale devant le Conseil constitutionnel : vers un abandon de la jurisprudence Metro Holding et un retour en grâce du principe de souveraineté fiscale de l'Etat ? <i>Franç de Paul TETANG</i> .....	415
Chronique annuelle de jurisprudence fiscale internationale et communautaire comparée 2019, <i>Franç de Paul TETANG</i> .....	441

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

## DEFIS DE COHERENCE DE LA REFORME DU BUDGET AXE SUR LA PERFORMANCE DANS L'ESPACE UEMOA<sup>122</sup>

Par

**Nicaise MÉDÉ**

*Agrégé de droit public / Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi*

**Djimitri Edoé AGBODJAN**

*Docteur en études de développement / Enseignant-chercheur au CESAG  
Coordonnateur de la recherche de CLEAR AF sur les leviers de la mise  
en œuvre de la réforme du budget de programme dans l'espace UEMOA*

**Weheline AGUEMON**

*Docteur en droit public / Enseignant-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi*

**Marion ATINMAKAN**

*Chercheur au CERAF/Université d'Abomey-Calavi*

**Olivier OKOTCHE**

*Chercheur-Associé au CERAF/Université d'Abomey-Calavi*

**Pères KOUDJROHEDE**

*Chercheur*

### RESUME :

*Cet article analyse la cohérence externe et interne des dispositifs de mise en œuvre de la réforme. Il aborde les questions d'incobérences internes en examinant la place du contrôleur et du responsable de programme dans le dispositif de la réforme. Il analyse ensuite les incobérences externes en s'intéressant à l'articulation entre la réforme des marchés publics et de la comptabilité des matières et la réforme budgétaire. L'article permet de voir que la complexification du contrôle a priori, ainsi que la mise en œuvre décalée de la réforme des marchés publics et de la comptabilité des matières, restreint la marge de manœuvre du responsable de programme. Son « irresponsabilisation » face aux résultats « mesurables » dont il doit rendre compte constitue un défi pour le succès de la réforme. La rationalité qui préside à cette manière d'appliquer le budget-programme est celle d'une culture de la défiance/méfiance caractéristique de l'administration publique ouest-africaine.*

**Mots clé :** *budget programme, performance publique, réforme des finances publiques.*

### ABSTRACT :

*This article analyzes the external and internal coherence of the implementation mechanisms of result-based budgeting across the West African Monetary and Economic Union (WAEMU). It addresses issues of internal coherence by examining the relationship between the controller and the program manager. It also shed light on the external coherence by looking at the articulation between the public procurement and accounting, and the budget reforms. The article shows that the increasing complexity of ex ante control, as well as the delayed implementation of the reform of public procurement and material accounting, is restricting the program manager's room for maneuver. The program manager is placed in a position where he lacks the power to produce "measurable" results for which he is hold accountable. The rationale behind this way of applying the program budget is that of a culture of mistrust specific to the West African public administration.*

**Keywords:** *program budgeting, public performance, public finance reform.*

122 Cet article est un produit du projet de recherche sur le budget de programme mené par CLEAR AF/ CESAG, avec l'appui du Programme d'Appui aux Centres d'Excellence Régionaux de l'UEMOA (PACER- UEMOA). Le projet vise à cerner les leviers de la mise en œuvre de la réforme du budget-programme dans l'espace UEMOA. Il analyse la cohérence des directives, leur appropriation par les parties prenantes, les facteurs de succès de la réforme, ainsi que son efficacité dans la budgétisation des priorités des Etats.

## Introduction

Historiquement apparue dans les États occidentaux, la recherche de performance dans le management public s'est étendue au monde entier avec la montée en puissance du New Public Management<sup>1</sup>.

En écho à cette tendance, les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), une union créée en 1994 et liant huit pays ouest africains partageant le Franc CFA afin de créer un espace économique partagé et harmonisé, se sont convertis à la gestion performancielle des finances publiques<sup>2</sup>. Les modalités de cette gestion budgétaire axée sur la performance y sont définies par une série de directives qui font de la budgétisation par programme l'instrument managérial de l'État et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) son instrument juridique<sup>3</sup>.

En dépit de l'importance accordée à cette réforme, des difficultés de mise en œuvre apparaissent. En témoignent les reports successifs du basculement au budget de programme d'abord fixé à 2012, puis à 2017, enfin 2019. Les niveaux d'avancement de la réforme laissent penser que les huit pays membres de l'UEMOA ont progressé de manière différenciée<sup>4</sup> (CABRI, 2013). En effet, la réforme dernière pose le défi de la modernisation de la gouvernance financière publique et de l'État par le biais du budget de programme qui s'inscrit dans le prolongement d'une série d'autres réformes de l'État. En effet, au sein de l'UEMOA, il a existé une première génération de directives des finances publiques adoptées à partir de 1997<sup>5</sup>; lesquelles ont précédé celles relatives à la loi de finances et au règlement général sur la comptabilité publique. Par la suite, les

<sup>1</sup> M. BOUVIER, A. BARILARI, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2010, p. 10. M. BOUVIER, « Un monde en transition : nouvelle gouvernance financière publique et nouveau contrat social » in N. MEDE (dir.), *La LOLF dans tous ses états*, Actes du colloque national, Abomey-Calavi, Centre des publications universitaires de l'Université d'Abomey-Calavi, 2015, p. 7.

<sup>2</sup> Cf. N. MEDE, « Réflexions sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'UEMOA », *Afrilex*, juin 2012, p. 8.

<sup>3</sup> Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), *Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA*, accès le 10 août 2020, sur le site [www.uemoa.int/fr/directive-ndeg012009cmuemoa-portant-code-de-transparence-dans-la-gestion-des-finances-publiques-au](http://www.uemoa.int/fr/directive-ndeg012009cmuemoa-portant-code-de-transparence-dans-la-gestion-des-finances-publiques-au).

<sup>4</sup> Collaborative African Budget Reform Initiative (CABRI), *Performance and program-based budgeting in Africa. A status report*, Pretoria, GIZ, 98p.

<sup>5</sup> C. H. SOUMARE, *Avant-propos* in N. MEDE, *Finances publiques*, Dakar, L'Harmattan, 2016, p.15.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

directives relatives à la nomenclature budgétaire de l'État, au plan comptable de l'État et au tableau des opérations financières de l'État ont été adoptées, puis en 2000, la directive portant code de transparence dans la gestion des finances publiques fut également adoptée. L'application de cette première génération de directives s'est faite dans des environnements nationaux différenciés, suscitant le besoin d'établir un cadre harmonisé pour mieux répondre aux impératifs d'une union économique et monétaire régionale.

C'est ainsi qu'à partir de 2009 a été adopté le nouveau cadre harmonisé des finances publiques composé de six directives. Il s'agit en l'occurrence de la directive portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, la directive relative aux lois de finances, la directive portant règlement général sur la comptabilité publique, la directive portant nomenclature budgétaire de l'État, la directive portant plan comptable de l'État et la directive portant tableau des opérations financières de l'État<sup>6</sup>. Ce nouveau cadre a pris en compte les récents outils de gestion des finances publiques sous-tendant le New Public Management en mettant un accent particulier sur la *transparence, l'information du citoyen et l'efficacité de la dépense publique*. Il a été ensuite complété au niveau local par la directive portant régime financier des collectivités territoriales adoptée en juin 2011.

Cet ensemble de directives encourage les États à s'inscrire dans une démarche d'amélioration qualitative de la gestion de leurs finances publiques en passant d'une budgétisation axée sur les moyens à une budgétisation fondée sur la performance et les résultats. Il s'agit alors de faire mieux avec moins de moyens dans une quête permanente de la performance en respectant la règle des quatre 'E' : efficacité, efficience, économie et environnement. Cette performance passe par l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, la discipline budgétaire et la transparence et le contrôle de l'exécution des lois de finances. En d'autres termes, la réforme requiert l'adoption d'une approche managériale héritée de l'entreprise privée<sup>7</sup> par les gestionnaires des finances publiques. L'articulation de cette logique managériale à celle de la gouvernance d'État, et/ou l'encastrement de ces outils dans la dynamique et le mode de fonctionnement de l'administration publique constituent en soi un enjeu.

<sup>6</sup>N. MEDE, *Finances publiques*, Dakar, l'Harmattan, 2016, p.26

<sup>7</sup>N. MEDE, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », *RFFP*, n°135, 2016, p.7.

Une double interrogation nait de ce constat. Compte tenu du contexte originel d'une telle réforme, existerait-il des incohérences entre les outils proposés et le mode de fonctionnement de l'État ? En d'autres termes, les modalités de déploiement de ces outils au sein de l'administration publique ouest-africaine restent-elles cohérentes avec la finalité managériale qui sous-tend au départ leur « greffe » dans ladite administration ? Par ailleurs, y a-t-il une incohérence de ces directives avec les autres réformes complémentaires devant concourir à la modernisation de l'État ?

Le présent article se propose d'apporter quelques éléments de réponses à ces questions en analysant les innovations introduites par la réforme, mais également les défis de l'introduction et l'application d'un cadre de réforme. Nous parlerons de cohérence interne lorsqu'il s'agit d'analyser l'articulation entre les éléments propres à la réforme (outils, acteurs, mode de fonctionnement administratifs) et de cohérence externe, pour analyser l'articulation des composantes de la réforme avec celles d'autres réformes, et de manière plus large la gouvernance de l'État. La démarche consiste donc à confronter les dispositions contenues dans les directives avec la logique immanente à la gestion axée sur les résultats. L'analyse porte sur le contenu et l'esprit des textes des directives, ainsi que des supports de vulgarisation développés par la Commission de l'UEMOA et les États. Elles s'appuient entre autres sur les données recueillies auprès de professionnels du budget et des parlements, au cours d'une table ronde organisée les 20 et 21 mars 2019 par Center for Learning on Evaluation and Results pour l'Afrique francophone (CLEAR AF).

L'article est divisé en deux sections. La première aborde les questions d'incohérences internes (I) en examinant plus spécifiquement la place du contrôle et du responsable de programme dans le dispositif. La seconde tourne autour des incohérences externes (II) en s'intéressant à l'articulation entre la réforme des marchés publics et de la comptabilité des matières et la réforme budgétaire.

## I. LES INCOHERENCES INTERNES A LA REFORME BUDGETAIRE DANS L'ESPACE UEMOA

Hudon et Mazouz rappellent que « *les discours cherchant à justifier les réformes administratives partagent un socle commun construit sur trois principes directeurs globalement endossés par les réformateurs administratifs : la reddition de compte (qui se décline selon les trois grands préceptes de transparence, de responsabilité et d'imputabilité), l'optimisation des*

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

*moyens et des ressources disponibles (dont la notion d'efficacité agit comme porte-étendard) et la qualité des services aux citoyens (population et entreprises) »<sup>8</sup>. A cet effet, la budgétisation axée sur les résultats procède d'une conception renouvelée des finances publiques qui, pour répondre aux trois principes directeurs précités, réforme le contrôle de l'action publique, ainsi que la responsabilisation des acteurs. Les modalités pratiques de ce contrôle et de cette responsabilisation doivent être analysées à la lumière des finalités de la réforme, pour mettre en lumière les logiques contradictoires, les intentions et stratégies des acteurs ainsi que les formes de sa réappropriation d'un contexte à un autre, pour ensuite poser un diagnostic sur les incohérences internes de la réforme. Est entendu par incohérence le défaut d'articulation ou l'effet pervers des éléments d'une politique ou entre plusieurs politiques. Comme le rappelle Foster, les facteurs de cohérence/incohérence d'une politique peuvent être analysés à partir de ses objectifs (explicites et implicites) ou des instruments utilisés<sup>9</sup>.*

Le système de contrôle des finances publiques est à la base multiforme<sup>10</sup>. Cependant, dans l'espace UEMOA, il se diversifie et se complexifie davantage avec la réforme budgétaire. Il comprend un contrôle *a priori* et un autre *à posteriori*. De manière spécifique, le contrôle *a priori* est un contrôle interne, un contrôle administratif exercé par des agents ou organes relevant organiquement ou fonctionnellement de l'administration ou plus généralement de l'exécutif. En plus du traditionnel contrôle de régularité, émergent des contrôles destinés à apprécier la qualité et les résultats obtenus par les administrations publiques. Comment expliquer cette complexification du contrôle dans le cadre de la réforme ? Cette

<sup>8</sup> P. A. HUDON et B. MAZOUZ, « Le management public entre 'tensions de gouvernance publique' et 'obligations de résultats' : vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique », *Gestion et management public*, Vol. 3, N°2, 2014, P.9.

<sup>9</sup> J. FORSTER, La cohérence des politiques : une nouvelle approche des relations Nord-Sud, *Annuaire suisse de politique de développement* (2000), [En ligne], mis en ligne le 15 août 2012, consulté le 07 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/833>

<sup>10</sup> Il existe différents types de catégories de contrôle des finances publiques : la catégorie basée sur le critère du moment de contrôle (contrôle *a priori*, contrôle en cours d'exercice budgétaire, contrôle *a posteriori*) ; la catégorie suivant le critère de l'organe de contrôle qui est la catégorie retenue par le cadre harmonisé de 2009 (contrôle interne, contrôle externe) ; et la catégorie relative au critère de la finalité du contrôle (contrôle de conformité, contrôle de performance, et le contrôle d'opportunité).

complexification du contrôle est-elle cohérente avec la finalité poursuivie ?

Notre hypothèse est que la réforme budgétaire est mise en œuvre dans un contexte marqué du sceau d'une culture de la défiance (A) qui se manifeste par l'aménagement d'un contrôle financier revigoré (B) ainsi que l'illisibilité du responsable de programme (C). En cela, elle semble s'inscrire dans une logique contradictoire à celle qui a présidé à sa genèse dans les espaces culturels anglo-saxons.

## A. L'ancrage du budget de programme dans un contexte culturel de défiance

La défiance peut être traduite comme un déficit de confiance<sup>11</sup>, celle-ci étant « *la condition d'une personne, d'un groupe ou d'une institution à un moment et en un lieu donnés, (...) dont la connaissance permet d'anticiper avec un degré plus ou moins élevé d'incertitude leur devenir ou leur réaction ou comportement dans telle ou telle situation* »<sup>12</sup>. La confiance varie dans le temps et peut passer d'un niveau extrême à la confiance négative, c'est-à-dire la méfiance ou défiance c'est-à-dire une condition dans laquelle le défi s'ajoute à la méfiance<sup>13</sup>. Faire défiance consiste alors à examiner un interlocuteur, une institution ou un « objet » avec réticence ou prévention. La confiance étant, selon Ziegler Albert (2003) « *la tentative de parvenir, dans un monde incertain, à la certitude qui nous permet d'agir* »<sup>14</sup>, la défiance consiste alors à *imaginer* la possibilité d'une déception, d'où la prudence ou d'une tromperie, d'où le soupçon.

A l'image de la confiance, la défiance est polymorphe. Elle peut être institutionnelle, interpersonnelle ou personnelle<sup>15</sup>. Elle est institutionnelle lorsqu'elle se rapporte aux organisations. Un de ces aspects est le *Public Faith* qui selon Jean-Marie Thiveaud, constitue l'enjeu des débats sur la séparation des pouvoirs en mettant en jeu la relation entre État et société, gouvernants et gouvernés. Suivant le

<sup>11</sup> F. DRESS, *Confiance-Défiance*, Rapport OCQD, Paris, 2018, P.2.

<sup>12</sup> J-M SERVET, « *Le Chapeau* », in P. BERNOUX, J-M SERVET (dir.), *La construction sociale de la confiance*, Paris, Montchrestien, 1997, p.25.

<sup>13</sup> E. D. AGBODJAN, *Pour une recherche sur les interdépendances entre microfinance, confiance et reconstruction postconflit : regard sur la reconstruction du Rwanda depuis 1994*, Mémoire de DEA, Université de Genève, 95p.

<sup>14</sup> A. ZIEGLER, « *La confiance* », *Susciter la confiance*, in A. ZIEGLER et al., *Foi et économie*, 2003, p5.

<sup>15</sup> R. C. MAYER, J. H. DAVIS, & F. D. SCHOORMAN, An integrative model of organizational trust, *Academy of Management Review*, 1995, n°20, 709-734.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

domaine d'application, on peut alors parler de confiance ou défiance sociale, démocratique, envers les autorités politiques etc.

La gestion performancielle des finances publiques se nourrit fondamentalement aux sources comportementales de la confiance. En effet, la gestion participative par objectifs ou résultats<sup>16</sup> repose sur la promesse aux individus que la réalisation de leurs aspirations personnelles pourra se faire dans le cadre de la performance organisationnelle. Pour Gélinier par exemple, les clés d'une telle gestion participative sont l'aptitude à découvrir et à innover, l'adaptation à la concurrence et la confiance. Pour réussir une telle gestion, « il faut être pénétré d'une profonde confiance dans les ressorts de la nature humaine, dans son aptitude à découvrir des solutions utiles et à tirer enseignement de l'expérience. »<sup>17</sup>. La planification participative pluriannuelle en est ainsi un outil lorsqu'elle parvient à arrimer les attentes sur le futur avec les actions au présent en créant ainsi « *la confiance collective dans l'avenir (qui) garantit le présent de la communauté et la rend possible* »<sup>18</sup>. Sur la base de ces attributs de la confiance, la nouvelle gestion financière publique va reposer sur des postulats simples : faire confiance aux responsables, en allégeant « *les contrôles a priori traditionnellement exercés sur les dépenses publiques et qui constituaient un facteur important dans les lenteurs observées dans l'exécution des programmes et projets publics* »<sup>19</sup>. En contrepartie de cette mise de confiance, l'accent est mis « sur un contrôle *a posteriori* mieux organisé et renforcé qui permettrait, à terme, de limiter les contrôles *a priori* au profit des contrôles *a posteriori* »<sup>20</sup>.

L'expérience anglosaxonne de la gestion budgétaire par la performance a beaucoup inspiré le législateur organique français dans la conception et la rédaction de la LOLF française de 2001. Mais une différence majeure entre ces pays européens réside dans le socle de confiance sur lequel fonctionne l'administration. Alain Peyrefitte (1995), en opposant le mercantilisme français au mercantilisme anglais et hollandais, relève le fait que la défiance soit

<sup>16</sup> A travers la gestion participative par objectif, on estime qu'en permettant aux individus de poursuivre leurs fins à travers celles de l'entreprise on atteint un niveau élevé de motivation et donc des résultats plus significatifs.

<sup>17</sup> A. PEYREFITTE, *La société de confiance*, Odile Jacob, Paris, octobre 1995, p.383

<sup>18</sup> L. GILLARD, « *Un cas de construction sociale de la confiance : les lettres de change dans les foires de Lyon au XVIème siècle* », *La construction sociale de la confiance*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 153.

<sup>19</sup> Décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (Car-GBAR) au Bénin.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

dans le premier une maxime de gouvernement alors que dans le deuxième la confiance au négoce était de mise<sup>21</sup>. La France semble être caractérisée par la défiance ascendante et descendante dans la vie publique et l'aménagement des institutions et des mécanismes publics à l'avenant.

Le nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA est fortement imprégné de la dynamique française. Les pays membres de l'UEMOA, en raison de leur passé colonial, ont un héritage juridique, institutionnel et budgétaire qui est fortement teinté de francité<sup>22</sup>. Au-delà de cette logique d'importation, la réforme a été lancée dans un contexte de débat récurrent sur les tares de l'État et de l'administration publique africaine qui seraient caractérisées par le déficit de compétences<sup>23</sup>, la corruption<sup>24</sup> ou ce que les chercheurs appellent le néopatrimonialisme<sup>25</sup>, malgré les critiques plus récents face à ce concept<sup>26</sup>. Or, comme le rappellent des travaux en psychologie sociale et en science politique, les causes de la dyade défiance/confiance peuvent provenir des perceptions que l'on a de la compétence, de la bienveillance, de l'intégrité, de l'identité et des valeurs partagées de quelqu'un ou quelque chose, ainsi que des perceptions des contextes et des structures (par exemple les règlements) qui encourageraient cette personne ou cette chose à se comporter d'une manière qui la rend digne ou non de confiance. Dans le climat de méfiance de l'administration publique, nous assistons alors à un contrôle *a priori* plutôt revigoré au lieu de son allègement. On a ainsi l'impression que les contrôles financiers et budgétaires en vigueur dans l'espace UEMOA soient, pour le moins,

<sup>21</sup> A. PEYREFITTE, *La société de confiance*, Paris, Odile Jacob, 1995, 556 p.

<sup>22</sup> M. MAMDANI, *Citoyen et sujet : l'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Karthala, 2004. Voir aussi J. F. BAYART, (Ed.), *La criminalisation de l'État en Afrique*, Paris, Eds Complexe, 1997 et B. BADIE, *L'État importé, Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

<sup>23</sup> P. QUENTIN, (Ed.), *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, Karthala, 2005.

<sup>24</sup> G. BLUNDO ET J.P.O (DE) SARDAN, *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers ( Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Apad-Karthala, 2007.

<sup>25</sup> J-F MÉDARD, (dir.), *États d'Afrique noire. Formation, mécanisme et crise*, Paris, Karthala, 1991, 405 p.

<sup>26</sup> G. ERDMANN, & U. ENGEL, (2007), Neopatrimonialism Reconsidered : Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 45, N° 1, 2007, pp. 95-119.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

en retrait avec les exigences logiques d'une gestion budgétaire axée sur les résultats, de façon orthodoxe.

## B. Un contrôle financier revigoré

Le contrôle financier est un contrôle interne, un contrôle administratif. Il désigne le contrôle de l'administration sur ses propres activités financières. Le contrôle financier se traduit par un contrôle hiérarchique ou organique exercé par des corps et des organes de contrôle spécialisés. Il peut être mis en œuvre *a priori*, c'est-à-dire préalablement à l'exécution d'une opération financière publique, concomitamment à son exécution ou *a posteriori*. Les contrôles administratifs *a priori* surviennent avant l'exécution des opérations financières publiques<sup>27</sup>. Ils sont assurés par des organes internes à l'administration et portent essentiellement sur les actes de l'ordonnateur de crédits. L'institution de ces contrôles en amont de l'accomplissement des opérations financières vise à sécuriser de façon préventive la chaîne d'exécution. Les contrôles *a priori* sont effectués par deux acteurs : le contrôleur financier et le comptable public.

Dans l'optique de la gestion budgétaire axée sur la performance, le système de contrôle donne une place plus importante à l'efficacité et à l'efficacités dans l'utilisation des ressources publiques. En tout état de cause, l'esprit qui fonde la réforme budgétaire en matière de contrôle se base sur un contrôle *a posteriori* mieux organisé et renforcé qui permettrait à terme de limiter les contrôles *a priori* au profit des contrôles *a posteriori*. Cette dynamique qui émane de la gestion budgétaire axée sur la performance fait dire à Michael Ruffner qu'il s'agit du « *passage d'un contrôle ex ante à un contrôle ex post* »<sup>28</sup>. Cette logique signifie que les contrôles exercés par le contrôle financier devraient être effectués en fonction des risques liés à la nature de la dépense et aux pratiques des ordonnateurs.

En lieu et place d'un contrôle systématique et exhaustif, il devrait être privilégié une expertise ciblée par sondage selon l'essence de la réforme. Selon cette logique le contrôle financier devrait perdre de sa superbe influence dans la chaîne d'exécution des

<sup>27</sup> Cf. Section 2, Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques : « Le contrôle *a priori* est une vérification avant le fait des activités administratives ou financières ; le contrôle *a posteriori* est une vérification après le fait ».

<sup>28</sup> M. RUFFNER, J. SEVILLA, « Modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n°2, 2004, p. 142.

dépenses publiques dans un souci de célérité financière. La contreperformance financière doit être substituée par « *un allègement des contrôles a priori traditionnellement exercés sur les dépenses publiques et qui constituent un facteur important dans les lenteurs observées dans l'exécution des programmes et projets publics* »<sup>29</sup>. L'une des idées maîtresses de la gestion budgétaire axée sur la performance veut que les contrôles *a posteriori* soient valorisés concomitamment avec le desserrement des contrôles *a priori*.

La primauté accordée aux résultats au détriment des moyens, implique une plus grande autonomie accordée au responsable de programme dans sa liberté de gestion. Cela va dans le sens d'une responsabilisation des ordonnateurs et des responsables de programme, qui doivent pouvoir recevoir une sanction positive ou négative au titre des résultats de leur gestion.

Si l'on met dans une balance cette logique du contrôle avec certaines parties des directives du cadre harmonisé, on se retrouve au cœur d'une logique contradictoire. On assiste à une montée en puissance du contrôle financier qui acquiert grâce aux directives de 2009, un quasi statut dans le nouveau cadre harmonisé des finances publiques, avec des compétences bien définies assorties d'un système de responsabilité<sup>30</sup>. Les textes confèrent au contrôleur financier et à ses délégués un important pouvoir de contrôle *a priori*, un droit de *veto* positif. En effet, « *tous les actes des ordonnateurs portant engagement des dépenses* » et « *toute ordonnance de paiement* » doivent revêtir « *la signature du contrôleur financier ou de son délégué* »<sup>31</sup> à peine de nullité des actes d'engagement ou d'ordonnancement<sup>32</sup>. Loin d'être un contrôle par sondage, basé sur l'appréciation des risques, l'obligation de visa délivré par le contrôle financier concerne la totalité des actes d'engagement et d'ordonnancement.

En plus du contrôle de régularité<sup>33</sup> qui peut engager sa responsabilité personnelle<sup>34</sup>, le contrôle financier apprécie aussi les

<sup>29</sup> Décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats (CAR-GBAR) au Bénin.

<sup>30</sup> Section 2 de la directive portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

<sup>31</sup> Art. 88 paragraphe 2 et 4 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>32</sup> Art. 88 paragraphe 4 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>33</sup> Ce type de contrôle consiste en une : bonne imputation de la dépense, disponibilité de crédits, application du droit financier, conformité aux autorisations parlementaires.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

« conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques »<sup>35</sup>. La formulation du texte permet un contrôle de l'opportunité de la dépense publique, envers et contre l'autonomie gestionnaire de l'ordonnateur ou du, responsable de programme. Toutefois, les textes prévoient une exception en disposant : « le contrôleur financier adapte dans les conditions prévues 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>36</sup>. Cet assouplissement induit que le contrôle financier peut être allégé si l'ordonnateur donne des gages de bonne gestion financière. Le contrôleur financier et ses délégués restent, *a priori*, maîtres de l'appréciation de la qualité et de l'efficacité de la gestion de l'ordonnateur.

Dans le même sens, le contrôle *a priori* est renforcé par les compétences du comptable public contenues dans les articles 26 et 50 de la directive portant règlement général sur la comptabilité publique. Le comptable public, en particulier le comptable denier ou valeur, avant de s'exécuter sur une opération d'encaissement ou de décaissement procède aux contrôles de régularité interne et externe des dossiers transmis par l'ordonnateur<sup>37</sup>. Lorsque la régularité interne et externe n'est pas avérée, notamment en matière de dépense, le comptable refuse son visa pour le paiement<sup>38</sup>. Il peut être réquisitionné par l'ordonnateur, sauf exception des hypothèses d'indisponibilité de crédits, d'absence de justification de service fait ou lorsque le paiement n'est pas libératoire<sup>39</sup>.

L'obstacle du défaut de visa du comptable public devient alors infranchissable pour le responsable de programme. Ce qui donne l'impression que ce dernier devient illisible face à un contrôle *a priori* prégnant et itératif.

---

<sup>34</sup> Art.92 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>35</sup> Art. 88 al. 3 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>36</sup> Art. 91 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>37</sup> Art. 26 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>38</sup> Art. 50 al. 1 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>39</sup> Art 50 al. 4 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.

## C. L'illisibilité du responsable de programme

Le responsable de programme, nouvel acteur dans la gestion performancielle des finances publiques, coordonne la mise en œuvre du programme dont il a la charge. Face à l'autonomie gestionnaire qui lui est reconnue et promue par le nouveau cadre harmonisé des finances publiques, il est aux prises avec la rigidité des autres acteurs notamment l'ordonnateur et le comptable public qui maintiennent encore leur place dans la chaîne budgétaire. Cette situation se pose également avec la question des indicateurs de performance.

### 1. *Le responsable de programme face à la permanence de l'ordonnateur et du comptable*

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 : l'ordonnateur et le comptable public<sup>40</sup>. Cette disposition loge l'ordonnateur et le comptable public dans des positions de choix dans la chaîne d'exécution de la loi de finances, et semble faire l'impasse sur le responsable de programme, acteur matriciel de la nouvelle gestion des finances publiques. Cet écartement du responsable de programme s'aperçoit aisément au parcours de la directive portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA<sup>41</sup>. Le responsable de programme se trouve ainsi éclipsé dans son existence et dans ses fonctions par l'ordonnateur d'une part et se heurte au comptable public d'autre part.

Ils sont nommés par ou sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent pour la gestion des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique. La prééminence adjugée à la performance implique nécessairement une autonomie conséquente octroyée au responsable de programme : autonomie sur la gestion des ressources financières, humaines et sur la programmation des activités de mise en œuvre du programme budgétaire<sup>42</sup>.

Comme le souligne Michel Bouvier, « *considérable dans le principe, la place du responsable de programme est moins affirmée dans la*

<sup>40</sup> Art. 4 de la Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

<sup>41</sup> Cette directive ne fait nulle part mention du responsable de programme, ni en tant qu'ordonnateur ni pour le moins en tant qu'acteur clé dans la chaîne budgétaire.

<sup>42</sup> N. MEDE, « *Rapport introductif. La LOLF : scénarios pour aujourd'hui* », in N. MEDE, *La LOLF dans tous ses états*, Abomey-Calavi, CPU, 2015, p. 31.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

*pratique* »<sup>43</sup>. Le législateur communautaire dans la Directive relative aux lois de finances reste réticent à faire systématiquement du responsable de programme un ordonnateur. Le soin est laissé à l'acte de nomination du responsable de programme de préciser si celui-ci jouit de la qualité d'ordonnateur délégué « *le cas échéant* »<sup>44</sup>. Cependant, tous les textes de transposition<sup>45</sup> de ladite directive n'ont conservé que cette formulation qui laisse place à des interprétations diverses. L'expression « *le cas échéant* » donne lieu à deux interprétations possibles. La première veut dire que le cumul des fonctions de gestionnaire de crédits et d'ordonnateur revient aux dispositions de l'acte de nomination du responsable de programme. Ainsi, dans le cas où ce dernier ne précise pas cette éventualité, la compétence du responsable de programme est restreinte à celle d'un gestionnaire de crédit.

En effet, le *program budgeting* reconnaît au responsable de programme la responsabilité de pilotage du programme dont il a la charge. Ce pilotage, dans le contexte de la recherche de performance exige de la part du responsable de programme, entre autres, la détermination des objectifs spécifiques, l'affectation des moyens, la coordination des actions nécessaires à l'atteinte des résultats. Il va sans dire que ce gestionnaire a besoin d'exercer ses compétences dans un cadre autonome. La permanence de l'ordonnateur rendrait sans doute inefficace sa gestion, du moins étoufferait la liberté gestionnaire du responsable de programme dans la mise en œuvre des actions et stratégies nécessaires à l'atteinte des résultats escomptés.

La seconde interprétation est celle qui tient le responsable de programme pour ordonnateur délégué par principe. L'acte de nomination vient confirmer cette attribution. Cette interprétation s'accorde plus commodément avec « *les exigences de la responsabilisation des acteurs et de déconcentration de la fonction d'ordonnateur qui sont*

<sup>43</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN et J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 15<sup>e</sup> éd., 2016-2017, p. 464.

<sup>44</sup> « *Les responsables de programme sont nommés par ou sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme, en application des articles 15, 67 et 70 de la présente Directive* » Art. 12 al. 1 de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA.

<sup>45</sup> République du Bénin, Loi organique relative aux loi de finances, article 16, par exemple.

*immanentes à la gestion axée sur la performance* »<sup>46</sup>. À titre comparatif, le décret français portant règlement général sur la comptabilité publique précise que les responsables de programme « *doivent avoir la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaires de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire* »<sup>47</sup>.

Au demeurant, le responsable de programme reste limité dans son autonomie de gestion. S'il est appelé à gérer l'affectation des moyens mis à sa disposition, le responsable de programme n'a pas la faculté de gérer les ressources humaines comme il l'entend pour l'atteinte des résultats, au regard de l'organisation des emplois dans les pays membres de l'UEMOA. Le recrutement de personnel, sa notation et son licenciement, restent des compétences du ministre de la fonction publique, du moins du premier responsable de la structure. En effet, la ressource humaine est un aussi un moyen important, dont l'affectation efficace, ne permettrait d'obtenir de meilleurs résultats<sup>48</sup>.

De même que la permanence de l'ordonnateur met le gestionnaire de programme en situation ambiguë, celle du comptable n'en est pas moins une entrave. Le comptable public, l'autre acteur de la chaîne d'exécution et collaborateur du responsable de programme semble bien positionné comme un *gendarme*, alors qu'il devrait être un partenaire de gestion managériale. Scélérosé dans la marotte d'un contrôle de régularité et de légalité, le comptable, du moins le contrôle budgétaire et comptable ne sont pas un catalyseur de l'efficacité des actions du responsable de programme dans l'exécution de son programme.

L'article 26 de la Directive portant règlement général sur la comptabilité au sein de l'UEMOA explicite les contrôles que les comptables « *sont tenus d'exercer* », avant de régler toute dépense exécutée par un ordonnateur. Despotique et mécanique, le contrôle traditionnel du comptable peut constituer une «  *pierre d'achoppement* »

---

<sup>46</sup> N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *Afrilex*, 2<sup>e</sup> numéro spécial, juin 2012, p. 12-13, accessible à l'adresse <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf>.

<sup>47</sup> Art. 73 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, cité par E. TONI, « La performance : fondement ou alibi des directives de l'UEMOA de 2009 ? », Actes colloque ENAM, du 18 et 19 juin 2013, p. 10.

<sup>48</sup> J. R. BLONDAL, « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 2, n°4, 2003, p. 17, cité par N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *op. cit.*, p. 22.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

à la flexibilité putative des compétences du responsable de programme<sup>49</sup>. Tout contrôle non concluant donne lieu à un refus de visa de la part du comptable. Cette situation quoique préventive, remet en cause la liberté du responsable de programme dans l'allocation des ressources pour la mise en œuvre du programme. Le gestionnaire de programme se trouve ainsi face à la résilience du comptable public, et risque d'être moins performant, en présentant des résultats inefficaces dans le *timing* approprié.

La nouvelle gestion financière fondée sur une large autonomie de gestion des acteurs, instaure une chaîne de responsabilités, au sein de laquelle se rencontrent les différents acteurs financiers. Empruntant au management privé, la gestion par la performance est « *un mode intégré et concerté de management (...)* »<sup>50</sup>, au cœur duquel apparaît le dialogue de gestion entre les acteurs. Ce dialogue met donc le responsable de programme en situation de relation fonctionnelle avec non seulement les acteurs de la phase administrative de l'exécution des dépenses mais aussi avec le comptable public. Ce dialogue vise à éviter au maximum les goulots d'étranglement qui pourraient subvenir dans la réalisation des activités découlant des programmes.

Si le responsable de programme « *peine à trouver sa place dans la nouvelle architecture des responsabilités* »<sup>51</sup>, il est de même pour son appréhension des indicateurs de performance.

## ***2. Le responsable de programme au prisme des indicateurs de performance***

La gestion budgétaire par la performance confère aux responsables de programme un certain nombre d'outils managériaux pour la mise en œuvre des programmes. « *A ces programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus. Ces résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance*<sup>52</sup> élaboré en fin de gestion par les ministères et institutions constitutionnelles concernés »<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *op. cit.*, p. 24.

<sup>50</sup> Décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats au Bénin, p. 10.

<sup>51</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques, op.cit.*, p. 464.

<sup>52</sup> Le « *rapport annuel de performance est élaboré par le responsable de programme en fin de gestion. Il est annexé à la LDR présente pour chaque programme les résultats obtenus comparés*

C'est dire donc que les indicateurs de performance sont des outils servant au suivi et à l'évaluation d'un programme budgétaire. En effet, on est en droit de se poser un certain nombre de questions à leur sujet : qu'est-ce qu'un indicateur de programme ? Qui en est le constructeur ? À quoi serviront-ils une fois l'évaluation réalisée ?

À ces diverses questions, la directive relative aux lois de finances reste imprécise. Néanmoins, le guide didactique de la direction relative aux lois des finances (DLF) et le glossaire du cadre harmonisé des finances publiques (CHFP) fournissent quelques éléments de réponses. Le glossaire définit un indicateur de performance dans une longue phrase comme étant la « *représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement et le plus fidèlement possible le niveau de performance d'une institution ou d'un service. Un bon indicateur doit être pertinent (c'est-à-dire spécifique et représentatif), pratique (c'est-à-dire simple, compréhensible, produit annuellement à un coût raisonnable), mesurable et fiable (bien défini en termes méthodologiques, précis, sensible à la réalité mesurée mais non manipulable, enfin, vérifiable)* »<sup>54</sup>.

Deux observations peuvent être portées sur cette définition :

L'objet évalué par les indicateurs et leur caractéristique. Les indicateurs de performance, selon la définition susmentionnée, se veulent être des instruments d'appréciation du niveau de performance d'une institution ou d'un service. Ceci met en jeu les relations *indicateurs de performance-programme* et *programme-politique publique* d'une part et *indicateur de performance-entité administrative*. Le guide didactique de la DLF, quant à lui présente les indicateurs – quantitatifs et/ou qualitatifs - comme étant associé à un programme en vue d'évaluer le niveau d'atteinte des objectifs liés au programme.

En effet, ces outils d'évaluation<sup>55</sup> ne pourront être suffisants pour déterminer la performance d'une institution. Ceci d'autant plus

---

*aux objectifs fixés, les actions développées et les moyens utilisés accompagnés d'indicateurs d'activités et de résultats, ainsi que d'une estimation des coûts des activités ou des services rendus* », F. M. NGOUNMEDJE, « Loi de règlement et contrôle de l'exécution du budget : contribution à l'étude de la pertinence de la loi de règlement dans les États d'Afrique noire francophone », *RAFIP*, n° double 3 & 4, 2018, p. 133.

<sup>53</sup> Article 12 de la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances au sein de l'UEMOA.

<sup>54</sup> Glossaire du Cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, p. 41.

<sup>55</sup> D. M. SOHINTO, « *Les indicateurs de performance vus par un contrôleur des finances publiques* », in N. MEDE (dir.), *La LOLF dans tous ses états*, Abomey-Calavi, CPU, 2015, p. 244.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

que plusieurs programmes<sup>56</sup> peuvent relever des compétences d'une même institution. Ainsi, un indicateur de performance dans la nouvelle gestion des finances publiques est un instrument stratégique utile d'une part à l'évaluation de la triptyque économie/efficacité/efficience<sup>57</sup> et d'autre, à la prise de décision. Le responsable de programme s'emploiera donc à effectuer des réajustements nécessaires grâce aux informations fournies par ces indicateurs de performance, afin de parvenir à la réalisation des objectifs fixés *ex ante*.

L'autre question capitale est celle du concepteur des indicateurs de performance. Le guide didactique de la DLF répond sans ambiguïté à cette interrogation : « *sous l'autorité des ministres dont ils relèvent, les responsables de programme (...) définissent ou révisent les objectifs et les indicateurs de résultats*<sup>58</sup> »<sup>59</sup>. La formulation des indicateurs de performance est à la charge de chaque responsable de programme ; lesquels indicateurs doivent être bien élaborés selon des critères donnés<sup>60</sup>, capables de rendre une image chiffrée réelle et fidèle des résultats obtenus.

Un indicateur est « *un sous-ensemble sélectionné d'éléments informationnels significatifs perçus, traités et représentés dans une optique particulière à la gestion de la performance* »<sup>61</sup>. Il va sans dire que la

<sup>56</sup> Les indicateurs de performance ne peuvent permettre que d'apprécier le niveau de performance atteint dans la réalisation des objectifs associés au programme. Un programme étant un ensemble de crédits destinés à la mise en œuvre d'une action ou d'un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme, selon l'article 12 de la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA.

<sup>57</sup> G. ORSONI, « Les finances publiques à la recherche de leur identité », *RFFP*, n°133, février 2016, p. 4.

<sup>58</sup> L'indicateur de résultats (ou indicateur de produits) n'est qu'un parmi les indicateurs de performance. D'autres indicateurs sont en relation avec le cadre logique d'un programme ; on en distingue les indicateurs d'intrants, les indicateurs d'activité, les indicateurs d'effets, les indicateurs d'impacts... Lire à ce sujet O. METEHOUE, « Les indicateurs de performance vus par un économiste », in N. MÉDÉ (dir.), *La LOLF dans tous ses états*, Abomey-Calavi, CPU, 2015, p. 237 et D. M. SOHINTO, *op. cit.*, p. 247.

<sup>59</sup> Guide didactique de la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances au sein de l'UEMOA, p. 14

<sup>60</sup> D'après la définition du glossaire : pertinent (spécifique et représentatif), pratique (simple, compréhensible, produit annuellement à un coût raisonnable), mesurable et fiable (bien défini en termes méthodologiques, précis, sensible à la réalité mesurée mais non manipulable), enfin, vérifiable. Les critères *SMART*, O. METEHOUE, *op. cit.*, p. 239.

<sup>61</sup> O. METEHOUE, *op. cit.*, p. 236.

formulation des indicateurs de performance requiert une technicité et une expertise particulière<sup>62</sup>. Le gestionnaire de programme devrait donc être en mesure de manipuler les outils et techniques de conception des indicateurs avec aisance. Une étude réalisée sur les États membres de l'UEMOA a remarqué un déficit du « potentiel humain » et une carence des moyens de travail et du système de travail<sup>63</sup>. C'est là une problématique qu'il faut prendre au sérieux, si l'on veut demeurer dans l'esprit de la gestion performancielle.

Au-delà de cette déficience de savoir-faire dans l'élaboration des outils de la réforme budgétaire, deux autres difficultés subsistent. *Primo*, le « système d'information statistique présente des insuffisances au niveau des ressources (humaines et matérielles) et de la méthodologie »<sup>64</sup>. Il s'en déduit une faiblesse dans la collecte des données et dans l'habileté à les traiter. La résultante en est que les informations, intrants de la conception des indicateurs, sont peu fiables et sincères. *Secundo*, la bonne interprétation des données agrégées n'est pas d'avance garantie. C'est pourtant cette interprétation qui éclaire les choix des décideurs politiques. Comme le souligne un auteur, « les indicateurs sont des outils indispensables pour qu'un dirigeant puisse prendre les décisions de pilotage et de gestion de son entreprise »<sup>65</sup>.

Ces écueils relevés entre les directives du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA s'étendent également aux directives qui lui sont postérieures.

## II. LES INCOHERENCES EXTERNES A LA REFORME BUDGETAIRE DANS L'ESPACE UEMOA

Les incohérences relatives aux directives du nouveau cadre harmonisé des finances publiques de 2009 ne sont pas qu'internes. Ces directives présentent, à plusieurs égards, des incohérences avec d'autres directives de l'Union. Pour en rester aux domaines de la commande publique et de la comptabilité des matières, les directives

<sup>62</sup> N. MEDE, « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programmes au Bénin », *Afrilex*, n°4, 2004, p. 83.

<sup>63</sup> N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *op. cit.*, p. 20.

<sup>64</sup> W. LAWANI, *La mise en œuvre du budget programme dans les ministères sectoriels : cas du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche*, mémoire de fin de formation, cycle 1, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, Cotonou, décembre 2003, p. cité par N. MEDE, « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programmes au Bénin », *op. cit.*, p. 84.

<sup>65</sup> D. M SOHINTO., *op. cit.*, p.248.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

relatives aux marchés publics contiennent des dispositions qui semblent aller à contre-sens de la réforme budgétaire (A). Des incohérences avec la directive relative à la comptabilité des matières sont également perceptibles (B).

### A. Les marchés publics contre la réforme budgétaire

La volonté récente d'assainir la gestion juridique et financière des contrats de commande publique n'a épargné aucune nation moderne<sup>66</sup>. En effet, parallèlement à la réforme du cadre de gestion des finances publiques et dans le souci de prendre en compte tous les axes de la gouvernance financière publique, l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine a aussi entamé des réformes dans le secteur sensible des marchés publics. La première phase de cette réforme qui s'est étendue de 2002 à 2005, a conduit à l'adoption de deux directives<sup>67</sup> qui donnent une assise juridique à la réforme. La seconde phase enclenchée quant à elle depuis 2007, a consisté à œuvrer à la transposition desdites directives dans le droit interne des États membres de l'Union. L'Initiative<sup>68</sup> de la Commission de l'UEMOA situait la réforme du système de passation de marchés publics dans l'optique d'une amélioration de la gestion des finances publiques des États membres.

Cependant, le phasage entre la gestion des marchés publics et la réforme budgétaire demeure problématique en raison, d'une part, de l'autonomisation de la commande publique (1) et, d'autre part, de l'« irresponsabilisation » du responsable de programme (2).

<sup>66</sup> A. B. AVAMASSE « La commande publique dans la nouvelle planification financière des collectivités publiques », in N. MEDE (dir.), *Les nouveaux chantiers des finances publiques en Afrique, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, Dakar, L'Harmattan, 2019, p. 541.

<sup>67</sup> L'objectif de cette première phase était de définir les études préparatoires et des actions nécessaires à l'élaboration d'un programme à mettre en place en vue d'améliorer l'efficacité et la transparence des systèmes de passation des marchés publics des États membres de l'UEMOA, pour répondre aux besoins d'une bonne gestion des dépenses publiques. Concernant les directives, il s'agit des directives n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service publics et n°05/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public.

<sup>68</sup> Elle remonte à la Conférence sur la réforme des marchés publics qui s'est tenue à Abidjan en décembre 1998, sous les auspices de la Banque africaine de développement (BAD). Cette Conférence a vu la participation de quelques 33 pays africains, du CCI, du PNUD et de la Banque mondiale.

## 1. L'autonomisation de la commande publique

L'expression « *commande publique* » permet de donner un nom générique à des contrats ayant des caractéristiques communes fondées principalement sur leur régime, mais ne répondant pas aux mêmes montages<sup>69</sup>. Elle sert à caractériser des contrats soumis à des procédures de plus en plus encadrées et fondées sur des principes matriciels communs. C'est une notion englobante qui permet de répondre à la diversité des montages contractuels, à la complexité et à l'illisibilité du droit des contrats administratifs et partant, à l'impératif de sécurité juridique qui doit gouverner cette matière<sup>70</sup>. Les contrats de la commande publique sont ainsi parmi les contrats des personnes publiques, ceux présentant une certaine unité de leur régime de passation et d'exécution<sup>71</sup>.

Le Code des marchés publics et des délégations de service public du Burkina Faso, par exemple, définit la Commande publique comme étant « *toutes les formes d'acquisition de biens, services, prestations au profit des collectivités publiques, à savoir notamment le marché public et la délégation de service public* »<sup>72</sup>. Quant au législateur béninois, il a tenté de définir la commande publique comme l'« *expression employée pour désigner la commande de biens, de services ou de réalisations de travaux par les personnes publiques* »<sup>73</sup>. La doctrine s'accorde généralement aussi bien en droit qu'en économie que les marchés publics, les délégations de services publics et les contrats de partenariat public privé constituent les trois principaux types des contrats de la commande publique<sup>74</sup>. Il s'agit, en réalité, d'une extension du régime des marchés publics à

<sup>69</sup> S. SAMB, *Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone : contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun*, Thèse de doctorat en droit, Université de Bordeaux, 2015, p. 59.

<sup>70</sup> J-M PEYRICAL, « L'émergence du droit de la commande publique », *Le Moniteur-Contrats publics*, n°100, 2010, pp. 29-32.

<sup>71</sup> S. SAMB, *Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone : contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun*, op. cit. p. 57.

<sup>72</sup> Décret n°2008-173 /PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public au Burkina Faso JO, n° 18 du 1er mai 2008, modifié par le décret n° 2012-123/PRES/PM/MEF du 02 mars 2012, JO n° 28 du 12 juillet 2012.

<sup>73</sup> Art 1<sup>er</sup> de la loi n° 2016-24 du 11 octobre 2016 portant cadre juridique de partenariat public privé en République du Bénin.

<sup>74</sup> A. B. AVAMASSE « *La commande publique dans la nouvelle planification financière des collectivités publiques* », in N. MEDE (dir), *Les nouveaux chantiers des finances publiques en Afrique. Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, op. cit. p. 540.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

d'autres types de contrats, les marchés publics étant la catégorie la plus importante des contrats de commande publique.

Le mouvement de fond, tendant vers la modernisation du système de gestion de la commande publique, que connaît la zone UEMOA fait partie intégrante de la réforme globale du cadre de gestion des finances publiques au sein de l'Union. Comme le soulignait Seynabou Samb<sup>75</sup>, la réforme des marchés publics et des délégations de services publics au sein de l'UEMOA se veut un appui à la réforme des finances publiques. La passation des marchés étant le moyen par lequel une bonne partie de ces dépenses s'effectue, les réformes budgétaires au sein de l'UEMOA ont inévitablement englobé une réforme des systèmes nationaux de passation des marchés publics et des délégations de service public. Et plus récemment, la réforme des finances publiques a pris en compte les contrats de partenariat public privé<sup>76</sup>.

Du fait de leur importance dans l'appréciation des questions de finances publiques, on ne peut manifestement pas parler de modernisation de la gouvernance financière publique sans refondre les règles et les procédures de passation des contrats de commande publique. C'est dire donc qu'une relation de dépendance « *objective* » entre la nouvelle gouvernance financière et la commande publique est nécessaire à la bonne marche de la réforme des finances publiques engagée.

Paradoxalement, les contrats de commande publique au sein de l'UEMOA font l'objet d'une architecture institutionnelle et opérationnelle qui les autonomise<sup>77</sup> et les rend, dans une certaine mesure, indépendants du cadre global de la gestion budgétaire. Ainsi, la gestion des contrats de commande publique, notamment la planification, la programmation et la passation, ne s'intègre pas dans la gestion financière et l'exécution budgétaire. Le croisement

<sup>75</sup> S. SAMB, *Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone : contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun, op.cit.*, p. 124.

<sup>76</sup> Depuis plusieurs années, l'UEMOA mobilise les expertises et les moyens pour tenter de rédiger une directive régionale sur le Partenariat Public Privé (PPP) qui viendrait encadrer le régime des PPP dans ses Etats membres. Ce texte, actuellement en phase de validation au sein des instances de l'UEMOA, est confidentiel ; on ne le découvrira que dans quelques mois, lors de son adoption.

<sup>77</sup> Qu'il s'agisse des organes de gestion ou des procédures, ils bénéficient d'une indépendance vis-à-vis du cadre institutionnel et opérationnel de gestion budgétaire. Cf. notamment art. 12 et ss de la directive n°04/2005/CM/UEMOA et art. 4 et 5 de la directive n°05/2005/CM/UEMOA, *op. cit.*

indispensable entre la réforme budgétaire et la gestion des contrats de commande publique se trouve donc hypothéqué. La conséquence, c'est que la procédure de passation et le suivi des contrats de commande publique ne se conduisent pas dans une logique de synergie mais d'autonomie des structures administratives. Au demeurant, un pan très important de la réforme budgétaire est voué à l'échec si la gestion des contrats de commande publique ne s'aligne pas dans la logique d'une gestion axée sur les résultats sous l'autorité du responsable de programme. Il est nécessaire d'ancrer la gestion des contrats de commande publique dans le cadre global de la nouvelle gouvernance financière pour dissiper le syndrome de « l'irresponsabilisation » du responsable de programme dans ce secteur.

## 2. *L' « irresponsabilisation » du responsable de programme*

« L'enjeu majeur pour la mise en œuvre d'une véritable démarche de performance réside dans la capacité de l'administration à développer sa fonction managériale »<sup>78</sup>. La réforme du cadre de gestion des finances publiques se veut une réforme de management qui s'inscrit dans une approche budgétaire managériale reposant sur le responsable de programme. Rappelons que « le passage d'une nomenclature articulée autour des services administratifs (budget de moyens) à une présentation des crédits par programme (budget par objectif) constitue l'objet central de la réforme »<sup>79</sup> conduite par l'UEMOA.

Chaque programme est dirigé par un responsable de programme, chargé de son animation, bénéficiant d'une grande liberté de gestion et responsable de l'atteinte des objectifs fixés<sup>80</sup>. La gestion budgétaire axée sur les résultats repose, en effet, sur un postulat de confiance, et donc d'autonomie des acteurs et principalement du responsable de programme<sup>81</sup>. Ce dernier participe

<sup>78</sup> S. HUTEAU, « La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales. Le projet de Nouvelle Gouvernance du conseil général de la Mayenne », *La Revue du Trésor*, n°6, juin 2007, pp. 581-586.

<sup>79</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, p.14.

<sup>80</sup> Voir art 13 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA. Voir aussi E. M. TONI « La performance : fondement ou alibi des directives de l'UEMOA de 2009 », in N. MÉDÉ (dir), *La réforme de l'Etat au Bénin*, Abomey-Calavi, CPU, 2013, pp. 145-175.

<sup>81</sup> N. MEDE « La LOLF : scénarios pour aujourd'hui », in N. MEDE (dir), *La LOLF dans tous ses états, Rapport introductif*, Abomey-Calavi, CPU, 2015, p. 31.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

pleinement au pilotage de la performance<sup>82</sup>. Certains auteurs le considèrent même comme la clé de la chaîne de préparation et d'exécution du programme, le concepteur, le maître d'œuvre et l'auto-évaluateur.<sup>83</sup> Un tel degré de responsabilité nécessite que le responsable de programme ait la maîtrise de tous les leviers de commande du programme budgétaire dont il est le pilote ; qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines, de la gestion des ressources financières ou de la programmation des activités.

Le pilotage du programme et la mise en œuvre des activités prévues impliquent des opérations d'achat de biens et services et de réalisation de travaux. Curieusement, le cadre institutionnel et opérationnel de gestion des contrats de commande publique écarte entièrement le responsable de programme de la passation et du suivi des contrats de la commande publique. Il est totalement exclu des organes de gestion de la commande publique et n'apparaît même pas une seule fois dans le texte des directives de l'UEMOA relatives aux contrats de la commande publique<sup>84</sup>. En effet, le cadre institutionnel et opérationnel de la commande publique prévoit lorsqu'on aborde les marchés publics, des organes de passation<sup>85</sup>, des organes de contrôle<sup>86</sup> et des organes de régulation<sup>87</sup>. Tous ces

<sup>82</sup> C'est lui qui prépare et présente le projet annuel de performance. C'est également lui qui élabore le rapport annuel de performance soumis à la juridiction financière pour le contrôle de la performance du programme.

<sup>83</sup> Voir notamment N. MÉDÉ « La LOLF : scénarios pour aujourd'hui », *op.cit.* p. 31.

<sup>84</sup> Directives n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005, et n°05/CM/UEMOA du 9 décembre 2005, *op. cit* puis directive n°04/2012/CM/UEMOA relative à l'éthique et à la déontologie dans les marchés publics et les délégations de service public au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine.

<sup>85</sup> Voir art. 12 et s. de la directive n°04/2005/CM/UEMOA, *op.cit.* Il s'agit, au Bénin, de la Personne Responsable des Marchés publics (PRMP), mandataire de l'autorité contractante, qui est assisté de la Commission de passation des marchés publics (CPMP). Art 10 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des marchés publics en République du Bénin.

<sup>86</sup> Voir art. 4 de la directive n°05/2005/CM/UEMOA, *op. cit.* Au Bénin, il s'agit de la Direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP), organe central de contrôle des marchés publics, et de la Cellule de contrôle des marchés publics (CCMP) créée auprès de chaque autorité contractante. Art 14 et 15 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017, *op. cit.*

<sup>87</sup> Voir art. 5 de la directive n°05/2005/CM/UEMOA, *op.cit.* Il s'agit, au Bénin, de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP), organe de régulation de la commande publique. Art 18 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017, *op. cit.*

organes échappent à l'autorité du responsable de programme qui n'a aucune prise sur le système de pilotage des marchés publics.

Or, les contrats de la commande publique et plus exactement les marchés publics occupent une place prépondérante dans la gestion des finances publiques et plus spécifiquement dans la gestion d'un programme budgétaire. En effet, une partie importante des dépenses publiques y est assujettie. Pour montrer que la commande publique absorbe une part non négligeable du budget de l'État, Georg Jadoun<sup>88</sup> dira que « *after salaries everything is procurement* ». Dès lors, il s'agit d'un pan essentiel de la gestion du programme qui échappe d'emblée au responsable de programme ; ce qui emporte son « *irresponsabilisation* » quant à la gestion de ce volet essentiel du programme dont il est le maître d'œuvre. Il est prévu qu'une Personne Responsable du Marché<sup>89</sup> qui reçoit mandat de l'autorité contractante est l'organe responsable de la conduite exclusive des procédures de passation des marchés et d'en assurer le suivi de l'exécution. C'est dire donc que la Personne Responsable du Marché est la seule responsable administrativement, civilement et pénalement de cette activité ; un organe dont l'agenda et le rythme ne sont pas ceux du responsable de programme.

La conséquence de cette exclusion du responsable de programme des contrats de commande publique notamment les marchés publics est que le schéma de la responsabilité managériale du responsable de programme devient une construction hypothéquée : « *Le responsable de programme a des crédits budgétaires, des résultats à atteindre et des objectifs à réaliser. Il lui est assigné des indicateurs de performance et un agenda de réalisation. Il est évalué sur ses performances de programme comme un chef d'entreprise sur les performances de l'entreprise. Mais, à la différence du manager privé, il n'a pas la maîtrise de tous les leviers de commande du programme budgétaire dont il est le responsable : les marchés publics lui échappent* »<sup>90</sup>.

En tout état de cause, comme le souligne Nicaise Médé<sup>91</sup>, on ne peut en demander au responsable de programme que dans la

<sup>88</sup> Cité par L. GUEDJE et A. GODJO « *La commande publique dans la réforme: quelle stratégie, quelles actions ?* », in N. MEDE (dir), *La LOLF dans tous ses états*, Abomey-Calavi, Centre des Publications Universitaires, 2015, p. 215.

<sup>89</sup> Art 12 de la directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005, op.cit. La plupart des Etats membres de l'Union ont adopté l'appellation « Personne Responsable des Marchés Publics » (PRMP).

<sup>90</sup> N. MEDE « *La LOLF : scénarios pour aujourd'hui* », in N. MEDE (dir), *La LOLF dans tous ses états*, op. cit. p. 34.

<sup>91</sup> *Ibid.*

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

mesure où on lui en aura donné ; moins on lui donnera moins on pourra exiger de lui en termes de performance du programme.

## **B. La comptabilité des matières en débats**

Les directives du nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, adopté en juin 2007, comportent d'importantes innovations parmi lesquelles la tenue d'une comptabilité patrimoniale<sup>92</sup> qui doit être alimentée par la comptabilité des matières<sup>93</sup>.

Si la directive relative à la comptabilité publique<sup>94</sup> a fait référence à celle des matières, il n'en demeure pas moins qu'il a fallu attendre trois ans après la série des principales directives du nouveau cadre harmonisé pour voir consacré un texte communautaire spécifique<sup>95</sup> à la comptabilité des matières au sein de l'Union<sup>96</sup>. Ce texte a défini les règles particulières devant régir la gestion du patrimoine non financier de l'État.

La question qui se pose est de savoir si les normes, procédures et institutions spécifiques de gestion patrimoniale publique ainsi élaborées ne constituent pas un autre niveau de réforme supplémentaire des finances publiques. La réponse à cette question doit être nuancée, car si la comptabilité des matières relève de la comptabilité publique<sup>97</sup>, il n'en reste pas moins que la directive qui la régit apporte une plus-value substantielle, voire spécifique au cadre harmonisé existant (1) avec les contraintes qu'elle emporte et auxquelles le responsable de programme doit faire face (2).

<sup>92</sup> Art. 2 de la directive n° 09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant plan comptable de l'Etat au sein de l'UEMOA.

<sup>93</sup> D. M. ADJAHY et W. M. LAWANI, « *La comptabilité publique à l'heure de la constatation des droits et obligations* », in N. MEDE (dir.), *La LOLF dans tous ses états*, Abomey-Calavi, CPU, 2015, p. 149 ; M. B. AKAKPO, *Démocratie financière en Afrique occidentale francophone*, Cotonou, FES, 2015, p. 120.

<sup>94</sup> Art. 2 de la directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général de la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

<sup>95</sup> Il s'agit de la directive n° 03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant comptabilité des matières au sein de l'UEMOA.

<sup>96</sup> S. OUEDRAOGO, « *La comptabilité des matières dans le renouveau des finances publiques au Burkina-Faso* », *Afrilex*, 2019, p. 3, disponible sur <http://afrilex.u-bordeaux4.fr> consulté le 18 janvier 2020.

<sup>97</sup> Ceci est d'autant plus vrai que la comptabilité des matières a déjà été régie par les dispositions des articles 81 à 83 de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

## 1. Une hiérarchie supplémentaire ?

Les acteurs de la comptabilité publique généralement reconnus sont les ordonnateurs et comptables publics chargés de l'exécution des dépenses et recettes budgétaires publiques. Les ordonnateurs constituent l'interface entre l'autorité budgétaire et les comptables publics et ont pour mission de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses publiques<sup>98</sup>. L'organisation de la hiérarchie des ordonnateurs distingue les ordonnateurs principaux, secondaires et délégués.

En ce qui concerne les comptables publics, ils ont « *le monopole de la détention et du maniement des fonds publics* »<sup>99</sup>. Le principal réseau des comptables publics est celui des comptables directs du Trésor qui relèvent de l'administration des finances. Aussi distingue-t-on les receveurs des administrations financières tels que les receveurs des impôts et ceux des douanes publiques<sup>100</sup>.

Le cadre harmonisé des finances de 2009 a reconnu ces différentes hiérarchies d'ordonnateurs et de comptables publics pour l'exécution des dépenses publiques. Mais, le souci d'une meilleure connaissance du patrimoine public des États-membres a conduit le jurislatureur communautaire de l'UEMOA à créer une hiérarchie supplémentaire d'acteurs et de règles de la comptabilité publique à travers la directive n° 03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant comptabilité des matières<sup>101</sup>. Il s'agit principalement d'ordonnateurs et d'un réseau de comptables des matières et d'un corps de règles spécifiques de gestion administrative et comptable des matières ainsi que l'instauration d'un mécanisme distinct de contrôle interne et externe de la gestion des matières.

Les ordonnateurs des matières<sup>102</sup> institués par ce nouveau régime comprennent les ordonnateurs principaux et ceux secondaires. Les membres du Gouvernement, les présidents des institutions constitutionnelles ainsi que les représentants légaux des

<sup>98</sup> H.-M. CRUCIS, *Finances publiques*, Paris, Montchrestien, 2003, p. 169.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>101</sup> Aux termes de l'article 2 de la directive n° 03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant comptabilité des matières au sein de l'Union Economique et Monétaire ouest-africaine, « *la comptabilité des matières est une comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des existants, des biens meubles et immeubles, des stocks autres que les deniers et valeurs* ».

<sup>102</sup> Art. 12 de la directive n° 03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant comptabilité des matières au sein de l'Union Economique et Monétaire ouest-africaine.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

collectivités territoriales et des établissements publics nationaux et locaux soumis aux règles de la comptabilité publique exercent les fonctions d'ordonnateur principal<sup>103</sup>. Ceux-ci peuvent déléguer leurs pouvoirs dans les conditions fixées par les législations nationales<sup>104</sup>. Les ordonnateurs principaux ont sous leur autorité les ordonnateurs secondaires dont ils centralisent les opérations. Le régime des ordonnateurs secondaires est déterminé par les législations nationales sur renvoi de la directive relative à la comptabilité des matières. Ils exercent leurs fonctions dans les postes diplomatiques, les administrations centrales et déconcentrées, ainsi que dans les projets<sup>105</sup>.

Le réseau des comptables des matières comprend les comptables d'ordre des matières<sup>106</sup> et les comptables de gestion des matières<sup>107</sup>. Les comptables de gestion des matières sont soit principaux ou secondaires. Les comptables secondaires des matières rendent compte de leurs opérations comptables à ceux principaux auxquels ils sont rattachés. Les comptables principaux transmettent à leur tour les informations et données comptables résultant de leur gestion aux comptables d'ordre aux fins de leur centralisation dans le cadre de l'élaboration du compte central des matières de l'État<sup>108</sup>.

Les procédures de gestion administrative des matières sont conduites par l'ordonnateur des matières et la commission nationale de réception après avis du comptable des matières. Les procédures de gestion comptable des matières sont essentiellement gérées par les comptables secondaires, principaux et d'ordre suivant les règles particulières aux comptables des matières et les principes généraux de la comptabilité publique. Les règles particulières sont celles relatives à la réception, aux mouvements des matières, à la codification et à l'immatriculation des matières ainsi qu'à l'incompatibilité des fonctions de comptables des matières et des

<sup>103</sup> Art. 13 de la directive n° 03/2012/CM/UEMOA.

<sup>104</sup> Art. 14 de la directive n° 03/2012/CM/UEMOA.

<sup>105</sup> Art. 14 *in fine* du décret n° 2017-108 du 27 février 2017 portant comptabilité des matières en République du Bénin.

<sup>106</sup> Il s'agit des comptables qui assurent la centralisation et la présentation, dans leurs écritures et leurs comptes, des opérations exécutées par d'autres comptables des matières que sont les comptables principaux ou secondaires des matières (Art. 17 de la directive n° 03/2012).

<sup>107</sup> Ce sont les comptables principaux et secondaires des matières qui rendent compte de leurs opérations aux comptables d'ordre.

<sup>108</sup> Art. 18 de la directive n°03/2012.

deniers. Les principes généraux<sup>109</sup> de la comptabilité publique applicables concernent la sincérité<sup>110</sup>, la transparence<sup>111</sup>, la déconcentration de la comptabilité des matières, la séparation des ordonnateurs et des comptables et l'exhaustivité de l'enregistrement des opérations<sup>112</sup>.

Les contrôles de la gestion des matières sont les contrôles généraux des finances publiques retenus par la directive relative aux lois de finances<sup>113</sup>. Il s'agit du contrôle administratif, parlementaire et juridictionnel. Ces contrôles semblent trop généralistes au regard des spécificités de la comptabilité des matières. Par exemple, le régime de la responsabilité des comptables des matières est identique à celui des comptables des deniers en raison de leur appartenance au corps des comptables publics<sup>114</sup>. La spécificité des matières aurait commandé que le régime de responsabilité des comptables des deniers ne soit pas transposé à ceux des matières<sup>115</sup>. En effet, le comptable des matières ne gère pas les deniers, mais plutôt ce que Picard appelle les « denrées »<sup>116</sup>. L'exécution des opérations liées aux mouvements des matières n'obéit pas aux mêmes règles que les opérations financières, celles-ci étant plus complexes que celles-là<sup>117</sup>. Un régime indépendant de responsabilité, à l'image de celui des gestionnaires des deniers, aurait dû être retenu pour les comptables des matières. Ce défaut de distinction opportune procède du cadre harmonisé des finances publiques ouest africaines<sup>118</sup>.

Par ailleurs, la séparation des comptables des matières de ceux des deniers pourrait être source de lourdeurs dans le cadre

<sup>109</sup> S. OUEDRAOGO, « La comptabilité des matières dans le renouveau des finances publiques au Burkina-Faso », art. préc., pp. 13-14.

<sup>110</sup> P. G. SOROK A BOL, « L'apport de la nouvelle comptabilité publique à la gestion des finances publiques au Cameroun », *RAFIP*, n°5, 1<sup>er</sup> sem. 2019, p. 13.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>112</sup> Art. 45 de la directive n° 03/2012/CM/UEMOA.

<sup>113</sup> Art. 74 et suivants de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA ; art. 63 et suivants de la directive n° 02/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant comptabilité des matières au sein de l'UEMOA.

<sup>114</sup> Art. 26 de la directive n° 02/2012/CM/UEMOA ; art. 76 du décret n° 2017-108 du 17 février 2017 portant comptabilité des matières en République du Bénin.

<sup>115</sup> S. OUEDRAOGO, « La comptabilité des matières dans le renouveau des finances publiques au Burkina-Faso », art. préc., p. 27.

<sup>116</sup> J. F. PICARD, *Finances publiques*, Paris, LITEC, LexisNexis, 2009, p. 195, cité par S. OUEDRAOGO, « La comptabilité des matières dans le renouveau des finances publiques au Burkina-Faso », art. préc., p. 27.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> *Ibid.*

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

d'une gestion axée sur les résultats. Dans une logique de cohérence, les comptables des deniers devraient cumuler les fonctions de comptable des matières au lieu d'avoir un autre réseau de comptables des matières.

La logique de performance étant consubstantielle au nouveau cadre harmonisé<sup>119</sup>, l'institution d'une comptabilité des matières ne constitue pas moins une nouvelle contrainte pour le gestionnaire de programme.

## ***2. Une nouvelle contrainte pour le responsable de programme***

Le passage d'une logique de moyens à celle de la performance induite par la nouvelle gouvernance financière reconnaît au responsable de programme<sup>120</sup>, une certaine autonomie de gestion. Sur la base des objectifs fixés par le ministère sectoriel auquel il appartient, « le responsable de programme détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme<sup>121</sup>. Il s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion »<sup>122</sup>. C'est ainsi que le législateur communautaire a conféré au responsable de programme un pouvoir important de gestion dans une approche managériale<sup>123</sup>. L'affectation des moyens en est un aspect déterminant. Les moyens visés sont aussi bien financiers, humains que matériels. Mais, il ne

<sup>119</sup> N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *Droit béninois*, n° 3, 2014, p. 210.

<sup>120</sup> Le responsable de programme est le chef d'orchestre d'une activité ou d'une action devant définir les moyens nécessaires à sa mise en œuvre efficace et en rendre compte. Sur cette question, voir N. MÉDÉ, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », art. préc., p. 235 ; J. R. BLONDAL, « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 2, n° 4, 2003, p. 16 ; G. M. PEKASSA NDAM, « La dialectique du responsable de programme en finances publiques camerounaises : recherche sur les nouveaux acteurs budgétaires », in N. MÉDÉ (dir.), *Les nouveaux chantiers des finances publiques en Afrique, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, op. cit., p. 304.

<sup>121</sup> Aux termes des dispositions de l'article 12 al. 3 de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, le programme est « un ensemble 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 à moyen terme ».

<sup>122</sup> Art. 13 al. 2 de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances au sein de l'UEMOA.

<sup>123</sup> N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », art. préc., pp. 235-236.

peut affecter les moyens s'il n'en a pas la maîtrise. La comptabilité des matières apparaît comme un instrument important de maîtrise des moyens matériels par le responsable de programme. Toutefois, la gestion de cette comptabilité ne lui est pas moins contraignante en sa qualité d'ordonnateur délégué<sup>124</sup> non seulement des deniers mais aussi des matières. Les contraintes liées à la comptabilité des matières dans la mise en œuvre des programmes budgétaires sont à la fois administratives, techniques et financières<sup>125</sup>.

Au titre des contraintes administratives, on note la difficulté de maîtrise, par le responsable de programme, de la gestion comptable des matières et le défi de la qualité des ressources humaines chargées de la gestion de cette comptabilité généralement hostile aux réformes<sup>126</sup>. Car, une gestion irrégulière des moyens matériels peut entraîner sa contre-performance et mettre en cause sa responsabilité.

La difficulté de maîtrise de la gestion comptable des matières par le responsable de programme est principalement due à la création du réseau comptable hiérarchisé des matières. En effet, comme les comptables des deniers, les comptables secondaires des matières exercent leurs fonctions sous l'autorité des comptables principaux suivant le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables qui assure l'indépendance des derniers à l'égard des premiers<sup>127</sup>. Cette hiérarchisation déteint également sur les structures chargées de la comptabilité des matières. On distingue la structure principale de celles secondaires. Ainsi, « *la structure principale assure la gestion des matières qui lui sont confiées, coordonne les activités des structures secondaires qui lui sont rattachées et centralise toutes les opérations de ces dernières* »<sup>128</sup>.

Or, dans le cadre de la gestion par la performance objet de la réforme budgétaire en cours, le responsable de programme bénéficie

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>125</sup> P. ADHEMAR, « Quelques repères sur la mutation en cours des problématiques budgétaires comptables et d'audit dans le secteur public », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 143-147.

<sup>126</sup> T. AZANDOSSESSI et V. O. SOKPIN, « *La comptabilité patrimoniale de l'Etat : enjeux et contraintes* », in N. MEDE, *La LOLF dans tous ses états*, Abomey-Calavi, CPU, 2015, p. 130 ; S. OUEDRAOGO, « La comptabilité matières dans le renouveau des finances publiques au Burkina Faso », art. préc., p. 31.

<sup>127</sup> Art. 8 de la directive n° 03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant comptabilité des matières au sein de l'UEMOA. Voir aussi H.-M. CRUCIS, *Finances publiques, op. cit.*, p. 213.

<sup>128</sup> Art. 7 de la directive n° 03/2012 déjà cité.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

d'une délégation de compétence d'ordonnateur, et partant d'ordonnateur délégué des matières<sup>129</sup> ; toutes choses qui lui permettent de maîtriser les moyens matériels affectés à l'exécution du programme.

Mais, à y voir de près, le principe de la séparation des ordonnateurs et comptables des matières contraste bien avec l'autonomie gestionnaire du responsable du programme et l'article 83 de la Directive portant règlement général de la comptabilité publique. En effet, en sa qualité de « *chef d'orchestre du programme* »<sup>130</sup> et d'ordonnateur délégué, le responsable de programme est le mieux placé pour définir le dosage des moyens les plus efficaces pour mener à bien les activités de son administration<sup>131</sup>. Il lui appartient d'habiliter les agents de la comptabilité des matières, le comptable y compris placés sous lui et leur assigner les objectifs à atteindre<sup>132</sup>. C'est ce qui justifie les prescriptions de l'article 83 al. 1<sup>er</sup> de la Directive sur le règlement général de la comptabilité publique suivant lesquelles « *la comptabilité des matières est tenue par des agents habilités par l'ordonnateur* ». De surcroît, la réforme de la comptabilité des matières implique pour le responsable de programme la nécessité de contrôler la gestion<sup>133</sup> comptable des matières et de ce point de vue, « *il doit normalement valider le compte de gestion du comptable en fin d'exercice comptable* »<sup>134</sup>.

<sup>129</sup> L'article 13 de la directive énonce que l'acte de nomination des responsables de programme « (...) précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées ainsi que les modalités de gestion du programme (...) ». Sur la délégation de compétence d'ordonnateur délégué au responsable de programme, voir N. MÉDÉ, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », art. préc., pp. 12-13 ; G. M. PEKASSA NDAM, « La dialectique du responsable de programme en finances publiques camerounaise : recherche sur les nouveaux acteurs budgétaires », art. préc., pp. 307-308.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 235.

<sup>131</sup> J. R. BLÖNDAL, « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », art. préc., p. 16.

<sup>132</sup> M. B. AKAKPO, *Démocratie financière en Afrique occidentale francophone*, op. cit., p. 120.

<sup>133</sup> Pour SOROK A BOL, « le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en place par un responsable dans son champ d'attributions en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés (y compris les ressources humaines) et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations », voir P. G. SOROK A BOL, « L'apport de la nouvelle comptabilité à la gestion des finances publiques au Cameroun », *RAFIP*, n°5, 1<sup>er</sup> semestre, 2019, p. 24.

<sup>134</sup> S. OUEDRAOGO, « La comptabilité matières dans le renouveau des finances publiques au Burkina Faso », art. préc., p. 26.

Le contrôle de la gestion comptable passe également par l'organisation périodique de l'inventaire de tous les biens du programme<sup>135</sup>. Il s'agit d'un recensement systématique de tous les biens permettant de réaliser les résultats escomptés<sup>136</sup>. Ce recensement doit se faire avec l'implication de l'ensemble des acteurs<sup>137</sup> concernés par la gestion du patrimoine public non financier<sup>138</sup>. De manière spécifique, il convient que le responsable du programme, de concert avec les comptables des matières, puisse créer les conditions d'un suivi adéquat des mouvements des matières, des stocks et de procéder, en fin d'exercice budgétaire, à des opérations d'inventaire qui reflètent fidèlement la situation de l'exercice écoulé. À cette fin, le responsable de programme doit également échanger avec les acteurs impliqués aux fins de s'accorder sur les méthodes comptables et les dispositifs appropriés à mettre en place<sup>139</sup>. Il en est ainsi dans la mesure où la performance du responsable du programme est, entre autres, appréciée à l'aune de la rationalisation des moyens notamment matériels utilisés et décrits dans le rapport annuel de performance<sup>140</sup>.

Le défi de la qualité des ressources humaines pourrait paraître contraignant pour le responsable de programme. Il faudra recruter, former et installer les nouveaux acteurs<sup>141</sup> de la gestion de la comptabilité publique. En effet, « *l'institution de la comptabilité des matières implique un investissement significatif en ressources humaines* »<sup>142</sup> à tous les niveaux de l'administration publique. Elle implique que les profils des agents comptables des matières soient rigoureusement

<sup>135</sup> L'article 42 al. 1 de la directive n°03/2012/CM/UEMOA dispose qu' « à la fin de chaque exercice budgétaire, l'ordonnateur des matières doit organiser un inventaire physique, en vue d'effectuer un recensement global des matières en approvisionnement et en service ».

<sup>136</sup> N. MEDE, « Rapport introductif. La LOLF : scénarios pour aujourd'hui », in N. MEDE, *La LOLF dans tous ses états*, Abomey-Calavi, CPU, 2015, p. 24

<sup>137</sup> Il s'agit des directions chargées du Matériel, de la comptabilité publique et des domaines publics.

<sup>138</sup> D. M. ADJAHY et W. M. LAWANI, « La comptabilité publique à l'heure de la constatation des droits et obligations », art. préc., p. 144

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>140</sup> N. MEDE, « Rapport introductif. La LOLF : scénarios pour aujourd'hui », art. préc., p. 35.

<sup>141</sup> Il s'agit des acteurs clés tels que l'ordonnateur des matières, le comptable des matières, le magasinier-fichiste des matières et le chef-parc.

<sup>142</sup> S. OUEDRAOGO, « La comptabilité matières dans le renouveau des finances publiques au Burkina Faso », art. préc., p. 23.

Rafip n°8 – 2<sup>ème</sup> semestre 2020

respectés<sup>143</sup> par les autorités investies du pouvoir de nomination et qu'une stratégie efficace de renforcement des connaissances sur la comptabilité des matières soit élaborée et mise en œuvre. En cas d'insuffisance de compétences existantes, la collectivité publique pourrait faire appel à des experts comptables dans la fonction publique, même si les charges salariales peuvent s'avérer importantes. Le jeu en vaut la chandelle dans la mesure où la qualité de l'information financière fournie en dépend.

Sur le plan technique, un dispositif d'accompagnement des comptables (principaux) des matières doit être mis en place aux niveaux des ministères, des institutions constitutionnelles et des collectivités territoriales en vue d'une meilleure gestion des opérations comptables. Ce dispositif peut prendre la forme d'un système intégré de gestion de la comptabilité des matières qui facilite le traitement des bases de données<sup>144</sup>. Le cas échéant, le problème de la qualité du réseau internet constitue un défi majeur à relever par les administrations publiques des États membres dans le cadre de leur modernisation et de la recherche de la performance<sup>145</sup>.

Sur le plan financier, l'effectivité de la comptabilité des matières n'est pas sans coût. Les ressources nécessaires à son opérationnalisation doivent être mobilisées afin que le système comptable des matières en question puisse être installé et produire les effets attendus.

### Conclusion

Les difficultés de mise en œuvre de la réforme du budget de programme dans l'espace UEMOA s'expliquent en partie par les incohérences internes entre les instruments de sa mise en œuvre d'une part, et entre ceux-ci et la logique managériale qui les sous-tend d'autre part. Ces incohérences apparaissent en outre entre les instruments propres à la réforme et ceux des autres réformes relatives à la modernisation de la finance publique.

En effet, l'importation des outils et démarche de la gestion axée sur les résultats, initialement développées dans des sociétés dites de confiance, dans les États de l'UEMOA, dits sociétés de défiance, a été effectuée au travers d'un effort d'adaptation qui s'est

<sup>143</sup> Les profils de formation généralement retenus par les législations nationales concernent la comptabilité, l'économie, les finances ou la gestion.

<sup>144</sup> Ce système a déjà pris corps dans certains États de l'UEMOA comme le Burkina Faso: voir S. OUEDRAOGO, « La comptabilité matières dans le renouveau des finances publiques au Burkina Faso », art. préc., p. 29.

<sup>145</sup> *Ibid.*

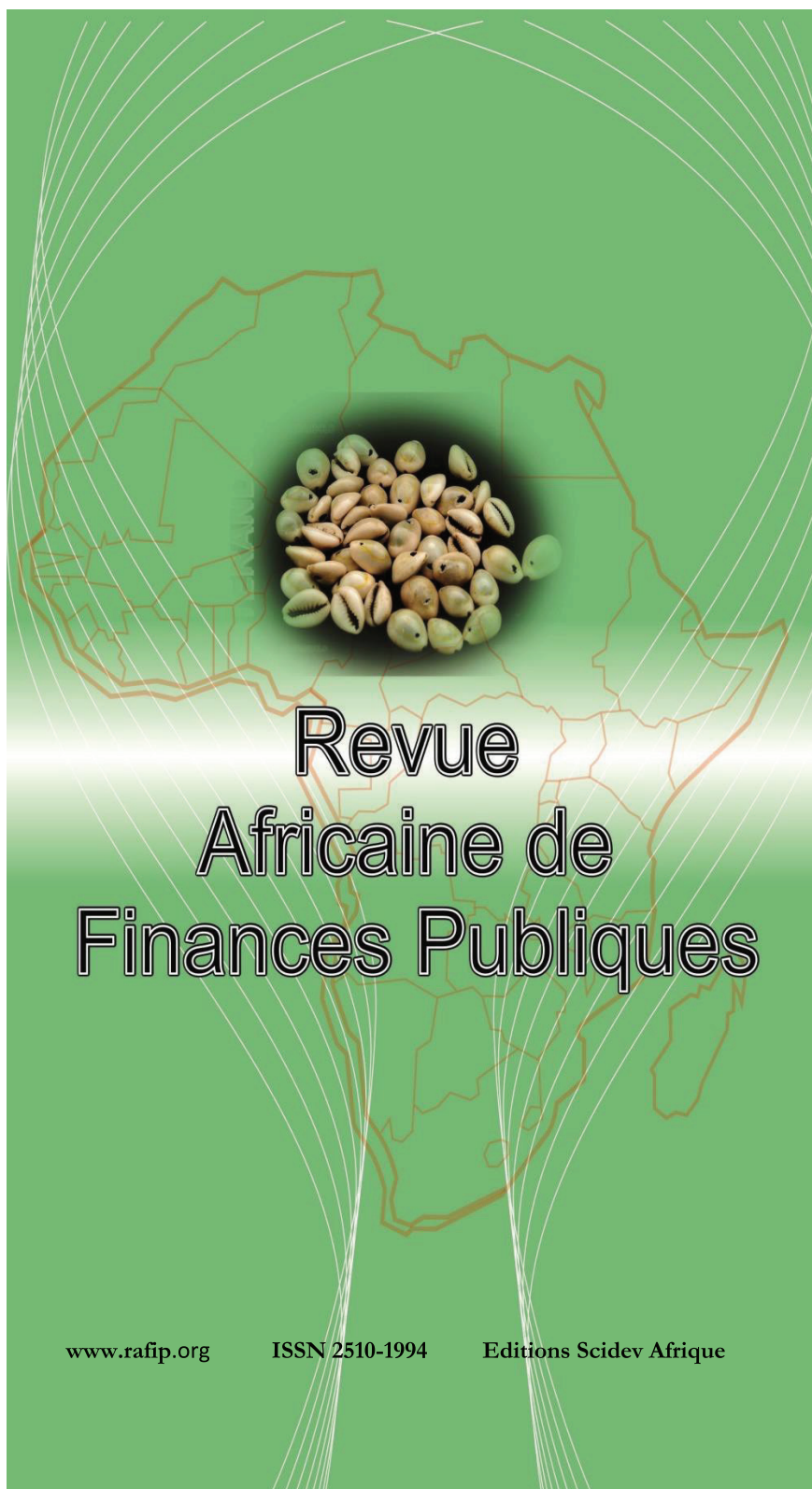
traduit pas le renforcement du contrôle financier a priori. Il apparait ainsi un premier niveau d'incohérence entre les instruments de la réforme et la logique même de la gestion axée sur les résultats qui promeut plutôt la réduction du contrôle a priori au profit du contrôle a posteriori.

Un niveau d'incohérence supplémentaire apparait lorsque l'on analyse la position du responsable des programmes par rapport aux ordonnateurs et comptables publics. En effet, les opérations relatives à l'exécution de la loi de finances et à la gestion des biens de l'État logent l'ordonnateur et le comptable public dans des positions de choix dans la chaîne d'exécution de la loi de finances, et semble faire l'impasse sur le responsable de programme, alors que ce dernier est censé concevoir et rendre compte des programmes. Même dans les cas où on lui attribue la délégation de l'ordonnancement, le responsable de programme dispose d'une marge de manœuvre limitée sous l'emprise des prérogatives de l'ordonnateur, du contrôleur financier et du comptable public. Il se trouve amputé des prérogatives nécessaires pouvant lui permettre de se doter des moyens humains et techniques nécessaires pour exécuter convenablement les programmes dont il a la charge. Le paradoxe est davantage perceptible lorsque l'on considère qu'à la flexibilité exigée du responsable de programme dans la gestion des crédits pourrait s'opposer la rigidité traditionnelle du comptable.

À partir du moment où la réforme du système de passation de marchés publics se situe dans l'optique d'une amélioration de la gestion des finances publiques des États membres de l'UEMOA, il existe une relation de dépendance « objective » entre la nouvelle gouvernance financière et la commande publique. Or le phasage décalé de la gestion des marchés publics et de la réforme budgétaire a conduit à une autonomisation de la commande publique et à l'« irresponsabilisation » du responsable de programme. D'un côté, l'indépendance des organes de gestion ou des procédures a été consacrée vis-à-vis du cadre institutionnel et opérationnel de gestion budgétaire. De l'autre, le responsable de programme est totalement exclu des organes de gestion de la commande publique, grâce à un cadre institutionnel et opérationnel de la commande publique qui prévoit des organes de passation, de contrôle et de régulation, affranchis de son autorité. Dénudé de toute prise sur le système de pilotage des marchés publics, le schéma de la responsabilité managériale du responsable de programme apparait comme une construction hypothéquée.

# TIRÉ A PART

Défis de cohérence de la réforme du budget axe sur la performance dans l'espace UEMOA, In Revue Africaine de Finances Publiques, n°8



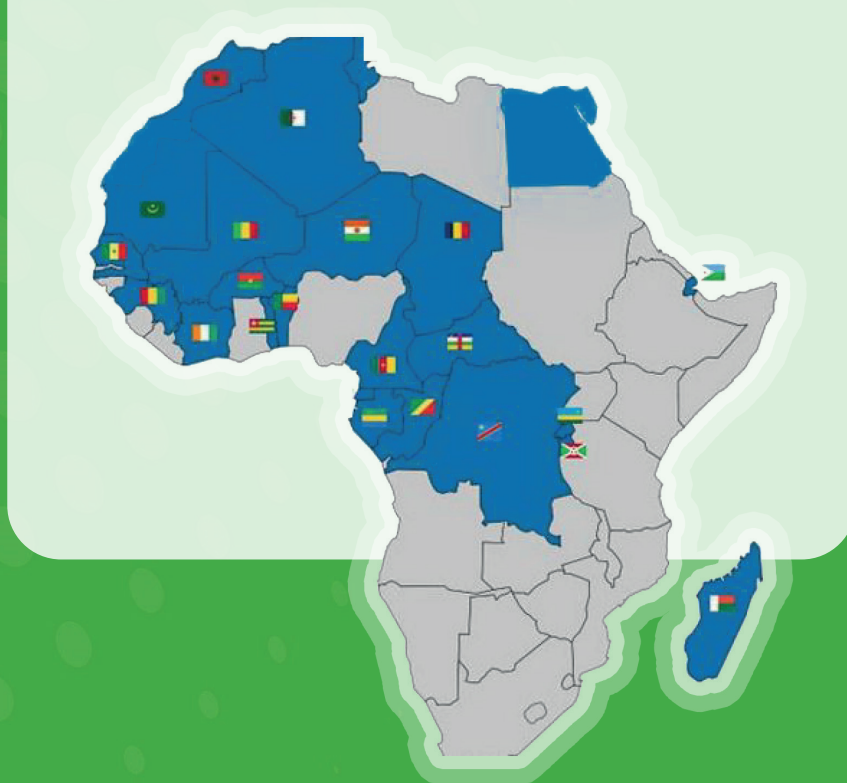


# TIRÉ A PART

MIS EN PAGE PAR  
CLEAR AFRIQUE FRANCOPHONE

Défis de cohérence de la réforme du budget axe sur la performance  
dans l'espace UEMOA, In Revue Africaine de Finances Publiques, n°8

## Zone d'intervention de Clear FA



[www.clearfa.org](http://www.clearfa.org)

CESAG, Boulevard du Général de Gaulle x Malick SY  
B.P. 3802, Dakar, Sénégal  
clear@cesag.edu.sn  
Tél: (+221) 33 839 74 74