

LA PERFORMANCE DU CADRE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DES PAYS DE L'UEMOA A LA LUMIERE DES EVALUATIONS DU PEFA

Auteur: ASSEMIEN K. Noel Alain

02 Octobre 2008

L'auteur de cette étude est Chef de Service des Finances Publiques au Ministère des Finances en Côte d'Ivoire et a été membre du Comité de suivi de la mise en oeuvre des Directives de l'UEMOA pour la Côte d'Ivoire entre 2003 et 2007.

Il est titulaire d'un DEA en Macroeconomie et d'un Master of Public Administration, obtenus respectivement dans les universités d'Abidjan, Côte d'Ivoire et de Columbia, New York-City.

Cette étude sanctionne trois mois de stage au Secrétariat PEFA, après la phase théorique de sa formation en gestion de Politiques Économiques à l'Université de Columbia.

Les points de vue exprimés dans cette étude sont ceux de l'auteur. Ils ne reflètent pas forcément ceux du PEFA, de ses partenaires et de son Secrétariat. Par conséquent, ils ne pourraient les engager.

Table des Matières

<i>Liste des Acronymes</i>	2
<i>Résumé</i>	3
I. Introduction	6
II. Description du système de gestion des finances publiques de la zone UEMOA	8
III. Similitudes entre le système de gestion des Finances Publiques de l'UEMOA et les normes du PEFA	12
IV. Forces et faiblesses du système de gestion des finances publiques de l'UEMOA à la lumière des normes du PEFA	19
A. Forces du système de gestion des finances publiques	19
B. Faiblesses du système de gestion des finances publiques	20
V. Bilan de l'évaluation de la gestion des finances publiques au sein des pays de l'UEMOA	23
VI. Résultats escomptés de la transposition effective des Directives et de la réforme du système de gestion des finances publiques	52
A. Résultats attendus de la transposition effective des Directives	52
B. Résultats attendus de la réforme du système de gestion des finances publiques	54
Conclusion	58
Annexe 1 : Situation des scores des indicateurs de performance	59
Annexe 2 : Situation des textes de transposition des Directives	60
Annexe 3 : Description de l'état d'application des Directives	61

Liste des Acronymes

ACCT	Agence Comptable Centrale du Trésor
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEDEAO	Communauté Economiques Des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CERT	Commission d'Envoi et de Retrait du Trésor
CGAF	Compte General de l'Administration des Finances
COFOG	Classification of Functions of Government
DAAF	Directeur des Affaires Administratives et Financières
DGI	Direction Générale des Impôts
EPN	Etablissements Publics Nationaux
GFS	Government Financial Statistics
IGE	Inspection Générale de l'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
MDA	Ministères, Départements et Agences
MEF	Ministre de l'Economie et des Finances
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PGT	Paierie/Payeur Général(e) du Trésor
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SYSCOA	Système Comptable Ouest Africain
TEC	Tarif Extérieur Commun
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LA PERFORMANCE DU CADRE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DES PAYS DE L'UEMOA A LA LUMIERE DES EVALUATIONS

Résumé

Le système de gestion des finances publiques de l'UEMOA est un système qui consacre la logique du budget de moyens dans lequel le ministre en charge des finances (MEF) occupe une place de choix dans la mise en place et l'exécution du budget. A l'origine du cycle budgétaire, il prépare et soumet le projet de budget au Conseil des Ministres en vue de la définition des propositions de plafonds budgétaires par l'exécutif. En sa qualité d'ordonnateur principal unique du budget, il autorise l'exécution du budget, en prescrit les opérations à travers le comptable public qui agit sous son autorité.

Théoriquement, le cadre de gestion des finances publiques de l'UEMOA couvre largement les six principales dimensions d'un système de gestion dit transparent et organisé même s'il renferme des insuffisances. Au nombre de celles-ci, on note son incapacité à mettre en place et à exécuter convenablement les budgets programmes, la forte spécialisation des crédits budgétaires et les faiblesses du mécanisme de contrôle tant interne qu'externe de l'exécution budgétaire.

Ce système est en effet doté d'un cadre de gestion qui reste inapproprié à la mise en place des budgets dont la durée d'exécution dépasse le cadre annuel du fait des contraintes liées aux ressources budgétaires disponibles (qui n'offrent pas suffisamment de marge pour prendre en charge la totalité des dépenses et leurs coûts induits) et également des problèmes de programmation liés à l'horizon temporel du budget qui excède dans ce cas, l'année. . Aussi, le recours aux transferts et virements qu'il autorise pour contourner implicitement la forte spécialisation des crédits budgétaires est souvent à l'origine d'une importante recomposition des lignes de dépenses qui affecte sensiblement la crédibilité du budget. L'inefficacité du mécanisme de contrôle interne de la dépense peut gêner la fluidité de la chaîne de la dépense tandis que les insuffisances d'ordre institutionnelles relevées au niveau du dispositif peuvent rendre inopérant l'exercice du contrôle externe de l'exécution budgétaire.

En pratique, l'évaluation de la performance de ce système (tenant compte de la transposition partielle et de l'adoption tacite des textes du dispositif sans leur pleine application par les Etats) à partir des indicateurs du PEFA révèle que celui-ci:

1- est de crédibilité relativement satisfaisante parce qu'en dépit des défauts de paiement (arriérés sur dépenses) enregistrés par les Etats comme source de financement d'une partie des dépenses exécutées, l'exécution de celles-ci reste contenue dans la limite des crédits ouverts ;

2- favorise la budgétisation basée sur les politiques nationales en raison du caractère participatif du budget, des réformes budgétaires initiées par nombre d'Etats dans le cadre du programme PPTE.

3- est dotée d'une Comptabilité, d'un système d'enregistrement et d'une production d'états financiers deniveau é moyen compte tenu de la régularité et du respect des opérations de rapprochement bancaires, la sortie des états financiers sur des périodes régulières même si les incohérences et irrégularités observées sur les comptes publics demeurent préoccupantes.

Il est à noter par contre, que ce système n'assure pas encore :

4- l'entière exhaustivité et transparence du budget malgré les avancées réalisées en matière de classification budgétaires, puisque la documentation accompagnant le projet de budget reste incomplète. Aussi, de nombreuses opérations extrabudgétaires existent-elles et sont souvent difficilement quantifiables. La persistance de la non consolidation des états financiers de l'administration centrale avec ceux des administrations déconcentrées et décentralisées ainsi que l'absence de rapports de gestion sur ces dernières sont également relevées et ne permettent pas d'évaluer les risques budgétaires encourus par l'Etat du fait de leurs activités. Enfin, l'absence de règles transparentes de répartition des transferts et revenus rétrocédés aux administrations décentralisées, les retards observés dans la communication des informations sur ces transferts à ces administrations, retardent le vote de leur budget pendant qu'existent encore au sein des Etats, des restrictions formelles et informelles qui contraignent la diffusion de l'information budgétaire. .

5- un niveau satisfaisant de la prévisibilité et du contrôle du budget car, en dépit des efforts consentis pour la mise en place de règles, procédures et obligations

douanières et fiscales claires en application des dispositions communautaires, des marges de discrétions aussi marginales qu'elles soient, subsistent et affectent l'équité du système fiscale. Des obstacles sont également observés au niveau de l'immatriculation des contribuables, l'implantation des budgets programmes, l'appropriation des réformes sur la passation et l'exécution des marchés publics, l'efficacité du mécanisme de contrôle interne de la dépense.

6- *l'effectivité de la surveillance et de la vérification externes car le contrôle juridictionnel ne porte en réalité que sur moins de 50% des dépenses exécutées du fait de la non disponibilité à temps utile, des informations et rapports financiers sur l'ensemble des administrations publiques, du contrôle parlementaire fortement contraint aussi bien par la non disponibilité et/ou la non exhaustivité de l'information financière, que par l'absence d'un cadre formel de mise en œuvre et de suivi des mesures et recommandations formulées, d'autant que les dispositions communautaires n'y insistent pas assez.*

I Introduction

1 L'appartenance des pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)¹ à une zone monétaire leur impose la politique budgétaire comme principal instrument de politique économique. Pour évaluer efficacement la performance de la politique budgétaire, assurer son suivi au sein de l'Union et faciliter le cas échéant, la prise de mesures correctrices en harmonie avec la politique monétaire commune, un système harmonisé de gestion des finances publiques y a été élaboré et sa transposition dans les droits nationaux connaît une application depuis la fin de la décennie 90.

Ce système est adossé sur la logique de budget de moyens et possède une comptabilité et un mode d'enregistrement des principales opérations budgétaires qui lui est spécifique : constatation, liquidation, ordonnancement et prises en charge des recettes ; et engagement, liquidation, ordonnancement et paiement des dépenses.

Une évaluation de la performance des systèmes de finances publiques a été entreprise dans de nombreux pays (environ une centaine) depuis juin 2005 en utilisant le Cadre

¹ L'UEMOA comprend huit (8) Etats membres: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). Cette évaluation s'appuie sur des critères standards de gestion mesurés par un nombre précis d'indicateurs pour apprécier la qualité de la préparation, la mise en place et l'exécution du budget de l'Etat et de ses démembrements. Cet outil de mesure destiné à servir de cadre de dialogue entre la communauté des bailleurs de fonds et les pays bénéficiant d'assistances financières permet de suivre aussi les réformes entreprises par ces derniers et de capitaliser les retombées en terme d'expérience de sorte à les exploiter de façon plus efficiente.

2 Appliqués à cinq (5) Etats (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal) de l'UEMOA, ces indicateurs ont conduit à des résultats différenciés qu'il importe de comprendre en procédant non pas à une comparaison quantitative de ces indicateurs entre pays, mais plutôt à une analyse qualitative qui permettrait de mettre clairement en relief les atouts et faiblesses majeurs de ce système en vue d'inspirer la prise de mesures correctrices.

3 La méthodologie adoptée dans le cadre de ce document consiste d'abord à comprendre le système de gestion des finances publiques de l'UEMOA en analysant l'ensemble des Directives et textes additionnels qui regissent la gestion des finances publiques et en les comparant aux normes standards définies par le PEFA. Elle consistera à interpréter les résultats de l'évaluation de ce système par les rapports PEFA dans ces pays, en mettant un accent particulier, sur les tendances générales, les diversités et les spécificités observées. Cette analyse de la performance du système de gestion des finances publiques de l'UEMOA tient aussi compte de l'état de transposition partielle des Directives et de l'insuffisante application de certaines d'entre elles qui ont pourtant fait l'objet de transposition intégrale dans les lois nationales par les Etats, pour nuancer autant que possible les faits majeurs mis en relief.

Le document s'articule autour des cinq points ci-dessous définis pour faciliter la compréhension de l'évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques de l'UEMOA et les perspectives en termes de mesures et réformes en vue de renforcer les atouts et la performance de ce système. Il s'agit respectivement :

- II de la description du système de gestion des finances publiques de l'UEMOA,
- III des similitudes entre le dispositif UEMOA et les normes du PEFA,

- IV des forces et faiblesses du dispositif de l'UEMOA au regard des normes du PEFA,
- V du bilan de l'évaluation de la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA au moyen des indicateurs du cadre référentiel du PEFA,
- VI et des résultats escomptés d'une transposition effective des Directives et de réforme du système de gestion des finances publiques de l'UEMOA

II- Description du système de gestion des finances publiques de la zone UEMOA

4 Le cadre réglementaire formèle du système de gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA est constitué des six (6) principales Directives², du code de transparence, de l'Acte additionnel du Pacte de convergence, d'une série de règlements régissant la tarification du commerce extérieur, complété enfin de la loi fondamentale de chaque Etat. Ce cadre respecte le principe de séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire ; chacune de ces institutions étant est supposée jouer un rôle très déterminant dans la mise en place et le contrôle de l'exécution du budget. Le système de l'UEMOA s'articule par ailleurs, autour de la notion d'Etat appréhendée au sens d'administrations publiques qui comprendrait l'administration centrale, les Etablissements publics nationaux (EPN) et certaines sociétés d'Etat ainsi que les collectivités territoriales. Il fait du Ministre chargé des finances (MEF) l'acteur clé de la préparation et de l'exécution du budget.

5 Le budget de l'administration centrale couvre la totalité des dépenses de l'administration centrale ainsi que les transferts et/ou subventions affectés aux établissements publics nationaux et collectivités territoriales.

Les EPN restent des structures déconcentrées de l'administration centrale dirigés selon les Etats soit par un conseil ou comité de gestion, soit par un conseil d'administration désigné par l'administration centrale. Leurs budgets sont préparés avec la collaboration

²Directives relatives aux lois de finances, à la nomenclature budgétaire de l'Etat, au Plan Comptable de l'Etat, au règlement général sur la comptabilité publique, au Tableau des Operations Financières de l'Etat (TOFE UEMOA), aux procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public.

technique de la Direction Générale du Trésor et/ou la Direction Générale du Budget adoptés par les conseils de gestion ou d'administration et annexés au budget de l'administration centrale. Les ressources de ces budgets sont constituées de transferts de l'administration centrale et de revenus issues de la vente de biens ou de services (couvrant une faible échelle, justifiée par une autorisation de percevoir une rémunération ne couvrant en général pas la totalité des coûts de production engagés a été expressément acquise auprès de l'administration centrale). Ces établissements, sauf dans les cas isolés de certains Etats où ils peuvent lever des fonds pour leur financement, sont appelés à solliciter des dons auprès d'autres tiers autres que l'Etat pour couvrir leur besoin de trésorerie.

Les collectivités territoriales sont des subdivisions administratives communales et régionales dotées d'une assemblée délibérante établie sur la base d'élections régionales démocratiques. Politiquement, elles s'administrent librement sous l'autorité de l'assemblée des élus. Leurs budgets sont adoptés par leurs organes délibérants, soumis au contrôle de l'administration centrale qui en prescrit l'exécution à travers un compte public qui leur est affecté, agissant sous l'autorité du ministre chargé des finances (MEF).

6 Ce système est axé sur la logique du budget de moyens dans lequel des flexibilités sont accordées par l'entremise des autorisations de programmes appuyées par les transferts et virements utilisés au niveau des chapitres afin de favoriser l'insertion d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pour les Etats disposant de stratégies sectorielles sur le moyen terme dans la limite des moyens budgétaires disponibles. Cette réalité peut se traduire par exemple, par la possibilité laissée à certains chapitres dotés de crédits limitatifs en opération en capital, d'être conjointement munis d'autorisations de programmes et de crédits de paiements.

A l'origine du cycle budgétaire, se trouve le MEF qui soumet au Conseil des Ministres, le projet de budget conçu par ses services sous sa supervision, intégrant les hypothèses économiques majeures déterminant les grands axes du projet de budget en vue de la définition des propositions de plafonds budgétaires.

Le MEF est également l'acteur principal de l'exécution budgétaire en sa qualité d'ordonnateur principal unique qui délègue ses attributions aux ordonnateurs délégués au

sein de l'administration centrale et aux ordonnateurs secondaires auprès des services extérieurs. Ces ordonnateurs (délégués et secondaires) prescrivent l'exécution des recettes et dépenses. Ils liquident et émettent les titres de créances correspondants et sont accrédités auprès des comptables publics assignataires des opérations dont ils prescrivent l'exécution.

7 Les ministres à la tête des départements techniques ont l'initiative des dépenses. Ils sont administrateurs des crédits qui leurs sont affectés par la loi des finances. Ils peuvent déléguer leurs attributions à des agents de leurs départements généralement les Directeurs des Affaires Administratives et Financières (DAAF), pour agir en qualité d'administrateurs délégués, sous leur responsabilité.

Les administrateurs de crédits de l'Etat ou leurs délégués, constatent les droits, liquident les recettes, proposent les engagements de dépenses et en préparent la liquidation.

Les administrateurs de crédits sont accrédités auprès du MEF ou de ses délégués.

En règle générale, le système autorise le cumul de la fonction d'administrateur de crédit et d'ordonnateur et consacre la séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable public.

Le comptable public est habilité à assurer diverses fonctions selon qu'il agisse en qualité de comptable public en deniers et valeurs, comptable matière ou de comptable d'ordre.

Le comptable public assure la prise en charge et le recouvrement des rôles et ordres de recettes transmis par l'ordonnateur des créances constatées. Il assure le visa, la prise en charge et le règlement des dépenses soit sur ordre des ordonnateurs accrédités, soit sur sa propre initiative. Il assure la conservation de fonds, valeurs et titres (appartenant à l'Etat) ainsi que la comptabilité du poste comptable qu'il tient. Il centralise, et présente dans ses écritures et comptes les opérations exécutées par d'autres comptables quand il a la qualité de comptable d'ordre ou de comptable principal central du Trésor. Il exerce enfin un contrôle sur les recettes, dépenses et le patrimoine de l'Etat.

8 Les ministres encourent en raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la constitution de chaque Etat.

Les ordonnateurs et leurs délégués encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile en plus des sanctions qui peuvent être infligées par la juridiction des comptes.

Les comptables publics en denier et en valeur sont responsables devant le juge des comptes tandis que les comptables spéciaux qui sont des comptables secondaires, le sont, vis-à-vis des comptables principaux.

Sans préjudice de leur responsabilité personnelle et pécuniaire (pour les opérations relatives aux recettes, dépenses, à la garde et à la conservation des fonds, pièces justificatives et à la tenue de la comptabilité etc....), les comptables publics sont soumis au régime disciplinaire du statut dont ils relèvent. Ils ne sont pas tenus de déférer aux ordres irréguliers qui engagent leur responsabilité personnelle et pécuniaire, sauf sur ordre écrit émanant du MEF ou de supérieurs ayant qualité de comptables publics. La responsabilité de ces derniers, se substitue dans ce cas précis, à celle de leurs subordonnés.

9 Les opérations budgétaires font l'objet de comptabilisation.

Ainsi la survenance d'un fait générateur fait constater **les recettes** qui sont par la suite liquidées, ordonnancées, prises en charge avant d'être recouvrées. La liquidation détermine le montant de la dette des redevables et indique les bases sur lesquelles elle est effectuée. Les créances constatées et liquidées font l'objet d'émission d'un titre de perception par l'ordonnateur concerné et sont exécutoires.

Les dépenses doivent être autorisées par le budget. Elles doivent être engagées, liquidées et ordonnancées. Certaines catégories de dépenses peuvent selon les circonstances particulières de leur exécution, faire l'objet d'un ordonnancement de régulation après paiement, ou être payées sans ordonnancement.

L'engagement étant l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation à laquelle résultera une charge, revêt les formes prévues par le code des marchés publics. Les montants de dépenses engagées doivent restés dans la limite des autorisations budgétaires prévues par la loi des finances, sauf dans les cas expresses de recours aux crédits globaux justifiés par la survenance de situations d'urgence non prévues.

Les conventions de financement de l'Etat font l'objet d'une prise en charge avant leur mobilisation effective. Un ordre de recette est émis au vu de la convention et systématiquement pris en charge par un comptable public qui constatera la mobilisation des ressources au moment du décaissement. Leurs remboursements sont aussi constatés par un comptable (non centralisateur) qui réalise la prise en charge des ordonnancements

suivi de celle des paiements effectifs ou selon le cas, constate les paiements directement effectués quand les remboursements ne font pas l'objet d'ordonnancement préalable. Ces informations sont reprises par un comptable central au moment de leur réflexion en fin d'année.

La mobilisation et le remboursement de bons du Trésor sont supervisés par la banque centrale, qui transmet au trésor public un avis d'opération. Les bons du trésor donnant lieu à un précompte des intérêts dus au moment de leur mobilisation, le comptable centralisateur dès réception de l'avis d'opération, demande et obtient un ordonnancement des intérêts à payer.

Au cours de la période du remboursement de l'amortissement, le comptable centralisateur demande et obtient l'ordonnancement du capital dû avant la mise en règlement.

Les autres opérations de trésorerie sont exclusivement exécutées et prises en charge par les comptables publics soit à leur propre initiative soit sur l'ordre des ordonnateurs ou à la demande des tiers qualifiés.

10 D'une manière générale, le système de gestion des finances publiques de l'UEMOA couvre l'ensemble des six dimensions d'un système de gestion dit complet et transparent telles que définies par les indicateurs du PEFA.

III Similitudes entre le Système de gestion de l'UEMOA et les normes du PEFA

11 Dans l'impossibilité d'établir avec plus de précision une comparaison entre un instrument de diagnostic de performance (qu'est la norme du PEFA) et un cadre de gestion des finances publiques comme celui de l'UEMOA, un exercice de rapprochement des objectifs visés par chacun d'entre eux, pourrait permettre de savoir si ceux-ci se complètent ou si au contraire, ils relèvent d'importantes incompatibilités. Ce rapprochement permettra de savoir si le strict respect des prescriptions des différentes directives relatives la gestion des finances publiques dans l'Union n'est pas contrarié par nombre d'indicateurs du PEFA. Dans cette optique, l'analyse qualitative des rapports PEFA des pays de l'UEMOA tout en favorisant une lecture d'ensemble de la performance de leur système de finances publiques (au regard des critères édités) permet de relever les insuffisances qui pourraient empêcher l'atteinte des objectifs de gestion résumés par les six dimensions mentionnées.

Le tableau ci-dessous essaie de recenser les différents points de convergence entre les indicateurs du PEFA et le système de gestion des finances publiques de l'UEMOA. Les insuffisances des textes de l'UEMOA au regard de l'objectif visé par ces indicateurs y sont également mentionnées.

.est .

PRINCIPAUX INDICATEURS DU PEFA ET LEUR CORRESPONDANCE DANS LE DISPOSITIF DE L'UEMOA					
Tableau 1:	Dimensions du PEFA	Indicateurs	Dispositions correspondantes dans le système UEMOA	Explication	Insuffisances du dispositif UEMOA
1.CREDIBILITE		PI-1: DEPENSES réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	Article 12 et 13, Loi de Finance	L'exécution des dépenses sur crédits limitatifs (crédits hors service dette publique) dans la limite des crédits ouverts	Les recours abusifs et incontrôlés aux procédures dérogatoires d'exécution de la dépense (avances non régularisées en fin d'exercice) et l'usage des crédits globaux pourraient compromettre l'atteinte de l'objectif traduit par PI-1.
		PI-2: Composition des dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	Article 15, Loi de Finance	Les variations dans la composition des chapitres de la dépense au sein d'un même titre et d'une même entité administrative doivent être maintenues dans la limite du dixième des dotations initialement définies. Aucun virement, aucun transfert ne peut être opéré d'une dotation évaluative vers une dotation	L'absence de limitation des transferts de crédits sur les chapitres, la limitation quantitative des modifications effectuées au moyen des virements sur les chapitres au 1/10 des crédits initialement ouverts pour le même titre et la même entité administrative, la présence de lignes de crédits globaux non affectés lors du vote de la loi des finances favorisent une recomposition des lignes de dépenses qui nuit à la crédibilité du budget. Aussi, la flexibilité relative à la possibilité de reports

2. EXHAUSTIV ITE ET TRANPARE NCE			limitative.	de charges d'un exercice budgétaire à un autre, peut favoriser le non respect du caractère limitatif des autorisations de dépenses en reportant sur les gestions futures, le paiement de dépenses déjà exécutées..
	PI-3 Taux de recouvrement des recettes intérieures	Acte Additionnel de convergence	Le taux de pression fiscale fixé à au moins 17%.	
	PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	Acte Additionnel de convergence	L'absence d'engagements contractuels exigibles sur les dépenses de durée au moins égale à 90 jours.	
	PI-5 Classification du budget	Nomenclature du Budget de l'Etat	La classification des recettes et des dépenses est conforme au GFS/COFOG 86 : classification selon la nature de la recette, classification selon la destination et la fonction de la dépense.	Non actualisation de la Nomenclature budgétaire qui est proche du GFS/COFOG 1986 mais différente du GFS/COFOG 2001. Principe de comptabilisation sur la base des droits constatés non encore adopté.
	PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	Article 33, Loi de Finance	La documentation budgétaire comprend : i) le rapport définissant l'équilibre financier, les résultats connus et perspectives d'avenir, les annexes explicatives (contenant le coût des services votés, les prolongations de paiements sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme, ii) la liste des comptes	

		spéciaux avec les montants des recettes, des dépenses et les découverts prévus pour ces comptes, iii) la liste et évaluation des taxes fiscales destinées à financer certains organismes publics, commerciaux et industriels, iv) les états développés des restes à payer de l'Etat, de l'encours, des échéances du service de la dette de l'Etat, des restes a recouvrer, v) le bilan financier de l'Etat, les tableaux de financements synthétiques de l'Etat et du secteur public administratif présentés en conformité avec les prévisions budgétaires de l'Etat, vi) le plan de trésorerie prévisionnel et normes de régulation des crédits .	
PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	Article 17, 19 Loi de Finance	Le budget est constitué de l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat	
PI-8 Transparence des relations budgétaires	Directive TOFE& Article 32, Loi de	L'Etat selon le TOFE UEMOA comprend Administration	Les dispositions de l'Union ne définissent pas la nature des liens de fonctionnement entre

	intergouvernementales	Finance	centrale, EPN et Collectivités Territoriales. Le projet de loi de finances autorise la perception et l'affectation de ressources aux collectivités et EPN. Le projet de loi de finances fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier. En matière de répartition des ressources recouvrables, l'annexe fiscale essaie de définir la nature et les proportions des revenus affectés et/ou retrocédés.	l'administration centrale et les administrations décentralisées, ni la règle de répartition des revenus transférés ou retrocédés à ces administrations, ni la période de communication de ces montants alloués.
	PI-9 Surveillance du risque global imputable aux autres entités du secteur public	Article 32, Loi de Finance		
	PI-10 Accès du public à l'information	Article 43, Loi de finance & Code de Transparence	Le Gouvernement prend des décrets de répartition des chapitres entre les ministères. Un décret de promulgation de la loi des finances est aussi pris pour la diffusion de la loi de finances. L'accès aux documents budgétaires et extra budgétaires de l'Etat et des autres organismes publics apparaît comme un droit du citoyen.	
3. BUDGETISATION BASE SUR	PI-11 Caractère organisé et participatif du processus	Article 38, 39, 32, Loi de Finance	Le MEF prépare le projet de loi de finance arrêté en Conseil des	Absence d'indication sur la période de temps impartie aux MDA pour la préparation de leurs

LES POLITIQUES NATIONAL ES	annuel de préparation du budget		Ministres. Le projet de loi de finance est déposé au Parlement pour être examiné et adopté conformément au délai prescrit par la loi.	estimations et sur le plafonnement préalable des lignes budgétaires.
	PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	Article 13, Loi de Finance & Acte additionnel de convergence	Les autorisations de programmes pour les dépenses en capital, favorisent l'exécution des dépenses d'investissement sur une période de 6 ans. Le principe de non accumulation d'arriérés de paiements sur les dépenses de la gestion courante et le service de la dette publique, devrait conduire au respect du ratio dette publique PIB<70%.	Insuffisante intégration de la programmation et de l'exécution des CDMT dans un dispositif de gestion de budgets de moyens. Possibilité de la survenance de conflit de compétence entre le MEF qui a l'exclusivité de l'autorisation de l'exécution du budget et les chefs des projets financés sur ressources extérieures qui pourraient se voir attribuer cette initiative d'exécution par les conventions internationales qui instituent ces projets.
4. PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	Article 12 Code des Douanes ; Article 43, 50, 51,57 Règlement Général sur la Comptabilité ; & Code de Transparence	Les droits, taxes, assiette et taux d'imposition sont respectivement définis par le TEC (fiscalité de porte) le règlement général (fiscalité intérieure), les réglementations nationales et le code de transparence.	
	PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	Article 51, 57 Règlement Général sur la Comptabilité	L'obligation de recouvrement de la totalité de la créance liquidée et d'en justifier l'apurement dans les délais et formes prévus par la réglementation, de poursuivre les	Les dispositions ne précisent pas la méthode d'immatriculation des contribuables et les sanctions encourues par ceux-ci.

		<p>recouvrements des états exécutoires jusqu'à opposition du débiteur devant la juridiction compétente est consignée dans les dispositions du Règlement Général.</p> <p>L'acquittement du débiteur sur présentation d'un titre de règlement régulier prescrivant la réalité de l'encaissement effectué par le comptable public à son détriment y est également inscrit.</p>	
PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	Article 51, 57 Règlement Général sur la Comptabilité		
PI-16 Prévisibilité et disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	Articles 43, & Art 13, 16 Loi de Finances	<p>Un décret répartit les enveloppes budgétaires entre les divers chapitres.</p> <p>conformément .</p> <p>Les flux de trésorerie sont fournis par les emprunts à court terme ainsi que par la consolidation des disponibilités de l'ensemble des administrations publiques.</p>	
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et garanties	Articles 11,16, 28, 31 Loi de Finances & Acte additionnel	Les conditions d'octroi et les modalités de gestion des comptes de garanties et	

<p>PI-18 Efficacité des contrôles des états de la paie</p>	<p>de convergence.</p> <p>Article 14 Règlement Général sur la Comptabilité & Acte additionnel de convergence</p>	<p>d'avals sont déterminées par décrets pris en conseil des ministres sur rapport du MEF. Le montant maximum susceptible d'être accordé est fixé par la loi des finances. L'approvisionnement est effectué par dotation budgétaire à concurrence de 10% des échéances annuelles dues. Le double contrôle de la dépense exercé successivement par le contrôleur financier et le comptable public devrait assurer l'efficacité du contrôle au niveau des états de paie. Un critère de second rang limite par ailleurs l'exécution de cette dépense dans la limite des 35% des recettes fiscales collectées au cours de l'exercice budgétaire.</p>	
<p>PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics</p>	<p>Articles 28, 67, 68, 78, 85, 88 Directive Marchés Publics</p>	<p>La procédure d'appel d'offre ouvert est le principal mode de passation des marchés publics. Les autres formes d'ouverture à concurrence plus restreintes devant être justifiées par l'autorité contractante sous autorisation de</p>	

			l'organe de contrôle des marchés publics.	
	PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	Articles 14, 15 Règlement Général sur la Comptabilité; Articles 58, 68 Loi de Finance	Le contrôle interne a priori et posteriori assurent les engagements des dépenses dans la limites des crédits budgétaires alloués.	L'absence de spécification des conditions d'usage des procédures dérogatoires d'exécution de la dépense.
	PI-21 Efficacité du système de vérification interne	Articles 14, 15 Règlement Général sur la Comptabilité, Articles 58, 68 Loi de Finance	Le contrôle interne a priori et posteriori assurent les engagements des dépenses dans la limite des crédits budgétaires alloués.	Ce contrôle ne s'étend pas à la disponibilité des ressources en vue du paiement de la dépense engagée. Le mécanisme de contrôle peut atteindre certaines limites liées à l'importance du volume des dépenses exécutées.
5. COMPTABI LITE, ENREGIST. DE L'INFO. ET RAP. FIN	PI-22 Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	Chapitre 2 Plan Comptable de l'Etat	Le dispositif comptable consacre l'année, le mois, la décade et la journée comme périodes comptables. Il insiste sur la nécessité des vérifications de concordance entre les différents registres comptable lors de l'arrête des comptes.	
	PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestations de services primaires	Aucune disposition		
	PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaires produits en cours d'année	Nomenclature du Budget de l'Etat & Acte Additionnel de convergence.	Les données sur l'exécution budgétaires sont définitivement arrêtées à la fin de chaque année. Elles restent disponibles	

			chaque mois, trimestre et semestre de l'année fiscale donnée.	
	PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	Directive TOFE & Articles 88 Règlement Général sur la Comptabilité & Articles 44, 68-74 Loi de Finance	Les comptes de l'Etat sont dressés chaque année dans le CGAF. Le projet de loi de règlement est distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution budgétaire. Il doit être transmis au Parlement pour adoption au cours de la 1ère session parlementaire qui suit son dépôt et sa distribution.	
6. SURVEILLANCE ET VERIF. EXTERNES	PI-26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe	Articles 63, 69, 73 Loi de Finance & Code de Transparence	Le contrôle de la juridiction des comptes s'exerce sur les comptables publics, les comptes et la gestion des EPN, les institutions de sécurité sociales contrôlées par l'Etat et toutes autres entités bénéficiant du concours financier de l'Etat. La juridiction des comptes assiste le parlement dans le contrôle de l'exécution budgétaire qui peut aboutir à l'audition des ministres.	Les textes mentionnent que les résultats de la vérification peuvent motiver des prises de décisions mais ne mentionnent pas explicitement un suivi des recommandations formulées dans le cadre de l'exercice de contrôle de l'exécution budgétaire
	PI-27 Examen de la loi des finances annuelle par le pouvoir législatif	Articles 2, 3, 39, 42, 74 Loi de Finance	Le contrôle de l'exécution budgétaire par le Parlement s'exerce lors du vote la loi des règlements. Celui-	Les procédures parlementaires et les dispositions organisationnelles en vue de l'examen du budget restent non expressément définies

			ci constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée le cas échéant, par les lois rectificatives.	par le dispositif communautaire.
	PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	Art 64 Loi de Finance	Le contrôle de l'exécution budgétaire par le Parlement s'exerce sur les résultats financiers de chaque année civile.	La suite à donner aux recommandations du contrôle externe du budget n'est pas prévue.

IV Forces et faiblesses du système de gestion des finances publiques de l'UEMOA à la lumière des évaluations PEFA

A Forces du système de gestion des finances publiques

12 Les six (6) Directives, le Code de transparence et les règlements régissant le commerce extérieur se réfèrent à des normes et standards internationaux en matière de gestion des finances (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires _OHADA_, Système Comptable Ouest Africain_SYSCOA_ Gouvernement Fiscal Statistics_GFS 86, Organisation Mondiale du Commerce_OMC_....) et essaient de promouvoir un cadre exhaustif, transparent et cohérent de gestion des finances publiques. Des amendements aux directives originales sont effectuées lors des séances de relectures (par le Comité de suivi des Directives de l'Union) ainsi que l'exploration des « flexibilités » à adopter pour contourner certaines difficultés rencontrées en attendant la révision définitive de l'ensemble de ces textes.

13 Ce cadre dont une représentation simplifiée est donnée dans le tableau 1 dressé ci-dessus, présente les caractéristiques d'un système organisé et transparent dans la mesure où il couvre globalement les six dimensions définis dans ce sens.

14. Outre la qualité des textes fondant ce dispositif, une activité de surveillance de la gestion des finances publiques est instituée et pilotée par la Commission de l'UEMOA. Elle s'articule autour de 6 indicateurs de surveillance qui sont en réalité des agrégats³ de finance publique établis à la fin de chaque exercice budgétaire, facilement accessibles, et simple à interpréter qui déclinent l'exécution complet du budget, relèvent les problèmes majeurs rencontrés de façon à inspirer les prises de mesures correctrices.

15 Ce système comporte cependant, des faiblesses liées aussi bien au cadre institutionnel et/ou réglementaire qu'au niveau de de chacune des six dimensions évoquées précédemment.

B Faiblesses du système de gestion des finances publiques

16 Le cadre réglementaire du dispositif de gestion des finances est complété par les lois et règlements nationaux quand une question donnée y est insuffisamment traitée ou n'y est pas prévue. Au-delà de la diversité des pratiques observée au niveau des Etats, ce recours aux réglementations nationales conduit très souvent à des textes approximatifs couvrant partiellement la préoccupation traitée. Ainsi par exemple, les questions sur la transparence des relations budgétaires intergouvernementales (PI-8), les dispositions organisationnelles internes relatives à la formation des comités spécialisés d'examen et des procédures de négociation, le contrôle parlementaire de la politique budgétaire, le cadre budgétaires et les priorités du budget à moyen termes etc. qui relèvent de l'indicateur PI-27 et les recommandations du Parlement à l'exécutif concernant la suite à donner et la mise en œuvre de mesures correctrices (PI-28) ne sont pas entièrement réglées par le dispositif UEMOA de sorte qu'en pratique :

16.1 les Etats ont adopté comme le montrent les différents rapports d'évaluation, des textes de répartition des transferts et subventions affectés aux collectivités territoriales qui se sont avérés non précis (Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Bénin), non objectifs au

³Ratio du solde budgétaire de base au PIB positif ou nul,
Ratio de l'encours de la dette publique au PIB inférieur ou égal à 70%,
Non accumulation d'arriérés sur dépenses et amortissement de la dette publique,
Ratio des dépenses de personnel aux recettes fiscales inférieur ou égal à 35%,
Ratio des dépenses d'investissement sur ressources internes aux recettes fiscales supérieur ou égal à 20%
Ratio des recettes fiscales au PIB (taux de pression fiscale) supérieur ou égal à 17%.

regard des besoins de financement exprimés (Côte d'Ivoire, Sénégal). Pour les pays où une certaine transparence est notée au niveau de la répartition des ressources affectées aux administrations décentralisées, les informations sur les ressources à transférer parviennent tardivement à ces collectivités compromettant pour les unes la fiabilité des projections budgétaires réalisées (Mali), ou rendant impossible l'adoption du budget avant le début de l'exercice budgétaire pour les autres (Bénin) ;

16.2 Les procédures parlementaires pour l'examen du budget ont conduit à la mise en place de dispositifs organisationnels d'ordre interne. Cependant, la non détermination par les textes communautaires d'une règle harmonisée sur l'objet du contrôle parlementaire, a entraîné dans certains Etats, un contrôle limité en ce qui concerne les objectifs budgétaires à moyen terme (Burkina Faso) ainsi qu'un contrôle approximatif sur l'ensemble du projet de budget soumis au vote (Sénégal). Dans les pays où les règlements nationaux autorisent des modifications à apporter au budget, celles-ci ont été souvent initiées et n'ont pu être reflétées dans les rapports de lois de règlement correspondants (Côte d'Ivoire) ;

16.3 hormis la demande d'audition des ministres que peut proposer le Parlement lors de l'examen de la loi de règlement, aucune autre recommandation n'est faite par celui-ci en direction de l'exécutif ; ce qui ressort naturellement comme une insuffisance reconnue par certains Etats comme le Sénégal qui a reconduit cette disposition comme texte de loi dans son droit national et est en instance d'entreprendre une réforme dans ce sens..

17 Les insuffisances les plus importantes sont mieux perçues avec l'analyse du système de l'UEMOA sous l'angle des six dimensions citées ci-dessus.

17.1 En vue d'éviter ou de limiter à défaut, les dérapages dans l'exécution des dépenses, de prévenir dans la mesure du possible les incertitudes liées à la survenance d'événements non prévus (catastrophes naturelles, épidémies etc...) et de garantir la crédibilité du budget autorisé par la loi des finances, le dispositif de l'UEMOA fait le choix d'un plafonnement de l'ensemble des crédits ouverts (crédits évaluatifs, limitatifs, globaux et crédits affectés aux autorisations de programme). Cependant, le recours aux transferts et virements pour contourner cette spécialisation de fait des crédits de même que l'usage fréquent et injustifié des crédits globaux et la possibilité de reports de

charges (depenses) d'un exercice budgétaire à un autre, réduisent la crédibilité du budget autorisé par la loi des finances.. Le transfert de crédit permet en effet, de modifier la dotation des crédits entre les chapitres et le service destinataire de la dépense. Tandis qu'au-delà de la modification des dotations de crédits entre les chapitres, le virement peut autoriser le changement de la nature de la dépense à l'intérieur d'un même titre et d'une même entité administrative donnée même si cette modification se fait dans la limite du dixième de la dotation initiale ; ou qu'elle ne peut s'opérer d'une dotation évaluative ou prévisionnelle au profit d'une dotation limitative. L'usage des crédits globaux ainsi que la flexibilité laissée aux administrations d'exécuter des dépenses dont le paiement se réaliserait au cours de la gestion future pourraient se traduire par l'exécution additionnelles de dépenses par rapport aux montants votés mettant ainsi à mal le caractère limitatif des autorisations de dépenses et la crédibilité du budget.

17.2 Trois modes d'exécution de la dépense sont consacrés par ce système : les procédures normale (engagement, liquidation, ordonnancement, prise en charge et paiement de la dépense), simplifiée (engagement et ordonnancement de la dépense au même moment) et d'avances (paiement de la dépense avant ordonnancement). Le volume des dépenses exécutées par avances et inscrites en imputation provisoires dans les comptes de l'Etat en attendant la régularisation, est une importante composante des dérapages budgétaires qui affectent la crédibilité du budget quand ces avances n'arrivent pas à être régularisées en fin d'exercice pour plusieurs raisons. La première est liée à l'inexistence de crédits budgétaire devant en supporter l'imputation parce que la dépense n'est pas prévue initialement. La seconde, pose la question de la non spécification de la ligne budgétaire sur laquelle l'exécution de la dépense devrait être adossée. Enfin, faute de contrôle, l'exécution a pu excéder la dotation votée comme nous le verrons plus loin.

17.3 **Au niveau de l'exhaustivité du budget**, la limite du dispositif de l'Union, se trouve dans la non définition de règles exhaustives régissant les compétences des collectivités décentralisées ainsi que le mode de répartition des revenus qui leur sont retrocédés.. Elle s'observe également à la classification de la nomenclature budgétaire qui, quoique conforme au GFS 86, apparaît obsolète aujourd'hui, par comparaison au GFS 2001.

17.4 **Au chapitre de la mise en place du budget basé sur les politiques nationales**, il est à souligner que :

17.4.1 le texte de loi de finance de l'Union tout en reconnaissant au ministère des finances l'initiative de préparation du projet de budget et en précisant la période du vote du budget ne donne malheureusement, aucune indication sur la période de temps impartie aux MDA pour préparer et soumettre leurs estimations détaillées, ni sur le détail des plafonds budgétaires approuvés par le conseil des ministres et mises à la disposition de ces MDA en vue d'être reflétés dans leurs propositions de budget.

17.4.2 le cadre de gestion des finances publiques de l'Union reste un cadre de budget de moyens comportant d'importantes insuffisances en matière de prévisions et d'exécution d'opérations budgétaires de durée excédant l'année. Les flexibilités accordées par les autorisations de programmes en vue du financement des dépenses d'investissement de durée d'exécution excédant l'année ainsi que les transferts et virements pour lever la forte spécialisation des crédits budgétaires, ne permettent toujours pas d'intégrer dans un budget donné, l'ensemble des programmes d'investissements approuvés par le Parlement supposés s'étendre sur le moyen et long termes. De même, l'ensemble des coûts liés à ces programmes qui représentent généralement des charges futures des investissements programmés s'insèrent difficilement dans des dotations budgétaires définies sur une base annuelle et à concurrence des ressources budgétaires disponibles comme le montre l'encadré 2.

17.4.3 Aussi, l'attribution de la responsabilité de l'autorisation de l'exécution du budget de l'Etat au MEF pourrait-elle susciter des cas de conflit de compétence entre le MEF et les chefs de projet, qui sont eux-aussi, bien souvent investis de cette même attribution par certaines conventions de financement de projets exécutés sur ressources extérieures régulièrement inscrits au budget de l'Etat.

17.5 **La prévisibilité et le contrôle de l'exécution budgétaire** souffrirait de la non spécification par les textes de l'Union, des conditions d'utilisation des deux procédures dérogatoires (procédure simplifiée et dépenses payées avant ordonnancement ou avances), si bien que l'usage de celles-ci qui devraient être motivé par des circonstances

particulièrement déterminées, a tendance à prendre le pas sur la procédure normale d'exécution des dépenses, contournant du coup, le mécanisme de contrôle administratif de la dépense et la règle de l'orthodoxie budgétaire (Burkina, Côte d'Ivoire, Bénin).

Il pourrait souffrir également du caractère redondant et excessif de l'exercice du contrôle administratif de la dépense, exécuté successivement par le Contrôleur Financier et le comptable public, qui pourrait gêner la fluidité de la chaîne de dépense et être à l'origine d'importants encombrements du circuit à mesure que le volume des dépenses à exécuter devient très important. Ceci pourrait conduire les acteurs budgétaires à explorer d'autres procédures d'exécution peu recommandées (procédures simplifiée et d'avances) mais plus rapides comme le confirme le rapport PEFA du Burkina Faso aux pages 106 et 107.

17.6 La surveillance et le contrôle externe exercés par la juridiction des comptes et le Parlement quoique sensés s'étendre à toutes les opérations exécutées dans le cadre du budget, n'aboutissent pas au niveau du dispositif de l'UEMOA à des recommandations à soumettre à l'exécutif en vue de la prise de mesures dont la mise en place et le suivi devraient parfaire l'exécution budgétaire.

V Bilan de l'évaluation de la gestion des finances publiques au sein des pays de l'UEMOA

18 D'une manière générale, aucun pays n'a au moment de l'évaluation de la performance de la gestion des finances à partir du cadre PEFA transposé intégralement l'ensemble des Directives fondant le système de gestion des finances publiques. Certains pays ont réalisé de nombreux efforts de transposition des textes ou l'adoption de dispositions similaires (Mali, Burkina Faso, Sénégal, Bénin) alors que les autres, en général les pays qui ont été secoués par de nombreuses crises sociopolitiques (Côte d'Ivoire, Togo, Guinée Bissau, Niger) au cours de ces dernières années, accusent un retard important dans la mise en place et l'application du cadre harmonisé de l'Union. Cette diversité dans la transposition et l'application effective des directives par les Etats influence les scores enregistrés.

19 Certains scores peuvent s'avérer insatisfaisants quoique les Etats aient transposé et initié des réformes pour corriger certains dysfonctionnements. Ce cas de figure est

prévisible, quand il y a au sein des administrations des Etats concernés, un manque notable d'appropriation des reformes : la reforme du cadre réglementaire des marchés publics entamée au Burkina Faso depuis 2003, consacre par exemple l'appel à concurrence comme mode de passation et un règlement amiable des litiges qui surviennent lors des passations du processus de passation ou de l'exécution des marchés. Malgré tout, on assiste à « une mise en œuvre très insuffisante des règles en vigueur soit par méconnaissance de celles-ci soit par volonté délibérée de s'en affranchir ». (Rapport PEFA Burkina Faso, page 91). Il en est de même au Mali où les recours aux appels d'offre restreints dans les contrats de passation des marchés publics ne sont pas tous justifiés par la réglementation en vigueur.

20 L'analyse rapide des scores enregistrés par les Etats montre bien que certains indicateurs sont satisfaits par la quasi-totalité, d'autres par contre, ne le sont pas ou le sont partiellement faisant ainsi varier les scores d'un pays à un autre. Notre analyse insistera sur ces disparités en s'efforçant d'en donner quelques raisons..

21 Cet examen du bilan de l'évaluation couvrira seulement cinq pays sur les huit qui comprennent l'UEMOA ainsi que les 28 premiers indicateurs de l'exécution du budget. Les Etats qui en sont exclus sont d'abord le Niger et le Togo pour lesquels nous ne disposons pas encore de rapports d'évaluation et ensuite la Guinée Bissau, en raison de son caractère particulier. Ce dernier pays cité est en effet, le seul lusophone de l'Union où le système francophone de gestion des finances publiques est toujours dans la phase d'implantation.

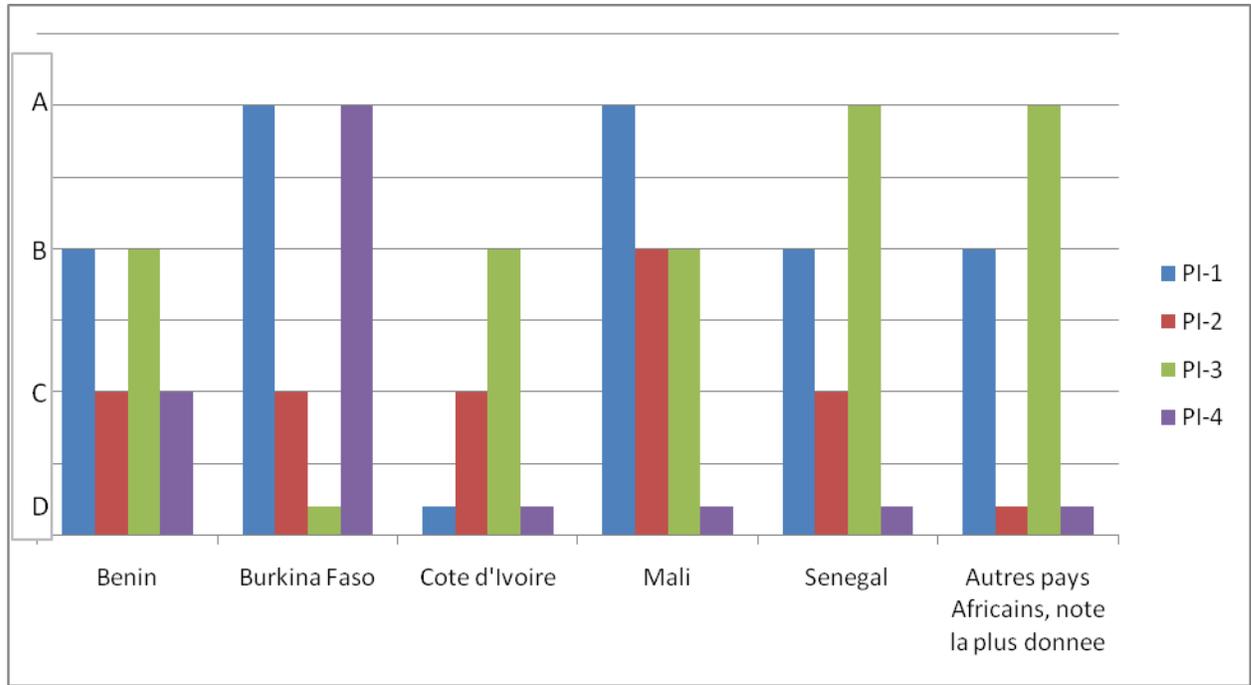
L'exclusion des indicateurs définis pour appréhender la pratique des bailleurs de fonds est justifiée par le fait que cette partie du budget n'est pas entièrement dépendante de la volonté des Etats.

22 Crédibilité du budget

22.1 De façon générale, la crédibilité du budget en s'appuyant sur les quatre (4) premiers indicateurs est jugée relativement satisfaisante car au moins deux des 4 indicateurs sont satisfaits par l'ensemble des 5 pays retenus à l'exception du cas isolé de

la Côte d'Ivoire où le manque d'information n'a pas favorisé une notation satisfaisante de tous les indicateurs relatifs à la crédibilité du budget.

Graphique 1: CREDIBILITE DU BUDGET



22.2 Les indicateurs PI-1 et PI-3 relatifs à l'exécution des dépenses réelles globales dans la limite des crédits et au recouvrement satisfaisant des recettes intérieures votés . peuvent être considérés comme globalement respectés par le Bénin, le Mali et le Sénégal sur la base des scores obtenus par ces Etats. La Côte d'Ivoire et le Burkina n'ayant pas respecté respectivement les indicateurs PI-1 et PI-3 pour insuffisance d'information dans le traitement des dépenses réelles (Côte d'Ivoire) et d'importantes moins-values accumulées dans le recouvrement des recettes au cours des trois (3) années.

Les Etats ont de façon générale, exécuté leurs dépenses primaires hors service de la dette publique et dépenses en capital financées sur ressources extérieures dans les limites des crédits approuvés par le Parlement. Ils ont en effet, observé les dispositions

réglementaires relatives aux engagements de dépenses sur la base de la disponibilité des crédits ouverts. Un effort de recouvrement est déployé par les différentes administrations fiscales à qui des objectifs prudents d'encaissement ont été assignés. Cependant, l'existence de crédits globaux non repartis lors du vote de la loi de finance engendre une exécution supplémentaire de dépense par rapport aux dotations préalablement définies pourrait obérer la crédibilité du budget. A cela il faudrait ajouter l'absence d'instance de suivi de paiement des dépenses publiques au sein des Etats (à l'exception du Burkina faso) dont la conséquence directe est la constitution d'arriérés. Enfin, il est à signaler qu'en dépit du niveau satisfaisant des taux d'encaissement de recettes, certains Etats éprouvent encore des difficultés en matière de prévision des recettes et de maîtrise de l'assiette fiscale.

Plus spécifiquement, la crédibilité du budget de la Côte d'Ivoire reste difficile à évaluer du moins sur la base de l'indicateur PI-1 pour le manque d'information sur les imputations budgétaires des avances consenties non régularisées. Quant au Burkina, il présente la particularité de ne pas satisfaire l'indicateur PI-3, en raison de la méthode de prévisions des recettes internes qui est de type pragmatique et qui privilégie la négociation d'objectif de recouvrement à la prévision de ressources fondée sur l'analyse des perspectives économiques et l'effet des mesures fiscales nouvelles arrêtées pour l'exercice budgétaire à venir.

22.3 Les indicateurs PI-2 et PI-4 traitant respectivement de la composition des dépenses primaires hors service de la dette publique et dépenses en capital financées sur ressources extérieures effectivement exécutées ainsi que le suivi et l'accumulation d'arriérés restent globalement des indicateurs pour lesquels la validation est différemment observée au niveau des Etats.

22.3.1 Pour l'indicateur PI-2 le Bénin et le Mali (et peut être la Côte d'Ivoire si l'on exclut les avances non régularisées) ont pu avoir un score satisfaisant. Les réaffectations de lignes observées ayant été moins importantes et atteignent les 10% de l'écart global dégagé par PI-1. Par contre, le Sénégal et le Burkina s'illustrent avec une importante recomposition des lignes de dépenses dont les variations ont excédé au moins une fois, les 10%.

Les recompositions ou variations des lignes de dépenses sont rendues possibles grâce aux transferts et virements entre les chapitres qui conduisent soit à un changement du service responsable de l'exécution de la dépense (transfert), soit à une modification de la nature de la dépense (virement) comme l'indique le rapport sur le Sénégal.

Elles peuvent aussi être attribuables à l'effet du retraitement d'une ligne budgétaire initialement mal imputée dont la bonne imputation est rendue nécessaire pour permettre le calcul de PI-2. C'est ce qui est observé avec le Burkina Faso où la correction des dépenses liées aux avancements de salaires initialement imputées en dépenses communes des ministères (autres dépenses de fonctionnement) et retraitées en dépenses de personnel pour les besoins de l'analyse, contribue à expliquer une partie de ces variations. Enfin, la présence de lignes de dépenses prévues et non réparties lors du vote de la loi des finances est un facteur explicatif des variations observées au Bénin.

22.3.2 En ce qui concerne PI-4, il faut noter que seul le Burkina Faso qui a pu mettre en place un mécanisme de suivi des délais de paiements des dépenses (décrit par l'encadré 1) arrive à le satisfaire. L'accumulation d'arriérés sur les dépenses dans les quatre autres Etats est expliqué par l'absence d'un dispositif de suivi du paiement des dépenses (Mali, Bénin, Sénégal). Il pourrait être également expliqué par l'alourdissement de la facture de la dette fournisseur (du fait de l'anticipation par le fournisseur, d'une prime de risque lié au report du paiement de la dépense sur une période de temps excédant pour le meilleur des cas, l'exercice budgétaire qui majore le montant des impayés sur les dépenses) dont l'apurement partiel au début de l'exercice fiscale de l'année suivante, engloutit une part non négligeable des ressources du nouveau budget créant ainsi, une forte pression des dépenses de l'année sur les ressources disponibles (Côte d'Ivoire).

Encadre 1 : Suivi du paiement des dépenses ordinaires hors dépenses de paie au Burkina Faso

Le Burkina Faso est le seul Etat sur les cinq de l'UEMOA qui a pu asseoir un cadre formalisé du suivi et du paiement des dépenses engagées lui permettant d'éviter l'accumulation d'arriérés sur dépenses, observée dans les quatre autres pays de l'UEMOA concernés par la présente étude.

La formalisation de ce cadre répond à la préoccupation du gouvernement de réduire les délais de paiement des dépenses. Ceci s'est traduit par la mise en place d'un mécanisme définissant les délais des paiements des dépenses de l'administration centrale et des communes en intégrant la demande de liquidation manifestée par le fournisseur, complétée par la fixation aux administrateurs de la chaîne de la dépense, des objectifs de délai de paiements et de taux de rejet des dépenses engagées.

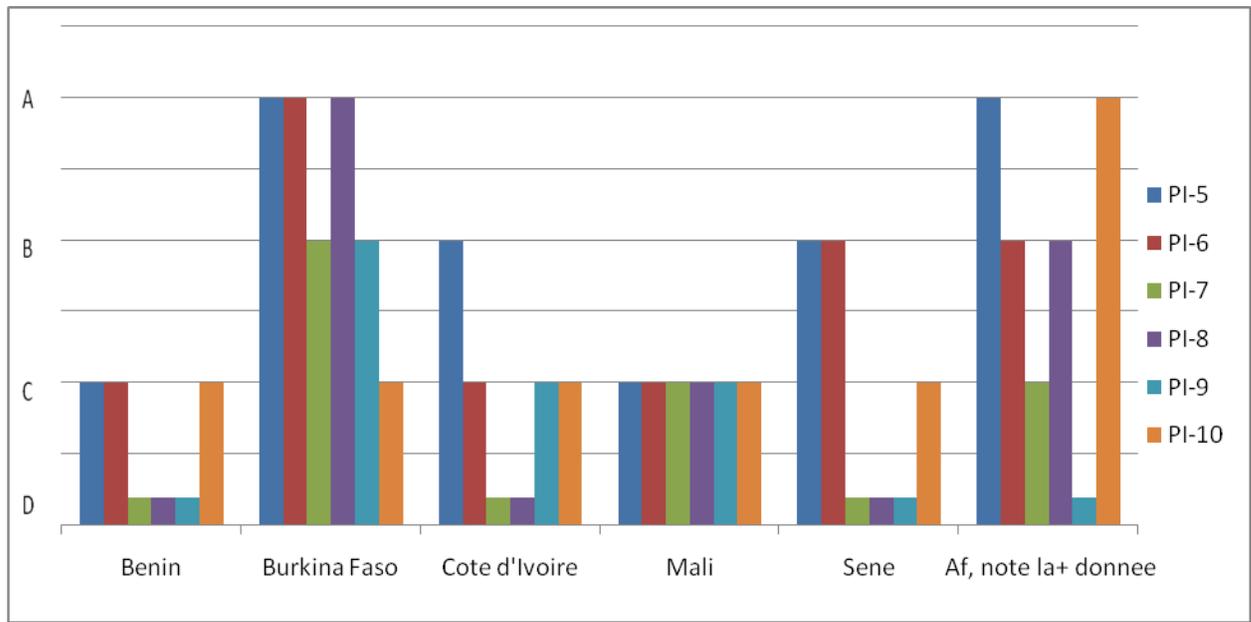
La demande de liquidation par le fournisseur qui traduit la manifestation du désir de celui-ci d'être payé, n'a lieu qu'après la certification du service fait. Cette demande est accompagnée de la délivrance par les instances de paiement, d'un titre constatant la créance et attestant la « promesse » de l'exécution du règlement dans les tous prochains jours, une fois que toutes les vérifications comptables ont été effectuées dans un laps de temps de durée significativement réduite en rapport avec les instructions données dans ce sens, par le comité de suivi des délais d'exécution de la dépenses publique (CODEP).

Malgré l'existence d'une période de temps jugée plus ou moins longue entre l'achèvement des travaux et la certification du service fait, celle-ci ne donne pas lieu à des arriérés de paiement au sens défini par l'acte additionnel de convergence.

Source : Rapport PEFA du Burkina Faso

23.1 La classification du budget telle que décrite par l'indicateur PI-5, peut être considérée comme satisfaite parce que validée par le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Sénégal. Ces Etats ont adopté la nomenclature budgétaire de l'UEMOA ou une nomenclature presque équivalente, conforme à l'édition 1986 du GFS/COFOG mais qui reste tout de même différente de celle de 2001. Celle-ci assure une classification des recettes selon la nature, et la dépense, au moins selon la destination et la fonction. Au Burkina, la classification de la dépense a été poussée plus loin pour couvrir le titre, la fonction économique, la nature et cinq titres de dépense. Le Bénin et le Mali ont enregistré les plus faibles score pour cet indicateur. Le Bénin a en effet adopté une nomenclature proche de celle de l'Union en matière de recettes mais qui s'en écarte significativement en ce qui concerne la classification fonctionnelle de la dépense. Celle-ci s'assimile plutôt à une description détaillée selon la destination. Une confusion est donc observée entre la classification administrative représentée par le chapitre et la classification du secteur d'activité désignée par le sous chapitre (en lieu et place de la fonction que le sous chapitre est sensé décrire).

Graphique 2 : EXHAUSTIVITE ET TRANSPARENCE DU BUDGET



23.2 La totalité des informations constituant la documentation budgétaire (PI-6) est presque assurée par le Burkina Faso et à un degré moindre par le Sénégal. Le Burkina fournit au total huit documents sur les neuf ciblés par la norme du PEFA quand le Sénégal en transmet cinq.

23.3 Le Burkina Faso est en outre, le pays qui respecte à lui seul les indicateurs PI-7, PI-8 et PI-9 en raison du montant insignifiant (1% environ des dépenses totales) des dépenses et recettes extrabudgétaires enregistrées au niveau des régies de recettes et de l'omission d'un nombre très limité de financement extérieur. Quoique les textes de répartition de l'allocation des ressources transférées aux collectivités restent encore imprécis et que certaines de leurs recettes soient mal connues et non suivies par l'administration centrale, les collectivités territoriales ressortent fortement encadrées par l'administration centrale au moyen d'un système d'informations fiables basé sur la consolidation des états financiers de ces entités. Elles élaborent et adoptent leurs budgets respectifs avant le début de l'exercice budgétaire. Ceci est le résultat de la disponibilité en temps utile, de l'information sur les ressources qui leur sont allouées chaque année par

l'Etat. L'encadrement budgétaire des collectivités territoriales et des entreprises publiques soumis tous à des règles strictes d'équilibre budgétaire permet d'anticiper sur les risques de dérapages budgétaire même si une consolidation du budget de l'ensemble des administrations publiques (administration centrale, entreprises publiques et collectivités territoriales) n'est pas encore acquise dans ce pays.

23.4 Les indicateurs PI-6, PI7, PI-8 et PI-9 sont non satisfaits par la Côte d'Ivoire, le Bénin, Mali et le Sénégal (hors PI-6). Ces Etats ont, à l'exception du Sénégal qui transmet une documentation budgétaire p complète, en commun de présenter moins de cinq documents sur les neuf de référence cités par le PEFA comme la documentation devant accompagner le projet de loi de finance.

23.5 Le montant des recettes et dépenses non pris en compte dans le budget de l'Etat est important pour ces quatre Etats cités. Au Sénégal, le montant des dépenses extrabudgétaires représente 17% du volume total des dépenses exécutées en 2006 et plus de 24% en 2007. Ceci pourrait remettre en cause la validation des indicateurs PI-1 et PI-2. .

S'agissant des recettes, les opérations extrabudgétaires portent sur les recettes directement encaissées par certains ministères ou services sous tutelle des ministères pour services rendus et dont le reversement au trésor n'est pas effectif ou l'est partiellement (amendes, droits d'examen...). Il peut s'agir de l'affectation des fonds des administrations publiques, de dons extérieurs au profit de l'économie nationale non exécutés dans le circuit budgétaire par les donateurs et de l'exécution de certains projets par les bailleurs de fonds dont l'exhaustivité de l'enregistrement ne peut être maîtrisée par l'administration centrale.

23.6 La transparence des relations intergouvernementales n'est également pas assurée dans ces quatre autres Etats dans la mesure où les règles de répartition des ressources transférées aux collectivités territoriales restent dans l'ensemble non précises, arbitraires et souvent non formalisées. La communication de l'information sur ces ressources parvient tardivement aux collectivités et rend impossible l'adoption de leurs budgets avant le début de l'exercice budgétaire. La surveillance de la gestion financière des

collectivités territoriales confiée aux comptables du Trésor est loin d'être assurée car la sortie des états financiers sur l'exécution du budget reste parcellaire et tardive. L'absence de données consolidées pour l'ensemble des collectivités territoriales ne permet pas de mesurer avec précision le risque budgétaire global lié aux activités de ces collectivités. Aussi, signale-t-on en plus de la non consolidation de la situation financière des collectivités territoriales, qui est une préoccupation communément partagée au niveau de tous les des Etats de l'Union, l'absence de rapports d'analyse ou de rapports consolidés de la gestion financière de ces collectivités constatée respectivement au Bénin et au Sénégal.

23.7 En ce qui concerne les EPN, l'expérience de la surveillance du risque budgétaire est diversifiée. En Côte d'Ivoire où le nombre de ces établissements avoisine la centaine, on note qu'en dépit de l'absence d'informations financières complètes et exhaustives sur ces établissements dans les délais fixés réglementaires, ils restent sous contrôle du MEF. La réglementation en vigueur autorise aux EPN de recourir aux dons plutôt qu'à l'emprunt pour faire face à leur besoin de financement. Ceci permet d'anticiper sur les dérapages budgétaires qui pourraient subvenir du fait de l'accumulation d'arriérés par ces entités. Au Sénégal par contre, le cas de figure est différent. L'existence de recettes dont le contrôle échappe à l'administration centrale, la non consolidation des risques budgétaires de l'ensemble des EPN, l'accès à l'emprunt extérieur et intérieur pour faire face à leur besoin de financement (en dépit du contrôle officiel du MEF et du conseil d'administration) et le développement d'un nouveau mode de financement non transparent, basé sur le rachat des créances sur la subvention accordée par l'Etat contribuent à faire peser le risque d'importants dérapages financiers sur l'Etat.

A coté de ces deux cas existent ceux du Mali et du Bénin où le risque budgétaire encouru par l'Etat résulterait de l'absence d'une situation consolidée des ressources, emplois et de l'endettement des entreprises publiques, d'un rapport de synthèse évaluant le risque de ces établissements.

23.8 L'information sur la prévision et l'exécution du budget et les passations de marchés sont difficiles d'accès dans tous ces Etats en raison des restrictions formellement ou informellement imposées, des limites des systèmes et moyens de diffusion de l'information.

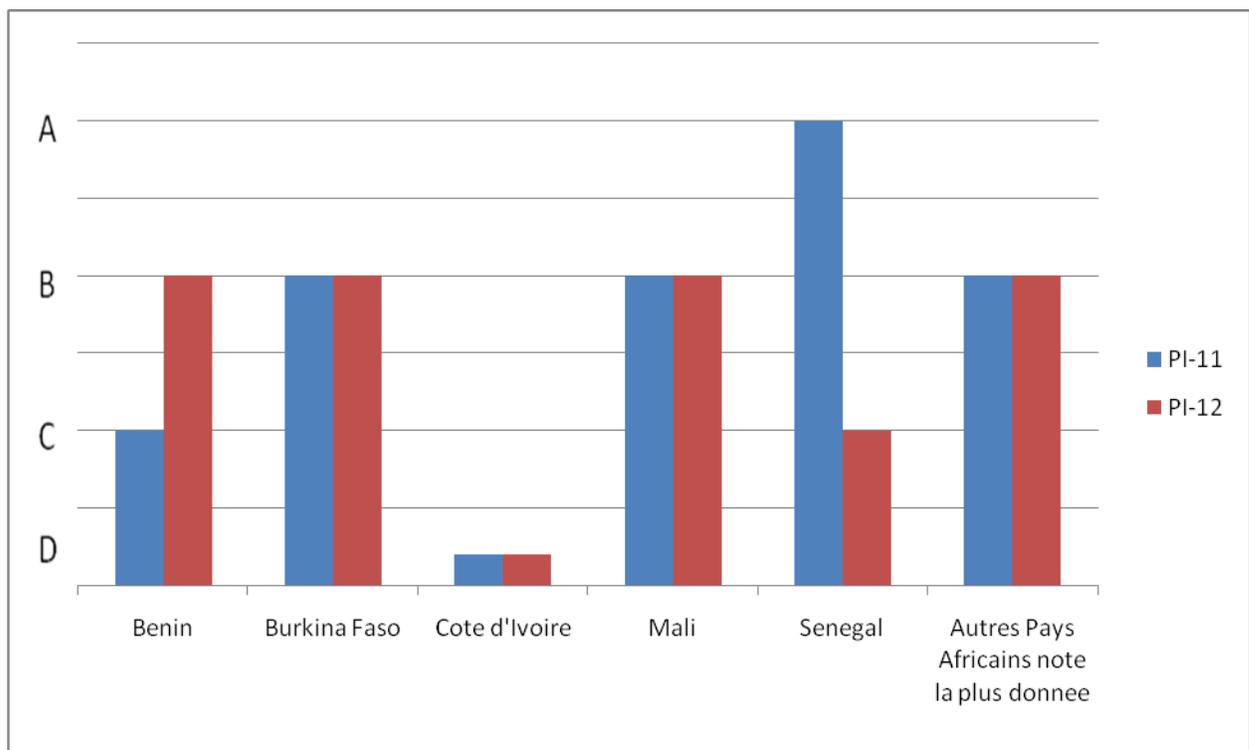
24. Budgétisation basée sur les politiques nationales

24.1 Le caractère participatif des différents acteurs au cycle budgétaire est presque acquis dans tous les Etats avec quelques faiblesses dans certains Etats relatives au calendrier budgétaire qui laisserait un temps plus ou moins suffisant aux MDA pour préparer leurs propositions, aux instructions laissées en matière de plafonnement des crédits qui généralement n'interviennent que lors des conférences budgétaires ; soit après les premières estimations des MDA. Les budgets ont été généralement approuvés par les autorités parlementaires dans les délais prévus, sauf dans le cas particulier de la Côte d'Ivoire, où pour raison de crise, les budgets ont été mis en place sur ordonnance au cours des deux dernières années couvertes par l'évaluation.

Les Etats où la préparation du budget semble plus organisée et où les perspectives pluriannuelles s'y intègrent de façon assez satisfaisantes sont ceux qui ont entamé dès le début de la décennie 2000, des réformes budgétaires soutenues par les principaux partenaires extérieurs dans le cadre de l'initiative PPTE en vue d'une meilleure allocation des ressources issues de l'allègement de la dette, affectées à des programmes de lutte contre la pauvreté qui s'adosent eux-mêmes sur un cadre des dépenses à moyen terme. Ces réformes budgétaires visent à conduire progressivement le cadre de gestion des finances publiques de ces Etats (Bénin, Burkina Faso, Sénégal, Mali) vers un cadre qui pourrait intégrer une planification budgétaire pluriannuelle. Ainsi, au cours de la période sous revue, ceux-ci ont pu certes avec des difficultés, élaborer des prévisions pluriannuelles pour un nombre limité de MDA bénéficiant de cadres sectoriels et ne couvrant en outre pas, la moitié des montants des dépenses budgétaires exécutées. Une analyse à intervalle régulier de la soutenabilité de la dette publique à l'instigation du FMI et de la Banque Mondiale y est réalisée. En dépit du nombre limité de MDA dotés de stratégies sectorielles, les Etats n'arrivent toujours pas à élaborer correctement des programmations budgétaires glissantes prenant en compte l'ensemble des charges récurrentes. Ceci s'explique d'une part, par l'inadaptation du cadre de budget de moyens à celui des budgets programmes, le faible niveau des capacités humaines et le déficit de communication et de coordination entre les instances de prévision des dépenses (confère encadré 2). Au Sénégal, par exemple, les programmes des CDMT élaborés sans études

préalables donnent des projections grossières pour les deuxième et troisième années. Une certaine confusion existe au niveau de la distinction entre les dépenses en capital et les charges récurrentes. Le Burkina Faso qui est parvenu à identifier les charges récurrentes liées aux programmes d'investissement pluriannuel, éprouve aussi des difficultés à séparer les charges de personnel associées à certains projets d'investissement, des dépenses d'investissement physiques mesurant la formation brute du capital effectivement réalisée. Il n'arrive non plus à relier les charges récurrentes associées aux dépenses du CDMT dont la période d'exécution excède l'année aux plafonds des dotations définies pour ces types de dépenses sur les mêmes périodes.

Graphique 3 : BUDGETISATION BASEE SUR LES POLITIQUES NATIONALES



24.2 A côté de ces pays se trouve la Côte d'Ivoire, qui accuse d'énormes retards dans la mise en place des réformes budgétaires et dans la transposition effective du cadre budgétaire de l'UEMOA en raison des crises sociopolitiques à répétition qui l'ont éloigné du programme d'allègement de la dette et des réformes budgétaires conséquentes. Ce pays enregistre le plus mauvais score au niveau des indicateurs PI-11, PI-12 compte tenu

de l'inexistence d'un calendrier budgétaire clairement établi, d'instructions données formellement pour la préparation du budget, d'un cadre formalisé d'analyse de la soutenabilité de la dette publique, de stratégies sectorielles au niveau des ministères techniques et de l'absence de CDMT.

Encadre 2 : Le Dispositif de l'UEMOA et ses limites en matière de prévisions budgétaires pluriannuelles.

Selon les dispositions de la loi de finance (articles 2, 4, 13, 14), les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par les autorisations de programme votées.

Les autorisations de programmes constituent la limite supérieure des dépenses que les ministères sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi. Elles restent valables pour une durée maximale de six ans. Elles peuvent être révisées pour tenir compte des modifications techniques, des variations de prix. Ces modifications sont imputées par priorité sur les autorisations de programmes ouvertes et non autorisées ou, à défaut et par priorité, sur les nouvelles autorisations de programmes ouvertes par une loi de finances.

Dans la pratique, les dotations affectées aux dépenses en capital, comprenant des autorisations de programme sont accompagnées aussi de crédits de paiements, qui limitent le niveau des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année au titre des engagements contractés (dans le cadre des autorisations de programme).

Cette limitation quantitative des ordonnancements ou paiements annuels imposée par les crédits de paiement laisse en réalité peu ou pratiquement aucune marge d'intégration par le budget classique, des charges récurrentes pluriannuelles des CDMT, étant entendu qu'au delà de l'année courante, les prévisions de plafonds budgétaires du budget classique existe sous la forme agrégée non détaillée au-delà du titre, et ciblent a priori les programmes déjà autorisés et naturellement une prévision indicative voire approximative de ce que seraient les mesures nouvelles.

Source : Directive relative aux lois de finances, rapports PEFA Burkina Faso pp 61, 62, 63 ; Bénin page 45 ; Mali pp 27, 28 ; Sénégal page 52.

25 Prévisibilité et le contrôle de l'exécution budgétaire

25.1 La prévisibilité et le contrôle de l'exécution budgétaire sont loin d'être acquis par l'ensemble des pays de l'Union. En Côte d'Ivoire, au Mali et au Sénégal par exemple, les dispositions fixant le cadre réglementaire, les procédures et obligations pour les principales catégories d'impôts et taxes, sont certes claires, transparentes (en application

des Directives de l'Union) et laissent en théorie, peu de discrétion à l'administration fiscale. L'accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, aux procédures administratives y afférentes est facilité par le développement des moyens de communication (notamment la création des sites internet favorisant la publication des obligations fiscales des contribuables). En pratique, cependant, des marges de discrétion existent toujours et sont laissées aux agents de l'administration fiscale à travers les fréquents contrôles et redressements fiscaux qui remettent en cause l'équité du système de taxation. Les voies de recours administratifs et juridictionnels sont théoriquement définies par des règles transparentes existantes mais leur efficacité est plombée par la lourdeur des procédures, le coût exorbitant de ces recours et enfin l'absence de données exhaustives sur ceux qui ont été déjà engagés et traités ; ce qui affecte sensiblement la transparence du dispositif d'assujettissement des contribuables.

25.2 Les droits et obligations douanières dans les systèmes du Bénin et du Burkina Faso restent presque similaires à ceux des trois pays cités ci-dessus. De nombreuses insuffisances sont à relever au niveau du système fiscal et des obligations non douanières du fait de l'importance des activités du secteur informel dans l'économie de ces deux nations. Ceci a abouti à la mise en place d'un système fiscal assez complexe caractérisé par la demultiplication des taux de prélèvement non harmonisés dont certains sont définis selon le traitement fiscal spécifique accordé à chaque contribuable, ainsi qu'au recours à divers autres prélèvements prenant la forme de « retenue à la source ». L'accès du contribuable à l'information sur les droits et obligations fiscales reste limité dans ces deux Etats compte tenu de l'absence de manuel de procédure complet, consolidé et actualisé sur la base des dispositions nouvelles prises dans le cadre des différentes lois de finances. On note une mauvaise circulation de l'information sur les recours au niveau de l'administration fiscale traduite par l'absence de registre d'enregistrement des recours, la complexité du circuit, la longueur des délais de traitement des dossiers. Tous ces facteurs ont contribué à justifier le faible score qu'ils ont enregistré au titre l'indicateur PI-13.

25.3 Les mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane ressortent affaiblies dans tous les Etats compte tenu du faible niveau de connexion des logiciels de gestion et de traitement d'informations des administrations fiscales. L'efficacité de ces mesures est également réduite par

l'existence de programmes continus de contrôles fiscaux ne reposant pas sur des critères d'évaluation de risques même si le système des pénalités, du moins celui qui a pu faire l'objet de formalisation est accepté par l'ensemble des contribuables (à l'exception du Bénin où ces pénalités restent à un niveau assez élevé, ouvrant la voie à des négociations). En dépit de cette acceptation, l'efficacité du système de pénalité au Burkina Faso par exemple, pâtit encore, du nombre réduit de contribuables disposant d'un compte bancaire.

. . 25.4 Dans l'ensemble des Etats, le recouvrement des contributions douanières est efficient en raison de la présence des crédits d'enlèvement sous caution bancaire (obligations cautionnées). Par contre, le système de recouvrement de type déclaratif des contributions de la Direction Générale des Impôts (DGI), favorise la présence arriérés de recouvrement dont le suivi est rendu difficile par l'absence d'instruments adaptés. .

Les transferts des encaissements sur le compte du trésor se font en général directement enfin de journée ou au cours de la semaine ou sont assurés le cas échéant, par un comité constitué pour la circonstance telle que la commission d'envoi et de retrait du trésor (CERT) du Burkina Faso. Les rapprochements complets des comptes d'évaluation s'effectuent selon les Etats par semaine, décade ou par mois.

25.5 Pour ce qui est de la prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses, il faut remarquer que les flux de trésorerie pour l'exercice budgétaire sont préparés pour l'exécution budgétaire et sont actualisés sur la base des encaissements et des décaissements. La faiblesse des marges observées au niveau des flux de trésorerie impose que dans les Etats de l'Union, les informations sur les plafonds d'engagement notifiés aux administrateurs de crédits soient disponibles chaque mois ou en début de trimestre selon les Etats et concernent généralement les dépenses de fonctionnement hors salaires. En ce qui concerne les dépenses de salaires, certains Etats (Mali), ont adopté un plafonnement semestriel des crédits ouverts. Ces plafonnements sont souvent connus au moins un à deux mois à l'avance (Sénégal, Mali), ou au moins au mois le mois et les dépenses de fonctionnement dont l'exécution doit s'étendre sur plus d'un mois sont soumises à autorisation de la Direction Générale du Budget (Côte d'Ivoire). Les ajustements budgétaires sont fréquents dans ces Etats et s'effectuent au moyen de

virements ou de transferts pour contourner soit la forte spécialisation des crédits budgétaires, soit les mauvaises prévisions de dépenses arrêtées lors de la mise en place du budget. Ces ajustements se font selon les Etats sur la base de décrets et d'arrêtés qui sont joints au projet de loi ou de règlement (Mali, Sénégal) ou sur la base de procédures moins formalisées résultant de des tensions de trésorerie (Burkina Faso).

25.6 Le suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et garanties est est relativement bien exécuté en Côte d'Ivoire dans la mesure où le système de gestion de la dette publique facilite la publication de données complètes et actualisées sur l'endettement public. Les conventions d'emprunts, de prêts et de garantis signées par le MEF font l'objet d'un suivi régulier au point qu'il existe une parfaite maîtrise de la situation nette des dépôts et créances du gouvernement vis-à-vis des banques secondaires. La consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale est faite par le truchement d'un compte central ouvert à la BCEAO au compte de l'Agent Comptable Central Trésor (ACCT). L'absence d'un plafond d'endettement clairement déterminé est à déplorer cependant au niveau de la gestion des emprunts publics. Par opposition au cas ivoirien, les autres Etats, à l'exception du Burkina Faso, se caractérisent par une absence de rapprochement de la situation de la dette publique, et une absence ou une consolidation tardive des soldes de trésorerie des administrations centrales. La consolidation des dépôts et créances des administrations publiques auprès des établissements bancaires reste encore non effective (non maîtrise des comptes ouverts au nom de l'Etat dans les banques commerciales), et enfin la non fixation d'un plafond d'endettement comme c'est le cas en Côte d'Ivoire.

25.7 L'efficacité des contrôles des états de paie se traduit par l'existence dans chacun des Etats, d'un fichier nominatif du personnel géré par le ministère de la Fonction publique qui est distinct de celui de la Direction de la Solde tous deux gérés grâce à des logiciels informatiques. Pour les Etats où il est donné d'observer un rapprochement de ces deux fichiers, il a lieu chaque mois (Côte d'Ivoire), sur une période excédant trois mois (Burkina Faso) ou au cours d'une année donnée (Mali) sous la supervision des unités administratives concernées. Les modifications du fichier nominatif en vue de l'intégration de nouvelles recrues s'effectuent avec au moins un mois de retard et les changements apportés du fait de la prise en compte des changements dans la situation des

fonctionnaires sont pris en compte en général avec un retard allant de plus de trois mois à l'année civile selon les Etats. Dans les Etats où le contrôle interne des modifications apportées au fichier nominatif est jugé acceptable, il se fait selon les modalités de visa des actes de recrutement, de changement de situation comme prévues par les dispositions réglementaires. Ces modifications se font sous le contrôle a priori du contrôleur financier et du Payeur General du Trésor (PGT). Des contrôles inopinés (Côte d'Ivoire), et l'organisation d'audits techniques et financiers (Sénégal) peuvent exister en plus des tous premiers cités, pour appuyer la gestion du personnel par la Solde. Le recensement exhaustif du personnel de la fonction publique généralement financé par les bailleurs de fonds au cours d'une année donnée (Côte d'Ivoire, Mali) peut renforcer également ce contrôle. Des insuffisances sont pourtant à relever. Elles tiennent au manque de coordination entre le ministère de la Fonction Publique et la Direction de la Solde au niveau des prises en charge administrative et financière, à la non maîtrise des mécanismes d'engagement des contractuels, des prévisions de la masse salariale et du mécanisme de prise en charge des d'avancements automatiques de fonctionnaires. On relève au Bénin par exemple, une faiblesse des capacités des agents du ministère des finances à traiter les informations transmises par les MDA sur les mouvements et modifications intervenues sur les états nominatifs de paie et une absence de moyens de contrôle de l'exhaustivité de ces états ; justifiant ainsi, la défaillance du système d'identification du personnel.

Les insuffisances sont également liées à la réduction du contrôle exercé sur cette nature de dépenses en raison du recours à la procédure simplifiée comme procédure d'exécution ou de régularisation de ces dépenses généralement payées sans ordonnancement préalable. Enfin, le manque d'un système de suivi des salariés à l'intérieur de chaque ministère comme c'est le cas au Burkina Faso où les ministères ne tiennent pas le fichier de leur personnel et n'effectuent aucun contrôle de ceux-ci est à souligner au nombre de ces insuffisances.

En définitive même si l'efficacité des contrôles des états de paie reste encore non acquise dans la quasi-totalité des Etats (en dehors du Mali), le contrôle interne de l'état de paie est jugé plutôt satisfaisant en Côte d'Ivoire et au Mali.

25.8 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôle de la passation des marchés publics

Pour les pays ayant adopté la Directive de l'UEMOA relative à la passation et à l'exécution des marchés publics, la procédure d'appel à concurrence devrait être utilisée selon les dispositions, pour la majeure partie des contrats de marchés publics. Les procédures non concurrentielles ne devant intervenir que dans les cas spécifiques prévus par la réglementation en vigueur. Les procédures de passation des marchés financés sur ressources extérieures étant quant à elles déterminées par les conventions de financement. L'organe de régulation et de contrôle des passations généralement représenté par la Direction Centrale des Marchés publics est placé sous la tutelle du MEF et approuve les marchés dont le montant est au dessous du seuil national de passation (Mali), enregistre les cas de conflit et les porte à la connaissance de l'autorité de tutelle.

En pratique, le Bénin respecte la procédure d'appel ouvert à concurrence. La proportion des marchés mis à concurrence est au dessus de 85% au cours des trois années de référence. Les passations de marchés par la méthode du gré à gré ont été contenues dans la limite des 10% prévue par la réglementation, même si cette dernière n'en définit pas clairement les conditions ni les justifications. Les voies de recours existent. Les statistiques indiquent qu'elles sont peu nombreuses ; certains opérateurs privés les évitant par crainte de mesures de rétorsion.

La situation dans les autres Etats qui ont enregistré un faible score (en particulier Burkina Faso et Sénégal), indiquent qu'en réalité, la proportion des marchés publics ouverts à concurrence n'est pas uniforme selon les pratiques en cours dans ces pays. Elle est un peu plus de 60% au Mali et largement en dessous de 50% au Sénégal et au Burkina Faso. Les audits révèlent dans ces deux derniers Etats, l'usage de méthodes de passation peu recommandées caractérisées par des mises en concurrence fictive (utilisation des appels de prix pour contourner la procédure de mise en concurrence) et des pratiques de surfacturation dont les contrats exécutés font l'objet.

Les voies de recours mentionnées n'ont pu faire l'objet d'enregistrement statistique ou encore les recours ont outrepassé le cadre formel mis en place pour leur règlement pour être dénoués au niveau de la hiérarchie ministérielle.

25.9 Pour ce qui est de l'efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales, aucun pays n'a eu un score acceptable pour cet indicateur. Les mesures de contrôle des dépenses existent mais ne sont pas inefficaces à cause de l'absence d'un système de

régulation des engagements de dépenses sur la base des ressources disponibles, des nombreux recours aux procédures dérogatoires (procédures simplifiées, les dépenses payées sans ordonnancement préalables) non justifiés par la réglementation en vigueur. Ces procédures dérogatoires permettent en effet de contourner le système de contrôle a priori de la dépenses qui atteint une certaine limite liées à la lenteur et lourdeur du circuit, au caractère excessif, redondant voire inapproprié du contrôle à mesure que le volume des dépenses à exécuter devient assez important. Dans certains pays par exemple, ce contrôle ne s'étend pas à l'ensemble des dépenses non salariales exécutées (Sénégal) ou insiste particulièrement sur les engagements sans s'étendre véritablement au service fait (Burkina Faso). Par conséquent, des irrégularités pouvant mettre en doute la sincérité de la dépense sont observées telles les fausses écritures, la défectuosité des bâtiments, la discordance entre les infrastructures à réaliser et celles constatées sur le terrain.

D'autres mécanismes de contrôles existent, par exemple le contrôle des prix, la pratique des prix à la mercuriale et le contrôle interne a posteriori assuré selon les Etats par l'IGF ou l'IGE. Le contrôle des prix est rendu caduc avec l'accumulation d'arriérés sur dépenses dans la mesure où le prestataire anticipe le défaut de paiement en majorant le coût des prestations. Le guide des prix à la mercuriale s'est révélé assez volumineux (2800 articles dans le cas du Sénégal) et très souvent incomplet pour servir de référence au prix.

25.10 Efficacité du système de vérification interne

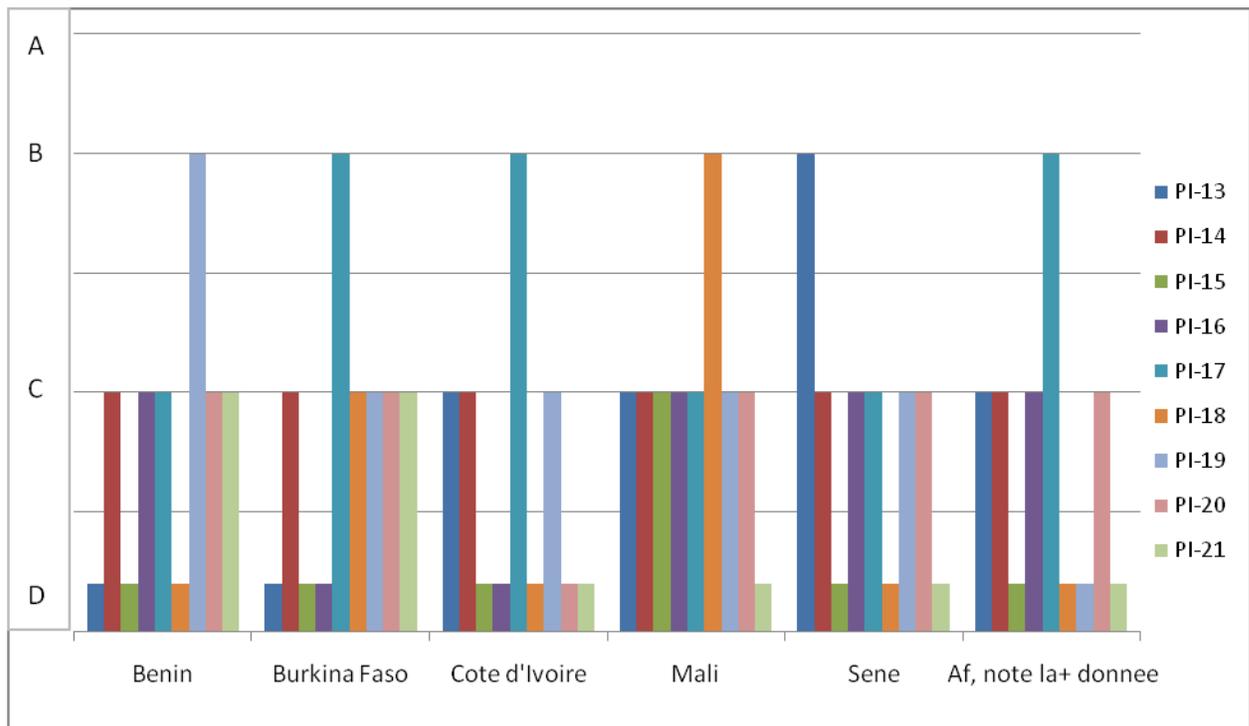
Le contrôle interne a posteriori au moyen d'audits est orienté vers le contrôle de conformité et de régularité et ne privilégie pas l'aspect systémique.

La fonction de contrôle est opérationnelle pour les opérations de l'administration centrale mais restent encore partielle pour l'ensemble des administrations publiques.

Aussi, la réglementation en vigueur dans ces pays ne fait pas obligation à l'IGF/IGE de transmettre le rapport des audits à la chambre des comptes. La suite des recommandations à donner et le suivi sont diversement observés par les pays. Au Sénégal, le suivi des mesures est assuré par un comité formé pour la circonstance. Le suivi au niveau des ministères n'est pas systématique. En Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, le suivi n'est pas effectif et la suite à donner en matière de recommandation est laissée à la hiérarchie de l'IGF ou ignorée tout simplement. Au Mali par contre, le suivi des recommandations est

effectif. Le MEF servant de point focal dans l'évaluation mensuelle de la mise en œuvre des mesures correctrices assignées aux structures administratives concernées par le rapport. Il devra en faire un compte rendu mensuel au Premier Ministre.

Graphique 4 : PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE



26. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

26.1 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes.

Les rapprochements bancaires dans certains Etats se font quotidiennement (Côte d'Ivoire, Mali), mensuellement (Bénin, Sénégal) et annuellement (Burkina Faso). La présence dans les comptes du trésor d'importants montants imputés en compte d'attente et d'avances indiquent clairement que dans la majeure partie de ces Etats, les rapprochements et ajustements de ces comptes ne sont pas faits dans un délai de deux mois après la fin de l'exercice.

26.2 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de service primaire

La disponibilité de l'information sur les ressources des services primaires n'est pas uniforme. Pour certains Etats comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal, les services centraux de l'administration centrale contrôlent bien les montants des ressources allouées dans le domaine de l'éducation. Les ressources globalement perçues au niveau des services périphériques de santé restent approximatives jusqu'à la réalisation d'enquête ou à la collecte des informations après l'exécution du budget. Pour les autres Etats, en l'absence d'une consolidation des informations financières des services centraux avec celles des unités périphériques primaires déconcentrées, il existe une certaine asymétrie aussi bien sur les ressources effectivement collectées que sur la qualité des prestations fournies au niveau de ces entités périphériques. Le déficit de contrôle et de suivi de l'activité de ces entités par le système de l'administration centrale étant en effet favorisé par la faiblesse des moyens des contrôleurs financiers des ministères et le nombre important d'unités périphériques.

26.3 Qualité et respect des délais d'exécution budgétaire produits en cours d'année

D'une manière générale, des données mensuelles, trimestrielles sur l'exécution budgétaire sont éditées par la Direction Générale du Budget, la Direction Générale du Trésor et les régies financières sur l'exécution budgétaire pour les besoins du suivi de l'exécution budgétaire. Ces données couvrent d'abord les recouvrements de recettes telles que communiquées par les régies financières, les données provisoires sur les dépenses éditées à partir des logiciels de gestion de la dépense avant leur retraitement définitive dans la balance du Trésor.

Les informations publiées par les logiciels de gestion des dépenses couvrent les phases d'engagement et d'ordonnancement pour les uns (Bénin, Côte d'Ivoire, Mali et Sénégal) et sont étendues au stade du règlement pour les autres (Burkina Faso). Le système de gestion des dépenses permet l'édition des situations agrégées et détaillées et des situations suivant la nomenclature budgétaire en fonction de la demande formulée.

L'édition des états financiers est faite au moins dans les dix jours qui suivent la fin du mois ou du trimestre voire la fin du semestre.

Un rapport trimestriel de l'exécution du budget est rédigé. Ce rapport peut paraître détaillé ou plus général selon que les données éditées sont détaillées ou agrégées. Le Mali et le Burkina comptent parmi les Etats qui établissent régulièrement des rapports d'exécution budgétaire.

Les informations sur la gestion des dépenses éditées par le logiciel de gestion des dépenses sont systématiquement transférées au trésor sous forme numérique en vue de l'établissement des comptes du trésor.

La fiabilité du système de collecte des informations est quelque peu affectée dans les Etats où il n'y a pas d'automatisation entre le logiciel de gestion des dépenses et le système du trésor : Bénin, Côte d'Ivoire, Mali et Sénégal.

La qualité de l'information financière collectée au Burkina par contre, reste liée aux dépenses exécutées par le circuit régulier et aux recettes déclarées et effectivement engrangées. Cependant la non maîtrise de la situation nette des dépôts et créances de l'Etat vis-à-vis des banques commerciales dans ce pays, contribue à en réduire la qualité de l'information.

26.4 Qualité du respect des délais des états financiers

Un état financier complet est élaboré dans presque tous les Etats dans les délais fixés en fin d'année avec des normes de comptabilité conformes au plan comptable de l'Etat en vigueur dans l'UEMOA. Il reste qu'à l'exception du Burkina Faso où un projet de loi de règlement de l'exercice 2006 a été soumis à la fin de la même année, les autres Etats accusent un retard de plus de deux ans sur l'élaboration et l'adoption de la loi de règlement.

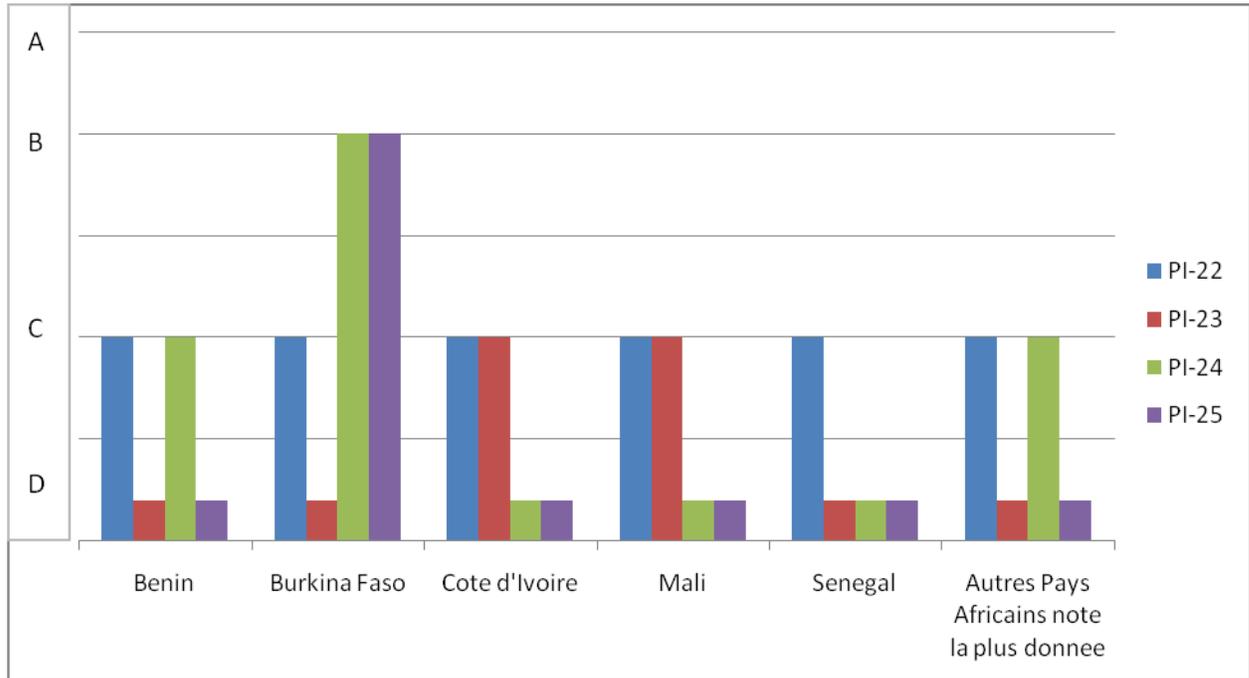
Aussi, des incohérences ou des irrégularités sont constatées au niveau des comptes publics.

Les incohérences constatées s'expliquent par les situations financières partielles de fin de période, la saisie manuelle des données à chaque étape du circuit de la dépense (Mali). Elles s'expliquent également par des écarts statistiques entre les décaissements annoncés par les bailleurs de fonds et les dépenses exécutées sur ces décaissements telles qu'elles figurent dans le TOFE (Sénégal).

Les irrégularités portent sur l'existence de soldes anormaux sur certains comptes d'attentes à la fin de l'exercice budgétaire traduisant l'apurement partiel des comptes

d'imputations provisoires et justifiant le non respect des règles de comptabilité existantes. (Côte d'Ivoire, Bénin).

Graphique 5: COMPTABILITE, ENREGISTREMENT ET ETATS FINANCIERS



27 Surveillance et vérification externes

27.1 Étendue, nature et suivi de la vérification externe

27.1.1 Les textes prévoient une étendue du contrôle de la juridiction des comptes aux comptes des comptables publics, à l'organisation et au fonctionnement des services financiers de l'administration centrale, aux EPN et collectivités territoriales ainsi qu'aux rapports d'évaluation des budgets programmes.

27.1.2 D'une manière générale ces contrôles ont été insuffisamment menés si l'on s'en tient au nombre d'entités effectivement contrôlées et à leur poids dans le budget. Au Sénégal par exemple, ils portent sur les structures de l'administration centrale, les EPN et les programmes de développement. Au Bénin, il concerne les comptes de l'administration centrale et des collectivités territoriales. Le contrôle des comptes des EPN est partiellement couvert du fait de la non disponibilité de l'ensemble des comptes de ces

établissements. Au Mali, en plus des entités dont les opérations figurent officiellement dans le budget de l'Etat, le contrôle s'étend aux comptes des partis politiques.

Les vérifications réalisées portent sur moins de 50% des dépenses budgétaires exécutées. Le projet de loi de règlement est préparé par la Direction Générale du Budget. Aucun Etat membre de l'union ne respecte les délais d'établissement de ce rapport. Des retards sont également observés entre la rédaction du rapport et sa publication. Le rapport le plus récent enregistré porte sur la période 2006 et a été réalisé par le Burkina Faso.

27.1.3 Comme tous les autres projets de loi de règlement des autres Etats, le rapport du Burkina Faso est partiel et ne couvre que la situation des comptes des entités des unités administrations pour lesquelles les états financiers ont pu être établis. Les vérifications portent beaucoup plus sur les pièces comptables et la régularité des enregistrements comptables que sur l'analyse des différents systèmes comptables en place. La Cour n'agissant pas pour le moment comme organe de suivi de la discipline budgétaire, elle n'a pu mettre l'accent sur le rapprochement ou l'analyse de la conformité de l'exécution des dépenses aux dotations ou crédits autorisés par la loi de finances.

27.2 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Sur la question, le Burkina et le Mali se distinguent parmi les Etats de l'Union où le contrôle parlementaire couvrant l'ensemble du projet de budget est mené de façon claire et fait ressortir d'abord une analyse globale de la politique générale qui sous-tend le budget accompagnée de l'examen détaillé des recettes et dépenses qui s'y dégagent. Les délais réglementaires pour l'examen et l'adoption des lois de finance sont généralement tenus.

Les règles de modifications du budget sont consacrées par la loi organique et confirmées par les dispositions de la loi de finance de l'UEMOA. Mais en pratique, le respect de ces règles est rendu moins contraignant pour les Etats avec les recours aux différents virements et transferts.

Dans les autres Etats en revanche, notamment ceux dans lesquels ce type de contrôle a pu être plus ou moins effectif au cours des trois précédentes années, (Sénégal, Bénin), le contrôle parlementaire s'articule autour des recettes et dépenses prévues. Le Parlement ne dispose pas en réalité de toutes les informations lui permettant de faire une analyse des politiques et agrégats budgétaires arrêtés. Le contrôle et l'évaluation du projet de budget

soumis reste insuffisant à cause du manque d'expérience ou d'une insuffisance de capacité des membres de ladite commission ou même d'une insuffisance du temps qui leur est officiellement imparti. Bien que les modifications à porter au budget soient formalisées, elles conduisent à des réallocations administratives excessives de crédits qui finissent par justifier des augmentations de dépenses (Sénégal).

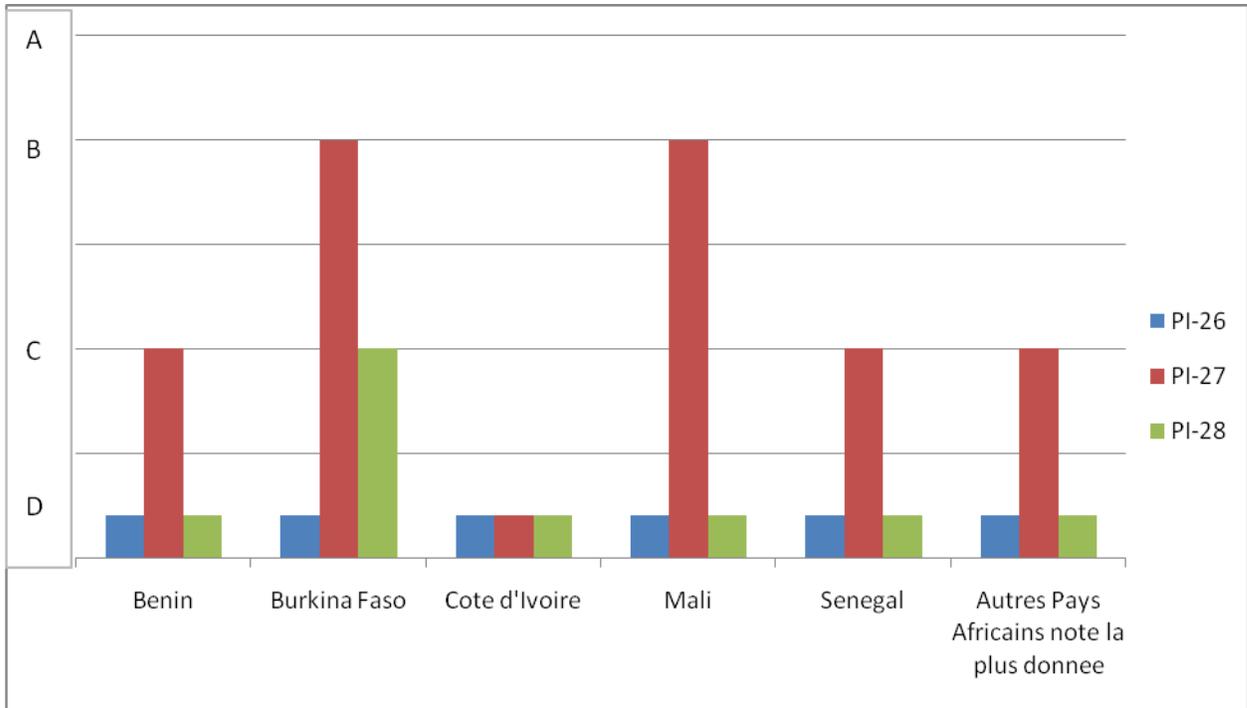
27.3 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

L'examen des rapports de vérification externe et des audits est généralement confié à une commission du Parlement. Malgré les irrégularités constatées (dans la quasi-totalité des Etats) au niveau de l'exécution des dépenses par le Parlement, aucune audition n'a été faite en ce qui concerne les services mise en cause (à l'exception du Burkina Faso), aucune action n'a été engagée par le Parlement en direction de l'exécutif visant l'exécution et le suivi des recommandations formulées dans les rapports de vérification extérieure (la législation de certains pays ne le prévoyant pas explicitement).

Dans certains pays comme le Mali, des séances de formation ont été initiées par la Commission Finance du Parlement par exemple, pour prévenir et corriger ces irrégularités.

Au Burkina Faso, des auditions du Ministre des finances et du Budget sont organisées sur la loi des règlements. Parallèlement, les responsables d'entreprises publiques sont auditionnés sur la base des comptes rendus des assemblées générales de celles-ci. La modicité des moyens du Parlement ne lui permettant pas de réaliser le suivi des recommandations faites à ces entreprises, la suite à donner à celles-ci n'est pratiquement pas réalisée.

**Graphique 6 : SURVEILLANCE ET VERIFICATION EXTERNES DE
L'EXECUTION BUDGETAIRE**



28 Au total le bilan de l'évaluation de la performance des Etats de l'UEMOA en matière de gestion des finances publiques révèle que :

28.1 la crédibilité budgétaire est jugée relativement satisfaisante. Les Etats ont généralement, à l'exception de la Côte d'Ivoire (notations de PI-1 et PI-2 non disponibles) et peut être du Sénégal (en tenant compte de l'importance des opérations extrabudgétaires) exécuté les opérations budgétaires et procédé à des recompositions de lignes de dépenses dans la limite des crédits ouverts, atteint des taux de recouvrement fiscal équivalant à au moins 94% l'an (en dehors du Burkina Faso) dans un contexte d'amélioration des performances des régies financières. Une partie des dépenses exécutées a été malheureusement financée par accumulation d'arriérés (à l'exception du Burkina Faso) en l'absence d'un mécanisme d'encadrement des engagements des dépenses sur la base des ressources disponibles.

28.2 l'exhaustivité et la transparence du budgétaire n'est pas encore réalisée par l'ensemble des Etats. Certes la nomenclature budgétaire est presque exhaustive dans ces

composantes (titres et chapitres) et proche du GFS 86 dans la quasi-totalité des Etats de l'Union, il reste cependant que les états financiers accompagnant le projet de loi des finances restent globalement peu fournis à quelques exceptions près. Les cas isolés de documentation budgétaire jugée satisfaisante présentent tout de même des faiblesses non moins importantes telles que l'absence de données macroéconomiques chiffrées pour les uns et d'information sur les avoirs, le déficit à financer, et enfin l'absence de données sur l'état d'exécution du budget précédent pour les autres.

Des opérations extrabudgétaires sont relevées dans tous les Etats. Elles portent essentiellement sur les recettes de services, la gestion des fonds nationaux, les dons et autres financements extérieurs exécutés hors circuits budgétaires et qui ne sont bien souvent pas retracés au niveau des statistiques officielles. Ces opérations sont évaluées difficilement dans certains Etats, alors que dans d'autres, elles seraient de l'ordre de 1% par rapport à l'ensemble des opérations budgétaires tandis qu'elles prendraient des proportions plus sérieuses avec des estimations allant de plus de 17 à 24% du volume total des dépenses budgétaires exécutées.

Le manque de transparence des relations intergouvernementales restent une préoccupation majeure, car au-delà du manque de clarté de règles de répartition des revenus transférés ou rétrocédés, l'absence de consolidation des données financières au sein des administrations décentralisées et déconcentrées d'une part et d'autre part, entre ces administrations et l'administration centrale fait courir des risques budgétaires importants particulièrement dans les Etats où se développent des mécanismes de financement non transparents en contrepartie des transferts des revenus attendus de l'administration centrale.

Enfin, la diffusion de l'information relative aux prévisions et à l'exécution du budget est sujette à des restrictions formelles ou informelles.

28.3 La mise en place des budgets basés sur les politiques nationales est en amélioration avec les efforts pour intégrer les CDMTs et les budgets programmes. Cependant, ces budgets butent sur les limites d'un système de budget de moyens, ne favorisant pas l'entière mise en place des budgets pluriannuels et de leurs charges récurrentes.

28.4 La prévisibilité et l'exécution du budget restent insuffisantes. Certes, la législation fiscale est en nette progression et essaie d'asseoir une base d'imposition et des barèmes clairs laissant de moins en moins de marges de manœuvre aux administrations fiscales. Cependant, les mesures d'immatriculation et l'accès du contribuable à l'information sur ses droits et obligations restent limités par l'insuffisant état de développement des moyens de communication et des guides de procédures. Il est également constaté une absence de plafonnement de l'endettement public, une insuffisante appropriation des réformes sur la passation et l'exécution des marchés publics. Le mécanisme de contrôle interne de l'exécution budgétaire est ineffective du fait de la lourdeur du contrôle a priori, l'insuffisance des moyens des structures commis à l'exercice du contrôle a posteriori, l'usage abusif des procédures dérogatoires d'exécution de la dépense, l'existence d'importantes irrégularités constatées dans les procédures de passation et d'exécution des marchés publics au mépris des textes réglementaires.

28.5 La comptabilité, l'enregistrement des informations et la production des rapports financiers font observer :

que les Etats procèdent à des rapprochements d'opérations budgétaires sur les données quotidiennes, décadaires, mensuelles, trimestrielles ou annuelles dans un intervalle de temps régulier qui peut être le jour, mois ou l'année, mais n'effectuent pas les corrections et ajustements systématiques appropriés qui s'imposent sitôt après la clôture de l'exercice budgétaire si bien que des retards sont observés dans la régularisation des écritures comptables relatives aux apurements des comptes d'attente (comptes d'imputation provisoires) qui ont tendance à s'étendre sur plusieurs mois après la fin de l'exercice budgétaire.

Les informations sur les ressources exécutées par les unités administratives déconcentrées ne sont pas souvent accessibles aux services centraux de l'administration centrale avant la mise en place d'enquête ou leur collecte ex-post.

28.6 Les données sur l'exécution budgétaire sont produites et ne sont souvent pas accompagnées de rapport d'exécution. L'absence de connexion systématique du SIGFIP qui reste le logiciel de la gestion administrative de la dépense (engagement, liquidation, mandatement ou ordonnancement) largement utilisé par la majeure partie des Etats en présence (Côte d'Ivoire, Bénin, Sénégal), au système de la gestion comptable de la

dépense assurée par le Trésor Public affecte quelque peu la fiabilité des données éditées sur l'exécution budgétaire.

28.7 La surveillance et la vérification externes de l'exécution du budget sont très limitées car les contrôles ont effectivement porté sur un volume de dépenses représentent moins de 50% du montant global des dépenses exécutées, les lois de règlement sur lesquels s'appuie la surveillance juridictionnelle sont établies et publiées avec beaucoup de retard. A cela, il faudrait ajouter les contraintes institutionnelles qui ne font pas obligation au Parlement de transmettre à l'exécutif les recommandations du contrôle externe en vue de la prise de mesures correctrices et d'en assurer le suivi.

VI Résultats escomptés de la transposition effective des Directives et de la réforme du système de gestion des finances publiques

29 Une amélioration de ce dispositif pourrait être envisageable et être efficacement menée si elle cible d'une part, la transposition entière par les Etats des Directives et la prise de mesures additionnelles en termes de réformes d'autre part.

A Résultats attendus de la transposition effective des Directives

29.1 La transposition intégrale des Directives n'aura d'effets que si elle est accompagnée de mesures et d'actions élaborées afin de rendre effectifs le suivi et l'application des règles et pratiques contenues dans ces Directives. Il s'agit donc de l'opérationnalisation de la transposition des Directives qui devrait pouvoir compter sur le soutien et l'adhésion totale des Autorités Nationales des Etats afin d'asseoir un cadre de gestion des finances publiques respectant les règles élémentaires de transparence, gouvernance, d'intégrité de l'information financière et de crédibilité des institutions nationales en matière de gestion de la politique budgétaire.

29.1.1 Ainsi, la pleine transposition de la Directives TOFE, conduirait par exemple, à la consolidation des comptes de l'ensemble des administrations publiques (Administration centrale, EPN, institutions de sécurité sociales et certaines sociétés d'Etat et collectivités territoriales) et impliquerait davantage les Etats à être à mesure de détenir en temps utile, l'exhaustivité des informations sur la gestion des administrations déconcentrées et

décentralisées et de cerner les risques budgétaires liés à leurs activités et d'anticiper sur les solutions éventuelles.

29.1.2 L'adoption de la nomenclature du budget de l'Etat et son application, permettraient de retrouver une classification budgétaire au moins uniforme au niveau de tous les Etats, même si celle-ci se révélerait distincte de l'édition 2001 de la classification COFOG/GFS.

29.1.3 La transposition complète du règlement général sur la comptabilité et le strict respect de son contenu, permettrait de régler les irrégularités sur les comptes administratifs du trésor relevant du non apurement en fin d'année, des montants inscrits sur les comptes d'attente, contenir dans une certaine mesure les dépenses exécutées sans ordonnancement préalables....

29.1.4 L'adoption de la Directives portant loi de finance, du code de transparence et surtout la volonté des Etats d'aller vers une gestion transparente de la chose publique permettrait de réduire les opérations extrabudgétaires dans la limite de celles qui relèveraient des dons et autres financements exécutés de façon unilatérale par les bailleurs de fonds et communiquées ex-post aux autorités nationales en vue d'en assurer la traçabilité. Ces dispositions régleraient entièrement le problème de l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire, l'accès du public à l'information et contraindrait les Autorités au vote du budget avant le début de l'exercice budgétaire et à l'entame du processus du contrôle extérieur a posteriori de l'exécution dans les délais fixés par la réglementation en vigueur ; évitant ainsi les retards constatés par les Etats dans ce domaine en ce moment.

29.1.5 L'application effective de la Directive portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics par les Etats devrait étendre le champ d'application des procédures de passation de marchés et de délégations de service publics jusque-là expérimentées au niveau de l'Etat central et à un degré moindre au niveau des collectivités territoriales à l'ensemble des organismes et agences publics. . Aussi, l'adoption et le respect de cette Directive devrait permettre d'étendre également le champ d'application de ce texte aux marchés financés sur les ressources extérieures aussi longtemps que les accords de financement les régissant ne contrarieraient pas les pratiques consacrées par cette Directive et qui mettent l'accent sur :

29.1.5.1 la transparence du cadre réglementaire du processus de passation, du mode de désignation des acteurs de passation des marchés publics (l'entité administrative chargée du contrôle des marchés publics, le consultant commis à la préparation des dossiers d'appel d'offre, la personne responsable du marché, la commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres, les autorités d'approbation du/des contrats passés) et des candidats et soumissionnaires. 29.1.5.2 la définition des règles régissant la participation des candidats et soumissionnaires aux procédures de passation de marchés et de délégations de service public excluant les entreprises dans lesquelles les acteurs de passations de marchés ci-dessus indiqués auraient un intérêt financier ou personnel de manière à prévenir les conflits d'intérêts.

29.1.5.3 la consécration de l'appel d'offre ouvert comme principal mode de passation des marchés publics ; le recours à d'autres modes exceptionnels devant être justifié par l'autorité contractante en respect des règles en la matière, et préalablement autorisé par l'entité administrative chargée du contrôle et de la régularité du processus de passation des marchés publics ;

29.1.5.4 la définition de règles communes en matière de publicité, de règles communautaires de publication pour les marchés de travaux, de fournitures et de services et pour la délégation de services publics etc. ;

29.1.5.5 la détermination des conditions de résiliation ou de l'ajournement des marchés publics suivi du paiement par l'autorité contractante d'une indemnité couvrant les frais de l'ajournement au titulaire du marché lorsqu'elle a l'initiative de l'ajournement ou encore la détermination des conditions de résiliation des marchés publics par l'une ou l'autre partie acteurs en présence dans le respect des dispositions des cahiers des charges ;

29.1.5.6 la promotion et la préservation de la transparence dans la passation et l'exécution des marchés publics.

29.1.5.7 Ces dispositions devraient ainsi lever tous les dysfonctionnements relevés au niveau de l'état actuel des systèmes des marchés publics qui contiennent encore des pratiques non conformes aux normes internationales en matière de passation et d'exécution de marchés publics.

B Résultats attendus de la réforme du cadre de gestion des finances publiques

29.2 Les mesures de reforme devraient se focaliser aussi bien sur le renforcement de l'efficacité du système de contrôle interne a posteriori, de l'effectivité de la surveillance et de la contrôle externe de l'exécution budgétaire que sur une série d'actions à entreprendre pour parfaire l'exécution du budget.

29.2.1 Le renforcement de l'efficacité du système de contrôle interne a posteriori, passerait par l'extension du programme de contrôle de l'IGE ou de l'IGF aux administrations déconcentrées et décentralisées, l'accroissement des capacités humaines, matériels et financières dans l'exercice de ce contrôle et la formalisation d'un cadre de suivi des recommandations émanant de ce contrôle et de l'évaluation des situations de mise en œuvre pour en apprécier l'efficacité.

29.2.2 Dans le même ordre d'idée, un renforcement des capacités et des moyens de la juridiction des comptes en vue de l'analyse de la conformité de l'exécution budgétaire par rapport au budget approuvé et de relever le cas échéant, les irrégularités enregistrées de manière à inspirer des mesures correctives s'imposent pour restaurer l'effectivité de la vérification externe. Il s'agira tout d'abord de la mise en place d'un cadre formel de contrôle de l'exécution du budget au niveau du Parlement, qui devrait non seulement contrôler la conformité du budget voté au budget exécuté, mais examiner en détail les dépenses, les recettes et les ressources de trésorerie. Il faudrait par la suite, envisager d'investir le Parlement d'une autorité suffisante pour faire des recommandations à l'exécutif sur la base des rapports d'audits ou des irrégularités relevées par la loi de règlement. Les attributions dont devrait bénéficier le Parlement pourrait dans cette logique, inclure par exemple, des propositions à l'exécutif de la prise de mesures de coercition à l'endroit des entités qui se seraient rendues coupables d'irrégularités dans l'exécution du budget, l'implication de celles-ci à en assumer les responsabilités conformément à la réglementation en vigueur en vue de prévenir ou de réduire les dérapages et manquements dans l'exécution des opérations budgétaires.

29.2.3 Les autres actions à entreprendre en vue d'améliorer le cadre de gestion des finances publiques porteraient respectivement sur :

29.2.3.1 l'établissement d'un calendrier précis au niveau de la phase préparatoire du projet de budget laissant une période de temps suffisante aux MDA pour préparer

leurs estimations sur la base de plafonds budgétaires initialement définis et communiqués à ceux-ci ;

29.2.3.2 la définition de règles transparentes communes sur l'affectation horizontale des transferts et des revenus rétrocédés à la hauteur des besoins financiers en tenant compte du niveau des compétences transférées, la communication à temps utile de l'information sur les ressources à transférer afin de faciliter l'adoption du budget des collectivités territoriales avant le début de l'année fiscale ;

29.2.3.3 la réduction des contrôles et des redressements fiscaux qui restreindrait définitivement les marges de discrétion de l'administration fiscale, le suivi systématique des déclarations fiscales non suivies de paiements effectifs en vue d'avoir une meilleure connaissance des arriérés d'impôts, la mise en place d'instances de suivi et de recouvrement d'arriérés de ces arriérés, l'allégement des procédures administratives de recours des contribuables et leur traçabilité, le développement des interconnexions entre les systèmes de gestion et de traitement des informations des administrations fiscales pour renforcer l'efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables ;

29.2.3.4 la spécification et la limitation des cas d'usage des virements et transferts pour contenir les fréquents ajustements budgétaires et assurer une plus grande crédibilité du budget, l'intensification des efforts de prévision et de plafonnement des engagements de dépenses sur une période au moins égale au trimestre combinée à la mise en place de ressources de trésorerie conséquente _obtenue sur la base des consolidations à intervalle régulier des soldes de trésorerie de l'ensemble des administrations publiques_ pour alléger les fortes pressions des dépenses exécutées sur celle-ci et le raccourcissement des délais de paiement des dépenses exécutées selon la procédure normale ;

29.2.3.5 le développement des connexions entre les fichiers nominatifs de la Fonction Publique et ceux de la Direction de la Solde en vue de la coordination des prises en charge administrative et financière des nouvelles recrues et de la prise en charge systématique des changements enregistrés dans la situation professionnelle des fonctionnaires, ainsi que des augmentations de salaires, la coordination du recrutement des contractuels des administrations publiques, le renforcement des contrôles sur la masse salariale par la tenue au sein des ministères, de fichiers du personnel accentués de contrôles inopinés d'effectifs. Envisager à terme, une connexion systématique entre les

systèmes de gestion des dépenses et des recettes de l'Etat afin de permettre aux administrations financières de rapprocher le niveau des ressources disponibles aux montants des dépenses engagées d'une part, et d'autre part, de connaître les paiements à réaliser au regard des prises en charge comptables réalisées.

29.2.3.6 la coordination du contrôle administratif exercé par le contrôle financier et le comptable public en insistant certes sur la présentation des pièces justificatives et le service fait conformément aux dispositions contenues dans les cahiers des charges mais en raccourcissant les étapes du contrôle administratif en vue d'en réduire le caractère excessif et redondant et d'assurer la fluidité du circuit de la dépense publique ;

29.2.3.7 la limitation et la spécification des conditions de recours aux procédures simplifiée et d'avances (les paiements des dépenses sans ordonnancement préalables).

30. **Conclusion**

Le système de gestion des finances publiques de l'UEMOA est un dispositif complet de gestion des finances publiques. Sa performance se trouve dans son aptitude à mettre en place et à exécuter le budget autorisé par la loi de finance conformément aux normes et pratiques universelles en matière de gestion. L'évaluation de ce système par le PEFA, montre que quoique conformes aux normes et standards internationaux en matière de gestion des finances publiques, son effectivité est obérée par la transposition partielle et l'insuffisante application des directives de même que le manque d'appropriation des réformes en cours..

Il renferme également des limites. Celles-ci, du moins les plus significatives, tiennent au recours systématique aux lois et règlements nationaux pour régler les questions insuffisamment traitées par les textes de l'Union, à la non limitation de l'usage des transferts et virements de crédits ; l'existence de crédits globaux qui sont des dotations budgétaires non réparties, la non spécification des circonstances dites d'exception devant justifier le recours aux procédures dérogatoires d'exécution de la dépense ; au caractère excessif du mécanisme de contrôle interne a priori ; aux limites d'ordre institutionnel du contrôle externe a posteriori de l'exécution du budget de l'Etat et des autres entités publiques (faible contrôle externe et absence de dispositions légales permettant au

Parlement de faire prendre, par l'Exécutif, des mesures de corrections aux manquements observés dans l'exécution du budgétaire).

L'un des points « d'achoppement » majeurs entre le cadre de gestion de l'UEMOA et les normes du PEFA reste l'incompatibilité de la logique de budget de moyens à s'accommoder durablement au cadre des budgets programmes ou de budget assis sur les résultats. Comme en témoigne si bien l'encadré 2 et l'évaluation de la mise en place des CDMT dans les pays de l'Union, le dispositif communautaire éprouve de réelles difficultés (liées à la saturation de ses capacités) à contenir les programmations budgétaires et leurs charges inhérentes qui s'étendent sur plusieurs années.

Un approfondissement des réformes du cadre budgétaire de l'Union pour explorer l'ensemble des flexibilités qui pourraient permettre une exécution satisfaisante des dépenses à moyen termes est à rechercher. L'une des solutions qui paraît envisageable est d'accompagner les projets d'investissement pluriannuels ou les dépenses des secteurs sociaux dont l'exécution s'étend sur le moyen terme (CDMT), par une dotation conséquente de crédits de paiements assorties de périodes rapprochées d'évaluation de l'état d'exécution des travaux ciblées par ces programmes ; ou de prendre des dispositions particulières d'exécution de ces dépenses. Au nombre de celles-ci, on peut citer l'exécution par procédures simplifiées, la mise en place de régies d'avances au début de l'exercice budgétaire si le niveau d'exécution de ces dépenses se révèle être faible en raison des lenteurs dans la passation des marchés publics, engorgements qui pourraient être observés au niveau du circuit de gestion des dépenses. Si par contre, le problème de trésorerie se trouve être la préoccupation, étant donnée la pression ou l'urgence des autres dépenses toutes aussi prioritaires, cela reviendrait à repenser la reprogrammation en inscrivant dans les budgets de chacune des années couvrant la durée du programme, des tranches de dépenses d'exécution plus réalistes au regard des ressources recouvrables. Ainsi, les années de bonne croissance économique seraient celles au cours desquelles une bonne partie de ces dépenses devrait être exécutée en prévision du niveau important de recettes à recouvrer.

Par ailleurs, les programmations des dépenses à moyen termes dans le budget de l'Etat devraient être la résultante d'une étroite coordination entre les responsables de la programmation budgétaire et les ministères et agences techniques concernés en vue d'une

meilleure appréciation des coûts induits et de s'assurer de leur prise en charge effective chaque année.

. Ces réformes accompagnées de l'actualisation et la transposition effective de l'ensemble des directives par les Etats devraient conduire à des résultats plus probants qui faciliteraient l'appréciation des atouts du système de gestion et d'en tirer les « vraies » conclusions portant sur l'évaluation de sa performance.

ANNEXE 1 : SITUATION DES SCORES DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Tableau 2: SCORE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PAR PAYS

Indicateurs	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mali	Senegal
PI-1	B	A	NS	A	B
PI-2	C	C	NS	B	D
PI-3	B	D	B	B	A
PI-4	C+	A	D+	D+	D+
PI-5	C	A	B	C	B
PI-6	C	A	C	C	B
PI-7	D+	B+	NS	C+	D+
PI-8	D+	A	D+	C	D
PI-9	D+	B+	C	C	D+
PI-10	C	C	C	C	C
PI-11	C+	B+	D	B	A
PI-12	B+	B	D	B	C+
PI-13	D+	D+	C+	C+	B
PI-14	C+	C	C	C	C+
PI-15	D+	D+	D+	C+	NS
PI-16	C	D+	D+	C+	C+
PI-17	C+	B	B	C	C
PI-18	D	C+	D+	B+	D+
PI-19	B	C+	C	C	C
PI-20	C	C+	D+	C	C+
PI-21	C+	D+	D	D+	D+
PI-22	C	C	C+	C+	C
PI-23	D	D	C	C	D
PI-24	C	B+	D+	D+	D+
PI-25	D+	B+	D+	D+	D+
PI-26	D	D+	D	D+	D+
PI-27	C+	B+	D+	B+	C+
PI-28	D	C+	D	D	D

Source: Rapports PEFA

ANNEXE 2 : SITUATION DES TEXTES DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES

Tableau 3: ETAT DES TEXTES DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES DU CADRE HARMONISE DES FINANCES PUBLIQUES

	Loi de Finance	Règlement General sur la Comptabilité Publique	Nomenclature du Budget de l'Etat	Plan Comptable de l'Etat	TOFE UEMOA	Passation et Exécution des Marchés Publics, 2005	Code de transparence
Bénin		Décret n° 2001 – 039 du 15/02/2001	Décret n° 99 – 458 du 22/09/1999	Arrêté n° 2000/1430 du 29/12/2000			
Burkina Faso	Loi n° 006/2003/AN du 24 janvier 2003	Décret n°2005-255/PRES/P M/MFB du 12 mai 2005	Décret n° 2003 – 665 du 31/12/03	Arrêté n° 0295 du 21/06/04			Cour des Comptes créée par la loi n° 014/2000/AN du 16/05/2000 et installée
Côte d'Ivoire	(texte pris mais pas disponible à la Commission)	La Directive est appliquée en l'état	Décret n° 98 – 716 du 16/12/98 relatif au SIGFIP (proche de la Directive)	Plan comptable appliqué depuis janvier 2003	(texte pris mais pas disponible à la Commission)		Cour des Comptes créée mais non installée
Mali		texte pris mais pas disponible à la Commission)	Décret n° 03 – 163 du 16/04/03	Arrêté n° 03 – 205 du 19/09/03			
Senegal	Loi organique n° 2001 – 09 du 15 octobre 2001	Décret n° 2003 – 101 du 13/03/03	Décret n° 2001 – 857 du 07/11/01	Décret n° 2003 – 162 du 28/03/03	Décret n° 2003 – 163 du 28/03/03		Cour des Comptes créée par la loi n° 99 – 02 du 29/01/99 et

							installée
--	--	--	--	--	--	--	-----------

Source Commission de l'UEMOA

ANNEXE 3 : DESCRIPTION DE L'ETAT D'APPLICATION DES DIRECTIVES

Tableau 4: ETAT DE MISE EN OEUVRE DES DIRECTIVES DU CADRE HARMONISE DES FINANCES PUBLIQUES

	Loi de Finance	Règlement General sur la Comptabilité Publique	Nomenclature du Budget de l'Etat	Plan Comptable de l'Etat	TOFE UEMOA	Procédures de Passation et Exécution des Marchés Publics, version 2005	Code de transparence
Bénin	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non	
Burkina Faso	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Cour des Comptes créée par la loi n° 014/2000/AN du 16/05/2000 et installée
Côte d'Ivoire	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui, mais texte non disponible	Non	Cour des Comptes créée mais non installée
Mali	Non	Oui	Oui	Oui		Non	

Senegal	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Cour des Comptes créée et installée par la loi n° 99 – 02 du 29/01/99
---------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	---

Source Commission de l'UEMOA et rapports PEFA

Références

- 1- Directive N°05/99/CM/UEMOA portant amendement de la Directive N°05/98/CM/UEMOA relative au Plan Comptable de l'Etat (PCE UEMOA)
- 2- Directive N°03/99/CM/UEMOA portant amendement de la Directive N°06/97/CM/UEMOA relative au règlement général sur la comptabilité publique
- 3- Directive N°06/99/CM/UEMOA portant amendement de la Directive N°06/98/CM/UEMOA relative au Tableau des Operations Financières de l'Etat (UEMOA)
- 4- Directive N°02/99/CM/UEMOA portant amendement de la Directive N°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances
- 5- Directive N°04/99/CM/UEMOA portant amendement de la Directive N°04/98/CM/UEMOA relative à la nomenclature budgétaire
- 6- Directive N°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marches publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)
- 7- Acte additionnel N°/2003 modifiant l'Acte additionnel N0 04/99 du 08 décembre 1999 portant pacte de convergence, de stabilité de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA
- 8- Règlement N°09/2001/CM/UEMOA portant Code des Douanes UEMOA
- 9- Règlement N°01/2004/CM/UEMOA portant modification de l'annexe au Règlement N°23/2002/CM/UEMOA du 18 novembre 2002 portant amendement de la nomenclature tarifaire et statistique du Tarif Extérieur Commun de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).
- 10- Réalisation d'une étude basée sur le cadre de mesure de la performance en matière de gestion des finances publiques au Sénégal, PEFA, Contrat Cadre Bénéficiaire N°2007/138393, Commission Européenne, décembre 2007

- 11- Evaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), Contrat N°2007/138517 (FWC BENEFC Lot n°11), Programme FED de l'Union Européenne pour le Bénin, septembre 2007
- 12- Mali, Rapport PEFA, Public Expenditure and Financial Accountability, janvier 2007
- 13- République de Côte d'Ivoire, Rapport provisoire PEFA, Public Expenditure and Financial Accountability, décembre 2007
- 14- Mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso selon la méthodologie PEFA, LINPICO, avril 2007