

Yakouba OUEDRAOGO¹

« *L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des Etats membres de l'UEMOA* ».

Introduction

Les finances publiques ne peuvent être aujourd'hui appréhendées au seul travers d'une vision enfermée dans leur contexte national. L'internationalisation des échanges et l'interdépendance des systèmes financiers influencent la prise de décision et la conduite des politiques budgétaires par les acteurs publics nationaux : « *ni les politiques budgétaires ni les politiques monétaires, ne peuvent abstraction de la conjoncture extérieure, ni du poids des politiques nationales menées par d'autres Etats (...). Le poids croissant de la contrainte extérieure limite considérablement les marges de manœuvre dont disposent les finances publiques nationales* »².

Ce constat caractérise particulièrement les pays d'Afrique subsaharienne qui dépendent, plus que toute autre région du monde, des appuis budgétaires extérieurs. En dehors des ressources internes, notamment fiscales, une partie des ressources finançant leurs budgets proviennent de l'aide internationale au développement. Celle-ci désigne des concours de natures et de formes variées, apportés aux pays en développement par ceux pays du nord et les organismes internationaux. Elle peut être d'origine publique ou privée³, mais seule l'aide accordée par les organismes publics, appelée d'aide internationale au développement ou aide publique au développement (APD) entretient des rapports directs avec les systèmes financiers des pays bénéficiaires.

L'APD désigne, selon le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, « *tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales* », et qui répondent aux critères suivants : d'une part, émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ; et d'autre part, avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ; et être assortie de conditions favorables et comporter un élément de

¹ **ATER droit public. Université de Rouen – CUREJ (EA-4703-Equipe ESJ).**

² BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, LGDJ, 10^{ème} éd., 2010, p. 145.

³ L'aide d'origine privée peut consister en des investissements de capitaux effectués par des sociétés étrangères (sous forme de prises de participations, de prêts bancaires) ou en des transferts en natures ou en espèces effectués par des organismes à but non lucratif comme les ONG et les associations ; MACRA Tadin, « Les caractéristiques des finances publiques des pays en voie de développement », *Revue juridique et politique*, vol. 64, 2010-n° 3, p. 333.

libéralité au moins égal à 25 %⁴. Se trouvent ainsi exclus les concours non financiers qui prennent la forme de coopération technique au développement. L'aide internationale peut être bilatérale, lorsque l'Etat fournisseur transfère lui-même les flux d'aide au profit de l'Etat bénéficiaire ; ou multilatérale, lorsque les transferts s'effectuent par l'intermédiaire des organismes internationaux (multilatéraux).

Quelle que soit sa modalité d'allocation, l'expression utilisée paraît trompeuse car les concours financiers en cause n'impliquent pas toujours l'idée de dons sans contrepartie dont le terme « aide » pourrait laisser sous-entendre. Les prêts, certes, à des taux avantageux, mais remboursables à échéance, représentent la masse la plus importante des flux de financements extérieurs concernés.

Les réflexions qui sont consacrées à l'APD l'analysent surtout sous les aspects de sa légitimité⁵, de son efficacité (ou de son inefficacité) en matière de réduction des inégalités sociales et de développement ; ou encore des conséquences économiques et sociales désastreuses des programmes d'ajustement structurel (PAS) et leur atteinte à la souveraineté des pays bénéficiaires du fait des politiques de conditionnalités. Sans préjuger du bien-fondé de ces critiques ; on peut relever qu'elles n'épuisent pas toutes les problématiques liées à l'aide au développement, spécifiquement par rapport à la gestion des finances publiques. Ainsi, quels rapports entretient-elle avec les finances publiques des Etats bénéficiaires ? Plus exactement, quelles influences juridiques les organismes d'aide ont-ils exercé sur les systèmes financiers des pays bénéficiant de leurs appuis financiers ? L'aide internationale contribue-t-elle à la qualité de gestion de leurs finances publiques ?

Ces questions interrogent sur les effets de l'APD sur les règles et systèmes de gestion budgétaire et financière dans les pays bénéficiaires. Notre travail concernera essentiellement les Etats membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). L'UEMOA est une organisation d'intégration économique créée par le Traité de Dakar du 10 janvier 1994. Elle comprend huit (8) Etats membres, dont sept (7) Etats francophones (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo) et un pays lusophone (Guinée Bissau).

L'influence de l'aide au développement sur les règles juridiques et les procédures de gestion des finances publiques est difficile à mesurer. Elle est présentée comme une source d'inefficacité budgétaire dans les pays bénéficiaires. Mais on peut ainsi se demander si ce reproche est toujours justifié. L'APD semble contribuer à l'amélioration des systèmes de

⁴ Voir la définition sur le site de l'OCDE : <http://www.oecd.org/fr>.

⁵ On la considère souvent dans une dimension humaniste, comme une obligation morale de solidarité des pays du nord envers ceux du sud ; JACQUEMOT Pierre, « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective » (Ière Partie), *Afrique contemporaine*, n° 239-2011, p. 45 et s. Ses détracteurs la considèrent au contraire comme une perpétuation des liens historiques entre les puissances coloniales et les pays anciennement sous leur domination. Il est aussi reproché à l'aide au développement de placer les pays bénéficiaires dans une situation de dépendance vis-à-vis du donateur et de porter atteinte à leur souveraineté du fait qu'ils sont soumis aux politiques de conditionnalités définies par les pays ou organismes donateurs.

gestion budgétaire au travers de la diffusion de normes et règles de bonne gestion à l'endroit des pays bénéficiaires (I). Cette tendance s'est confirmée depuis les réformes des mécanismes de conditionnalité qui ont réorienté les systèmes financiers publics des Etats bénéficiaires, particulièrement ceux de la zone considérée, vers un nouveau paradigme de gestion axée sur la recherche de performance et des résultats. Cette amélioration de la qualité de gestion impose néanmoins des contraintes supplémentaires aux systèmes de gestion des finances publiques, qui ne s'accrochent pas toujours avec les nouvelles méthodes de gestion budgétaire promues par les bailleurs de fonds extérieurs (II).

I. L'aide publique au développement et l'amélioration des systèmes de gestion des finances

Les pays d'Afrique subsaharienne entretiennent depuis les indépendances des années 1960 des relations de coopération avec de multiples bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux qui apportent leur assistance financière dans le cadre de l'APD. Les partenaires bilatéraux regroupent essentiellement les grands pays industrialisés comme les Etats-Unis, la France, l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, les Pays-Bas, la Suisse, la Suède, etc. Parmi les partenaires multilatéraux, on retrouve principalement les institutions financières internationales à savoir le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, mais aussi les organismes internationaux et régionaux de coopération économique comme l'OCDE, l'Union européenne, la Banque africaine de développement (BAD), l'Association internationale pour le Développement (AID), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et certains organismes spécialisés de l'Organisation des Nations Unies (PNUD, OMS, PAM, OIT, UNESCO...).

L'influence des financements extérieurs sur la gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires de l'aide a connu une évolution dans le temps. Si à l'origine, l'intervention des bailleurs était principalement financière (A), elle s'est transformée depuis les PAS des années 1980, et surtout 90, et a entraîné un changement du modèle de gestion budgétaire et financière (B).

A. Le financement du développement, fondement initial de l'intervention des partenaires extérieurs

Les années 1960 ont été celles des indépendances pour le continent africain mais aussi des besoins d'infrastructures de développement économique et social. L'accession à l'indépendance marque ainsi le début de l'aide versée par les pays riches en faveur du développement.

A cette époque, l'intervention des partenaires financiers était principalement bilatérale et influençait très peu les règles de gestions budgétaire et financière des Etats bénéficiaires. Le cadre normatif et institutionnel de la gestion budgétaire et comptable était déterminé en référence au modèle de l'ancienne puissance coloniale, s'il ne constituait pas une quasi-réplique de celui-ci⁶. Pour les anciennes colonies françaises, comme c'est le cas de sept (7) des huit (8) Etats membres de l'actuelle UEMOA, les origines du droit financier remontent à la période coloniale. C'est au début du 20^{ème} siècle qu'il a été véritablement codifié par le décret du 30 décembre 1912 portant régime financier des territoires d'outre-mer. Ce texte homogénéisait le régime budgétaire et financier applicable aux colonies françaises d'Afrique, regroupées par zone régionale (AOF et AEF). La structure du décret des colonies reposait sur le modèle des collectivités locales. Par la suite, une circulaire du 30 août 1952 a renforcé la dualité des budgets locaux, qui existait déjà dans le décret de 1912⁷. Les régimes intermédiaires de la Loi-cadre du 23 juin 1956 et de la Communauté française de 1958 n'ont pas modifié le contenu des textes financiers.

Après les indépendances, les Etats anciennement colonies françaises ont reconduit certains mécanismes financiers qui existaient pendant la période coloniale. Les textes financiers adoptés après les indépendances ont été aussi largement inspirés du système financier français de la Vème République⁸. Les principes budgétaires et comptables sont analogues, sinon identiques à ceux institués par l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances et du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique⁹. Les traits de spécificité par rapport au système français concernaient d'une part, l'importance accordée au budget d'investissement, encore appelé budget de développement ; et d'autre part, la centralisation du processus d'exécution avec un Ministre des finances ordonnateur principal unique du budget de l'Etat.

A cette époque, et ce jusqu'au début des années 80, l'intervention des bailleurs extérieurs n'avait pas réellement d'incidences sur les cadres normatifs de gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires de l'aide au développement. L'action des partenaires extérieurs était seulement financière et consistait dans le financement de projets d'investissement pour la mise en place d'infrastructures de bases ; puis de programmes d'industrialisation. L'objectif était la promotion du développement économique et social qui justifiait l'existence du budget spécifique (budget d'investissement) à côté du budget ordinaire ou de fonctionnement. Les ressources finançant les budgets d'investissement provenaient donc essentiellement de l'APD. Mais les bailleurs extérieurs n'intervenaient pas sur les

⁶ Encyclopédie juridique de l'Afrique, tome 3, *Systèmes budgétaires, financiers, fiscaux et douaniers*, p. 21 et s.

⁷ DUPRAT Jean-Pierre, « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », in Dominique BARDON et Jean DU BOIS DE GAUDUSSON (sous la dir.), *La création du droit en Afrique*, Ed. Karthala, 1997, coll. Hommes et sociétés, p. 450.

⁸ *Ibidem* ; BOULEY D., FOURNEL J. et LERUTH L., « Comment fonctionnent les systèmes du Trésor dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2., n° 4, p. 61 et s.

⁹ Au Burkina Faso et au Mali par exemple, ce sont des ordonnances qui ont d'abord reproduit, dans le fond et la forme, l'ordonnance française du 2 janvier 1959 : respectivement Ordonnance n° 69-47/PRES/MFC du 18 septembre 1969 portant loi organique relative aux lois de finances Ordonnance n° 46 bis/PGP du 16 novembre 1960 portant règlement financier en République du Mali, avant d'être remplacées par des lois relatives aux lois de finances.

systèmes de gestion des finances publiques. Leur rôle se limitait à l'aide à la décision politique et à la rationalisation des choix dans les projets d'investissement¹⁰. Ils s'intéressaient ainsi au développement des capacités d'évaluation des investissements prioritaires, compte tenu des financements disponibles.

Dans les années 1980, les crises des finances publiques dans les pays en développement et les mesures de stabilisation conduites sous les auspices des IFI vont ouvrir une nouvelle étape dans la stratégie de coopération des bailleurs de fonds avec les pays bénéficiaires de l'aide internationale. Le deuxième choc pétrolier et les déficits publics ont entraîné des déséquilibres macro-économiques et l'endettement de nombreux pays africains. Des programmes d'ajustement structurels ont été identifiés et conduits par les organismes multilatéraux, notamment le FMI et la Banque mondiale, comme solutions pour y remédier¹¹. Les mesures préconisées impliquaient la libéralisation de l'économie avec un désengagement progressif de l'Etat au profit de l'initiative privée. Elles visaient, sous l'égide du FMI, à stabiliser les agrégats macro-économiques et à lutter contre les déficits publics. Mais elles touchaient aux politiques budgétaires des pays concernés par les programmes d'ajustement, d'autant plus qu'elles étaient menées en complémentarité avec des réformes structurelles et institutionnelles de long terme soutenues par la Banque mondiale. C'est l'ensemble des finances publiques qui était concerné par les mesures de stabilisation et d'ajustement structurel. Les incidences de ces mesures sur les systèmes budgétaires et financiers apparaissent de manière visible : réduction du nombre des fonctionnaires, des salaires, des subventions de l'Etat et réorientation des dépenses vers des secteurs sociaux jugés prioritaires¹². L'ampleur des mesures d'ajustement a varié selon les pays. La plupart des Etats membres de l'actuelle UEMOA, comme le Sénégal, la Côte d'Ivoire, ont été sous ajustement structurel depuis les années 80 ; tandis que d'autres, comme le Burkina Faso n'ont connu les PAS que depuis la décennie 90.

L'on voit donc que le contexte de crise des finances publiques et de dérèglement économique des années 80 a changé la stratégie de coopération des fournisseurs de l'aide internationale avec les pays bénéficiaires. Les bailleurs extérieurs, sous la conduite des IFI, ont changé leur stratégie d'aide à des projets de développement en intégrant dans leurs conditionnalités des mesures de réformes touchant aux questions institutionnelles et de conduite des politiques budgétaires. Parallèlement aux PAS, les mécanismes d'analyse et de diagnostic ont été renforcés et étendus à l'ensemble des dépenses publiques. Les revues des

¹⁰ LAURENT Martial, « Les réformes budgétaires vues par les institutions internationales », in *Réformes des finances publiques : la conduite du changement* (Actes de la IIIe Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP), LGDJ, 2007, p. 114.

¹¹ *Ibidem*, p. 115. Pour plus de développements sur les PAS et leurs conséquences sur les pays africains, voir DIOUBATE Badara, *La Banque mondiale et les pays en développement : de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance*, L'Harmattan, 2009.

¹² Les réformes préconisées dans le cadre des PAS résultaient en réalité du consensus de Washington qui posait dix principes de réformes en vue de la stabilisation de l'économie et des finances publiques en crise : 1. Discipline budgétaire, 2. Redéfinition des priorités en matière de finances publiques, 3. Réforme fiscale, 4. Libéralisation des taux d'intérêt, 5. Taux de change compétitifs, 6. Libéralisation du commerce, 7. Libéralisation des investissements directs étrangers, 8. Privatisation, 9. Déréglementations, 10. Droit de propriété ; DIOUBATE Badara, *La Banque mondiale et les pays en développement : de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance*, L'Harmattan, 2009, p. 89 et s.).

investissements ont été transformées en Revues de dépenses publiques (RDP). L'objectif des RDP était d'évaluer les faiblesses du système de gestion des différentes catégories de dépenses (dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement, salaires, dépenses de bien et services) et de formuler des mesures pour améliorer leur efficacité et leur efficacité¹³.

Les PAS ont aussi inauguré une réorientation de la stratégie de coopération des partenaires financiers internationaux avec les pays de zone africaine étudiés. Les pays et organismes d'aide ne vont plus se satisfaire du modèle de gestion des finances publiques des candidats à leurs concours financiers.

B. L'efficacité et la performance, nouveau paradigme de gestion budgétaire promu par les fournisseurs de l'APD

Le triomphe du libéralisme politique et économique au début des années 90, consécutif à l'effondrement du bloc de l'est, ouvre une nouvelle ère dans les relations de coopération financière internationale. La prise de conscience de l'échec des PAS et du « consensus de Washington »¹⁴ n'a pas sonné le glas de la conditionnalité. Les Etats et organismes d'aide vont simplement la réorienter vers la recherche de qualité dans la gestion budgétaire. Cela s'est traduit d'une part, par l'élaboration de standards de bonne gestion budgétaire et financière (1) ; et d'autre part, par une conditionnalité imposant l'efficacité et la performance de gestion, qui a conduit, pour les pays concernés, au changement de leur modèle de gestion des finances publiques (2).

1. La diffusion de standards de bonne gestion budgétaire et financière

A partir de la décennie 90, les IBW et la communauté des bailleurs de fonds dans son ensemble, vont progressivement placer les questions institutionnelles, de bonne gouvernance, et ensuite la lutte contre la pauvreté au cœur de leurs politiques de conditionnalités¹⁵. Ce changement de perspective implique de nouvelles exigences en termes de bonne gouvernance budgétaire et de gestion des dépenses publiques : renforcement des capacités institutionnelles,

¹³ LAURENT Martial, « Les réformes budgétaires vues par les institutions internationales », in *Réformes des finances publiques : la conduite du changement, op. cit.*, p. 115.

¹⁴ CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François, « Tout changer pour que tout reste pareil ? », in CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, éd. Economica, 2^{ème} éd., 2003, p. 3 et s.

¹⁵ LAURENT Martial, *ibidem*, p. 116.

élaboration de nouveaux standards de gestion budgétaire et d'instruments d'évaluation des finances publiques¹⁶.

L'attachement des organismes d'aide à la qualité de la gestion financière se manifeste tout d'abord par l'élaboration et la diffusion de standards de bonne gestion des finances publiques et la mise en place de mécanismes d'évaluation. Il s'agit de principes et bonnes pratiques de gouvernance budgétaire et financière dont les IFI, mais pas exclusivement, sont les principaux promoteurs depuis les années 90¹⁷. La Banque mondiale a ainsi publié en 1998 un *Manuel de gestion des dépenses publiques*¹⁸, qui est un document de référence contenant des principes et des bonnes pratiques en vue d'améliorer la gestion budgétaire et financière des Etats. De nouveaux instruments de diagnostic et d'analyse ont été aussi mis en place pour évaluer la gestion des finances publiques¹⁹, celle des dépenses publiques²⁰ ou certains aspects spécifiques comme les procédures de passation des marchés publics²¹. La Banque accorde aussi une importance aux questions institutionnelles et de gouvernance, notamment à la qualité de la gestion publique²². Mais c'est le FMI qui semble avoir produit plus de normes en matière de gestion des finances publiques. En 1986 déjà, il a publié la première version de son manuel de statistiques des finances publiques dont les principes de classification économiques des charges et fonctionnelle des dépenses furent largement adoptés par les Etats²³. La bonne gouvernance financière, et particulièrement la question de la transparence²⁴, constitue son principal domaine d'action. Il a ainsi adopté en 1998 un *Code de bonnes pratiques en matière de transparence de finances publiques*²⁵ qui synthétise les principes de bonne gouvernance financière ; puis en 2001, un Manuel sur la transparence des finances publiques qui explique

¹⁶ Comme le souligne Martial LAURENT, « À partir de la fin des années 90, la dimension institutionnelle et la gouvernance ont pris une importance croissante. Les travaux de D. North ont contribué à donner une place plus importante aux aspects institutionnels pendant cette période. Les réformes en général, et celles relatives aux dépenses publiques, ont progressivement accordé une plus grande attention au renforcement des capacités institutionnelles [...], on assiste à une multiplication de nouveaux instruments de diagnostic et d'analyse des systèmes de gestion des dépenses publiques incluant la dimension institutionnelle et une approche globale », LAURENT Martial, « Les réformes budgétaires vues par les institutions internationales », *op. cit.*, p. 116.

¹⁷ CHEVAUCHEZ Benoît, « Gouvernance budgétaire et gestion des dépenses publiques : un domaine d'activité croissant des organisations internationales », *Gestion et finances publiques*, n° 7 -juillet 2010, pp. 551-554.

¹⁸ Public Expenditure Management Handbook, *The World Bank*, 1998 ; version française disponible depuis 2000.

¹⁹ Examen de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur public (*Country Financial Accountability Assessment (CFAA)*) initié en 1997 et couvrant l'ensemble du processus budgétaire.

²⁰ *Public Expenditure Reviews (PER)*.

²¹ *Country Procurement Assessment Review (CPAR)* initié en 1998.

²² Elle a ainsi introduit des Revues institutionnelles et de gouvernance. Des indicateurs d'examen institutionnel et de performance ont été définis (*Country Performance and Institutional Assessment (CPIA)*). L'objectif de ces indicateurs est de mesurer la qualité de certains aspects de la gestion publique comme la transparence, la lutte contre la corruption, la fonction publique, la gestion financière, etc. ; LAURENT Catherine, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Banque Mondiale », in *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde* (actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques organisée par FONDAFIP), LGDJ, 2009, p. 27.

²³ Le manuel fut adapté en 2001.

²⁴ CHEVAUCHEZ Benoît, « Le Fonds Monétaire International et la transparence budgétaire », *RFFP*, n° 67-septembre 1999, pp. 231-240.

²⁵ Ce code a été adopté par le Comité intérimaire du Conseil des gouverneurs du FMI le 16 avril 1998. Il synthétise les principes de bonne gouvernance financière internationale dans douze domaines ayant trait à la gestion des finances publiques ; BOULEY Dominique, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le Fonds Monétaire International », in *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde* (actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques organisée par FONDAFIP), LGDJ, 2009, pp. 16-18.

les principes du code et analyse les bonnes pratiques²⁶. Un questionnaire y est intégré et permet une auto-évaluation de la transparence des finances publiques de chaque pays. La transparence des finances publiques y est définie comme « *l'information sans réserve du citoyen sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les objectifs de la politique des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires. Cette transparence permet que le débat public ait lieu sur la base d'informations fiables. Elle renforce en outre la responsabilisation et la crédibilité des pouvoirs publics* »²⁷. Les deux documents ont été révisés en 2007 pour améliorer et approfondir les principes de transparence et de bonne qu'ils consacrent. D'autres instruments relatifs à des branches spécifiques de gestion des finances publiques (*Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles* par exemple) complètent le dispositif²⁸.

Sans être formellement contraignants, ces instruments juridiques ne sont pas dépourvus de tout effet sur les systèmes budgétaires des pays sollicitant l'aide des IBW²⁹. Le code et le manuel du FMI constituent des instruments de référence pour les autorités nationales et les organismes de la société civile qui peuvent y trouver des exemples de bonnes pratiques en vue d'améliorer la transparence des systèmes financiers. Ainsi, la classification économique des dépenses publiques, recommandées par le manuel de statistiques du FMI de 1986, a été reprise par les textes nationaux et les premières directives de l'UEMOA relatives au cadre harmonisé de gestion des finances publiques³⁰. En outre, les normes et principes qui y sont définis servent de référence aux systèmes d'évaluation par les institutions internationales. C'est ainsi le cas du Rapport sur l'observation des normes et des codes (RONC) concernant la transparence des finances publiques, élaboré sur la base du questionnaire associé au manuel³¹.

Mieux encore que la diffusion de standards de bonne gestion, l'action des pays et organismes d'aide véhicule à l'égard des pays bénéficiaires un nouveau paradigme de gestion budgétaire et financière, fondé sur l'efficacité et la performance des dépenses publiques.

2. Le développement d'une conditionnalité de performance et son influence sur les systèmes financiers publics

²⁶ *Ibidem*, p. 18 et s.

²⁷ *Ibidem*, p. 17.

²⁸ *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles*, FMI, juin 2005 ; *ibidem*, p. 21.

²⁹ BOULEY Dominique, *ibidem*, p. 18.

³⁰ SANON Jean Gustave, « L'objectif de performance dans la politique d'harmonisation des finances publiques dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) », *op. cit.*, p. 65.

³¹ Les pays de toutes les régions du monde et de tous les niveaux économiques acceptent soumettre leurs systèmes de finances publiques aux principes du RONC. Ce rapport permet d'obtenir des informations sur le système de gestion des finances publiques d'un pays et d'évaluer son niveau de transparence. Cela est utile à une comparaison dans le temps et l'espace, et pour apporter des améliorations nécessaires ; BOULEY Dominique, *ibidem*, p. 21 et s.

L'échec des PAS et les critiques des conditionnalités d'instruments ont ravivé l'intérêt pour la question de la lutte contre la pauvreté. Elle apparaît ainsi dans les préoccupations des organismes d'aide qui vont, depuis l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (Initiative PPTE), établir un lien entre l'efficacité de l'aide au développement dans la lutte contre la pauvreté et la réorientation de la gestion budgétaire vers la recherche de la performance, déjà appliquée dans certains pays industrialisés. L'Initiative PPTE est née au sommet du G 7 de Lyon de juin 1996, renforcée à Cologne en 1999. Elle a été suivie de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) lancée en 2005 au sommet du G8 de Gleneagles³². La nouvelle approche de la conditionnalité (conditionnalité de performance) implique pour les pays bénéficiaires de nouvelles exigences de gestion orientée vers la performance de la dépense publique. Ce qui entraîne une rupture avec le modèle de gestion budgétaire hérité depuis la colonisation, basé sur la logique des budgets de moyens.

Concrètement, le changement d'approche implique que désormais, tout pays à bas revenu désirant bénéficier de l'aide financière, ou de l'allègement de sa dette dans le cadre de l'IPPTE, devrait au préalable préparer et soumettre à l'approbation du Conseil d'administration du FMI et de la Banque mondiale, un document programme dénommé Document Stratégique de Réduction (ou Lutte contre) de la Pauvreté (DSRP). La nouvelle conditionnalité impose donc aux pays candidats à l'aide ou éligibles à l'IPPTE, en contrepartie des financements ou des annulations de dette, de définir dans ce document leurs programmes, objectifs et actions de lutte contre la pauvreté et d'améliorer leurs systèmes de gestion budgétaire. Les bailleurs impliqués dans l'IPPTE s'engagent dès lors à annuler partiellement leur dette en contrepartie de la réallocation des marges de crédits dégagées vers les dépenses prioritaires réductrices de la pauvreté³³. L'IADM visait quant elle à annuler la dette multilatérale due par ces Etats aux créanciers les plus importants.

Parmi les premiers pays éligibles à l'IPPTE figurent de nombreux pays africains de la zone franc ouest africaine (Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal) qui ont ainsi rédigé leur DSRP pour bénéficier de l'allègement de la dette³⁴. Les politiques contenues dans le DSRP devaient être définies avec la participation de la société civile.

L'exigence des bailleurs, notamment le FMI et la Banque mondiale, a été également à l'origine de deux autres types de documents budgétaires dans les pays africains considérés. Il s'agit des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et des budgets-programmes élaborés

³² Voir le n° 223-224 de la Revue *Afrique contemporaine* consacrée au thème de l'aide au développement et de Réformes des finances publiques africaines, 2007/3-4, De Boeck & Larcier, 465 p.

³³ NOUPOYO Gabriel, « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *op. cit.* p. 81 et 82 ; DE LUCCA Florence et RAFFINOT Marc, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, 2007/3-4, n° 223, p. 193.

³⁴ Au Burkina Faso le premier Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) a été rédigé en 2000 et révisé à deux reprises en 2003 et en 2006. Il a été appliqué jusqu'en 2010 avant d'être remplacé par la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD). Le Mali a d'abord adopté un CSLP intérimaire en 2000 avant d'élaborer le CSLP I en 2002 puis du CSLP II en décembre 2006 ; MESPLE-SOMPS Sandrine et RAFFINOT Marc, « Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina Faso et Mali », *op. cit.*, p. 7 ; BERGAMASCHI Isaline, DIABATE Alassane et PAUL Elisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, 2007/3-4, n° 223, p. 224 et s.

au Burkina Faso, au Mali, au Bénin ; puis au Sénégal dès le début des années 2000. Ces instruments se sont développés presque simultanément avec les CSLP dont ils devaient accompagner la mise en œuvre budgétaire. Les CDMT devaient assurer l'allocation pluriannuelle et sectorielle des dépenses publiques dans une perspective de gestion axée sur la performance comme l'exigent les bailleurs de fonds. Ils répondent ainsi au problème de la programmation pluriannuelle des politiques et des ressources de mise en œuvre des DSRP, déjà préconisée par les bailleurs de fonds sous forme de budgets pluriannuels (*Medium Term Expenditure Framework*)³⁵. Les budgets-programmes concrétisaient l'orientation de la gestion vers l'atteinte de résultats, mesurables par rapport à des objectifs préalablement fixés.

L'introduction de ces nouveaux documents orientant le système de gestion vers la performance ne procède pas d'un choix volontariste, librement décidé et mis en œuvre par les autorités budgétaires de ces pays. Ils ne sont en réalité qu'une « *traduction concrète de la budgétisation par objectifs préconisée par les bailleurs de fonds multilatéraux [qui], jusqu'alors insatisfaits de la conduite des approches sectorielles initiées au cours des années 90, se montrent désormais plus précis dans leurs recommandations notamment lorsqu'ils établissent de manière claire leur préférence en faveur d'une classification des dépenses par catégories de « programmes », « de sous-programmes et « d'activités »* »³⁶.

La modernisation des systèmes budgétaires des pays bénéficiaires de l'aide vers la recherche de performance est devenue une exigence de la quasi-totalité des bailleurs multilatéraux et bilatéraux. Les pratiques de conditionnalité de performance comportent cependant des conséquences négatives sur les systèmes financiers des pays concernés.

II. Les contraintes de l'APD sur les systèmes de gestion des finances publiques

Les contraintes que l'aide internationale exerce sur les pays bénéficiaires sont plus connues sous l'image négative de l'effet de dépendance des Etats bénéficiaires et des conséquences sociales des réformes économiques et structurelles imposées par les mesures d'ajustement structurel. Sur le plan strictement budgétaire deux séries de contraintes sur les finances publiques peuvent être imputées à l'APD. La première est d'ordre financier (**A**) et la seconde est d'ordre juridique, car elle met en cause le cadre juridique de gestion des finances publiques (**B**).

A. Les contraintes d'ordre financier

³⁵ CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François, « Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs », in CLING Jean-Pierre et al., *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, éd. Economica, 2^{ème} éd., 2003, p. 194.

³⁶ NOUPOYO Gabriel, « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *op. cit.* p. 89 et 90.

On peut parler de contraintes financières en raison du poids difficilement supportable de l'APD qui menace ainsi la soutenabilité à long terme des finances publiques et la bonne discipline financière des Etats qui en bénéficient. L'accumulation des prêts à intérêts non remboursés engage les Etats dans le cycle de l'endettement (1) ; tandis que les multiples pratiques de conditionnalités des organismes d'aide placent les Etats dépendants de ressources extérieures dans une situation d'insécurité financière en raison de l'imprévisibilité du décaissement des montants prévus (2).

1. Le poids de la dette extérieure sur les finances publiques

C'est la première conséquence négative de l'APD. L'endettement contribue, avec les effets sociaux désastreux des PAS, à alimenter l'image négative et les critiques adressées à l'aide internationale. La gestion de la dette est une préoccupation majeure de tous les pays bénéficiaires de l'APD. La dette publique extérieure représente ainsi un poids important pour les finances publiques des Etats étudiés. Elle est le produit de l'accumulation des prêts accordés par les bailleurs de fonds internationaux depuis les années 1960. La question de l'endettement s'est surtout posée avec acuité après les PAS et l'arrivée à échéance des prêts massifs accordés pendant les années 80-90³⁷. Les Etats qui ont bénéficié des concours des bailleurs de fonds devaient ainsi rembourser les capitaux accordés en plus des intérêts des prêts. Il est arrivé ainsi que le remboursement de l'aide en plus des intérêts par des Etats à échéance opèrent des transferts nets négatifs vers les pays et organismes d'aide. On entre ainsi dans un cercle vicieux : les nouveaux emprunts servent au remboursement du principal et des intérêts. Ce phénomène auto-entretenu depuis les débuts de l'aide internationale aboutit à la crise de l'endettement, souvent dénoncée comme le signe d'un nouvel impérialisme économique qui compromet la soutenabilité à long terme des finances publiques nationales.

Ce phénomène est bien connu des pays africains considérés en raison de leur forte dépendance des flux de financements extérieurs. Longtemps affectés aux projets d'investissement, l'aide internationale sert parfois de source de financement des déficits publics³⁸. Le service de la dette constitue ainsi un poste important de leur budget. Or l'endettement est un phénomène néfaste pour les finances publiques de ces Etats, déjà fragilisés par la baisse de leurs produits d'exportation, essentiellement constitués de matières premières et des balances commerciales structurellement déficitaires.

C'est le constat de leur endettement excessif des pays en développement qui a conduit aux engagements d'annulation de la dette bilatérale et multilatérale avec les initiatives PPTE et IADM.

³⁷ JACQUEMOT Pierre, « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective » (IIèmePartie), *Afrique contemporaine*, n° 239-2011, p. 29.

³⁸ FALL Mouhamet, « La problématique de l'aide budgétaire au Sénégal », *Afrilex*, n° 4-2004, p. 307.

La maîtrise de la dette publique extérieure est même devenue une préoccupation des autorités communautaires ouest-africaines. La discipline budgétaire imposée aux Etats membres de l'UEMOA par le pacte de Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité (PCSCS) l'a ainsi intégrée parmi les critères de convergence en limitant le taux d'endettement des Etats membres. Il s'agit du plafonnement du ratio de l'encours de la dette publique intérieure et extérieure à 70 % du PIB nominal et la non-cumulation des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs, qui figurent parmi les critères de premier rang du PCSCS. En outre, le ratio du déficit extérieur courant (hors dons) par rapport au PIB nominal ne devrait pas excéder 5%. La stratégie d'endettement des Etats a fait l'objet d'une réglementation spécifique. Un Règlement³⁹ portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA a été adopté en 2007 avec pour but d'organiser et de renforcer le système de gestion de la dette au sein des Etats. L'observation de ces textes est périodiquement rappelée aux Etats par les instances communautaires. Celles-ci ont relevé dans le projet de rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de juin 2012 que depuis 2006, les dépenses relatives au paiement des intérêts de la dette publique tendaient à progresser. Ce qui risque d'engager les Etats membres dans un processus de ré-endettement, et d'annihiler la perspective favorable actuelle découlant des mécanismes d'allègement et d'annulation de la dette extérieure suite aux initiatives PPTE et IADM⁴⁰.

2. L'imprévisibilité des financements par les mesures d'évaluation des systèmes de gestion budgétaire

La multiplicité des bailleurs et des modalités de conditionnalités affecte directement la mobilisation des ressources extérieures. Les conditionnalités discordantes relatives les unes aux politiques à mettre en œuvre et les autres aux performances et résultats obtenus accentuent l'imprévisibilité de l'aide internationale. Certes, toute l'aide internationale n'est pas soumise à des conditionnalités de résultats. Mais en subordonnant le décaissement d'une partie à l'atteinte de certains résultats, par nature aléatoires, ou à des conditionnalités de moyens dont les critères d'appréciation demeurent souvent incertains, les pratiques des bailleurs placent les budgets des pays considérés dans une insécurité financière. Le risque à craindre, comme ce fut le cas au Burkina Faso lors du test de la réforme de la conditionnalité de l'UE, est l'instabilité de la situation financière du fait de l'imprévisibilité des flux d'aide extérieure. L'incertitude des financements nuit à l'exhaustivité des ressources des pays bénéficiaires qui ne peuvent prévoir à l'avance le montant des financements extérieurs dont ils disposeront au cours de l'année. Or, dans le contexte de ces pays, la prévisibilité des ressources extérieures semble indispensable à une gestion budgétaire efficace et à l'atteinte de résultats : « *la volatilité des flux d'aide compromet fortement l'aptitude des pays africains à*

³⁹ N°09/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007.

⁴⁰ Voir projet de rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, Commission de l'UEMOA, juin 2012, p. 100.

planifier leurs dépenses et donc à engager les compléments d'investissement indispensables pour satisfaire aux objectifs de développement de long terme »⁴¹.

L'imprévisibilité des flux de financements extérieurs est accentuée avec la crise des finances publiques et des dettes souveraines dans les pays bailleurs ; crises qui se répercutent indirectement sur le respect des promesses d'aide au développement⁴². La crise de la dette publique et les déficits publics diminuent les financements de l'APD par les bailleurs bilatéraux.

L'imprévisibilité des ressources suite aux pratiques divergentes des organismes d'aide s'est manifestée lors des expériences pilotes de la conditionnalité de performance menée à partir de 1997⁴³ dans deux pays de l'UEMOA : le Burkina Faso et le Mali. Le Mali a été choisi par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE en 1997 comme pays test pour la revue de l'aide et la réforme de la conditionnalité. Dans le cas du Burkina Faso, c'est l'Union européenne qui y a engagé l'initiative de sa réforme de la conditionnalité, mise en œuvre entre 1997 et 2000 par le groupe *Réforme économique dans le contexte de la libération politique*⁴⁴. Cette expérience pilote s'inscrivait dans la volonté de l'UE de réformer la conditionnalité de son aide aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), affirmée par la Commission européenne en 1999⁴⁵. La nouvelle conditionnalité consistait à rajouter des indicateurs de résultats aux indicateurs classiques d'instruments et de conditionner le décaissement d'une tranche des financements à la réalisation par le pays des nouveaux critères de performance définis. Des indicateurs « sociaux » concernant la santé et l'éducation ; et un système de notation⁴⁶ ont été rajoutés aux critères traditionnels de performances budgétaires⁴⁷ pour évaluer les résultats atteints.

Mais des désaccords ont existé entre les IBW et l'UE sur la mise en œuvre des deux formes de conditionnalités. Ils concernent d'abord la prise en compte des indicateurs de résultats dans le suivi et le décaissement de l'aide. Le FMI continuait la conditionnalité

⁴¹ NOUPOYO Gabriel, « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *op. cit.* p. 98.

⁴² VAILLANT Louis-Jacques, « Crises, finances publiques et aide au développement », *RFFP*, n° 108-octobre 2009, pp. 61-68.

⁴³ MESPLE-SOMPS Sandrine et RAFFINOT Marc, « Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina Faso et Mali », *op. cit.*, p. 7.

⁴⁴ Les nouvelles modalités de l'aide budgétaire européenne poursuivaient trois objectifs exprimés par la Commission dans son bilan de test sur la réforme de la conditionnalité de 2000. Il s'agissait :

- d'améliorer l'appropriation par les responsables nationaux de l'action publique ;
- de renforcer la coordination de l'action des donateurs par des évaluations conjointes ;
- et d'accroître la régularité et la prévisibilité des flux d'aide, en évitant la politique du « tout ou rien » ;

GUILLAUMONT Patrick et GUILLAUMONT-JEANNENEY Sylviane, « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso », *Afrique contemporaine, op. cit.* p. 201.

Deux programmes comportant chacune une tranche variable de décaissement ont été définis : le Programme d'appui à l'ajustement structurel (PAAS) en 1999/2000 et l'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté (ABRP) en 2001.

⁴⁵ CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François, « Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs », in CLING Jean-Pierre et *al.*, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, éd. Economica, 2^{ème} éd., 2003, p. 184.

⁴⁶ Voir des exemples d'indicateurs et de grille de notation in GUILLAUMONT Patrick et GUILLAUMONT-JEANNENEY Sylviane, *ibidem*, p. 203-204.

⁴⁷ Taux d'exécution de la dépense publique ; délai moyen entre la liquidation et le paiement de la dépense, etc.

d'instruments au motif qu'il accorde des prêts et non des dons, ce qui exige de l'emprunteur qu'il s'engage à des actions et non à atteindre des résultats; tandis que l'UE subordonnait déjà le décaissement d'une tranche au niveau de réalisation des indicateurs convenu avec les autorités locales. Ce qui a conduit à une discontinuité de l'aide effectivement décaissée en raison de la logique du « tout ou rien » pour le décaissement de la tranche indexée sur la performance⁴⁸. Cette pratique de l'UE s'apparente à un dispositif de sanction et non de suivi d'amélioration de l'efficacité de l'aide d'autant plus que les faibles capacités des administrations ne facilitent pas la collecte et le traitement d'informations pertinentes sur l'impact des politiques.

Les positions et les pratiques des bailleurs bilatéraux sont aussi discordantes, voire parfois ambiguës. Certains ne se situaient pas clairement par rapport à la politique des IBW ou de l'UE ; ou continuent d'accorder l'aide-projet malgré l'engagement pour une aide budgétaire conjointe.

Ensuite, les IBW et l'UE n'accordaient pas le même statut aux CSLP, qui se veulent des documents fédérateurs des interventions de partenaires extérieurs autour des politiques et actions qui y sont décrites par les responsables nationaux⁴⁹. L'UE, suivie par certains bailleurs bilatéraux, s'est montée favorable au suivi des résultats par rapport aux politiques définies dans le CSLP et le FMI au respect des conditionnalités d'instruments non contenus dans ces documents. Ces démarches différentes rendent le statut du CSLP ambiguë et entre en contradiction avec les principes de la nouvelle politique de conditionnalité.

Les réformes de la conditionnalité depuis l'IPPTE ont ouvert une nouvelle approche des modalités de l'aide. En rupture avec les mécanismes passés, l'aide de « seconde génération »⁵⁰ repose sur la coordination des bailleurs, la globalisation des flux et l'orientation de la gestion budgétaire vers plus de transparence et de résultats⁵¹. Cette approche a été déjà préfigurée lors du test de la nouvelle conditionnalité dans les deux pays tests précités⁵². Mais c'est avec la Déclaration de Paris⁵³ sur l'efficacité de l'aide du 2 mars 2005 et le Programme

⁴⁸ GUILLAUMONT Patrick et GUILLAUMONT-JEANNENEY Sylviane, *ibidem*, p. 203-204, Encadrés 2 et 3.

⁴⁹ MESPLE-SOMPS Sandrine et RAFFINOT Marc, « Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina Faso et Mali », *op. cit.*, p. 11.

⁵⁰ Par opposition aux aides-projets et aides-programmes qui peuvent être qualifiés d'aide de « première génération » ; DE LUCCA Florence et RAFFINOT Marc, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, 2007/3-4, n° 223, p. 196.

⁵¹ BERGAMASCHI Isaline, DIABATE Alassane et PAUL Elisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 231.

⁵² *Ibidem*, p. 197 ; BERGAMASCHI Isaline, DIABATE Alassane et PAUL Elisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 228.

⁵³ Selon la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE, la Déclaration de Paris est « *un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats de l'aide, moyennant des actions se prêtant à un suivi et le recours à un ensemble d'indicateurs* » ; Direction de la coopération pour le développement (DCD-CAD)/OCDE, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, voir site de l'OCDE ci-dessus.

d'action d'Accra du 4 septembre 2008⁵⁴ que l'engagement multilatéral des bailleurs en faveur de la nouvelle modalité de l'aide a été formalisé. La nouvelle approche a recentré la finalité de l'aide sur les problématiques de lutte contre la pauvreté⁵⁵. Elle parachève ainsi un processus de réflexion entamé depuis les années 1997, suivi de plusieurs engagements internationaux. Après l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2000, d'autres sommets ont manifesté l'engagement international en faveur de la coordination des bailleurs et de l'efficacité de l'aide. Les étapes importantes furent la Conférence de Monterrey de mars 2002 sur le financement du développement, la Déclaration de Rome de 2003 sur l'harmonisation⁵⁶ et la Table ronde de Marrakech en février 2004 sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement.

La plupart des pays africains à faible revenu, dont ceux membres de l'UEMOA, ainsi que les bailleurs de fonds y intervenant ont adhéré à la Déclaration⁵⁷. Les rapports entre bailleurs et pays bénéficiaires s'organisent désormais autour de cinq (5) principes structurant une « pyramide de l'efficacité »⁵⁸ de l'aide : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle quant aux résultats obtenus en matière de développement⁵⁹.

⁵⁴ Ces deux documents sont disponibles sur le site de l'OCDE : http://www.oecd.org/document/55/0,3343,fr_2649_3236398_37192119_1_1_1_1,00.html (site consulté le 03 décembre 2010). A ce jour plus de 130 pays développés et sous-développement, près de 30 organisations internationales et sous-régionales et 15 Organisations non gouvernementales (ONG) ont souscrit à cette déclaration.

⁵⁵ AZOULAY Gérard, « Les nouvelles formes de l'aide publique au développement et l'éventuel « retour de l'Etat » dans les pays d'Afrique subsaharienne », *Mondes en développement*, 2011/1 –n° 153, p. 60.

⁵⁶ Cette déclaration a été adoptée lors du Forum de haut niveau sur l'harmonisation de l'aide qui s'est tenu à Rome en février 2003.

⁵⁷ Parmi ceux-ci on peut citer : la Banque mondiale, la Commission européenne, Fonds monétaire international, Banque africaine de développement, le Fonds international de développement agricole (FIDA), la Commission économique pour l'Afrique, l'Organisation de coopération et de développement économique, le Groupe des Nations unies pour le développement, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, l'Organisation internationale de la francophonie. La quasi-totalité des bailleurs de fonds bilatéraux ont aussi adhéré à cette déclaration : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, France, Japon, Pays-Bas, Suède, Suisse ; voir la liste complète sur le site officiel de l'OCDE : www.oecd.org.

⁵⁸ JACQUEMOT Pierre, « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 164.

⁵⁹ Les principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation traduisent la volonté de responsabiliser les autorités nationales dans la conduite de leurs politiques nationales, notamment budgétaires. L'appropriation signifie que « les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement »⁵⁹. Elle suppose donc une limitation de l'influence des partenaires extérieurs dans la sphère de décision budgétaire et d'allocations des crédits. Le principe d'alignement oblige les donateurs à respecter les stratégies nationales de développement, les institutions et procédures des pays partenaires dans l'octroi et la gestion des flux d'aide. Ce principe devrait mettre un terme aux circuits et mécanismes dérogatoires auxquels font traditionnellement recours les partenaires financiers dans la gestion de l'aide. Le principe d'harmonisation suppose que les bailleurs mettent en commun des dispositifs et procédures communs de planification, de financement, de versement, de suivi et d'évaluation de l'aide en vue de mettre fin à la fragmentation, source d'inefficace de l'aide. L'harmonisation n'exclut toutefois pas le partage des tâches entre bailleurs dans un souci de complémentarité.

Des instruments communs de suivi et d'évaluation des résultats obtenus dans le cadre de la nouvelle conditionnalité ont été mis en place. La réforme de la stratégie de coopération financière ne se limite plus à l'augmentation des financements mais impose la surveillance de l'utilisation de ces fonds et de la qualité de la gestion. Les conditionnalités de moyens et de réformes ne disparaissent pas pour autant des instruments d'évaluation. C'est le cas dans la Déclaration de Paris. Pour chacun des cinq principes, douze (12) indicateurs servent au suivi des progrès à l'échelon national et des pratiques au niveau international. Des objectifs-cibles chiffrés ont été déterminés à l'horizon 2010. Il s'agit d'un mélange d'indicateurs de moyens, et parfois de mesures de réformes budgétaires et de gestion à engager que d'indicateurs d'impact proprement dit⁶⁰. Le programme d'action d'Accra du 4 septembre 2008 devait évaluer les progrès réalisés dans la perspective d'atteinte des objectifs-cibles. Ce forum a relevé que les progrès réalisés depuis la Déclaration de Paris n'étaient pas suffisants et a décidé d'accélérer et d'amplifier la mise en œuvre des engagements qu'il réaffirmait⁶¹.

La Déclaration de Paris consolide ainsi les initiatives d'approche intégrée des bailleurs et leurs mécanismes d'évaluation qui avaient abouti à la mise en place en 2001 d'un programme commun d'évaluation de la gestion des dépenses publiques dénommé *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA), « Dépenses publiques et Responsabilité financière »⁶². Le programme est cofinancé par plusieurs Etats et organismes de développement⁶³ et son secrétariat est assuré par la Banque mondiale. Son objectif est de renforcer les capacités des bailleurs et pays bénéficiaires dans l'évaluation des finances publiques⁶⁴. Le dispositif comporte vingt huit (28) indicateurs, publiés en 2004 et à partir desquels des rapports d'évaluation sont effectués. Son champ d'application est assez exhaustif sur le cycle budgétaire ; il couvre la préparation du budget, son exécution et la phase de contrôle. Trois catégories d'indicateurs permettent d'évaluer le système de gestion des finances publiques des Etats⁶⁵. Trois indicateurs évaluent les pratiques des bailleurs de fonds

Les deux autres principes, responsabilité mutuelle et gestion axée sur les résultats, traduisent la nouvelle orientation de l'aide internationale vers la conditionnalité de performance et le partage des responsabilités entre bailleurs et pays bénéficiaires. La gestion axée sur les résultats constitue le fondement de la nouvelle légitimité de l'aide internationale et de la conditionnalité de résultats. Elle s'intéresse à l'avancée des réformes et aux résultats de la gestion de l'aide, notamment dans l'optique de la lutte contre la pauvreté, et non plus seulement aux conditionnalités de moyens. Quant à la responsabilité mutuelle, elle rompt avec les pratiques d'aide appliquées jusque-là, dans lesquelles la responsabilité des bailleurs dans l'inefficacité de la gestion était rarement mise en cause.

⁶⁰ Voir Déclaration de Paris, Section III consacrée aux Indicateurs de progrès.

⁶¹ Voir Programme d'action d'Accra sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

⁶² Ce programme dispose d'un site accessible à l'adresse suivante : www.pefa.org. Jusqu'au programme PEFA les bailleurs de fonds utilisaient de multiples outils d'évaluation : *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA), *Country Procurement Assessment Review* (CPAR) pour la Banque mondiale, Rapport d'observation des normes et codes (ROSC) pour le FMI...

⁶³ On peut ainsi citer La Banque mondiale, Le FMI, Le Partenariat stratégique pour l'Afrique, la Commission européenne, le Département du développement international de la Grande Bretagne, le Secrétariat suisse pour les affaires économiques, les Ministères des Affaires étrangères de la France et du Royaume de Norvège.

⁶⁴ LAURENT Martial, « Les réformes budgétaires vues par les institutions internationales », in *Réformes des finances publiques : la conduite du changement* (Actes de la IIIe Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP), *op. cit.*, p. 117.

⁶⁵ Ils sont relatifs à la crédibilité du budget, c'est-à-dire à la question de savoir si le budget exécuté est conforme à celui autorisé ; à sa qualité et sa transparence ; et enfin à la qualité du processus budgétaire dans son ensemble (phase de préparation, d'exécution et de contrôle interne, de réconciliation et de contrôle externe).

en termes de prévisibilité de l'aide et d'utilisation des circuits budgétaires et comptables du pays bénéficiaire⁶⁶.

Plusieurs années après la Déclaration de Paris, l'appréciation de l'efficacité de la réforme reste mitigée par rapport aux objectifs fixés. Certes, des progrès ont été réalisés dans certains pays africains pour une approche intégrée des interventions des bailleurs en vue d'une meilleure efficacité de l'aide⁶⁷. Mais une enquête sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, effectuée entre 2006 et 2008 sous l'égide d'un Groupe de travail du CAD-OCDE auprès de cinquante cinq (55) pays a constaté que les progrès réalisés étaient insuffisants pour atteindre les engagements et les objectifs-cibles fixés pour l'horizon 2010⁶⁸.

Au delà des difficultés d'appréhension des formes et modalités d'intervention des bailleurs, c'est à la soumission des politiques budgétaires des Etats à des dispositifs de surveillance internationale et la limitation de leurs marges de liberté qu'il faut souligner. Elles démontrent en effet que la gestion des finances publiques dans les Etats africains reste encore soumise aux mécanismes établis par les bailleurs.

B. Les contraintes d'ordre juridique

Sur le plan juridique, deux types de contraintes de l'APD peuvent être distingués. Le recours à des procédures et institutions dérogatoires de gestion de l'aide est source de fragilisation des circuits classiques de gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires (1). Les nouvelles techniques budgétaires imposées à l'occasion des réformes de la conditionnalité contraignent à l'adaptation des cadres de gestion budgétaires et comptables, longtemps dominés par une logique de budgets de moyens (2).

1. La fragilisation des règles et procédures de gestion budgétaire

Les pratiques des organismes d'aide affectent les systèmes de gestion budgétaire et comptable dans les Etats bénéficiaires. La cause de ce phénomène est l'absence de coordination entre bailleurs et le manque de cohérence dans leurs interventions. Pour échapper aux procédures budgétaires et comptables, jugés lourds et contraignants, les organismes d'aide recourent très souvent à des mécanismes autonomes, dérogatoires aux

⁶⁶ Le rapport d'évaluation selon la procédure PEFA fournit des indications et des notes de A à D en fonction des performances réalisées. Il identifie également les principales faiblesses du système de gestion des finances publiques et les processus de réformes engagées dans le pays concerné.

⁶⁷ JACQUEMOT Pierre, « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 166.

⁶⁸ Voir Rapport d'enquête sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : rendre l'aide plus efficace d'ici 2010 (disponible sur le site de l'OCDE), OCDE/CAD, 2008, p. 11 et s.

administrations et procédures ordinaires de gestion des dépenses. Ce qui accentue l'éclatement du budget et fragilise le respect des circuits classiques de la dépense⁶⁹. L'un des inconvénients de ces interventions fragmentées est aussi la création de structures parallèles *ad hoc* chargées de la gestion des projets financés par les fonds extérieurs. Ces structures de gestion des projets débauchent souvent les administrations de leurs meilleurs agents, attirés par les meilleures rémunérations. La tendance n'a pas encore disparu malgré la promotion des principes d'appropriation et d'alignement par la Déclaration de Paris⁷⁰. Dans le cadre de la nouvelle conditionnalité, il arrive que les bailleurs poursuivent des intérêts divergents et n'accordent pas les mêmes priorités sur les actions à soutenir. Les réformes de la gestion des finances publiques manquent ainsi d'une dynamique unique et cohérente ; et des contradictions entre bailleurs subsistent⁷¹. La divergence des réformes préconisées ne facilite pas non plus une meilleure compréhension des mesures à engager, ce qui les rend parfois illisibles⁷². Le changement de la méthode de gestion vers une culture de performance devient dans un tel contexte lourd et difficilement compréhensible par les administrations intéressées.

Pour remédier à toutes ces conséquences, la communauté des bailleurs de fonds a opéré avec les pays bénéficiaires de l'aide une réforme visant à coordonner leur intervention en une aide budgétaire globalisée, en vue d'une meilleure efficacité de leur intervention. L'ABG consiste à transférer les ressources et flux de financement extérieurs directement sur le budget du pays récipiendaire⁷³. Contrairement à l'aide-projet et à l'aide-programme, l'ABG présente l'avantage d'être fongible avec les autres ressources de l'Etat qui peut dès lors utiliser certaines proportions à des fins qui ne correspondent pas nécessairement aux priorités des bailleurs. Le nouveau dispositif devrait conduire à des pratiques de conditionnalités et des dispositifs d'évaluation communs plus respectueux des procédures budgétaires des Etats. La plupart des organismes d'aide s'accordent sur le bien-fondé de cette nouvelle modalité de l'APD⁷⁴. L'ABG permet en outre d'utiliser les procédures normales de la dépense et est supposée être mieux efficace que l'aide ciblée dans la conduite de politiques budgétaires stables et de lutte contre la pauvreté. L'aide budgétaire permet enfin, mieux que l'aide ciblée sur des projets ou programmes précis, la responsabilisation et l'appropriation nationale des politiques et l'utilisation des circuits nationaux de la gestion budgétaire. Le

⁶⁹ SHARPLES Stephen et TELLIER Charles, « Réformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 264 ; Michel BOUVIER, *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne* (étude réalisée à la demande du Ministère des affaires étrangères et du Ministère de l'économie, des finances et du développement), avril 2004, p. 181-182.

⁷⁰ BERGAMASCHI Isaline, DIABATE Alassane et PAUL Elisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 243.

⁷¹ DE LUCCA Florence et RAFFINOT Marc, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, 2007/3-4, N° 223, p. 194.

⁷² NOUPOYO G., « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *op. cit.* p. 96-98.

⁷³ Voir la définition des trois (3) modalités d'aide par JACQUEMOT Pierre, « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 164.

⁷⁴ GUILLAUMONT Patrick et GUILLAUMONT-JEANNENEY Sylviane, « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, printemps 2004, n° 209, p. 197 ; DE RENZIO Paolo, « Aide publique, budgets et « redevabilité » : un article de synthèse », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 135.

passage à une ABG répond aussi, du point de vue des bailleurs, à un enjeu de réduction des coûts de gestion. Les bailleurs s'en remettent ainsi aux administrations et procédures des Etats, au détriment des structures souvent *ad hoc* de gestion des aides-projets et aides-programmes.

Outre la fragilisation des circuits de gestion des finances publiques, les pratiques des bailleurs extérieurs réorientent la gestion vers un nouveau paradigme budgétaire, source de contrainte pour les finances publiques des Etats concernés.

2. Les difficultés de mise en œuvre des réformes budgétaires imposées pour l'obtention de l'aide

Il s'agit essentiellement de l'inadaptation des cadres normatifs à la démarche de performance imposée depuis les tests de la nouvelle conditionnalité et l'absence d'une maîtrise réelle des nouvelles méthodes de gestion budgétaire⁷⁵. Au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal, pays précurseurs de la logique de performance dans l'UEMOA, les techniques de budgets-programmes et de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) ont fait leur apparition à la fin des années 1990 et au début des années 2000⁷⁶. L'objectif de ces instruments était d'assurer une meilleure allocation des ressources et de réorienter la gestion vers l'utilité et la recherche de performance des dépenses publiques. Les premières années d'application ont consisté en l'expérimentation de ces techniques budgétaires. Dans chaque pays, des ministères pilotes ont été identifiés pour expérimenter les nouveaux documents budgétaires qui devaient ensuite faire l'objet d'une généralisation progressive. Mais celle-ci fut souvent décidée sans adaptation des textes juridiques régissant les règles et principes de gestion budgétaire et comptable. Contrairement au cas français où la réforme budgétaire vers l'efficacité et la performance a été impulsée par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, les nouveaux instruments budgétaires n'ont pas bénéficié d'un fondement juridique adéquat dans les pays africains considérés. Pendant une décennie d'expérimentation, les budgets-programmes n'ont eu d'autre fondement que leur expérimentation empirique et les textes dépourvus de portée normative qui en décrivaient sommairement la technique.

Or, on peut observer que « (...) sur le plan strictement juridique, même si la nouvelle approche budgétaire ne remet pas en cause formellement tous les anciens principes fondamentaux du droit budgétaire, néanmoins elle induit « l'infléchissement de l'annualité

⁷⁵ Voir les actes du colloque de Bordeaux sur le thème « Logique de performance et pays en développement », publiés dans le n° 98-2007 de la *RFFP*, spéc. NOUPOYO G., « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *op. cit.* p. 92 et s. ; DUPRAT Jean-Pierre, « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », *RFFP*, n° 98-2007, pp. 9-24.

⁷⁶ PARIENTE Alain et COULIBALY Abou Saïb, « Programmes et mesure de la performance en France et dans les pays africains », *RFFP*, n° 98, juin 2007, p. 35.

budgétaire » et « *l'inflexion de la spécialité* »⁷⁷. Ils sont restés des documents informels préparés parallèlement aux lois de finances et autres documents officiellement consacrés. Le cadre juridique d'élaboration, de présentation, de vote et d'exécution des lois de finances est resté celui du modèle français de l'ancienne ordonnance organique du 2 janvier 1959 et du décret du 29 décembre 1962, source d'inspiration des textes législatifs et réglementaires de gestion budgétaire et comptable après les indépendances. Les règles et principes qui y sont consacrés ont été repris par les directives de l'ancien cadre harmonisé des finances publiques adoptées par l'UEMOA en 1997 et 1998⁷⁸. Or, ces textes reposaient, tant dans leur philosophie que dans les principes juridiques consacrés, sur une logique de budgets de moyens dans laquelle la légitimité de la dépense est appréhendée sous l'angle de la consommation des administrations et services⁷⁹.

C'est dire que l'empirisme de la démarche de performance dans certains pays de l'UEMOA n'a pas permis de consolider ses fondements dans les textes juridiques nationaux. Cela a empêché l'implantation effective des nouvelles initiatives budgétaires et le changement de perspective de gestion dont elles sont porteuses. La situation a perduré jusqu'en 2009, date à laquelle ont été adoptées six (6) nouvelles directives qui remplacent l'ancien cadre harmonisé de gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA. Il s'agit de :

- la directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA ;
- la directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;
- la directive n° 08/2009/CM/UEMOA du portant Nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA ;
- la directive n° 09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Plan comptable de l'Etat au sein de l'UEMOA ;
- et la directive n° 10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Tableau des opérations financières de l'Etat.

Tout en améliorant certains aspects des directives antérieures auxquelles il se substitue, le nouveau cadre harmonisé met en œuvre une logique budgétaire axée sur la recherche de l'efficacité et de la performance. Les innovations apportées par ces textes concernent l'ensemble du processus budgétaire. Avec ces nouvelles directives, la logique de

⁷⁷ *Idem* ; MEDE Nicaise, « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programme au Bénin », *Afrilex*, n° 4, décembre 2004, p. 62 et s.

⁷⁸ Il s'agit des deux directives le 16 décembre 1997 relatives l'une aux lois de finances directive n° 5/97/CM/UEMOA) et l'autre au règlement général sur la comptabilité publique (directive n° 6/97/CM/UEMOA) ; des trois directives du 22 décembre 1998 portant respectivement « nomenclature budgétaire de l'Etat » (Directive n° 4/98/CM/UEMOA), « plan comptable de l'Etat » (Directive n° 5/98/CM/UEMOA) et « tableau des opérations financières de l'Etat » (Directive n° 6/98/CM/UEMOA) et enfin de la Directive n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 relative à la transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

⁷⁹ LAUZE Jacques, « Les grands principes du droit budgétaire d'une loi organique à l'autre », *RPD*, n° 6-2001, p. 1727.

budgets-programmes trouve désormais un fondement juridique au sein des Etats membres de l'UEMOA⁸⁰. Les directives devaient être transposées au 1^{er} janvier 2012 mais leur application complète n'interviendra qu'en 2017. L'internalisation du nouveau cadre harmonisé servira ainsi de base et de levier juridique à l'implantation effective de la logique des budgets-programmes au sein de l'UEMOA.

La mise en cohérence des cadres juridiques avec la pratique déjà existante d'une démarche de performance avec les budgets-programmes n'épuisera toutefois pas le problème des contraintes liées au changement du modèle de gestion budgétaire. Les défis auxquels les pays membres de l'UEMOA seront confrontés demeurent l'éternel problème des capacités humaines, matérielles et techniques des administrations publiques à conduire et mettre en œuvre les innovations budgétaires et comptables introduites par la démarche de gestion par programmes⁸¹. La volonté politique, la formation et l'adhésion des acteurs publics à la nouvelle culture de gestion budgétaire semblent constituer les enjeux actuels du basculement dans la démarche de performance. Ce sont les conditions d'enracinement effectif de la réforme, qui permettront d'éviter que celle-ci ne se limite à de simples processus formels qui viendront allonger la liste des échecs de réformes budgétaires ou comptables.

Conclusion

En se basant sur principalement sur le cas des pays d'Afrique subsaharienne membres de l'UEMOA, il ressort que l'APD influence les systèmes de gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires. L'influence immédiate est sa contribution au financement du développement et au rétablissement de la discipline des comptes publics. Outre cet effet stabilisateur, l'aide internationale contribue à l'amélioration de la qualité de la gestion. Les standards de gestion définis par les organismes d'aide, véhiculés par la conditionnalité, devraient permettre aux Etats d'améliorer leur système de gestion des finances publiques. Cette modalité d'influence sur les systèmes de gestion s'est observée suite l'orientation de la conditionnalité vers l'efficacité et la performance de l'aide, imposée aux Etats candidats aux initiatives de réduction de la dette. La conditionnalité des organismes d'aide a été ainsi le vecteur juridique de la réorientation dans certains pays membres de l'UEMOA du modèle de gestion budgétaire vers la logique de performance et de résultats, avant qu'elle ne soit formalisée par le nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques.

Cet intérêt de l'APD ne doit pas saper les effets néfastes et même désastreux qu'elle a engendrés dans les Etats bénéficiaires. Hormis la dimension sociale, l'accumulation des flux d'aide non remboursés engendre l'endettement dont le service de remboursement compromet

⁸⁰ Sur les innovations apportées par ce nouveau cadre harmonisé, voir MEDE Nicaise, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *Afrilex-2012*, spécial Finances publiques ; DIOUKHANE Abdourhamane, « La directive du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA », *Gestion & Finances publiques*, n° 3-mars 2012, p. 151 et s.

⁸¹ Voir MEDE Nicaise, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *Afrilex-2012*, p. 18 et s.

la viabilité des finances publiques. Les contraintes des nouvelles techniques budgétaires existent aussi sur le plan juridique.

La question qui se pose est véritablement à propos de l'aide est celle de la dépendance. C'est la dépendance à l'APD qui engendre les effets décrits ci-dessus. Malgré les critiques dont elle fait l'objet, les Etats concernés peuvent-ils se passer de l'APD ? Cela interpelle les acteurs politiques nationaux, auteurs des décisions budgétaires. Mais on peut se demander s'ils sont réellement libres de décider : un pays dépendant de l'aide extérieure n'a-t-il pas perdu une partie de sa souveraineté ?