

DEMOCRATIE ET TECHNOCRATIE DANS LA GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE DES ETATS D'AFRIQUE FRANCOPHONE.

Vivien Romain MANANGOU

Assistant à la faculté de droit de l'Université Marien Ngouabi

Responsable communication du PTR « Gouvernance et Développement » CAMES

Membre du CEJEP/La Rochelle

Résumé :

Qui est réellement le détenteur du pouvoir financier dans les Etats d'Afrique ? Cette question se pose avec force, car ces régimes ont souvent l'apparence de régimes ultra présidentiels ou même autoritaires. En réalité, la gouvernance financière, comme dans les Etats occidentaux, échappent de plus en plus aux élus, mêmes si leur pouvoir semble sanctuarisé par les textes fondamentaux nationaux. Il y a donc lieu d'analyser l'écart entre la théorie et la pratique.

Summary :

Who is really the holder of financial power in the African States? This question arises with force, as these regimes often have the appearance of ultra presidential or worst authoritarian regime. In reality, financial governance, as in Western states, is increasingly escaping elected officials, even if their power seems to be sanctuated by national fundamental texts. It is therefore necessary to analyze the gap between theory and practice.

Introduction

Concevoir la démocratie comme le régime politique dans lequel le pouvoir est détenu ou contrôlé par le peuple implique l'existence d'un ensemble de valeurs, d'idéaux et de principes politiques, sociaux et culturels qui placent le peuple au centre de la décision publique. De ce point de vue, Pierre Rosanvallon qualifiait la démocratie de « (...) régime de décision (...) régime de volonté générale, ce qui se construit dans l'histoire ».

L'histoire nous enseigne que « les finances publiques sont souvent à l'origine de transformations essentielles des institutions administratives et politiques »¹. De cette manière, « les premiers Etats se sont constitués sur la base de l'organisation du pouvoir fiscal et l'Etat parlementaire démocratique, fondé sur le principe du consentement de l'impôt, première pierre du droit public financier, s'est ensuite développé autour de la construction d'un droit budgétaire »².

La gouvernance des deniers publics est donc au cœur de la démocratie représentative – on confie la gestion des finances communes à des hommes et des femmes à qui on fait confiance c'est-à-dire aux élus, l'élection étant la marque de confiance.

A partir de là, La gouvernance financière devient un élément central d'évaluation du niveau démocratique des Etats. En effet, à partir du moment où, « la démocratie ne désigne plus [seulement] un régime parmi d'autres, mais semble l'horizon de tout ordre politique légitime »³, il est essentiel que la gouvernance financière qui permet au régime d'assurer sa survie soit saine, transparente et accessible à tous. C'est dans ce sens qu'il fallait comprendre Monica Rubiolo lorsqu'elle affirmait que « l'espoir d'une société meilleure ne saurait se concrétiser lorsque les finances publiques sont en mauvais état »⁴. Comment en effet rendre les régimes démocratiques attractifs sans la transparence et la bonne gestion des finances publiques, le bien le plus précieux du peuple. Dès lors, il ne fait plus aucun doute que des finances publiques saines et bien gérées sont importantes, surtout pour des pays démocratiques.

Si dans le fond, les termes de gouvernance financière publique et des finances publiques tendent vers la même chose. Il existe tout de même quelques différences. Ainsi, les

¹ BOUVIER Michel, «Mutations des finances publiques du "macro" au "micro"», éditorial, *Revue française de finances publiques*, n°79, Septembre 2002, p.3.

² BOUVIER Michel, «Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique?», *RFFP*, n°77, Septembre 2002, p.241.

³KERVEGAN Jean-François, «Démocratie», in Raynaud (Ph.), Rials (S.) (Éd), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, PUF, 1996, pp.127-133

⁴ Monica RUBIOLO, «Comment réformer les finances publiques dans les pays en développement?», *La vie économique- Revue de politique économique*, 7/8 – 2011, p.9.

finances publiques sont définies comme étant « les divers instruments et procédures nécessaires à la mobilisation, à l'allocation et à l'usage des fonds publics »⁵.

Cette définition est incomplète dans la mesure où elle omet une composante capitale des finances publiques : les acteurs de la dépense publique⁶. C'est pourquoi nous lui préférons celle de la gouvernance financière publique qui associe à la fois «la culture de performance, l'efficacité de la gestion, une dimension politique, une culture démocratique »⁷. Cette définition est plus complète car, elle prend en compte à la fois, les acteurs de la dépense publique (la dimension politique) et les autres citoyens et acteurs de la vie publique et même privée (culture démocratique).

C'est donc la notion de gouvernance financière publique qui sera retenue tout au long de cette communication. Toutefois, cette démonstration ne peut sans risque de fausser la compréhension des lecteurs, continuer sans préciser les contours de la notion de gouvernance. Elle implique, au contraire, si l'on veut échapper au phénomène de confusion de s'y attarder en quelques lignes.

La notion de gouvernance⁸ pose toujours autant de difficultés de définition. Néanmoins, l'usage implique de distinguer trois groupes d'approche : «la gouvernance comme synonyme de gouvernement ; comme cadre normatif et comme cadre analytique pour les systèmes de coordination non-hiérarchique »⁹. Nous retiendrons la deuxième approche, qui est en réalité celle de la Banque Mondiale. Dans ce sens, la notion de gouvernance est assimilable à un outil méthodologique dont l'objectif est d'identifier les lieux de pouvoirs effectifs. C'est pourquoi, l'institution financière mondiale va élaborer des critères d'évaluation de la gouvernance¹⁰.

⁵ Voir CAD/OCDE, Harmonising Donor Practices for effective Aid Delivery, Vol.2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity development in Public financial Management, DAC Guidelines en Reference Series, 2006.

⁶ Pour aller plus loin, voir, TOMMASI (D.), *Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement*, Collection A savoir, n°2, Agence française de développement, Août 2010. Voir aussi le numéro internet de la Revue Pouvoir, « L'évolution des dépenses depuis 15 ans », n°142, 2012. URL : <http://www.revue-pouvoirs.fr/l-evolution-des-depenses-publiques.html>.

⁷ Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, Paris LGDJ, 13e édition, 2013, p.46.

⁸ pour une étude étymologique de la notion, voir De Oliveira BARATA M., Etymologie du terme "gouvernance", [en ligne], http://ec.europa.eu/gouvernance/docs5_en.pdf, consulté le 15 août 2015

⁹ Marc HUFTY, «la gouvernance est-elle un concept opérationnel?», fédéralisme Régionalisme [En ligne], Numéro 2- Société civile, globalisation, gouvernance: aux origines d'un nouvel ordre politique?, Volume 7: 2007, URL://<http://popups.ulg.ac.be/1374-3864.php?id=635>

¹⁰ V. sur le sujet : Dominique BESSIRE, Céline CHATELIN, Stéphane ONNEE, « Qu'est-ce qu'une bonne gouvernance ? » COMPTABILITE ET ENVIRONNEMENT », May 2007, France. pp.CD-Rom. <halshs-

En fin de compte, en s'appuyant sur la définition de la Commission sur la gouvernance mondiale¹¹, nous pouvons définir la gouvernance financière, comme « l'ensemble des différents moyens par lesquels les individus et les institutions, publiques et privés gèrent leurs finances communes ». Il s'agit donc « d'un processus de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuel ». D'après Marc Hufty, « le concept est utilisé comme un outil d'analyse et d'action visant à contribuer à résoudre la crise de la gouvernabilité des Etats »¹².

La crise économique de la fin des années 2000 a mise en évidence la fragilité de la démocratie, avec la montée des populismes et du repli sur soi. Mais aussi, la difficulté de gérer des Etats en période de crise économique grave : valse des gouvernements et des majorités en Grèce, des sortants non reconduits en France, en Italie ou encore en Espagne¹³.

Toutefois, et paradoxalement, l'Afrique n'a pas véritablement été bousculée par cette crise au début économique, puis finalement démocratique. Est-ce parce que sa gouvernance financière est la plus saine ? Assurément non.

Pour comprendre et mesurer les causes de ce semblant de solidité de la gouvernance financière publique en Afrique, il faut rappeler que la construction de la démocratie parlementaire sur le Continent noir, ne s'est pas faite sur la base du contrôle des finances publiques. Au contraire, le continent de Mandela a toujours été celui du présidentielisme et de la gestion opaque des finances publiques, bien loin de la volonté de transparence occidentale dans la matière.

La démocratie étant définie, la notion de gouvernance enfin précisée, il convient de voir quel est le lien entre les deux notions.

Dans le monde actuel «la démocratie prend souvent la forme d'une démocratie représentative fondée sur le principe selon lequel la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce à travers ses représentants »¹⁴. Or, les représentants sont désignés à travers le vote. Dès lors, le vote apparaît comme « le mode le plus habituel, le plus légitime de participation publique »¹⁵. Toutefois, « les citoyens sont dans une écrasante majorité demandeurs que les

00543220>. Dans le même sens, consulter, le Rapport du Forum international francophone de l'évaluation, « Evaluation des Politiques Publiques et bonne gouvernance », *RFE*, Dakar, 27 au 30 octobre 2014.

¹¹ Il est possible de lire cette définition dans World Bank, *Gouvernance and Development*, Washington, IBRD, 1992.

¹² Marc Hufty, *ibid*, p.5

¹³ Voir à ce sujet, Pinon Stéphane, « Crise économique européenne et crise institutionnelle à tous les étages », *Revue du Marché commun de l'Union européenne*, n°567, 2013, pp.218-230.

¹⁴ MOCTAR DIALLO (A.), «Penser la démocratie au-delà des élections», *Ethique publique*, vol, 13, n°2 (2011), p, 2.

¹⁵ DUHAMEL (O.) et MENY (Y.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1995, p.705

pouvoirs publics prennent davantage en compte leurs avis dans l'élaboration des décisions »¹⁶. Cette demande est encore plus pressante en matière de gouvernance financière publique. En effet, « les décisions prises par les gouvernements en matière de politiques publique ont des répercussions sur des larges secteurs de la société »¹⁷. De ce point de vue, l'élaboration du budget représente pour les citoyens un moment central pour mieux contrôler l'action publique. C'est pourquoi, l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclamait déjà le droit des citoyens de constater par eux-mêmes la nécessité de la contribution publique et d'en suivre l'emploi¹⁸. Il est donc évident que la transparence de la gouvernance financière publique est au cœur de la démocratie. Cette démocratie renouvelée implique d'aller au-delà des élections. Dans ce sens, nous convenons avec Moctar Diallo que «la démocratie doit se sentir quotidiennement avec une participation effective des citoyens »¹⁹. Cette transparence de la gouvernance financière publique est d'autant plus importante que les crises économiques qui sévissent dans le monde appellent à remettre en cause nos manières de penser et nous interrogent sur la pertinence de nos modes d'organisation, tant à l'échelle nationale, qu'à l'échelle du continent.

Nous verrons donc dans cette analyse si le Sénégal, la République du Congo (Brazzaville)²⁰ et le Cameroun ont réussi à concilier le pouvoir des décisions des élus en matière de la gouvernance financière publique, base de la démocratie représentative et l'exigence d'une prise en compte de la participation citoyenne au processus décisionnel en matière budgétaire. En effet, les trois pays objet de notre étude, ont une structure institutionnelle financière assez proche, bien que le premier fasse partie de la zone économique de l'UEMOA²¹ et les deux derniers de la CEMAC²². Les trois Etats de culture

¹⁶ LEMAITRE (N.), «Développer la participation des citoyens aux décisions publiques», Fondation nationale entreprise et performance, 01/07/2014, p, 7.

¹⁷ TELLIER (G.) « la participation citoyenne au processus d'élaboration des budgets: une analyse des mécanismes instaurés par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens», Télescope, vol.17, n°1, p, 96.

¹⁸ Article 14 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

¹⁹ MOCTAR DIALLO (A.), *ibid.*,

²⁰ Le 25 octobre 2015, la République du Congo s'est dotée d'une nouvelle Constitution, approuvée par 92,66% des congolais, pour un taux de participation estimé par le Ministère de l'intérieur à 72,44%. Le 06 novembre 2015, la Cour constitutionnelle annonçait les résultats définitifs, traduisant l'adoption du projet de nouvelle Constitution soumis au vote le 25 octobre par 94,32% des suffrages exprimés à l'issue d'un scrutin marqué par une participation de 71,16%. Dans la foulée, le président Congolais promulguait la nouvelle Constitution.

²¹ L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a été créée par le Traité signé à Dakar le 10 janvier 1994 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des sept pays de l'Afrique de l'Ouest ayant en commun l'usage d'une monnaie commune, le F CFA. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo. Le Traité est entré en vigueur le 1er août 1994, après sa ratification par les États membres. Le 02 mai 1997, la Guinée-Bissau est devenue le 8ème État membre de l'Union.

francophone, ont en commun des principes de gouvernance financière publique hérités du modèle français et repris par des directives de l'UEMOA et de la CEMAC.

Ainsi, le Cameroun, à travers l'article 2 de sa Constitution²³, la République du Congo par l'entremise de l'article 3 de son texte fondamental²⁴ et la République du Sénégal en vertu de l'article 3 de la Constitution adoptée en 2001²⁵, reprennent les dispositions de l'article 3 de la Constitution française de 1958²⁶, qui tente de faire une conciliation entre la démocratie représentative et la démocratie directe.

Cependant, en matière de gouvernance financière publique, si l'on peut aisément noter, en théorie, une toute puissance des institutions élues (I), il est tout aussi manifeste que dans la pratique, c'est bien une technocratie qui est à l'œuvre (II).

I) EN THEORIE : UNE PREEMINENCE DU POUVOIR EXECUTIF DANS LA GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ».

D'après Hilaire Akerekoro, « La souveraineté nationale reconnue au peuple dans le constitutionnalisme africain est exercé (...) par les modes traditionnels d'exercice de la souveraineté (...)»²⁷. C'est donc en toute logique que les institutions élues, ou du moins, issues de la volonté générale possèdent l'exclusivité de la gouvernance financière publique.

²² La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) est une organisation internationale regroupant plusieurs pays d'Afrique centrale, créée pour prendre le relais de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC). Le traité instituant la CEMAC a été signé le 16 mars 1994 à Ndjamena (Tchad) et est entré en vigueur en juin 1999. Son siège est à Bangui (République centrafricaine.) La CEMAC, qui regroupe l'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC) et l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC), est présidée par Pierre Moussa¹ depuis le 28 août 2012

²³ Art. 2.- (1) « La souveraineté nationale appartient au peuple camerounais qui l'exerce soit par l'intermédiaire du Président de la République et des membres du Parlement, soit par voie de référendum ».

²⁴ ARTICLE 3 – constitution du Congo du 20 janvier 2002 – « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce au moyen du suffrage universel par ses représentants élus ou par voie de référendum ».

²⁵ Article 3 – de La Constitution du Sénégal de 2001- « La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum ».

²⁶ Article 3- de la Constitution française de 1958 dispose que : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».

²⁷ AKEROKORO (H.), « l'exercice de la souveraineté nationale reconnue au peuple dans le constitutionnalisme africain », *Revue électronique Afrilex*, juin 2012, p.1.

Ceci s'explique par le fait que « le pouvoir financier (...) depuis ses plus lointaines origines, [est] très étroitement imbriqué avec le pouvoir politique et il en a tout de suite déterminé la qualité »²⁸.

La démocratie représentative, est aujourd'hui admise comme le modèle de démocratie le plus adapté aux Etats modernes. De cette manière, « la représentation est la règle (...), elle assure l'indépendance des gouvernants à l'égard des gouvernés »²⁹. Dans le cadre de la gouvernance financière publique, et particulièrement de la procédure budgétaire³⁰, « les rapports entre le gouvernement et le Parlement s'analysent de manière satisfaisante »³¹.

Schématiquement, on peut ainsi dire que « l'exécutif conserve son rôle prépondérant en matière budgétaire »³²(A). Quant au parlement, il « autorise toujours le budget et en contrôle l'application »³³(B).

A. La Puissance du pouvoir exécutif en matière financière

Dans l'architecture des structures institutionnelles chargées de la responsabilité et de la mise en œuvre de la gouvernance financière publique, le pouvoir exécutif joue un rôle central. Ainsi, dans les trois pays objets de notre étude, cette prépondérance est consacrée par un article matriciel qui fait de l'organe exécutif, le cœur des politiques publiques.

De cette manière, l'article 26 de la Constitution du Sénégal pose que « Le Président de la République est le gardien de la Constitution. Il détermine la politique de la Nation, que le Gouvernement applique sous la direction du Premier ministre ».

Dans le même sens, l'article 99 de la Constitution de la République du Congo, dispose que « Le Premier Ministre, en concertation avec le Président de la République, détermine la politique économique et sociale de la Nation ».

Quant à l'article 11 de la Constitution du Cameroun, il confie au Gouvernement la charge de

²⁸ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques, op.cit.*, p.22.

²⁹ LAVAUX (Ph.), *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 3^e édition, 2004, p.23.

³⁰ Pour des développements plus importants concernant le budget au Sénégal, nous conseillons la lecture de l'ouvrage de Dioukhané Abdourahmane, *Les finances publiques dans l'UEMOA : le budget du Sénégal*, Paris, l'Harmattan, 2015, 267 pages. Pour ce qui est du Cameroun, on peut utilement consulter l'ouvrage de Joseph Owona, *Contentieux administratif de la République du Cameroun*, L'Harmattan, 2011, 230 pages.

³¹ CF. CAMBY (J.-P), « Cavaliers », in L. Favoreu, R. Hertzog, A. Roux (dir.), *Constitution et Finances publiques*, Etudes en l'honneur de Loïc Philippe, Paris, Economica, 2005, p.319.

³² CF. CAMBY (J.-P), « La LOFF et les rapports entre les institutions », *RFFP*, n°97, 2007, p.22.

³³ CF. ROBERT (F.), « La rénovation des pouvoirs du Parlement », *RFFP*, n°76, 2001, p.92.

la « mise en œuvre de la politique de la Nation telle que définie par le Président de la République ».

Cette disposition dont l'origine est à rechercher du côté de l'article 20 de la Constitution française de 1958³⁴ implique que « ce n'est pas le Parlement qui détermine la politique nationale, mais le Gouvernement politiquement responsable devant lui »³⁵. Dès lors, la responsabilité de la gestion des finances publiques confère à l'exécutif une prééminence certaine sur le Parlement.

Concrètement, dans les domaines de la gouvernance financière publique, les constitutions des trois Etats accordent une position privilégiée au Gouvernement ou dans d'autres cas au chef de l'Etat. La manifestation de cette puissance découle de l'origine même de la loi des finances, qui est en effet, « la traduction financière d'une vision politique »³⁶, en l'occurrence, celle du Gouvernement.

De cette manière, bien que le jeu politique soit encadré par le droit, en prévoyant notamment dans les textes constitutionnels ou de valeur constitutionnelle les compétences des différents acteurs institutionnels. On note tout de même une consécration de la puissance de l'exécutif par une spécialisation des lois de finances par rapport aux autres lois.

Pour le dire autrement, les trois textes fondamentaux consacrent une initiative budgétaire exclusive aux organes exécutifs³⁷. Ainsi, à la lecture des articles 152 de la Constitution congolaise de 2015, l'article 57 al.2 de la République du Sénégal et l'article 34 de la Constitution Camerounaise, il ressort clairement que la loi de finances est d'abord un projet de loi, c'est-à-dire, un texte d'origine gouvernementale. Loin d'être anodine, cette exclusivité de l'initiative en matière des lois de finances marque l'adhésion claire des Etats africains francophones en général, et particulièrement des trois Etats cités, au modèle français des finances publiques de la cinquième République, dont l'ordonnance de 1959³⁸ était le principal

³⁴ Article 20 de la Constitution française de 1958 dispose que : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ».

³⁵ BLAIRON (K.), « pouvoirs et Contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière », Communication, VIIe Congrès français de droit constitutionnel, 25,26 et 27 septembre 2008, p.5.

³⁶ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C), LASSALE (J.-P), *Finances publiques, op.cit.*, p.279.

³⁷ Ainsi, la Constitution Camerounaise en son article Art. 34.- (1) dispose que « Lors de la session au cours de laquelle le projet de loi de finances est examiné, le Premier Ministre présente à l'Assemblée Nationale le programme économique, financier, social et culturel du Gouvernement ». Quant à l'article 126 al.2 de la Constitution congolaise de 2002, il prévoit que « Le projet de loi des finances doit prévoir des recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses ». Enfin, l'article 57 de la Constitution de la République du Sénégal « Le projet de loi de finances de l'année, qui comprend notamment le budget, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, au plus tard le jour de l'ouverture de la seconde session ordinaire ».

³⁸ Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

texte normatif³⁹. Il faut dire que pendant que les constituants Congolais, Sénégalais et camerounais, à l'unisson du constituant français de 1958, faisaient du Gouvernement et du parlement les deux coauteurs de la loi, en leurs accordant l'initiative partagée de celle-ci, ils excluaient tout partage concernant la loi de finances.

Il est vrai, qu'en matière de gouvernance financière publique, plusieurs raisons plaident en faveur d'une position dominante du Gouvernement ou du pouvoir exécutif de façon générale. D'abord, il est possible de souligner le fait que le Gouvernement dispose du pouvoir réglementaire et donc de l'administration⁴⁰ ce qui facilite la préparation et l'exécution de la loi de finance. Il faut en effet rappeler que la préparation et l'exécution des lois de finances impliquent le contrôle d'un certain nombre d'organes spécialisés disposant de ressources techniques et matériels conséquents. Ainsi, à partir du moment où des grandes directions financières de l'administration relèvent du Gouvernement et particulièrement du Ministère de l'économie ou encore des finances, il est plus simple pour le Gouvernement d'assurer avec efficacité un tel chantier.

Ensuite, « la réorganisation du système financier international implique une réorganisation des institutions financières nationales »⁴¹. Ainsi, à partir du moment où le Gouvernement est en première ligne des négociations économiques et financières internationales, il « ressent beaucoup plus directement la contrainte financière que les assemblées »⁴².

Enfin, on ne peut pas ignorer la haute technicité qu'exige l'élaboration des lois de finances ce qui place systématiquement le pouvoir exécutif au centre de la gouvernance financière publique, car seul capable de réunir des experts dans le domaine.

Il est donc clair qu'à travers la loi de finances au Congo, au Cameroun et au Sénégal, c'est le pouvoir exécutif qui pilote, théoriquement, la gouvernance financière publique. Ces pays s'inspirent ainsi de la V^e République française. De fait, même si dans certains cas, comme au Sénégal, « le texte de 1963, plus encore que celui de 1962, s'inspir[ait] étroitement

³⁹ Lire à ce propos, AMSELEK (P), *Le budget de l'Etat sous la Vème République*, Paris, LGDJ, 4ème édition, 1998. Pour aller plus loin, il est possible de consulter l'étude d'ISAIA (H.) Et SPINDLER (J.), *L'histoire du droit des finances publiques*, Economica, 1986.

⁴⁰ Voir dans ce sens, l'article 37 de la Constitution du Sénégal, « Le Premier ministre assure l'exécution des lois et dispose du pouvoir Réglementaire, sous réserve des dispositions de l'alinéa précédent ». Article 5- al.2 de la Constitution du Congo de 2002 pose que : « Le Président de la République est le Chef de l'Exécutif. Il est le Chef du Gouvernement. Il détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose du pouvoir réglementaire et assure l'exécution des lois ». Article

⁴¹ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C), LASSALE (J.-P), *Finances publiques, op.cit.*, p.41.

⁴² HERTZOG (R.), « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du Gouvernement général », in Loïc Philippe (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses Universitaire d'Aix – Marseille, 1996, p.139.

de l'ordonnance française de 1959, sans toutefois accorder à l'Exécutif sénégalais tous les pouvoirs dont bénéficie son homologue français (...), le Président de la République voyait ses prérogatives financières fortement augmentées »⁴³. De même au Cameroun⁴⁴, l'ordonnance de 1962⁴⁵ faisait du chef de l'Etat le principal décideur en matière de la gouvernance financière publique en précisant que le projet de loi de finances était préparé par le Ministre des Finances sous l'autorité du Président de la République.

Sans s'étendre sur les autres points démontrant la suprématie incontestable du pouvoir exécutif, sur un plan théorique, dans le domaine de la gouvernance financière publique. il faut toutefois noter que le rôle du Parlement, toujours sur le plan théorique, demeure indispensable, mais cependant assez fortement encadré.

B. Un pouvoir parlementaire financier existant, mais fortement encadré

Comment ignorer le pouvoir parlementaire financier dès lors qu'il revient toujours aux parlementaires le pouvoir de voter la loi de finances ? Ainsi, l'article 67 de la Constitution du Sénégal donne au Parlement le pouvoir de voter seul la loi dont « Les lois de finances [qui] déterminent les ressources et les charges de l'Etat (...). Les créations et transformations d'emplois publics ne peuvent être opérées que par les lois de finances ». En République du Congo, si l'article 143 prévoit que les pouvoirs législatif et exécutif disposent de l'initiative de la loi, il souligne surtout, à travers l'article 124, que le premier vote seul la loi, faisant ainsi de la loi une compétence exclusive du Parlement. Quant au Cameroun, l'article 26 prévoit que le Parlement vote la loi.

Même adoptée dans les conditions et selon une procédure particulière, la loi de finances demeure une loi, et par voie de conséquence son vote relève du Parlement. Cette exclusivité législative s'explique par le fait que le Parlement est constitué par les représentants de la nation - quant à la loi de finances, elle a des conséquences directes sur la propriété du peuple.

⁴³ DIALLO (I.), « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire », *Revue électronique Afrilex*, juin 2012, p.4.

⁴⁴ Pour aller plus loin sur l'étude des finances publiques au Cameroun, un ouvrage pas très jeune, mais toujours aussi pertinent peut être conseillé, il s'agit du livre de LEFENE DONFACK, *Finances publiques camerounaise*, Paris Berger Levrault, 1987.

⁴⁵ Ainsi, l'article 48 de l'ordonnance Camerounaise n°62/OF/4 du 7 février 1962 prévoit que « sous l'autorité du président de la République, le Ministre des finances prépare les projets de lois de finances ».

Ainsi, il convenait de légitimer cette forme d'atteinte à la propriété que sont les prélèvements de toutes sortes en donnant aux élus le pouvoir d'y consentir⁴⁶.

Toutefois, à la différence du pouvoir exécutif, dont les trois constitutions consacrent un pouvoir budgétaire incontestable sur le plan théorique. La consécration des pouvoirs financiers du Parlement⁴⁷, dans la logique de la Cinquième République française, va de pair avec une série de limitations constitutionnellement consacrées. Mais, ils existent aussi d'autres pesanteurs qui permettent d'expliquer les difficultés des parlementaires dans l'exercice de leur pouvoir financier. De la sorte, il est possible de les catégoriser en deux grands blocs : les entraves normatives et les entraves matériels.

Concernant les entraves normatives, nous allons simplement nous appuyer sur la célèbre limite financière, importée de la Cinquième République française⁴⁸, il s'agit de l'irrecevabilité financière. De la sorte, si dans les trois textes fondamentaux à l'étude, le droit d'amendement est reconnu aux parlementaires, sa portée est tout de suite limitée en matière budgétaire. Ainsi, aussi bien l'article 82 de la Constitution Sénégalaise⁴⁹, que l'article 18a de la Constitution du Cameroun⁵⁰ ou encore les articles 145 de la Constitution du Congo de 2015⁵¹,

⁴⁶ C'est le principe même du consentement à l'impôt qui est à la base du régime parlementaire. Vous pouvez avec grand intérêt consulter l'article d'Emmanuel de Crouy-Chanel, « Le consentement à l'impôt », *Pouvoirs* n°151 - Les impôts - novembre 2014 - pp.5-14.

⁴⁷ Pour une lecture sociologique, lire : Francis Akindès et Victor Topanou, « Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin », Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Démocratie, gouvernance et droits de l'homme, *Document du programme no. 18* octobre 2005, 48 pages.

⁴⁸ Article 40 de la Constitution française de 1958 « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

⁴⁹ L'article 82 de la Constitution du Sénégal dispose que : « Le Président de la République, le Premier Ministre et les députés ont le droit d'amendement. Les amendements du Président de la République sont présentés par le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement. Les propositions et amendements formulés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices.

Toutefois, aucun article additionnel ni amendement à un projet de lois de finances ne peuvent être proposés par l'Assemblée nationale, sauf s'ils tendent à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ».

⁵⁰ Article 18a de la Constitution du Cameroun prévoit que « - Sont irrecevables, les propositions de loi ou amendements, qui auraient pour effet, s'ils sont adoptés, soit un diminution des ressources publiques, soit l'aggravation des charges publiques sans réduction à due concurrence d'autres dépenses ou création de recettes nouvelles d'égale importance ».

⁵¹ Article 145 de la Constitution du Congo de 2015: « Les propositions de loi et les amendements déposés par les membres du Parlement et tendant à augmenter ou à diminuer les dépenses de l'État doivent être assortis de propositions dégageant les recettes ou les économies correspondantes ».

rejetent les amendements des parlementaires dès lors qu'ils auront pour conséquence, l'aggravation des charges publiques.

Pour être totalement complet, il convient de souligner que si la formulation diverge d'un texte constitutionnel à un autre, l'esprit demeure le même : il s'agit d'empêcher les parlementaires de faire usage de leur droit d'amendement dans le domaine financier dès lors qu'ils créeront une charge supplémentaire sans en proposer un financement. Dans la mesure où, il est plus simple de créer une dépense que d'imaginer une recette, il est donc clair que cette disposition vise à dissuader l'exercice du droit d'amendement en matière financière.

Pour ce qui est des moyens matériels⁵², le terme vise à expliquer les difficultés extraordinaires que rencontrent les Parlements dans l'exercice de leurs pouvoirs budgétaires. Moyens humains assez dérisoires, pas assez d'experts pour mieux expliquer les enjeux financiers aux élus, ce qui se traduit par un manque de véritables débats budgétaires contradictoires. Mais ce qui explique sans doute, de manière encore plus prononcée, le retrait du Parlement ou son amorphie dans le domaine financier, c'est le fait majoritaire et l'ultra-dominance du pouvoir exécutif.

Dans un cas, comme dans l'autre, le pouvoir exécutif appuyé par des majorités parlementaires plus que confortables, n'admet pas une forme de résistance parlementaire dans son propre camp⁵³. Le passé monopartite du Cameroun et de la République du Congo est sans doute l'une des explications de ce lien de servilité entre l'exécutif et le Parlement⁵⁴. Toutefois, dans le cas du Sénégal, il faut dire que les « lois organiques pour les finances publiques régulent convenablement le rôle du législateur dans le processus budgétaire »⁵⁵. Ainsi, il convient de

⁵² Assemblée parlementaire francophone, La réalité démocratique des parlements : quels critères d'évaluation ?, Texte adopté lors de la XXXVème Session de l'APF (Paris, juillet 2009), 11 pages. Pour une vision comparée, voir le cas de la Belgique, Delvaux Yves, « Statut matériel du Parlement fédéral et de ses membres. », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 9/1996 (n° 1514), p. 1-40.

⁵³ Sur le cas particulier du Cameroun, voir dans le rapport de Roger TSAFACK-NANFOSSO, Sylvie Michèle MPON TIEK, Jeannot MINLA MFOU'OU, « Etat de la gouvernance en Afrique de l'ouest : Cameroun », Projet de suivi de la gouvernance, *Codesria*, 2011, 257 pages. Concernant la France, voir, Alain PARIENTE, « Le droit d'amendement parlementaire en matière financière. La réforme de la loi organique du 1er août 2001 est-elle en péril ? », *La Semaine Juridique*, édition générale, n° 31-35, 30 juillet 2003, I, 155. Nous conseillons utilement les développements de Kossi SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse de droit public, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2008. French. <tel-00288063>.

⁵⁴ Nous conseillons utilement les développements de Kossi Somali, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse de droit public, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2008. French. <tel-00288063>.

⁵⁵ Indices parlementaires Africain (IPA), *Rapports de sept Parlements africain*, une publication du centre parlementaire, juin 2011, p.18.

souligner que la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, issue de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 janvier 2009 relative aux lois de finances, qui entrera en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2016, accorde une attention particulière à la revalorisation des pouvoirs du Parlement dans le processus budgétaire. On pourrait citer par exemple, le renforcement de l'information du Parlement et son contrôle de l'exécution des lois de finances ou encore, l'amélioration de la transparence à travers le renforcement du contrôle des parlementaires et de la Cour des comptes.

Ce texte marque donc une volonté manifeste de revitalisation du Parlement au Sénégal dans le processus de la gouvernance financière publique⁵⁶. Mais nous savons, que les pouvoirs parlementaires sont théoriques et sous exploités⁵⁷, et une réaffirmation seule ne suffira pas. Dans ce sens, Ibrahima Diallo note que, « la pratique budgétaire montre dans le cadre de l'exécution de loi de finances, le gouvernement utilise le pouvoir réglementaire au-delà des limites légales qui lui sont assignées. Ce qui dénie aux pouvoirs budgétaires du parlement sénégalais une portée juridique précise car la loi de finances n'est plus qu'un état de prévisions globales qui peut être sans cesse remanié selon les besoins de l'exécutif »⁵⁸. Ainsi donc, seule la pratique permettra de juger si les parlementaires Sénégalais se saisiront de nombreux pouvoirs issus de la nouvelle loi organique pour rééquilibrer les rapports de force dans le domaine financier.

Toutefois, la centralisation excessive du pouvoir exécutif, cache une autre réalité : celle de la montée de la technocratie. Les pouvoirs législatif et exécutif sont de plus en plus dépouillés par des technocrates sans légitimité populaire, une vraie entorse à la démocratie.

II. DANS LA PRATIQUE : L'OMNIPRESENCE DES EXPERTS DANS LA GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE

⁵⁶ On consultera utilement l'article le Mémoire de Oumar SENE, *Les mutations apportées par la loi organiques 2001-09 du 15 octobre 2001 en matière budgétaire au Sénégal*, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 2010. De façon plus spécifique aux lois de finances rectificatives, voir, Mouhamet FALL, « Les lois de finances rectificatives », *Revue électronique Afrilex*, n°4, 2012, 12 pages.

⁵⁷ Voir aussi dans ce sens, Sous la direction de Michel BOUVIER, *l'Etude sur la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Direction générale de la coopération internationale et du développement, août 2004, p.101.

⁵⁸ DIALLO (I.), « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire », *art., cit*, p.1.

D'après Michel Bouvier, la gouvernance financière publique est aujourd'hui le terrain d'une confrontation entre deux logiques opposées⁵⁹. La première relève de la tradition démocratique qui fait la part belle aux élus, en tant que réceptacles de la souveraineté du peuple. La seconde, plus récente, est une logique gestionnaire dans laquelle prime « la capacité d'expertise »⁶⁰. Pour l'auteur, il est essentiel de parvenir à une « conciliation entre les deux logiques ». Toutefois, il n'est pas sans intérêt de s'interroger sur ladite confrontation. Autrement dit, à partir du moment où les pays en voie de développement et notamment les trois Etats, objets de cette communication ont adopté une logique de performance, à l'image de la LOLF en France, n'est-ce pas une victoire de la logique gestionnaire ?

Il faut noter que l'adhésion à un modèle plutôt libéral, « avec des fondements qui ne sont pas politiques mais plutôt techniques puisqu'ils n'ont pour objet que de garantir une gestion à la fois rigoureuse et sincère, transparente et régulière des finances publiques »⁶¹, marque d'une certaine manière la victoire de la logique gestionnaire.

Ainsi donc, cette logique implique une capacité d'analyse très pointue, ce qui favorise l'émergence d'une technocratie plus à l'aise sur les dossiers financiers que les élus. Dès lors, tant sur le plan interne (A), que sur le plan régional (B), au Cameroun, au Congo et au Sénégal, il est indéniable que les experts sont aux commandes.

A. Sur le plan national : des experts à la base de toutes les décisions financières

De façon générale, « c'est bien tout un ensemble de valeurs qui se trouve bouleversé et avec elles tout un corps de références qui permettraient d'interpréter et de justifier les prises de décision »⁶². En effet, la complexification de la gouvernance financière publique⁶³ ne permet plus d'en identifier les responsables, or au cœur de la démocratie figure la possibilité accordée aux citoyens de pouvoir demander des comptes aux élus, responsables des deniers publics.

⁵⁹ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C), LASSALE (J.-P), *Finances publiques, op.cit.*, p.35.

⁶⁰ CF. BOUVIER (M.), « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in *Constitution et finances publiques. Etudes en l'honneur de Loïc Phillip*, Economica, 2005.

⁶¹ *Ibid.*, p.40.

⁶² *Idem.*, p.247.

⁶³ Pour une illustration de cette difficulté, voir, Louis COTE, « La gouvernance des finances publiques entre démocratie et management », *Vigie- Observatoire nationale de l'Administration publique*, Volume 10 numéro 3 décembre 2007.

Ainsi, il est presque acquis de nos jours, que les grandes décisions en matière de la gouvernance financière sont d'origines technocratiques. Cette situation s'explique par la complexification de la gestion des finances publiques, mais aussi par l'organisation de la gouvernance financière dans les pays de tradition francophone. En effet, de façon certes caricaturale, mais réelle, la base de la gouvernance financière publique c'est la loi de finance. Or, si la loi de finances est pour une part le reflet de la vision politique des élus, il s'agit en réalité d'une maigre part, car l'essentiel relève d'un travail technocratique.

Nous avons déjà signalé le fait que le Ministre des finances avait une place particulière dans l'élaboration et l'exécution des lois de finances. Toutefois, pour emprunter la formule de Michel Bouvier, nous dirons que ses « pouvoirs sont à la conjonction du politique et de l'administratif »⁶⁴. Le rôle des experts des différentes administrations conduit à fausser la limite entre le pouvoir du politique, en l'espèce, le Ministre des finances, et celui de ses services. Bien que d'autres considèrent que « le chef (...) est celui qui a été dévolu le pouvoir de signer, c'est-à-dire le ministre »⁶⁵ ; Nous considérons pour notre part que la signature n'implique pas forcément la capacité de commandement. Il faut dire que la technicité des finances publiques justifie aisément le recours à l'expertise⁶⁶. Cette réalité va conduire à des situations assez atypiques dans lesquelles des décisions d'une portée politique importante, sont prises par des « spécialistes qui tirent leur légitimité de leur seule compétence, les choix à effectuer étant plus technique que politique »⁶⁷. Ainsi, en République du Congo, sous l'impulsion du directeur général des impôts, une taxe sur le trafic off-net des communications électroniques avait été créée dans la loi de finance 2015, dont les éléments taxés étaient l'appel par la voix et le message envoyé. Déjà, dans la loi de finances 2012, la direction générale des impôts avait plaidé pour la création d'une taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, qui finalement avait été supprimée dans les lois de finances suivantes. Il s'agit là, d'une preuve de la forte influence des experts, souvent bien éloignés des réalités de terrain dont sont habitués les élus.

⁶⁴ *Ibidem.*, p.248.

⁶⁵ MAIREY (B.), PEUGEOT (P.), « Le ministre et les directeurs : qui commande ? », in *Revue Pouvoirs, Le ministère des finances*, n°53, 1990.

⁶⁶ Dans le cas de la France, voir, « Débat avec Alain Lambert », *RFFP*, n°97, mars 1997, pp.143 et suivantes.

⁶⁷ HERTZOG (R.), « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *AJDA*, 2006, p.535.

Au Cameroun, alors que la loi de finances 2015 habilitait le gouvernement à recourir à des émissions de titres publics pour un montant maximum de 30 milliards de FCFA⁶⁸. Le Président de la République avait décidé, sous l'influence du directeur du Trésor, de modifier la loi de finances par une ordonnance⁶⁹, afin d'accorder au Gouvernement la possibilité afin d'émettre de titres publics supplémentaires. Cette procédure est à notre avis doublement critiquable. D'abord, comment peut-on modifier une loi de finances, expression suprême de la démocratie, par un acte administratif fut-il du chef de l'Etat ? Il s'agit d'une atteinte à la séparation des pouvoirs et marque aussi cette vassalisation du Parlement dans le domaine financier. Ensuite, la question de l'origine de cette entorse à la démocratie parlementaire était toute aussi importante, car bien que le chef de l'Etat souhaitât s'adapter à la chute du cours de Baril de pétrole, il n'en demeurait pas moins que la mesure lui avait été soufflée par un expert. Par conséquent, la volonté experte pouvait remettre en cause la volonté démocratique.

Au Sénégal, nous savons que lors de la préparation de la loi de finances, pendant les conférences budgétaires, c'est le Directeur général de Finance qui soumet des propositions au Ministre du budget qui arbitre. La puissance de cette direction est telle que son influence sur la loi de finances n'est pas simplement administrative.

Finalement, la gouvernance financière publique échappe de plus en plus aux décideurs politiques qui s'accommodent de l'omniprésence des experts. Dans les trois pays étudiés et dans une grande majorité de pays, cette situation pose le problème du contrôle démocratique, car des personnes sans légitimité électorale prennent des décisions en lieu et place de ceux qui disposent de l'onction électorale.

Cette domination technocratique valable sur le plan interne, est encore plus prégnante sur le plan communautaire.

B. La communautarisation de la gouvernance financière publique

Depuis une dizaine d'année, en Afrique, mais aussi ailleurs dans le monde⁷⁰, la gouvernance financière publique s'éloigne de plus en plus de la sphère nationale pour se réguler à un

⁶⁸ Voir l'article de Josiane TCHAKOUNTE, « loi de finances 2015 modifiée », Cameroun Tribune, 5 février 2015. En ligne : https://www.cameroontribune.cm/index.php?option=com_content&view=article&id=87808:loi-de-finances-2015-le-texte-modifie&catid=2:conomie&Itemid=3.

⁶⁹ Ordonnance n°2015/001 du 06 février 2015 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2014/026 du 23 décembre 2014, portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2015.

⁷⁰ C'est particulièrement le cas en Europe, où le système a influencé les organisations sous régionales africaines. Sur le sujet, voir, DELON DESMOULIN (C.), « existe-il un droit budgétaire communautaire ? », *Mélanges en hommage à Guy Isaac- 50 ans de droit communautaire*, t.2, PUSS Toulouse, 2004, p.907 et suivants. Ou

échelon supérieur, régional ou sous régional. Ainsi, s'il est vrai que l'influence du droit budgétaire européenne a été particulièrement importante en France, notamment lors de la rédaction de la LOLF⁷¹, des Etats comme le Sénégal, membre l'UEMOA, ou encore la Cameroun et le Congo membres de la CEMAC ne sont pas en reste.

Ainsi, les deux organisations sous régionales «éditent (...) des directives des réglementations-cadre que les Etats doivent ensuite transposer. Ces directives forment un véritable "code général des finances publiques et de la comptabilité publiques"»⁷². L'ensemble du droit financier des Etats dont il est question dans cette communication semble influencé par le droit communautaire. Cette influence communautaire sur le droit financier des Etats membres se manifeste notamment par les directives.

« La directive est dans son essence un acte d'incitation et d'orientation laissant en principe une liberté de moyens. La terminologie est commune à des actes de nature juridique différents élaborés au niveau interne et communautaire »⁷³. La directive⁷⁴ est consacrée par les Traités instituant la CEMAC et l'UEMOA. Ainsi, L'article 41 du Traité CEMAC révisé dispose que : « Les directives lient tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales leur compétence en ce qui concerne la forme et les moyens ». Quant à l'article 43 du Traité UEMOA, il dispose que : « Les directives lient tout Etat membre quant au résultat à atteindre ».

Contrairement à ce qui se passe au niveau européen, où elle est élaborée par le Conseil des ministres ou la Commission. Au niveau de la CEMAC et de l'UEMOA, c'est exclusivement le Conseil des ministres qui dispose de cette prérogative.

encore, pour une vision plus globale, nous conseillons vivement la lecture de l'ouvrage dirigé par ORSONI (G.), *Les finances publiques en Europe*, Economica, Coll. Finances publiques, 2007.

⁷¹ Voir à ce propos, CHEVAUCHEZ (B.), « Les effets de la construction européenne sur notre système de finances publiques », *RFFP* 1999, n°68, P.40 et suivants. Dans le même sens, LEVOYER (L.), « L'influence du droit communautaire sur la loi organique du 1^{er} août 2001 », *RFFP* 2004, n°86, p.225 et suivants.

⁷² Dans le cadre de l'UEMOA, nous empruntons l'expression de S. YONOBA, in, « La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des Etats membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (U.E.M.O.A) », *RFFP*, n°79/2002, p.225.

⁷³ V. VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.) et INSERGET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, 5^{ème} édition, Paris, p.130.

⁷⁴ Pour une étude sur la nature juridique de la directive sur le plan européen, nous conseillons les lectures suivantes : DUBOUT (E.), « Une question de confiance : nature juridique de l'Union européenne et adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme », *RDLF* 2015, chronique 09. Voir aussi, VERGES (E.), « Emergence européenne d'un régime juridique du suspect, une nouvelle rationalité juridique », *Rev. Sc. Crim.*2012, p. 635. Pour une vision comparée, nous suggérons le Mémoire de CHEDJOU (C.), *La transposition dans l'ordre juridique national des directives CEMAC : une analyse sous le prisme européen*, Université de Yaoundé, 2012.

« Mais la directive intrigue, dérange, divise, selon une formule consacrée »⁷⁵, notamment parce que les directives ou plutôt les normes transposant les directives ne subissent qu'un contrôle restreint. Bien qu'elles doivent « passer par des mesures nationales de transposition pour être invoquées par un ressortissant communautaire devant une juridiction nationale »⁷⁶. La réalité, c'est que ces actes, rédigés par des experts et validés qu'indirectement par les instruments de la souveraineté nationale sont désormais à la source de la gouvernance financière des Etats membres. Nous prendrons deux exemples pour illustrer notre propos. D'abord l'exemple sénégalais, puis celui de la CEMAC.

Sans faire une analyse complète des différents mécanismes de régulation financière communautaire dans les deux zones, ce qui n'est pas l'objet de cette étude, l'on peut néanmoins souligner les plus importants, qui pèsent de façon significative sur la gouvernance des Etats. De cette manière, au Sénégal par exemple, la législation financière tourne autour des décisions de la Communauté. C'est ainsi qu'en moins de vingt ans, deux lois organiques relatives aux lois de finances ont été adoptées pour répondre aux exigences de la zone économique et financières sous régionale.

Dans un premier temps, c'était pour répondre au Conseil des Ministres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) qui avait adopté, en sa séance du 16 décembre 1997, la Directive n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances, modifiée par la Directive n° 2/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999. Cette Directive s'inscrivait « dans la réalisation des objectifs du Traité de l'UEMOA d'harmoniser les législations et les procédures budgétaires nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale de l'Union »⁷⁷. Pour se faire, « chaque Etat membre [était] invité, au plus tard le 31 décembre 2001, à prendre les mesures nécessaires à l'application effective des dispositions de la Directive précitée qui [devrait faire] l'objet d'un Règlement et deviendront, par ce biais, obligatoires et directement applicables dans les Etats de l'Union »⁷⁸. C'est pourquoi, le Gouvernement du pays de Senghor, proposait la transposition des dispositions du texte communautaire dans les conditions du droit interne sénégalais. Une telle transposition passait par l'élaboration d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances en remplacement de la loi organique n°

⁷⁵ MONJAL (P-Y.), *Les normes de droit communautaire*, Paris, PUF, 2000, p. 33.

⁷⁶ CHEDJOU (C.), « La directive communautaire au sein de l'UE, CEMAC et l'UEMOA », article consulté le 10 octobre 2015. En ligne : <file:///F:/Dossier%20article%20Dakar/directive-communautaire-sein-cemac-uemoa-16468.pdf>.

⁷⁷ Direction générale des finances du Sénégal, Direction du budget, « LOI 2001-09 DU 15 OCTOBRE 2001 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES », *Exposé des motifs*, Dakar, 15 août 2001, p.1.

⁷⁸ *Ibid.*

75-64 du 28 juin 1975 relative aux lois de finances, modifiée par les lois organiques n° 91-24 du 30 mars 1991 et n° 98-45 du 10 octobre 1998.

Ce texte apportait des nombreuses innovations au droit budgétaire interne, on pourrait citer par exemple, la présentation de la loi de finances de l'année : avec l'introduction d'une répartition de la loi de finances en deux parties. Une première qui devrait concerner l'autorisation annuelle de percevoir les impôts. Quant à la seconde, elle devrait être relative aux dépenses. On comprend donc que la volonté affichée était de rendre les lois de finances plus claires et donc mieux contrôlables par les parlementaires. Toutefois, malgré les nombreuses innovations apportées par ce texte, et toujours sous l'influence communautaire, le pays a dû, de nouveau, adopter une nouvelle loi organique relative aux lois de finances. En effet, sous impulsion de la directive 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, qui invitait les Etats membres à prendre les mesures nécessaires « pour appliquer progressivement les dispositions de cette nouvelle directive, au plus tard le 1^{er} janvier 2012 et intégralement le 1^{er} janvier 2017 ». Le Sénégal s'est doté d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances, qui s'appliquera pour la première fois lors de l'élaboration et du vote de la loi de finances de 2017.

Il est vrai que cette nouvelle organisation financière prend en compte le mode de gestion entrepreneuriale pour l'appliquer à la gestion des finances publiques. Ainsi, l'on parle désormais de l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique ; du renforcement de la discipline budgétaire ; ou encore de l'élargissement du rôle de contrôle de la Cour des comptes.

Dans le cadre du Cameroun et du Congo, deux membres de la CEMAC, l'intégration financière n'est pas encore allée aussi loin que dans la zone UEMOA. Mais il faut cependant noter une réelle volonté d'aller vers une union économique plus intégrée ; en témoigne, « la rénovation (...) du cadre juridico institutionnel de la coopération économique et monétaire en Afrique centrale avec le sabordage de l'UDEAC »⁷⁹. Toutefois, l'influence des experts via les directives communautaires ne peut être négligée. Ainsi, « la directive commune procède par rapprochement des législations nationales, lorsque les différences entre ces dernières nuisent

⁷⁹ POURTIER (R.), « La rénovation de l'UDEAC sens et non-sens de l'intégration en Afrique centrale », in D. Bach (dir.), Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne, Paris, Karthala, 1998, pp.185-197. Pour aller plus loin, voir, MOUANGUE KOBILA (J.) et DONFACK SOKENG (L.), « LA CEMAC : A la recherche d'une nouvelle dynamique de l'intégration en Afrique centrale », Annuaire africain de Droit international, vol. 6, 1998, pp.65-105. Pour des aspects plus récents, voir, TENGO (L.), « La Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale : organisation Intergouvernementale ou organisation supranationale? », *Revue droit en Afrique*, Nomos, 18-2015, pp.10-57.

au bon fonctionnement du marché commun»⁸⁰. Il s'agit ici de faire en sorte que « l'articulation des normes et pratiques nationales, autour de définitions et de principes directeurs communs »⁸¹ permettent, « l'unité du droit communautaire tout en préservant la diversité des particularités nationales »⁸². Le rôle prépondérant des experts est encore plus prononcé dans le cadre de la rédaction de la législation communautaire sur les lois de finances. Ainsi, « En 2007, cinq premières directives harmonisant le cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques des Etats membres ont été finalisées puis adoptées en 2008 par le Conseil des ministres de la CEMAC (...) »⁸³. L'idée ici est claire, les ministres ne font qu'adopter des textes déjà rédigés par des experts. Le même guide didactique est encore plus précis, lorsqu'il pose que : « Six directives rénovant le cadre harmonisé des finances publiques de la CEMAC ont été approuvées le 19 décembre 2011 à l'issue d'un processus participatif dynamique, animé par les experts des Etats membres et les représentants de la Commission et des partenaires techniques et financiers »⁸⁴. Pour les auteurs, le processus est qualifié de participatif dès lors qu'on assiste à une intervention des experts. Le politique ne venant qu'au bout du processus pour donner une légitimité politique à une décision administrative.

Ainsi que le démontre ces quelques exemples, la gouvernance financière publique se complexifiant, les solutions deviennent régionales, ou même planétaires. Il n'est plus possible de répondre seul, dans son coin, aux nouvelles problématiques de la gouvernance. C'est donc au niveau sous régional que le Cameroun, le Congo et le Sénégal essaient de trouver des solutions plus efficaces pour adapter leurs gouvernances financières publiques aux nouveaux enjeux.

Cependant, on peut se demander si le transfert d'une part non négligeable des pouvoirs vers les organisations sous régionales ne porte pas atteinte à la démocratie, entendue comme le pouvoir du peuple par le peuple et pour le peuple ?

Il faut dire que les deux organes sous régionaux ne traduisent pas véritablement la représentativité populaire, au contraire, il s'agit plutôt d'une traduction « sur le plan

⁸⁰ CHEDJOU (C.), « La directive communautaire au sein de l'UE, CEMAC et l'UEMOA », *art., cit.*

⁸¹ IB BORCHARDT (K-D.), *l'ABC du droit communautaire, Offices des publications officielles des Communautés Européennes*, Luxembourg, 2000, p. 69.id.

⁸² CHEDJOU (C.), « La directive communautaire au sein de l'UE, CEMAC et l'UEMOA », *art., cit.*

⁸³ COMMUNAUTE ECONOMIQUE ET MONETAIRE DE L'AFRIQUE CENTRALE (CEMAC), *Guide didactique de la directive n° 01/11-ueac-190-cm-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances*. En ligne : http://www.cemac.int/sites/default/files/documents/files/1_guide_directive_LF_0.pdf.

⁸⁴ *Ibid.*

communautaire [des] préoccupations constante des Etats sur le plan national »⁸⁵. Ainsi, c'est donc toujours le pouvoir exécutif, qui est en réalité dépendant des experts, qui gère au niveau supérieur.

Affirmer que les experts sont à la manœuvre au niveau communautaire pourrait étonner, pourtant, il s'agit d'une réalité implacable qui peut se démontrer aisément. D'abord, il faut souligner que tant à l'UEMOA qu'à la CEMAC, les parlements communautaires ne sont pas élus. En effet, s'il s'agit bien des élus des Etats membres, ils n'ont toutefois pas été élus dans le cadre d'élections au suffrage universel au niveau communautaire. Une telle différence n'est pas anodine, car les préoccupations ayant primées lors des élections législatives nationales ne seront sans doute pas les mêmes si des élections communautaires étaient organisées. Par ailleurs, il faut noter que dans le cadre de la CEMAC, la convention sur le Parlement ne sera adoptée que bien après les autres institutions. Cette absence de légitimité populaire prouve qu'au niveau communautaire, seul les chefs d'Etats disposent d'une légitimité pour engager leurs pays. D'ailleurs, c'est sans doute à cause de cette réalité que dans les deux institutions communautaires, les deux traités constitutifs posent que la Conférence des chefs d'Etats est l'organe suprême ».

Sans remettre en cause la place des experts, nous considérons simplement que le politique ne peut devenir un simple légitimant des décisions technocratiques. Au contraire, s'il est normal qu'il soit appuyé par des experts, la décision finale, les grandes orientations doivent l'appartenir – ce qui est indispensable en présence d'une absence prononcée du peuple dans la gouvernance financière publique.

Conclusion :

Il a déjà été souligné que « la lutte contre l'opacité, la recherche de la transparence se situe (...) en filiation directe avec le projet politique fondé par les modernes »⁸⁶. Dans ce sens, « la volonté de rendre transparentes les finances publiques participe, plus exactement que de la politique, d'un projet politique, et plus encore que d'un projet éthique politique »⁸⁷. Dès lors, parce que les finances publiques sont le bien de tous, sa gestion doit prendre en compte, obligatoirement, la diversité représentative de la société qu'elles sont censées régir.

⁸⁵ BATOUM-BA-NGOUE, « Démocratisation et processus budgétaire dans les Etats de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) : le cas du Cameroun », *Revue électronique Afrilex*, n°4, décembre 2004, p.9.

⁸⁶ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C), LASSALE (J.-P), *Finances publiques, op.cit*, p.23.

⁸⁷ *Ibid.*

Ce constat implique une diversification des acteurs devant contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des normes financières.

Ainsi, à partir du moment où nous considérons la démocratisation comme, « l'extension progressive du principe de la citoyenneté à un nombre plus grand de participants et/ou champ politique plus vaste dans la perspective d'une prise de décision collective directe ou par les représentants élus »⁸⁸. La solution serait alors d'associer le peuple en amont des décisions budgétaires, qui sont les plus importantes pour les citoyens. Une telle perspective ne serait pas une véritable révolution puisqu'au Sénégal par exemple, des expériences de budget participatif existent, même s'ils ne concernent que l'échelon local⁸⁹. Cependant, au Tchad, il existe une procédure dite de budget citoyen qui permet « la conception, l'élaboration et la diffusion d'un Budget des Citoyens de qualité par le Gouvernement à l'endroit des citoyens, de la société Civile et du monde universitaire. La consultation a pour objectif de renforcer la qualité de la gouvernance économique et financière au Tchad par la transparence dans la gestion budgétaire en prenant en compte les attentes du public cible du budget citoyen »⁹⁰. C'est donc vers cette gouvernance financière publique qu'il faut tendre, une gouvernance financière publique véritablement démocratique, débarrassée de la main mise des experts.

⁸⁸ HERMET (G.), BADIE (B.) BIMBOUM (P.), BRAUD (P.), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, A. Colin, 1994, p.80.

⁸⁹ Voir par exemple, Bara GUEYE, *Le budget participatif en pratique*, IED Afrique, Mars 2008, 60 pages.

⁹⁰ Ministère des finances et du budget du Tchad, Direction générale du budget, « La participation citoyenne au processus budgétaire », 17 août 2015. En ligne : <http://finances.gouv.td/index.php/fr/accueil-fr-2/activites/143-note-d-information-hebdomadaire-n-003-la-participation-citoyenne-au-processus-budgetaire>.