

Bilan des réformes de finances publiques de l'UEMOA

Publié par Bruno Imbert¹

En 2009, le Conseil des ministres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a adopté six directives régionales² relatives aux finances publiques. Ces directives ont pour objectif de réformer les systèmes de gestion des finances publiques des huit Etats membres de l'UEMOA³ qui ont l'obligation de transposer les directives dans leurs législations nationale au 1^{er} janvier 2012 et de mettre en œuvre les dispositions qu'elles contiennent pour le 1er janvier 2017. La première échéance a largement été dépassée comme le montre le tableau ci-dessous. En octobre 2014, quatre pays ont effectivement transposé l'ensemble des directives. Trois pays ont adopté une ou deux directives et sont en train de travailler sur les autres textes et un pays n'a pas encore commencé le travail.

Progrès réalisés dans la transposition des directives dans les Etats membres

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo
Code de transparence		✓	✓		✓	✓	✓	✓
Lois de finances	✓		✓		✓	✓	✓	✓
RGCP			✓		✓	✓	✓	
NBE			✓		✓	✓	✓	
PCE			✓		✓	✓	✓	
TOFE			✓		✓	✓	✓	

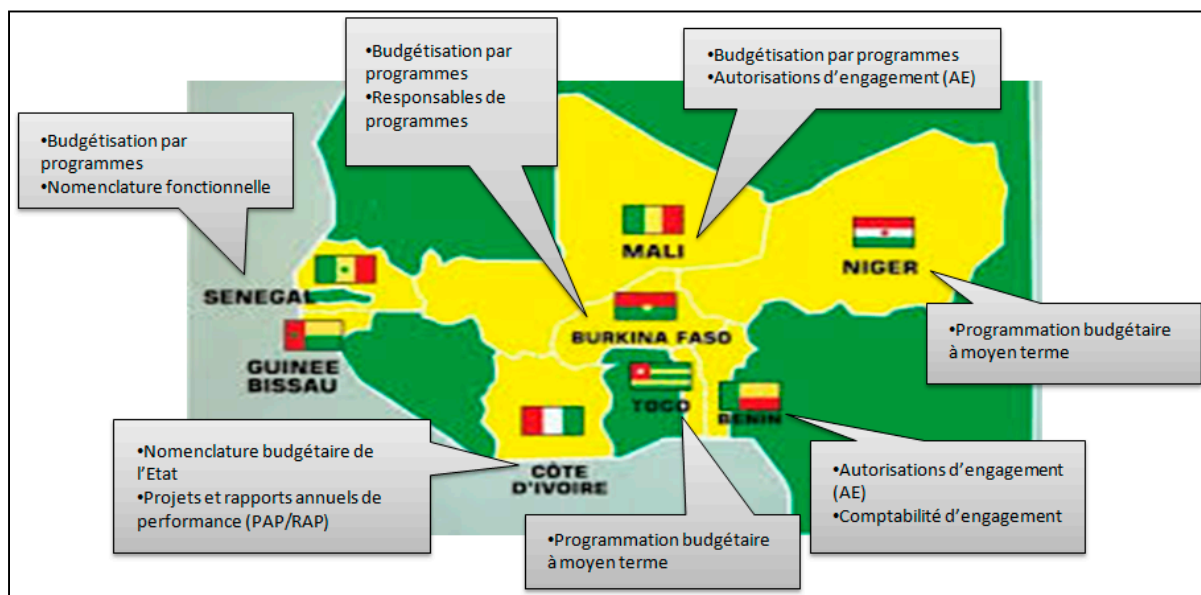
Comme le montre la carte ci-dessous, parallèlement au travail de transposition, la plupart des pays de l'UEMOA se sont engagés dans la mise en œuvre de certains aspects de la réforme. Les progrès les plus notables ont été réalisés sur les problématiques de la préparation budgétaire (ex. programmation budgétaire à moyen terme), de la nomenclature budgétaire ainsi que de budgétisation par programmes. Les avancées concernant les réformes relatives à l'exécution budgétaire ou à la comptabilité ont été quant à elles beaucoup plus limitées. La

¹ Conseiller en assistance technique, Département des finances publiques, FMI.

² Directive 01/2009/CNM/UEMOA portant code de transparence; Directive 06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances; Directive 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP); Directives 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE); Directive 09/2009/CM/UEMOA relative au plan comptable de l'Etat (PCE); Directive 10/2009/CM/UEMOA relative au tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).

³ Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal and Togo.

carte ci-dessous montre également l'éclatement des chantiers au sein des pays eux-mêmes et de ce fait la faible cohérence des priorités retenues dans la conduite de la réforme.



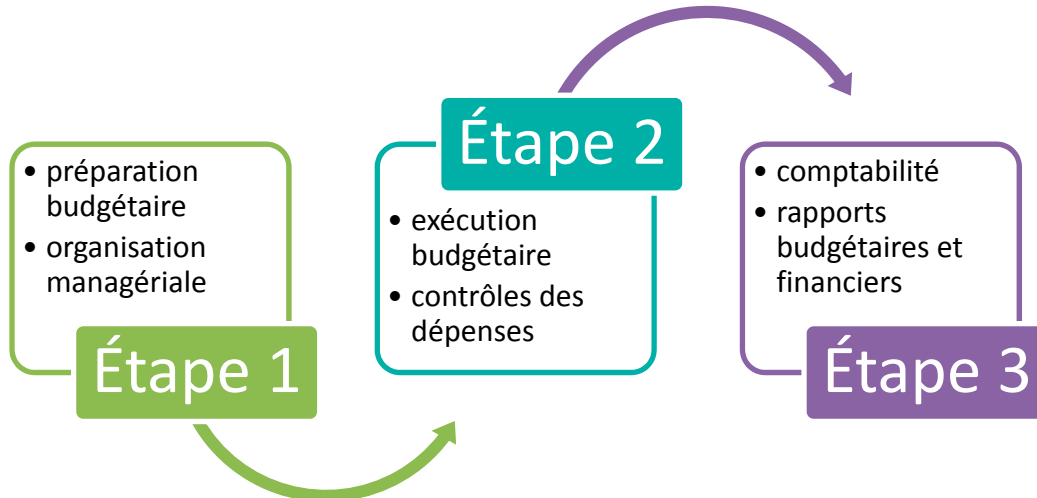
Quelles sont les principales leçons qui peuvent être tirées de la réforme UEMOA à ce stade ?

Qu'est-ce qui des réformes législatives ou des adaptations des systèmes de gestion devrait être mis en œuvre en premier? Un des paradoxes que l'on peut observer est que la mise en œuvre technique des réformes et l'adaptation du cadre juridique ne sont pas nécessairement simultanées. Certains pays dont le travail de transposition apparaît en retard sont en revanche en avance en ce qui concerne la mise en œuvre des innovations et vice-versa.

Rétrospectivement, la décision de l'UEMOA d'avoir mis l'accent sur les réformes législatives dans un premier peut apparaître discutable au regard de la situation actuelle. Des échéances uniques pour, à la fois, la transposition et la mise en œuvre, auraient pu être identifiées et les modalités pratiques laissées à l'appréciation des pays en interne.

Est-ce que la réforme « trop embrasse » ? Les directives de l'UEMOA sont extrêmement ambitieuses et visent la mise en œuvre, dans un laps de temps très limité, d'un vaste ensemble de bonnes pratiques budgétaires: de la budgétisation axée sur les résultats et la budgétisation pluriannuelle en passant par la comptabilité d'engagement et le renforcement des contrôles. Les directives interviennent dans de nombreux domaines de finances publiques lesquels, dans d'autres unions économiques et douanières (ex. Union européenne), ont été laissés entièrement à la discrétion des Etats membres sans être assortis d'obligations techniques ou légales.

La question de la priorisation et du séquençage de la réforme se pose également. Une analyse empirique montre une inclinaison certaine des pays pour les problématiques liées à la préparation budgétaire. Cette approche revêt une certaine logique puisque la préparation budgétaire constitue la première étape du cycle de la dépense publique, suivi de l'étape d'exécution et de contrôle budgétaires et plus tard, de l'étape comptable et d'élaboration des rapports d'exécution budgétaire et financière. Il pourrait être cependant opposé que cette approche, bien que logique en apparence, ignore les interactions existantes entre les différentes phases du cycle budgétaire et que l'omission d'un aspect fragilise l'ensemble du système.



Comment dynamiser les réformes?

Des stratégies nationales englobant tous les aspects de la réforme UEMOA seraient des atouts indéniables pour mieux identifier les priorités, les responsabilités et les objectifs atteignables compte tenu des capacités. Les pays qui apparaissent le plus avancés dans la mise en œuvre des réformes actuellement sont aussi ceux qui disposent de stratégies et qui ont clairement identifiés les actions à conduire. Force est de constater cependant que ces stratégies ont eu tendance à se focaliser sur un aspect spécifique de la réforme (ex. budgétisation par programmes) et ignorer d'autres sujets essentiels tels que la gestion de la trésorerie, la comptabilité ou l'élaboration des rapports budgétaires et financiers.

La période de mise en œuvre de la réforme devrait-elle être étendue ? La réponse apparaît être: oui. Au moment de la rédaction des directives certains experts ont exprimé des doutes sur la capacité matérielle des Etats membres à absorber un tel volume de réformes en seulement sept années. La situation après cinq années de mise en œuvre semble leur donner raison. Pousser les Etats à appliquer ce qui reste des innovations (c'est à dire la grande majorité) au cours des deux années restantes apparaît irréaliste. Le calendrier initial de la réforme pourrait être au contraire adapté. Par exemple, l'échéance de 2017 pourrait ne concerner que la transposition des directives au sein des législations nationales accompagnée de la finalisation des réformes relatives à la préparation budgétaire (étape 1 du schéma ci-

dessus). Un agenda revu et étendu aux années 2020 pourrait être établi pour les étapes restantes.

Enfin, le niveau régional (la Commission de l'UEMOA) devrait être encouragé à jouer un rôle plus actif dans l'identification de solutions pour la mise en œuvre des réformes. Bien que les approches uniformes soient rarement pertinentes, la Commission pourrait proposer des solutions standards pour des problématiques comme la réforme des procédures d'exécution et les systèmes d'information financière. Par ailleurs, la Commission pourrait également appuyer l'identification de points de référence et de comparaison au niveau régional, soutenir l'organisation d'ateliers impliquant des intervenants de pays Africains ayant réussi les réformes ou encore encourager les échanges de personnel entre les ministères des finances de la région. Ces initiatives seraient l'occasion de faire émerger de nouvelles idées et d'encourager les pays à redoubler d'efforts.

* * * * *