

PROLOGUE

Les faits de l'actualité nous servent une littérature à laquelle le citoyen moyen n'est pas habitué. On évoque à longueur de journaux télévisés et de manchettes des tabloïds des termes aussi insolites que rébarbatifs comme la dette souveraine, les *rating agencies* (*agences de notation*), la dégradation de la note de la Grèce, de la rigueur budgétaire pour soutenir la monnaie commune, du concours des fonds souverains et de la soutenabilité des déficits des comptes publics, etc. Les finances publiques sont à l'honneur et occupent le devant de la scène depuis quelques mois. On pointe du doigt le laxisme des politiques budgétaires depuis la seconde guerre mondiale et l'insouciance de plusieurs générations d'hommes politiques.

Pourtant, les pays développés ont amorcé depuis plusieurs décennies, des stratégies nationales de rationalisation de la gestion des finances publiques. "Dépenser mieux et prélever moins", tel paraît dorénavant le credo des gouvernants, au delà des traditionnels clivages entre néo-libéraux et néo-keynésiens, entre conservateurs et interventionnistes. La baisse des ressources implique la réduction des dépenses et une plus grande discipline budgétaire. Ceci prend la forme de divers engagements de politique budgétaire : les Etats-Unis adoptent le *Budget Enforcement Act*, l'Australie fait voter le *Charter of Budget Honesty Act*, la Nouvelle Zélande produit le *Fiscal Responsibility Act*, tandis qu'en France est votée une nouvelle "constitution financière" : la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Dans les pays du Tiers monde, la crise de la dette occasionnée par la "faillite" financière du Mexique en 1982, conduit les institutions de financement et d'appui au développement, principalement la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, à adopter une stratégie commune pour faire face à la nouvelle donne financière des pays en développement. Le "consensus de Washington" se traduit par l'élaboration et la mise en œuvre de politiques dites d'"ajustement structurel" dans le but d'amorcer et de soutenir une croissance économique saine et durable : austérité budgétaire, suppression des interventions sociales, rétablissement de l'équilibre budgétaire par la réduction des dépenses publiques, cessions des entreprises publiques, etc. Les résultats escomptés de cette politique n'ont pas comblé les attentes ni des populations, ni des appareils politiques nationaux, ni des partenaires au développement. "La grande désillusion" (Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie) à laquelle on a assisté conduit à l'élaboration d'une nouvelle stratégie d'appui au développement axée sur la réduction de la pauvreté. Ceci se traduit, notamment en Afrique,

par l'élaboration de stratégies nationales de réduction de la pauvreté, lesquelles servent de référentiels programmatiques pour la coopération bilatérale et multilatérale au développement.

Parallèlement à ces mesures, la Banque Mondiale, expérimente une nouvelle approche de gestion budgétaire inspirée par les soucis de rationalité et de lisibilité à moyen terme. L'élaboration des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et surtout des budgets de programme entrent dans cette logique.

La rationalisation de la gestion budgétaire devient un corollaire utile et opportun de la gestion de la pénurie. Le Bénin et le Burkina Faso s'exercent au nouveau paradigme de la budgétisation par programmes depuis 2000. Les programmes des ministères définissent des objectifs à moyen terme assortis de moyens (financier, humain et organisationnel) de réalisation, et d'indicateurs de mesure de la performance.

Les juridictions financières des Etats s'appliquent de leur côté à élaborer les outils méthodologiques de contrôle budgétaire qui prennent en compte l'élargissement du contenu du contrôle : le passage du traditionnel contrôle de régularité et de sincérité à la mesure de la performance des programmes budgétaires.

La régionalisation du droit financier conforte ces orientations nouvelles. Si la Communauté des Etats de l'Afrique Centrale (CEMAC) en est encore à la zone de libre échange, une partie de l'Afrique de l'Ouest, avec l'Union économique et monétaire de l'ouest africain (UEMOA) est passée de l'union douanière au marché commun, avec la définition de politiques sectorielles communes et la mise en vigueur d'instruments de convergence budgétaire et financière : ratio masse salariale sur recettes fiscales, ratio investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales, ratio solde primaire de base sur recettes fiscales, variation des arriérés de paiement extérieur, variation des arriérés de paiement intérieur, taux d'inflation. L'adoption, en 2009, du cadre harmonisé des finances publiques dans les pays membres de l'UEMOA constitue une avancée décisive dans l'application par les pays membres de la gestion budgétaire axée sur les résultats à partir de l'année 2012.

La région Afrique se trouve ainsi en phase avec les dynamiques observées au niveau mondial et qui concernent la recherche plus affirmée de la performance dans la gestion financière publique. Dans la rhétorique de la gestion axée sur les résultats, la performance est la capacité à atteindre des objectifs préalablement définis. Dans ce contexte, elle désigne "une intégration de plusieurs paramètres propres à un ministère ou à un organisme. Etre performant, c'est s'acquitter de sa mission en atteignant les objectifs stratégiques et les objectifs de qualité de service au citoyen en utilisant de manière judicieuse les ressources, en maintenant un climat de travail adéquat et en offrant des produits et services de qualité dans le respect des lois et règlements qui s'appliquent tout en assumant la continuité des opérations".

Sur cette base, il devient intéressant d'évoquer dans une perspective globale et dans un esprit comparatif, la modernisation de l'Etat en Afrique par l'introduction de la logique de performance dans la gestion budgétaire.

L'ensemble des contributions présentées donne un visage des finances publiques en Afrique de *lege lata* mais aussi une projection critique sur l'évolution future du droit financier en Afrique. Elles complètent le champ d'études délimité par le numéro spécial de la Revue Afrilex (n°4, 2004). Et pour finir, il est inutile de dire que le présent numéro spécial aura une descendance, vu l'intensité de la réflexion et des actions qui portent sur les finances publiques dans les pays africains. A bientôt donc.

Professeur Eloi DIARRA,

Université de Rouen, France.

Professeur Nicaise MEDE,

Université d'Abomey-Calavi, Bénin.