LES ASPECTS FINANCIERS DE LA RÉFORME DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS EN CÔTE D'IVOIRE

Par

Allou Elvis ADJAFFI

Docteur en droit public
Assistant à l'Université Péléforo GON COULIBALY (Korhogo - Côte d'Ivoire)

Courriel : adjaffielvis@gmail.com

RÉSUMÉ

L'analyse des aspects financiers de la réforme des établissements publics en Côte d'Ivoire met en évidence la volonté du législateur de rénover le cadre juridique de leur gestion financière. À travers la loi n° 2020-627 du 14 août 2020, le législateur entend ainsi favoriser une amélioration de la gestion et de la performance des établissements publics, fondée sur un meilleur suivi de leurs activités et de leurs résultats, une meilleure maîtrise des contraintes d'ordre financier ainsi qu'une responsabilisation accrue de leurs dirigeants. De ce point de vue, la réforme peut s'analyser aussi bien sous l'angle financier qu'institutionnel.

MOTS CLÉS : Autonomie financière, établissements publics, gouvernance, réforme, responsabilité financière.

ABSTRACT

The analysis of the financial aspects of the reform of national public establishments in Côte d'Ivoire highlights the legislature's intent to modernize the legal framework governing their financial management. Through Law No. 2020-627 of August 14, 2020, the legislature aims to foster improved management and performance among public establishments, grounded in better monitoring of their activities and results, greater control over financial constraints, and enhanced accountability for their executives. From this perspective, the reform can be analysed as much from a financial angle as from an institutional one.

KEYWORDS: Financial autonomy, public institutions, governance, reform, financial accountability.

PLAN DÉTAILLÉ

INTRODUCTION

I. UNE GOUVERNANCE FINANCIÈRE RÉNOVÉE

A. Un cadre organique clarifié

1. La classification des établissements selon l'origine des ressources
2. La coordination des tutelles par le ministre chargé du Budget

B. Une gestion financière rationalisée

1. La détermination des ressources et des dépenses de l'établissement
2. La consécration des pouvoirs financiers de l'ordonnateur

II. UNE RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE RENFORCÉE

A. L'affirmation de la responsabilité personnelle des acteurs budgétaires

1. La responsabilité personnelle de l'ordonnateur
2. La responsabilité personnelle des autres acteurs

B. La réorganisation du pouvoir de sanction

1. La compétence du juge des comptes pour prononcer des sanctions
2. Le dessaisissement du conseil de gestion

CONCLUSION

INTRODUCTION

En Côte d'Ivoire, la réforme des établissements publics issue de la loi n° 2020-627 du 14 août 2020 fixant les règles générales relatives aux établissements publics nationaux et portant création de catégories d'établissements publics[1] constitue-t-elle une réforme financière ? À première vue, une réponse négative paraît s'imposer. Ni l'intitulé de la loi ni son objet ne permettent, en effet, de la rattacher directement au nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine[2]. Une telle lecture demeure, cependant, trop réductrice. Bien que principalement institutionnelle, la réforme présente une réelle portée financière, dès lors qu'elle affecte les règles de gestion, d'autonomie, de contrôle et de responsabilité financière des établissements publics.

Cette ambition financière ressort expressément de l'exposé des motifs de la loi. Il y est indiqué qu'« *Au vu de l'évolution de la réforme des finances publiques en Côte d'Ivoire, matérialisée par la transposition des nouvelles directives communautaires à travers les lois organiques n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances[3] et n° 2014-337 du 5 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques[4], l'actualisation du cadre législatif des [établissements publics nationaux] s'impose* »[5]. La loi de 2020 apparaît ainsi comme le prolongement, dans les établissements publics, de la modernisation du système ivoirien des finances publiques. La réforme des établissements publics issue de la loi n° 2020-627 comporte donc des aspects financiers qui, loin d'être accessoires, en constituent le cœur. Toutefois, pour mieux comprendre les subtilités de ce sujet, il importe de clarifier les notions d'aspects financiers, de réforme et d'établissement public.

En droit public, le terme financier se rapporte aux finances publiques. C'est la position défendue par la doctrine. Ainsi, dans sa thèse consacrée aux aspects financiers de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest, Éloi DIARRA analyse la manière dont l'intégration économique proclamée est poursuivie au niveau des finances de la Communauté[6]. De même, dans une étude consacrée aux aspects financiers des contrats d'agglomération, Marie-Christine ESCLASSAN et les autres exposent les principales remarques que suggèrent

[1] *JO* n° 19 spéc. du 9 novembre 2020, p. 609. Ci-après loi de 2020.
[2] Nicaise MÉDÉ, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *Revue africaine des sciences juridiques*, n° 1, 2014, p. 173-210.
[3] JO n° 07 sp du 06 juin 2014, p. 153. Ci-après LOLF.
[4] JO n° 07 sp du 06 juin 2014, p. 165.
[5] Exposé des motifs de la loi de 2020, p. 1.
[6] Éloi DIARRA, *Les aspects financiers de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (C.E.A.O.)*, Thèse, Université de Paris II, 1982, 518p.

sur le plan financier les contrats d'agglomération[7]. Dans la présente étude, par aspects financiers, il faut entendre l'ensemble des règles relatives aux ressources, aux dépenses, à l'autonomie budgétaire, à l'exécution, au contrôle ainsi qu'à la responsabilité financière des établissements publics. Cette définition permet de circonscrire l'étude aux éléments de la réforme qui intéressent leur régime financier.

La réforme, quant à elle, peut faire l'objet d'une double définition, selon qu'elle est envisagée dans son sens commun ou dans son sens juridique. Dans son sens commun, la réforme désigne « *un changement profond apporté dans la forme d'une institution afin de l'améliorer, d'en obtenir de meilleurs résultats* »[8]. Sous cet angle, la réforme traverse tous les domaines. Elle peut être institutionnelle[9], constitutionnelle[10] ou encore financière[11].

Sur le plan juridique, la notion de réforme désigne toute modification apportée à une règle ou à une institution. Si l'on s'en tient à la définition donnée par le *Vocabulaire juridique* qui appréhende la réforme comme « *modification du droit existant* »[12], celle-ci peut s'apparenter à la révision. Cependant, il existe une différence entre ces deux notions. Cette différence apparaît notamment en matière constitutionnelle. Selon le doyen MELEDJE, la révision de la constitution est l'opération juridique tendant à une modification de la constitution et qui s'impose lorsque l'évolution de la société rend la constitution inadaptée[13]. Toutefois, l'on ne saurait nier la complémentarité entre les notions de réforme et de révision. Ces deux notions visent à améliorer le secteur dans lequel l'une ou l'autre intervient. Néanmoins, la réforme a une portée plus grande. Elle va au-delà d'une simple amélioration de ce qui existe, car elle envisage d'aboutir à une innovation. C'est pourquoi on peut retenir que la réforme est une modification du droit existant par un acte de force supérieure ou égale à l'acte qui régit le secteur visé par cette réforme, en vue de l'améliorer.

---

[7] Marie-Christine ESCLASSAN *et al.*, « Chapitre 4. Les aspects financiers des contrats d'agglomération », *Cahiers du GRIDAUH*, 2005, n° 12, p. 181-204. Voir également : Marie-Caroline VINCENT-LEGOUX, « Les aspects financiers des contrats de la commande publique et la prévention des risques des collectivités publiques », *RFFP*, 2019, n° 145, p. 83-95.

[8] *Dictionnaire Le Petit Robert de la langue française 2027*, Paris, Le Robert, 2026, p. 2211.

[9] Séni Mahamadou OUEDRAOGO, « Les mutations récentes des administrations fiscales africaines : la recherche de la performance », *Annales de l'Université de Ouagadougou*, Série B, vol. 006, 2017, p. 7-60.

[10] Dodzi KOKOROKO, Kossivi HOUNAKE, « Quelques remarques sur le régime politique de la V^{e} République togolaise », *RFDC*, 2025, n° 144, p. 1175-1201 ; Alioune Badara FALL, « Les réformes constitutionnelles et la consolidation de l'État de droit en Afrique francophone », *RFDC*, 2011, n° 88, p. 721-748.

[11] Kra Aménan Pélagie THÉOUA épse N'DRI, *Les finances publiques de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et la logique de performance*, Thèse, 2010, Université de Cocody, 447p.

[12] Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2026, 16^{e} éd., p. 877.

[13] Djedjro Francisco MELEDJE, *Droit constitutionnel*, Abidjan, ABC, 2025, p. 114. Voir aussi : Djedjro Francisco MELEDJE, « La révision des constitutions dans les États africains francophones. Esquisse de bilan », *RDP*, 1992, p. 111-134 ; Martin BLÉOU, « La révision de la Constitution ivoirienne », *RID*, 2010, n° 41, p. 153-164.

S'agissant de l'établissement public, cette notion a servi d'abord, dans ses premières mentions dans le Code civil en 1804[14], à qualifier et à identifier des personnes morales publiques qui ne relevaient d'aucune catégorie existante[15]. À l'âge d'or de l'école du service public, l'établissement public fut consacré comme le mode de gestion par excellence des services publics[16]. La conception classique de l'établissement public comme « *service public spécial personnalisé* »[17] ou comme « *un des organes préposés par l'État à l'exécution d'un service public* »[18] a, elle aussi, connu sa crise[19]. Cette crise est due à l'extension de son champ d'application et à la souplesse de gestion qu'offre son régime juridique[20].

Aujourd'hui, les auteurs s'accordent pour affirmer que l'établissement public est, selon la définition négative du doyen Georges VEDEL et de Pierre DELVOLVÉ, une personne morale de droit public autre que l'État et les collectivités territoriales gérant un service public[21]. En Côte d'Ivoire, c'est la loi n° 2020-627 du 14 août 2020 précitée qui donne la définition légale de l'établissement public. L'article 1 de cette loi dispose que l'établissement public désigne : « *toute personne morale de droit public, dotée de la personnalité juridique et disposant de l'autonomie administrative et financière, dont l'objet exclusif et spécialisé est de remplir une mission de service public…* ». On réalise ainsi une décentralisation dite fonctionnelle ou par service, différente de la décentralisation territoriale[22].

Cependant, l'établissement public peut ne pas correspondre, dans certains cas rares, à la gestion d'un service public. Il en va ainsi des associations syndicales autorisées de propriétaires[23] et les chambres professionnelles de commerce et d'industrie, auxquelles la qualité d'établissements publics est reconnue[24]. De plus, le caractère public de l'établissement

[14] Article 2045.
[15] Il s'agit des communautés, congrégations, collèges ou hôpitaux (Conseil d'État, *Rapport d'étude sur les établissements publics*, 2009, p. 9).
[16] Léon DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, Éditions La mémoire du droit, 1999 [1913], p. XIX.
[17] Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et droit public*, Paris, Sirey, 11e éd, 1927, rééd. Dalloz, 2002, p. 236.
[18] Léon BLUM, Concl. sur CE, 21 juin 1912, *P…*, *D*. 1915, 3, p. 9. Voir aussi Jean ROMIEU, concl. sur CE, 22 mai 1903, *Caisse des écoles du 6e arrondissement de Paris*, *D*. 1904, 3, p. 1.
[19] Roland DRAGO, *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris, Pédone, 1950, 286p. ; Fabrice MELLERAY, « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public. La reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », *AJDA*, 2003, p. 711-717.
[20] Gilles PELLISSIER, Concl. sur CE, 7 mars 2018, *Bourse du travail de Paris*, *AJDA*, 2018, p. 1019.
[21] Georges VEDEL, Pierre DELVOLVÉ, *Droit administratif*, t. 2, Paris, PUF, 12e éd., 1992, p. 596 et s. ; René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général*, *L'action administrative*, Abidjan, NEI-CEDA, 2012, t. 2, p. 162 ; Yédoh Sébastien LATH, *Droit administratif*, Abidjan, ABC, 2026, p. 134 et s.
[22] René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général*, *L'organisation administrative*, Abidjan, CEDA, 2026, t. 1, 4e éd., p. 61 et s.
[23] TC, 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, *Rec*. 731 ; *S*. 1900.3.49, note HAURIOU ; *GAJA*, 2025, 25e éd., n° 7.
[24] Décret n° 92-19 du 18 janvier 1992, *JO* du 16 janvier 1992, p. 64.

permet de le distinguer de l'établissement d'utilité publique. L'établissement d'utilité publique est un organisme privé (association, fondation) qui gère une activité, mais à qui l'administration octroie la reconnaissance d'utilité publique et lui accorde une certaine protection. Il reste toutefois soumis au droit privé et ne dispose pas de prérogatives de puissance publique.

De ce qui précède, les aspects financiers de la réforme des établissements publics peuvent s'appréhender comme l'ensemble des modifications apportées, en tout ou en partie, aux règles qui régissent la gestion financière de ces établissements. Cette approche conduit à rechercher, dans la réforme, les transformations qui affectent leur régime financier. Dans la mesure où les établissements publics ont connu différentes réformes, il convient d'en retracer les principales étapes afin d'identifier la progressive construction de leur régime financier.

Le point de départ de la réforme des établissements publics nationaux (EPN) a été marqué par la loi n° 80-1070 du 13 septembre 1980 fixant les règles générales relatives aux établissements publics nationaux et portant création de catégories d'établissements publics[25]. Avant cette loi, il existait des établissements publics en Côte d'Ivoire. Cependant, chaque établissement public était régi par ses statuts annexés à la loi ou au décret de création[26]. Par ailleurs, la qualification retenue par le législateur ne correspondait pas toujours à la mission confiée à l'établissement ou à son mode de gestion financière[27]. Ainsi le Port Autonome d'Abidjan, l'Office des Postes et Télécommunications et la Radiodiffusion Télévision Ivoirienne, qualifiés d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), avaient une autonomie très limitée et fonctionnaient plutôt comme des services en régie. Leurs activités furent, par la suite, reprises en charge par l'État, avant que ces organismes ne redeviennent des EPIC[28]. De même, la loi n° 70-633 du 5 novembre 1970 fixant le régime des sociétés à participation financière publique[29] prescrivait, en son article 2, que les sociétés d'État étaient des EPIC dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

L'EPIC ne constituait donc pas une catégorie homogène. En effet, d'une part, cette notion recouvrait des formes juridiques variées (office et société) et, d'autre part, le régime de

[25] *JO* n° 50 du 23 octobre 1980, p. 1090.
[26] Loi n° 72-511 du 27 juillet 1972 portant création de l'Institut Pasteur de Côte d'Ivoire, *JO* n° 42 du 7 septembre 1972, p. 1404 ; loi n° 75-939 du 26 décembre 1975 portant création de l'Institut Pédagogique National de l'Enseignement Technique et Professionnel (*JO* n° 03 du 12 janvier 1976, p. 90).
[27] Jean Gros Didiers de MATONS, « Dix ans d'évolution des établissements publics en Côte d'Ivoire », *Penant*, 1970, n° 728, p. 153-180.
[28] Christiane DJE BI DJE, « La réorganisation du secteur public en Côte d'Ivoire. La réforme du 13 septembre 1980 », *RID*, 1986, n° 1-2, p. 16.
[29] *JO* n° 57 du 10 novembre 1970, p. 1879.

ces établissements possédait un caractère hybride accentué[30]. L'établissement public était ainsi devenu « *une personne morale publique qui n'est ni l'État ni une collectivité locale* »[31]. La loi du 13 septembre 1980 a mis fin à cette situation ambiguë. Elle associe désormais les notions de service public et d'établissement public[32]. Les sociétés d'État sont, comme le dispose l'article 26, des sociétés de droit commercial. Toutefois, l'application de la loi de 1980 a progressivement révélé certaines insuffisances. Les dispositions spécifiques pour les établissements de type particulier n'avaient pas été définies. De plus, aucune précision n'avait été apportée sur les opérations de fusion, de scission, de transfert d'activités et de liquidation. Il en résultait un vide juridique lors des opérations de restructuration. À cette difficulté s'ajoutait l'impossibilité de retracer le patrimoine des établissements dans leur comptabilité générale[33].

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la loi n° 98-388 du 2 juillet 1998 relative aux EPN[34]. Celle-ci renforce les mécanismes de contrôle et de gestion financière des EPN. Désormais, quelle que soit leur catégorie et la nature de leurs ressources, les établissements publics nationaux disposent d'un service de contrôle budgétaire et d'une agence comptable. Le principe de l'unicité de trésorerie devient effectif par le reversement au Trésor public des recettes fiscales avant leur réaffectation aux établissements publics bénéficiaires. Cependant, la loi de 1998 n'a pas résolu l'ensemble des lacunes des établissements publics. La première concernait la tutelle économique et financière. Alors que l'article 6 de la loi du 02 juillet 1998 plaçait chaque établissement public sous la tutelle économique et financière du ministre chargé de l'Économie et des Finances, la pratique a conduit à placer les EPN sous la tutelle du ministre chargé du Budget. Cette situation excluait de la tutelle le ministre chargé de l'Économie et des Finances dont relevaient les agents comptables.

L'évolution du régime juridique des établissements publics révèle ainsi une progression vers un encadrement plus structuré de leur gestion, notamment sur le plan financier. De 1980 à 1998, la réforme des EPN s'est progressivement inscrite dans une logique de clarification institutionnelle et de rationalisation financière[35]. C'est dans cette dynamique et eu égard à la transposition des directives communautaires que s'inscrit la réforme issue de la loi n° 2020-627 du 14 août 2020.

---

[30] Hugues TAY, « Le nouveau statut des entreprises publiques en Côte d'Ivoire », *RID*, 1971, n° 4, p. 12.
[31] Alain Serge MESCHERIAKOFF, *Le droit administratif ivoirien*, Abidjan, Economica, 1982, p. 133.
[32] Article 1er.
[33] Exposé des motifs de la loi n° 98-388, p. 2.
[34] *JO* n° 30 du 23 juillet 1998, p. 707.
[35] Philippe BEZES, Florence DESCAMPS, « Rationalisation des choix budgétaires », *in* Gilbert ORSONI (dir.), *Finances publiques, Dictionnaire encyclopédique*, Paris, Economica, 2e éd., 2017, p. 728-730.

L'intérêt de ce sujet est double. D'une part, sur le plan théorique, le droit des établissements publics est rarement abordé sous l'angle des finances publiques. Dans la plupart des ouvrages qui traitent de la question, l'établissement public est présenté comme une technique de décentralisation fonctionnelle ou comme un moyen de gestion du service public[36]. L'établissement public est ainsi saisi pour ce qui relève du droit administratif. Toutefois, l'établissement public est un lieu d'allocation de ressources publiques. Il y a matière à mener une étude au regard du droit public financier. De même comme l'a relevé Robert HERTZOG, à propos de la réforme des collectivités territoriales en France, une réforme institutionnelle peut être appréhendée à travers son ambition financière, dès lors qu'elle affecte les conditions d'organisation et de gestion des ressources publiques[37]. Cette approche trouve un écho favorable dans la réforme des établissements publics, dans la mesure où leur autonomie financière est également au cœur de leur identité.

D'autre part, sur le plan pratique, s'il est de la vie de toutes les structures de connaître des réformes, celle des établissements publics s'impose comme un enjeu majeur pour repenser le rôle de l'État et la gestion des services publics, à l'heure où la puissance publique cherche à concilier efficacité administrative et rationalisation des dépenses publiques[38]. En effet, depuis 2014, la Côte d'Ivoire s'est engagée dans un mouvement de transformation budgétaire passant d'une gestion axée sur les moyens à une gestion axée sur les résultats[39], exigence contemporaine du *New Public Management* (NPM). Cette étude vise donc à contribuer à l'accélération de la transformation structurelle de l'économie nationale à travers le renforcement de la performance[40] desdits établissements, de leurs innovations ainsi que de leur compétitivité. Par ailleurs, si l'on doit admettre qu'« *il n'y a pas de petites réformes* »[41], il faut reconnaître que certains suscitent davantage d'intérêt que d'autres. En la matière, la réforme des établissements

[36] René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général, L'action administrative, op. cit.*, p. 158 et s. ; Ibrahim David SALAMI, *Droit administratif général*, Cotonou, Cedat, 2025, p. 270 et s. ; Sy DEMBA, *Droit administratif*, Dakar, L'Harmattan, 2021, p. 414 et s. ; Magloire ONDOA (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, Yaoundé, L'Harmattan, 2010, 318p.

[37] Robert HERTZOG, « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », *RFAP*, 2012, n° 141, p. 121-137.

[38] Pélagie THÉOUA-N'DRI, « La rationalisation de la dépense publique dans l'espace UEMOA », *in* Gérard PEKASSA NDAM (dir.), *Variations autour de la performance dans l'État. Mélanges en l'honneur du professeur Nicaise MÉDÉ*, vol. 1, Paris, L'Harmattan, 2024, p. 79-100.

[39] Nicaise MÉDÉ, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », préc., p. 173-210 ; Michel BOUVIER « *La culture de la performance n'est pas incompatible avec la diversité institutionnelle* », *RFFP*, 2009, n° 105, p. 1-2.

[40] Nicaise MÉDÉ, « L'Afrique francophone noire saisie par la fièvre de la performance », *RFFP*, 2016, n° 135, p. 349-357.

[41] Pierre-Joseph PROUDHON, *Théorie de l'impôt*, Paris, Librairie Internationale, 1868, p. 6.

publics porte le témoignage de réforme qui suscite plus d'intérêt, surtout si l'on s'en tient à leur nombre[42].

En conséquence, une question principale mérite d'être soulevée : sur le plan financier, comment la réforme issue de la loi de 2020 transforme-t-elle les établissements publics ?

La réforme vise à repenser le cadre de l'action publique[43]. En effet, dans un contexte dominé par la transition d'une gestion axée sur les moyens vers une culture de la performance, la gouvernance des établissements publics est un enjeu majeur, car elle conditionne leur efficacité et permet de réaliser un résultat significatif en matière de politique financière de l'État. Il est donc nécessaire de modifier les perspectives et méthodes de travail des EPN profondément enracinées dans des routines, depuis des décennies. La réforme tend ainsi à une rénovation de la gouvernance financière des établissements (I).

Toutefois, face aux exigences croissantes de transparence et de performance, le renforcement de la responsabilité financière des acteurs de la gestion des établissements publics apparaît comme une exigence fondamentale. Il s'agit de garantir que l'exercice des compétences financières s'accompagne d'une obligation de répondre de l'utilisation des ressources publiques. De toute évidence, cette réalité a rendu la réforme non moins ardente qu'impérative en ce sens qu'elle vise à renforcer la responsabilité financière des établissements publics (II).

I. UNE GOUVERNANCE FINANCIÈRE RÉNOVÉE

La qualité de la gouvernance publique, et plus exactement de la gouvernance financière publique, est le point axial des préoccupations des politiques et des gestionnaires[44]. Elle implique une rationalisation des choix de gestion fondée sur une interrogation méthodique des conditions d'exécution de l'action publique[45]. La réforme des EPN s'inscrit dans cette

[42] Au titre de l'exercice 2026, il a été dénombré cent vingt et un (121) établissements publics nationaux et structures assimilées, comprenant cinquante-sept (57) établissements publics administratifs, onze (11) établissements publics à caractère industriel et commercial, dix-huit (18) établissements publics hospitaliers nationaux, vingt et un (21) établissements publics hospitaliers régionaux et quatorze (14) structures publiques assimilées aux EPN. (Cf. *Annexe 6 (Budgets des établissements publics nationaux) de la loi de Finances n° 2025-987 du 19 décembre 2025 portant budget de l'État pour l'année 2026*, p. 2).

[43] Albert TEVOEDJRE, « Préface », *in* Nicaise MÉDÉ (dir.), *La réforme de l'État au Bénin : état de la réforme… et perspectives*, Abomey-Calavi, Centre des Publications Universitaires, 2013, p. 14.

[44] Nicaise MÉDÉ, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », préc., p. 209. Voir aussi : Gérard PÉKASSA NDAM, « L'évolution de la gouvernance financière au Cameroun », *in* Nicaise MÉDÉ, Gérard PÉKASSA NDAM (coord.), *Le droit sans frontières : Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-Pierre DUPRAT, vol. 1*, Dakar, L'Harmattan, 2026, p. 87-116.

[45] Pascal BELLEMIN, « Pour une gouvernance (financière) publique locale renouvelée : de la gestion de la contrainte au développement d'un projet partagé », *RFFP*, 2015, n° 132, p. 208.

dynamique. Elle rénove la gouvernance financière des EPN par une clarification du cadre organique dans lequel s'inscrit leur gestion financière (A) et par une rationalisation de leur gestion financière (B).

A. Un cadre organique clarifié

Le cadre organique désigne la manière dont une structure est organisée pour atteindre ses objectifs ainsi que la répartition des rôles entre les différentes personnes ou services[46]. À ce niveau, la réforme a clarifié le cadre dans lequel s'inscrit l'action financière de l'établissement public. La clarification du cadre organique procède, d'une part, de la classification des établissements publics selon l'origine de leurs ressources (1) et, d'autre part, de la reconnaissance d'un rôle de coordination des tutelles au ministre chargé du Budget (2).

1. La classification des établissements selon l'origine des ressources

Léon MICHOUD enseignait qu'« *[u]ne bonne classification des personnes morales est essentielle, non seulement pour fixer l'ordre à suivre dans leur étude, mais aussi et surtout pour fournir la base des différences à établir entre elles* »[47]. En Côte d'Ivoire, si la loi n° 2020-627 maintient la catégorisation binaire établie entre établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial[48], elle renouvelle, toutefois, le critère permettant d'opérer cette distinction. Le législateur ivoirien fait désormais de l'origine des ressources un élément déterminant de la catégorisation des établissements publics. Dit autrement, c'est l'origine des ressources qui détermine la qualification juridique de l'établissement[49].

L'établissement public à caractère administratif, plus exactement l'établissement public à caractère administratif, social, culturel et environnemental (EPASCE), est défini comme tout établissement public qui remplit des missions de service public spécialisées à caractère purement administratif voire social, culturel et environnemental dont les ressources sont

[46] Stephen ROBBINS, Timothy JUDGE, *Comportements organisationnels*, Londres, Pearson, 2023, p. 520.
[47] Léon MICHOUD, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, t. 1, Paris, LGDJ, 3e éd. par Louis TROTABAS, Paris, LGDJ, 1932 (rééd. 1998), p. 4.
[48] Article 54 de la loi de 2020. Voir également : article 52 de la loi n° 98-388, article 16 de la loi n° 80-1070.
[49] En droit administratif, c'est la nature de l'activité de service public exercée qui détermine le régime juridique applicable (Jean-Louis de CORAIL, « Contribution du juge administratif à une théorie juridique de l'établissement public à caractère industriel et commercial », *in Service public et liberté : Mélanges Robert-Edouard CHARLIER*, Paris, Éditions de l'université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 29-50 ; Étienne FATÔME, « À propos de la distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial », *Mélanges René CHAPUS*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 171-196).

essentiellement d'origine publique et les prestations, en principe, gratuites[50]. Ainsi, la qualification des EPASCE repose notamment sur la prépondérance de ressources publiques.

Sur le plan financier, cette prépondérance traduit l'idée selon laquelle la provenance des ressources des EPASCE est extérieure à l'établissement public. Il s'agit essentiellement de subventions provenant de l'État. C'est la traduction de la fonction d'allocation de l'État théorisée par Richard MUSGRAVE[51]. L'établissement public demeure, de ce point de vue, dépendant du concours financier de l'État pour accomplir ses missions. Les établissements publics à caractère industriel et commercial répondent à une logique distincte.

En effet, l'article 1 de la loi n° 2020-627 définit l'EPIC comme tout établissement public qui remplit des missions de service public spécialisées à caractère industriel ou commercial dont les ressources résultent principalement des redevances perçues sur les usagers. Le critère financier est ici inversé, car les ressources des EPIC sont principalement internes. Elles procèdent de l'activité de l'établissement et des recettes tirées des prestations fournies aux usagers. En ce sens, l'article 56 de la même loi dispose que les ressources propres des EPIC « *doivent couvrir au moins 60% de leurs budgets* ». Une telle exigence légale nous semble bien davantage conceptuelle que pratique.

Nul n'ignore ni ne mésestime les profonds particularismes des EPIC par rapport à l'idéal type de l'EPIC voulu par le législateur. En effet, il existe des EPIC qui n'arrivent même pas à mobiliser 10% de leur budget[52]. Dès lors, tout dépend de la plasticité reconnue à la notion d'EPIC. L'on devrait retenir que l'EPIC est un établissement d'un genre tout à fait spécifique – étant entendu qu'il doit couvrir 60% de son budget – mais qu'une telle spécificité n'est pas, par elle-même, dirimante. Dit autrement, le constat de l'incapacité de certains EPIC à atteindre ce seuil d'autonomie financière ne saurait, à lui seul, constituer un obstacle dirimant à leur qualification. Cette catégorisation binaire est complétée par des lois sectorielles d'application qui y créent des sous-catégories d'EPN.

Il en va ainsi de la loi n° 2019-678 portant réforme hospitalière[53] qui crée l'établissement public hospitalier (EPH). Quelle que soit leur forme (centres hospitaliers universitaires, instituts

[50] Article 1 de la loi de 2020.
[51] Richard Abel MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance: a study in Public Economy*, New York, McGraw Hill, 1959, 627p.
[52] Les ratios les plus bas sont notés au niveau de l'Office Ivoirien des Parcs et Réserves (OIPR) (5,6%), de l'Office National du Cinéma de Côte d'Ivoire (ONACCI) (0%) et de Côte d'Ivoire Tourisme (CIT) (0%) (cf. Ministère des Finances et du Budget, *Communication en Conseil des ministres relatives à la situation d'exécution budgétaire des établissements publics nationaux et structures assimilées à fin juin 2024*, p. 2).
[53] *JO* n° 83 du 17 octobre 2019, p. 1029.

hospitaliers spécialisés, centres hospitaliers régionaux, hôpitaux généraux et hôpitaux spécialisés)[54], les EPH relèvent soit de la catégorie des établissements publics à caractère administratif (EPA) soit de celle des EPIC. À ce jour, les neuf EPH existants sont tous des EPA. Il en va de même avec l'ordonnance n° 2016-541 du 20 juillet 2016[55] qui crée les agences d'exécution. La particularité de ces agences réside dans leur attachement à la notion de performance[56]. Si l'article 2 de cette ordonnance permet de les soumettre aux règles de la comptabilité privée ou à celles de la comptabilité publique, il n'en demeure pas moins qu'en pratique la tendance est à la création d'agences soumises aux règles de la comptabilité privée[57]. Les agences d'exécution traduisent ainsi la volonté d'introduire, dans les EPN, les méthodes d'efficience et de recherche de performance issues du *New Public Management*. Ainsi, si l'on veut faire échapper un établissement public au contrôle étroit et aux contraintes de la comptabilité publique pour faciliter sa gestion financière, on choisira la formule d'agence d'exécution.

La diversité de ces catégories et sous-catégories révèle que la classification des établissements publics est tributaire de l'importance du concours financier de l'État et de la place des ressources propres de chaque EPN. Elle confirme aussi l'existence d'un dualisme entre régime strict de droit public financier et régimes dérogatoires d'inspiration privée. Ainsi, l'origine des ressources permet à la fois de situer le niveau de dépendance financière de l'établissement public à l'État et de déterminer si le budget de l'établissement est « *dépersonnalisé par celui de l'État* »[58] ou s'il constitue, au contraire, un patrimoine financier propre. C'est pourquoi, la coordination des tutelles est assurée par le ministre chargé du Budget.

2. La coordination des tutelles par le ministre chargé du Budget

La tutelle est l'une des notions qui occupent une place centrale dans les relations entre l'État et les autres personnes publiques. Elle a permis l'articulation des relations nouvelles entre

[54] Articles 53 et s.
[55] *JO* n° spéc. du 21 septembre 2016, p. 97. Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2016-991 du 14 novembre 2016 (*JO* n° 104 du 29 décembre 2016, p. 1574).
[56] Kolotiolobafolo Alama SILUÉ, « Les agences d'exécution dans le renouveau du service public ivoirien », *RISJPO*, 2025, p. 290-315 ; Mass NIANG, *Les agences d'exécution et la modernisation de l'État*, Paris, L'Harmattan, 2017, 286p.
[57] Voir : Agence pour le Développement de la filière Riz (article 22 du décret n° 2018-10 du 10 janvier 2018, *JO* du 19 mars 2018, p. 281), Agence foncière rurale (article 22 du décret n° 2016-590 du 3 août 2016, *JO* n° 77 du 26 septembre 2016, p. 1185), Agence Côte d'Ivoire Export (article 22 du décret n° 2022-123 du 23 février 2022, *JO* n° 96 du 01 décembre 2022, p. 1439), Office National de l'État Civil et de l'Identification (article 22 du décret n° 2019-458 du 22 mai 2019, *JO* n° 56 du 15 juillet, p. 701).
[58] Lionel Pierre GUÉSSÉLÉ ISSÉMÉ, « Le régime financier des organes constitutionnels dans les États d'Afrique noire francophone », *RIDC*, vol. 73, 2021, n° 2, p. 388.

l'État et les autres personnes publiques, d'une part, et entre celles-ci, d'autre part[59]. La tutelle peut faire l'objet d'une double définition : une définition organique et une définition matérielle.

Sous l'approche organique, la tutelle renvoie à une personne publique chargée d'exercer un contrôle sur des personnes administratives décentralisées. On parlera alors d'autorité de tutelle[60]. C'est le cas notamment du préfet ou du ministre. Dans son sens matériel, la tutelle correspond à l'ensemble des contrôles exercés par une personne publique sur des organismes publics, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. On parlera alors de tutelle sur les communes et régions ou encore de tutelle sur les établissements publics.

S'agissant des établissements publics, la tutelle s'exerce dans les cas limitativement énumérés par la loi de 2020. Mais à y voir de près, ce contrôle s'applique à l'ensemble des aspects de la gestion de l'établissement. Il en va ainsi de l'attribution des ressources, du contrôle de la gouvernance ou de la définition des orientations stratégiques de l'établissement. À ce titre, la tutelle est « *toute capacité d'orientation d'une personne publique sur une autre* »[61]. C'est l'organisation de cette capacité d'orientation que la loi n° 2020-627 vient préciser. L'innovation réside dans la précision du contenu de la coordination des tutelles.

Aux termes de l'article 5 de la loi précitée, chaque établissement public national « *est placé sous la tutelle économique et financière du ministre chargé du Budget et sous la tutelle administrative et technique du ministre chargé du département dont relève l'activité principale de l'établissement* ». Cette organisation rompt avec le dispositif antérieur. Sous l'empire de la loi n° 98-388 du 2 juillet 1998, chaque EPN était placé sous la tutelle économique et financière du ministre chargé de l'Économie et des Finances[62]. L'expression tutelle n'apparaissait pas, cependant, dans la loi n° 80-1070 du 13 septembre 1980. Cette anomalie sera corrigée par la loi de 2020. Cette loi réorganise l'exercice de la tutelle en faisant du ministre chargé du Budget l'autorité chargée de coordonner l'ensemble des actions relevant de la tutelle.

L'article 7 de cette loi dispose, à cet effet, que « *la coordination de l'ensemble des actions nécessaires à l'exercice de la tutelle administrative et technique et de la tutelle économique et financière est exercée par le ministre de la tutelle économique et financière* ». Cette prépondérance du ministre chargé de la tutelle économique et financière s'inscrit dans la

[59] Reine WAKOTE, « Principe de libre administration et tutelle implicite dans le cadre de la coopération locale », *in* Jean-Bernard AUBY, Olivier RENAUDIE (dir.), *Les nouveaux équilibres de l'action publique locale : retour sur 10 ans de réforme territoriale*, Paris, Berger-Levrault, 2019, p. 127.
[60] Ibrahim David SALAMI, *Droit administratif général*, *op. cit*., p. 201 et s.
[61] Jean-Claude DOUENCE, « Sur quelques idées reçues en droit des collectivités lo*cale*s », *in Mélanges en l'honneur du professeur Gérard MARCOU*, Paris, IRJS, 2017, p. 181.
[62] Article 6 de la loi de 1998.

conception classique de celui-ci comme « *le ministre de l'équilibre* »[63]. Il occupe un rôle principal autour duquel s'articule tout le mécanisme de la tutelle. « *Son œuvre est générale ou d'ensemble et en elle se "neutralise" les diverses forces, qui se régulent, se modèrent, se coordonnent sous sa direction* »[64]. La compétence financière constitue donc un instrument de coordination des actions administrative et technique.

En pratique, le ministre chargé de la tutelle économique et financière délègue cette compétence à la structure en charge du contrôle budgétaire sur les EPN, pour effectuer l'ensemble des opérations nécessaires pour un contrôle général sur l'établissement. Initialement, la structure en charge de ce contrôle était la Commission de suivi. Cette Commission, instaurée par la loi n° 98-388[65], n'a jamais été créée et n'a, par conséquent, jamais fonctionné. Les missions de la Commission étaient alors exercées par la Direction générale du Budget et des Finances par le biais de la Direction du Contrôle financier. Ce contrôle donne lieu à une communication en Conseil des ministres tous les six (6) mois sur la gouvernance dans les EPN par le ministre chargé du Budget.

La coordination des tutelles se manifeste notamment par une série d'actions limitativement énumérées par la loi, sans doute, afin de respecter l'autonomie des établissements publics. Il s'agit notamment de l'application, à tous les EPN, des dispositions législatives et règlementaires qui leur sont applicables et de la mise en harmonie de leur mode d'organisation et de fonctionnement avec lesdites dispositions. La coordination porte également sur la revue et l'évaluation des actes de gestion ainsi que du contrôle de la création, de la transformation, de la fusion ou de la succession des EPN. Elle se manifeste enfin par l'analyse et la formulation de propositions adaptées à la résolution des difficultés d'ordre général ou particulier posées, le cas échéant, par l'application des dispositions en vigueur[66].

La réforme consacre ainsi une conception de la tutelle qui ne se réduit pas à un contrôle *a posteriori*. Elle comporte aussi une dimension assistance-conseil. Pour le doyen René DÉGNI-SÉGUI, cette forme de tutelle, qui se traduit à la fois par une assistance en matériel, en

[63] Gaston JÈZE et Edgard ALLIX cités par Jean Perreau PRADIER, *L'équilibre budgétaire*, Paris, Domat-Montchrestien, 1934, p. 10. Voir aussi : Gaston JÈZE, « Le rôle du Ministre des finances dans une démocratie », RSLF, 1929, p. 5-24.
[64] Rafael BIELSA, *Derecho administrativo. Legislación administrativa argentina*, t. 3, Buenos Aires, Librería El Ateneo, 1947, 4e éd., p. 340 cité par Renaud BOURGET, « Le ministre des Finances selon Gaston JÈZE : États-Unis, Angleterre et Argentine », *Pouvoirs*, n° 168, 2019, p. 121.
[65] Article 9 de la loi de 1998.
[66] Article 8 de la loi de 2020.

personnel et en dotations financières, répond à l'objectif de développement économique que s'est fixé la Côte d'Ivoire[67].

En confiant au ministre chargé du Budget la coordination de l'ensemble des actions nécessaires à l'exercice de la tutelle administrative et technique et de la tutelle économique et financière, la loi de 2020 renforce la prise en compte de la dimension financière dans la gouvernance des EPN. En plus de la clarification du cadre organique, la rénovation de la gouvernance a été rendue possible à travers la rationalisation de la gestion financière des EPN.

B. Une gestion financière rationalisée

La rationalisation de la gestion financière des EPN s'inscrit au cœur du nouveau cadre institué par la loi de 2020. Elle vise une gouvernance budgétaire plus rigoureuse et mieux structurée. Cette transformation s'opère par un double mouvement : la détermination des ressources et des dépenses de l'établissement (1) et la consécration des pouvoirs financiers de l'ordonnateur (2).

1. La détermination des ressources et des dépenses de l'établissement

« *La dépense publique est, avec la fiscalité, l'un des principaux instruments de l'action financière de l'État* »[68]. À ce titre, la détermination des ressources et des dépenses des établissements publics nationaux constitue un point essentiel de la réforme de 2020. La nouvelle nomenclature des ressources et des dépenses des EPN marque une véritable avancée par rapport à la situation antérieure en Côte d'Ivoire. En fait, l'architecture budgétaire réforme en profondeur la présentation du budget des établissements en procédant à une définition claire des ressources et dépenses de l'établissement.

Les établissements publics utilisent les ressources qui leur sont affectées. Selon l'article 55 de la loi de 2020, ces ressources sont constituées par des subventions du budget de l'État, des subventions d'organismes publics ou privés, nationaux ou internationaux ainsi que des dons et legs. Elles comprennent également le produit des cessions de leurs travaux et des revenus éventuels de leurs biens, fonds et valeurs, des produits de leurs biens meubles et immeubles aliénés, des redevances versées par les usagers et de toute autre ressource prévue par la loi. De manière générale, la contribution de l'État, constituée des subventions et des recettes fiscales

[67] René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général, L'organisation administrative*, *op. cit.*, p. 67 et s.
[68] Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 25e éd., 2026, n° 32.

affectées, représente 82,25% des ressources budgétaires des EPN[69]. La réforme détermine également la nature des dépenses de l'établissement public.

Reprenant presque intégralement l'article 11 de la loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances (LOLF), l'article 57 de la loi n° 2020-627 précise que les dépenses budgétaires des EPN comprennent les dépenses ordinaires et les dépenses en capital. Les premières sont constituées des dépenses en personnel, des dépenses d'acquisition de biens et services ainsi que des dépenses de transfert courant. Les secondes regroupent les dépenses d'investissement. Il s'agit donc de la consécration du principe de la spécialité au niveau des finances des EPN. Ce principe suppose une présentation des crédits budgétaires à un niveau de détail qui s'imposera en termes d'exécution[70]. Il existe donc « *un lien entre le crédit budgétaire et son objet, selon la nomenclature budgétaire* »[71].

Cette présentation inscrit les budgets des EPN dans la logique de la modernisation de la gouvernance budgétaire en Côte d'Ivoire. De même, cette nouvelle nomenclature des ressources et des dépenses des EPN obéit à un processus de planification, de mise en œuvre, de contrôle et de suivi des ressources et des charges qui nécessite une traçabilité claire et exhaustive des différentes opérations de recettes et de dépenses[72]. Par ailleurs, ces impératifs concourent à l'optimisation quantitative et qualitative des dépenses des EPN. Ils permettent de limiter la gabegie financière qui a entraîné la chute des entreprises du secteur public ivoirien dans les années 1980. En conséquence, afin de garantir une gestion saine de leurs finances, la réforme a procédé à une classification claire et nette des recettes et des dépenses des EPN.

Désormais, les administrations des EPN doivent expliquer et justifier comment elles prévoient d'utiliser chacun des crédits sollicités. Cette approche conduit à analyser chaque année de manière approfondie l'ensemble des dépenses des EPN. La situation prévisionnelle des dépenses par catégorie d'EPN donne des précisions sur la ventilation des dépenses au sein des EPN. L'exercice budgétaire 2024 est, en la matière, révélateur[73].

[69] DGTCP, *Rapport sur la gestion financière et comptable des établissements publics nationaux-exercice 2024*, p. 24.
[70] Nicaise MÉDÉ, *Finances publiques. Espace UEMOA/UMOA*, Dakar, L'Harmatthan, 2016, p. 199 et s. ; Badjo DJEKOURI, *Finances publiques*, Abidjan, Laberdpaf, 2025, p. 41 et s.
[71] Nicaise MÉDÉ, *Finances publiques. Espace UEMOA/UMOA, op. cit.*, p. 361.
[72] DGTCP, *Rapport annuel sur la gestion financière et comptable des établissements publics nationaux-exercice 2021*, p. 4.
[73] DGTCP, *Rapport sur la gestion financière et comptable des établissements publics nationaux*, 2024, p. 24.

NATURE	EPIC	EPA	EPN Assimilés	EPHN	TOTAL	Proportion par nature
Personnel	9 274 883 665	126 733 368 847	23 335 686 189	45 624 158 161	204 968 096 862	30,07%
Fonctionnement hors personnel	155 562 245 331	134 065 247 350	90 878 348 296	48 090 648 031	428 596 489 008	62,87%
Total fonctionnement	**164 837 128 996**	**260 798 616 197**	**114 214 034 485**	**93 714 806 192**	**633 564 585 870**	**92,94%**
Investissement	2 867 854 620	28 542 099 129	9 463 244 526	7 239 619 612	48 112 817 887	7,06%
TOTAL GÉNÉRAL	**167 704 983 616**	**289 340 715 326**	**123 677 279 011**	**100 954 425 804**	**681 677 403 757**	**100%**
Proportion par catégorie %	24,60%	42,45%	18,14%	14,81%	100%	

Il ressort du tableau que les dépenses de fonctionnement sont estimées à 92,94% du budget. Les parts des prévisions de dépenses d'investissement dans les prévisions globales de dépenses par catégorie sont de 7,06%. Et au titre du budget 2026, les dépenses de fonctionnement des EPN sont estimées à 673 669 180 124 Francs CFA sur un budget de 778 708 678 419 Francs CFA, soit 84,42%[74].

Cependant, en raison de leur vocation à créer de la richesse, la part des dépenses d'investissement des EPIC devrait être plus élevée que celles des autres catégories d'EPN. Cette situation peut être surmontée par la création des ressources propres au sein de tous les EPN. À cet effet, un pourcentage minimum de ressources propres doit être demandé à chaque catégorie d'EPN, bien entendu avec un accent particulier pour les EPIC. Ce pourcentage devra être respecté lors de l'élaboration du budget. Par ailleurs, cette détermination des ressources et des dépenses des établissements publics impose une consécration des pouvoirs financiers de l'ordonnateur.

2. La consécration des pouvoirs financiers de l'ordonnateur

Il n'est guère contestable que « *l'autonomie financière ne peut exister sans un certain pouvoir budgétaire* »[75] permettant à l'établissement de déterminer les conditions d'utilisation de ses ressources. La réforme s'oriente dans ce sens en consacrant les pouvoirs financiers de l'ordonnateur. En effet, avec la réforme des finances publiques, le « *problème de fond aujourd'hui n'est (…) pas directement financier, il est d'organiser et d'assumer la gouvernance*

[74] Annexe 6 (Budgets des établissements publics nationaux) de la loi de Finances n° 2025-987 du 19 décembre 2025 portant budget de l'État pour l'année 2026, p. 3.
[75] Lionel Pierre GUÉSSÉLÉ ISSÉMÉ, « Le régime financier des organes constitutionnels dans les États d'Afrique noire francophone », préc., p. 393.

d'un système complexe »[76]. De ce point de vue, l'enjeu fondamental est d'être capable d'assumer le défi de la complexité, d'interpréter, d'organiser et de piloter des phénomènes de plus en plus enchevêtrés. Cela nécessite de prendre appui sur un réseau de mutualisation des savoirs, des moyens et des acteurs[77]. Parmi les acteurs concernés, on pense immédiatement à l'ordonnateur, car il occupe une position centrale dans la gestion financière de l'établissement.

Au sens de l'article 1 de la loi n° 2020-627 du 14 août 2020, l'ordonnateur désigne « *toute personne physique, ayant la qualité de fonctionnaire, seule habilitée, sous sa responsabilité, à effectuer, ou à faire effectuer par délégation, les opérations nécessaires à l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des recettes et des dépenses d'un établissement public national* ». Cette définition mérite d'être nuancée au regard de la pratique, car les ordonnateurs ne sont plus exclusivement des fonctionnaires[78]. Il y a lieu de revoir cette définition en remplaçant le mot fonctionnaire par agent public. C'est cette dernière qui correspond le mieux à la situation actuelle, dans la mesure où elle regroupe en son sein les fonctionnaires en situation de droit public et les agents contractuels régis par le droit du travail.

Au-delà de cette précision terminologique, l'essentiel réside dans la place reconnue à l'ordonnateur dans la gouvernance financière de l'établissement. Le directeur de l'établissement public exerce les fonctions d'ordonnateur. Il est, à ce titre, le responsable du budget opérationnel de programme se rapportant à sa structure. Il s'engage également sur les objectifs opérationnels à atteindre[79]. L'ordonnateur est donc attaché à la logique de performance. Cependant, passer à une gestion financière par la performance implique pour un État de se plier à certaines exigences minimales[80]. Aux termes de la loi de 2020, au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'exercice en cours, le directeur prépare le projet de budget de l'exercice suivant et le soumet à l'examen du conseil de gestion, après avis formel du contrôleur budgétaire. Le conseil de gestion arrête le projet de budget qui s'équilibre en recettes et en dépenses[81]. L'ordonnateur est donc au cœur de la détermination des ressources et des dépenses de l'établissement.

[76] Michel BOUVIER, « Inventer un modèle systémique de gouvernance financière locale pour un monde complexe et incertain », *RFFP*, 2024, n° 166, p. 9.
[77] *Ibid*, p. 7.
[78] Pour l'année 2016, la juridiction financière a noté qu'environ 25% des directeurs d'EPN ne sont pas des fonctionnaires (Chambre des comptes de la Cour suprême, *La Chambre des comptes et le contrôle des établissements publics nationaux*, Yamoussoukro, séminaire des 23 et 24 mai 2016).
[79] Article 14 de la loi de 2020.
[80] Nicaise MÉDÉ, « L'Afrique francophone noire saisie par la fièvre de la performance », préc., p. 353.
[81] Article 19 de la loi de 2020.

Depuis la loi de 1980, le budget des établissements publics nationaux est voté par le Parlement en même temps que la loi des Finances de l'année. Cette évolution a consacré l'intégration des finances des établissements publics dans le budget général de l'État[82]. Auparavant, le budget de chaque établissement était arrêté par son Conseil d'administration et était ensuite simplement soumis à l'approbation du ministre chargé du Budget. Dans ces conditions, une masse considérable de dépenses publiques échappait totalement au contrôle des parlementaires. Toutefois, si la plupart des ressources des établissements publics proviennent de l'État ou des taxes parafiscales, il est donc normal que « *les ressources et les charges de ces établissements soient portées au moins à la connaissance des représentants des contribuables, même si leur pouvoir de modifier le budget est en fait extrêmement réduit* »[83].

Par ailleurs, la consécration des pouvoirs financiers de l'ordonnateur s'accompagne d'une exigence de suivi de l'exécution budgétaire. Il est fait obligation au conseil de gestion de vérifier périodiquement, et au moins une fois par trimestre, que le budget s'exécute en équilibre. À cette fin, le directeur soumet audit conseil un état trimestriel d'exécution, visé par l'agent comptable et le contrôleur budgétaire[84]. Le pouvoir financier de l'ordonnateur fait également l'objet d'un contrôle interne à l'EPN. Dans les trois (3) mois suivant la clôture de l'exercice budgétaire, l'agent comptable produit le compte financier et le transmet au directeur, pour visa. Dans ce même délai, le directeur établit un rapport de gestion de l'établissement. Le compte financier visé est transmis en copie au contrôleur budgétaire, accompagné du rapport de gestion du directeur. Au vu de ces deux documents, le contrôleur budgétaire établit un rapport de contrôle budgétaire. Ce rapport porte aussi bien sur l'exécution du budget que sur la gestion administrative de l'établissement. Enfin, au plus tard huit (08) jours après l'expiration du délai de trois (3) mois, le directeur transmet au conseil de gestion les documents pour analyse[85].

Sur ce point, au plus tard avant la fin du quatrième mois suivant la clôture de l'exercice, le conseil de gestion vérifie l'exactitude et la régularité formelle du compte financier produit par l'agent comptable. Et, dans les huit (8) jours suivant la réunion du conseil de gestion appelé à statuer sur le compte financier, l'agent comptable transmet le compte financier au directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique, pour mise en état d'examen. À ce compte financier sont joints le rapport de gestion du directeur de l'établissement, le rapport du contrôleur budgétaire et les observations, le cas échéant, du conseil de gestion. Enfin, le compte

[82] Le budget des EPN figure à l'annexe 6 de la loi de finances portant budget de l'État pour une année civile.
[83] Christiane DJE BI DJE, préc., p. 58.
[84] Article 20 de la loi de 2020.
[85] Article 22 de la loi de 2020.

financier est transmis à la Cour des Comptes, au plus tard à la fin du sixième mois suivant la clôture de l'exercice[86]. La réforme organise ainsi une synergie d'actions entre les différents acteurs de la gestion financière des EPN.

Au total, en précisant les pouvoirs financiers de l'ordonnateur, le législateur a fait de ce dernier le décideur financier de l'établissement. Cette gouvernance, nécessaire à l'efficacité de l'action des établissements publics, doit cependant être encadrée par des mécanismes de contrôle pour prévenir les dérives et garantir l'utilisation optimale des fonds publics. De plus en plus, les citoyens sont sensibles au contrôle de l'utilisation des deniers publics et à son corollaire la responsabilisation des acteurs chargés de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses publiques. C'est pourquoi, la réforme a renforcé la responsabilité financière des acteurs budgétaires des établissements publics.

II. UNE RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE RENFORCÉE

Le mot « responsabilité » vise à la fois le pouvoir d'action (ou responsabilisation), l'obligation de rendre des comptes (ou redevabilité) et la possibilité d'être sanctionné en cas de manquement (la responsabilité au sens strict)[87]. Il s'agit d'un enjeu fondamental de l'État de droit[88]. Avec la réforme, l'on assiste à un renforcement de la responsabilité financière des acteurs budgétaires. En la matière, la réforme des EPN a admis la responsabilité personnelle des gestionnaires budgétaires[89] (A) et réorganisé le pouvoir de sanction (B).

A. L'affirmation de la responsabilité personnelle des acteurs budgétaires

Par acteurs budgétaires, il faut entendre « *tous ceux qui sont associés à la gestion budgétaire et investis d'une mission de réaliser notamment un objectif en disposant à cet effet, une liberté, une marge de manœuvre dans la gestion* »[90]. Il s'agit de l'ordonnateur, du contrôleur budgétaire et du comptable public. Sur cette question, la réforme a admis la responsabilité personnelle de l'ordonnateur (1) ainsi que celle des autres acteurs budgétaires (2).

---

[86] Article 23 de la loi de 2020.

[87] Djibrihina OUÉDRAOGO, « La responsabilité financière des gestionnaires publics au Burkina Faso », in Stéphanie DAMAREY (sous dir.), *Responsabilité financière des gestionnaires publics. Approches internationales*, Paris, Mare & Martin, avril 2023, p. 334 ; Catherine HIRSCH, « La responsabilité des gestionnaires publics », *Arch. phil. droit*, 2022, n° 63, p. 167.

[88] Ibrahim David SALAMI, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 303.

[89] Article 51 de la loi de 2020.

[90] Lamine KOTE, « Quelles responsabilités pour les gestionnaires dans la nouvelle gestion budgétaire », *in* Abdourahmane DIOUKHANÉ *et al.* (dir.), *La nouvelle gestion budgétaire dans l'espace UEMOA*, Dakar, CREDILA, 2018, p. 117-144.

1. La responsabilité personnelle de l'ordonnateur

Maillon essentiel dans la gestion des deniers publics[91], les ordonnateurs de recettes et de dépenses, par leurs fonctions d'engagement et d'ordonnancement, « *sont ceux dont les décisions financières ont le plus d'impact sur les finances publiques* »[92]. C'est pourquoi en cas de manquements constatés dans sa gestion, l'ordonnateur engage sa « *responsabilité disciplinaire, pénale, civile et financière* »[93]. Cette diversité de régimes de responsabilité de l'ordonnateur témoigne de l'importance de celle-ci dans le processus de modernisation de la gestion des finances publiques[94]. La réforme marque une évolution dans l'exigence de responsabilité de l'ordonnateur.

Avant 2020, les ordonnateurs étaient longtemps irresponsables, du moins en droit public financier. L'idée d'une responsabilité réparatrice des administrateurs se heurtait au principe prévalant en droit administratif français selon lequel la responsabilité administrative des fonctionnaires ne saurait être recherchée dans le cadre d'une faute de service[95]. Ce n'est qu'à partir de l'arrêt *Laruelle et Delville*[96] qu'a été admise la possibilité pour l'administration de se retourner, en cas de dommage, contre son agent responsable. Désormais et suivant la réforme des EPN, à l'occasion des manquements constatés dans sa gestion, le directeur engage sa responsabilité disciplinaire, pénale, civile et financière. L'ordonnateur devient, de ce fait, le sujet principal de la responsabilité financière publique.

La sanction disciplinaire[97] est, en principe, « *celle qui résulte de la commission d'une faute disciplinaire ou faute professionnelle* »[98]. Autrement dit, c'est la faute de l'agent qui

[91] Jean-Luc ENGOUTOU, Sylvie NGUECHE, Aimé Christel Mballa ELOUNDOU, « La responsabilité financière des ordonnateurs en droit public camerounais », *RFFP*, 2022, n° 157, p. 96.
[92] Nicaise MÉDÉ, *Finances publiques, Espace UEMOA/UMOA*, *op. cit.*, p. 342.
[93] Article 14 alinéa 2 de la loi de 2020. Sur la responsabilité des ordonnateurs lire : Yves Gabriel Djeya KAMDOM, *La responsabilité des ordonnateurs dans le système financier public contemporain : étude comparée des droits camerounais et français*, Thèse doctorat, Université de Lille, 2009, 601p.
[94] Odile TOGOLO, *Les fautes de gestion dans le secteur public au Cameroun*, Paris, éd. Mare & Martin, 2019, p. 289. Voir aussi : Jean-Christophe SAVINEAU, « La responsabilité budgétaire des ordonnateurs d'établissements publics nationaux : règle toujours nécessaire ou régime obsolète ? », *RFFP*, 2016, n° 133, p. 253-274.
[95] CE, 12 juillet 1907, *Ministre des Finances c. Nicolle*, *Rec*. 656, concl. ROMIEU.
[96] CE, ass., 28 juillet 1951, *Laruelle et Delville*, *Rec*. 464 ; *D*. 1951.620, note NGUYEN ; *JCP* 1951.II.6532, note J.J.R. ; *JCP* 1952.II.6734, note EISENMANN ; *RDP* 1951.1087, note WALINE ; *S*. 1952.3.25, note MATHIOT ; *S*. 1953.3.57, note MEURISSE ; *GAJA* n° 62.
[97] Articles 73 et 82 de la loi organique n° 2014-337 du 5 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, *JO* n° 7 spéc. du 6 juin 2014, p. 165.
[98] Martin BLÉOU, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, Abidjan, CNDJ, 2012, p. 29. Voir aussi : René DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général*, Abidjan, NEI-CEDA, t. 3, 4e éd., 2013, p. 104 ; Nicaise MÉDÉ, *Finances publiques. Espace UEMOA/UMOA*, *op. cit.*, p. 343 ; Pierre-Claver KOBO, « Le contrôle du juge sur la sanction disciplinaire », *La Tribune de la Chambre administrative*, n° 9, janvier 2018, p. 54-57 ; CSCA, 15 mars 1989, *NEA Gahou c. Ministère de la Fonction Publique*, arrêt n° 6.

l'expose à la mise en cause de sa responsabilité sur le plan disciplinaire[99]. Sur le terrain, la responsabilité disciplinaire des ordonnateurs des EPN est rarement sanctionnée, sauf dans des cas très graves comme des manquements à la probité et à l'intégrité[100]. En Côte d'Ivoire par exemple, des contrôles et audits ont permis de relever des dysfonctionnements ainsi que des problèmes de gouvernance et de gestion au sein de certains établissements. En conséquence, le chef de l'État a relevé de leurs fonctions respectives, le directeur général du Conseil Coton-Anacarde et le directeur général de la Radiodiffusion Télévision Ivoirienne[101]. Au Sénégal, un ordonnateur a vu sa responsabilité retenue pour avoir délivré un certificat de livraison en lieu et place de la réception d'une commission[102]. Au Gabon, la Cour des comptes a jugé que le fait d'établir un ordre de virement des fonds appartenant à une entité publique au profit d'un tiers, dépourvu de la qualité de comptable public, constitue une extraction irrégulière de deniers publics[103]. En outre, la responsabilité pénale de l'ordonnateur peut être également engagée.

En Côte d'Ivoire, le Procureur général près la Cour des comptes peut, si les faits sont susceptibles de constituer des crimes ou délits, informer le Procureur de la République compétent de l'infraction et le ministre dont relève l'intéressé[104]. En règle générale, les poursuites engagées au pénal pour des infractions budgétaires sont faites sur le fondement, non pas de la faute de gestion ou de ses actes constitutifs, mais sur celui du détournement de deniers publics[105]. Toutefois, la responsabilité pénale semble illusoire. Il en va de même de la responsabilité civile et financière. En fait, le cumul des fonctions politiques et administratives par certains ordonnateurs ou même la difficulté à sanctionner des agents proches de la sphère politique n'offrent pas un terreau fertile au renforcement de l'action en responsabilité[106].

---

[99] Pélagie THÉOUA-N'DRI, « La sanction disciplinaire des gestionnaires publics pour faute de gestion en Côte d'Ivoire », *RFFP*, 2022, n° 157, p. 22.

[100] Le défaut de suivi d'une subvention fait, par exemple, partie des fautes d'imprudence sanctionnées (CDBF, 22 février 2018, *Société d'investissement de la filière pêche de l'Archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon*).

[101] Communiqué du Conseil des ministres du 10 juillet 2024, p. 9.

[102] Cour de discipline budgétaire (Sénégal), arrêt n° 13 du 16 juillet 1980, inédit.

[103] Cour des comptes (Gabon), 12 janvier 2012, arrêt n° 14/11-12/CC/QC/GC, *Rec. (1994-2022)*, p. 41.

[104] Article 96 de la loi organique n° 2018-979 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, *JO* du 6 mars 2019, p. 15.

[105] Aboubacar Sidiki DIOMANDE, « La faute de gestion en Côte d'Ivoire : une répression cloisonnée », *RFFP*, 2022, n° 157, p. 72. Voir aussi : Djibrihina OUEDRAOGO, « Burkina Faso : la Cour des comptes continue de poser les premiers jalons du jugement des fautes de gestion », *Vénégré*, 2022, p. 1-59 ; Sedena AKONO ONGBA, « La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit camerounais », *RASJ*, 2014, n° 1, p. 249-287 ; Joseph Magloire NGANG, « L'autonomie de l'infraction financière et de l'infraction pénale dans la sanction des atteintes à la fortune publique en droit français et camerounais. Étude comparative sur la faute de gestion et le détournement de deniers publics », *RAFiP*, 2017, n° 2, p. 91-121.

[106] Pélagie THÉOUA-N'DRI, « La sanction disciplinaire des gestionnaires publics pour faute de gestion en Côte d'Ivoire », préc., p. 32. Voir aussi : Olivier VILLEMAGNE : « Responsabilités des comptables et des ordonnateurs : quel impact des pressions subies ? Vérité devant la CDBF, erreur en deçà ? », *AJDA*, 2015, p. 2069.

Par-delà toutes ces considérations, l'intérêt de la réforme réside dans l'articulation, autour de la gestion des deniers publics, de différents régimes de responsabilité. La responsabilité personnelle devient ainsi la contrepartie du pouvoir financier reconnu à l'ordonnateur. Désormais, l'autorité acquise par « *l'ordonnateur de par son statut, dans le domaine des dépenses publiques comme dans celui des recettes publiques, ne lui laisse pas la latitude d'un exercice délibéré* »[107]. Sa responsabilité personnelle peut être engagée, au même titre que celle des autres acteurs budgétaires.

2. La responsabilité personnelle des autres acteurs

Sur le plan financier, c'est l'article 51 de la loi n° 2020-627 du 14 août 2020 qui a admis la responsabilité personnelle des autres acteurs budgétaires que sont les contrôleurs budgétaires et les agents comptables. Pour l'essentiel, « *les contrôleurs budgétaires et les agents comptables sont personnellement responsables des opérations de gestion et de contrôle dont ils ont la charge* ». Cette disposition traduit un renforcement de la responsabilité des acteurs budgétaires dans les EPN. En effet, tous sont responsables.

Au sens de la loi de 2020, on entend par contrôleur budgétaire, toute personne physique, ayant qualité de fonctionnaire, seule habilitée, à contrôler l'exécution du budget de l'EPN tant en engagement, en liquidation qu'en ordonnancement en matière de dépenses et de recettes. L'agent comptable désigne, quant à lui, toute personne, ayant la qualité de fonctionnaire, seule habilitée, sous sa responsabilité, à effectuer ou à faire effectuer les opérations de recouvrement de recettes et de règlement de dépenses ordonnancées par l'ordonnateur[108]. La répartition de ces compétences traduit une exigence fondamentale dans la gestion financière publique : l'exécution des opérations budgétaires et financières des personnes publiques doit relever de la compétence d'agents publics qualifiés[109]. Il en résulte qu'en cas de faute dans leur gestion, leur responsabilité personnelle et pécuniaire est retenue.

Dans la tradition française, la responsabilité des gestionnaires publics était appréhendée initialement à travers un prisme civiliste. Par exemple, pour les comptables publics, il s'agit avant tout de rétablir la ligne de compte en cas de déficit, de combler les manquants en caisse[110].

[107] Pierrot SEGO, Pagnou SASSO, « Quels éléments constitutifs pour la faute de gestion ? », *RFFP*, 2022, n° 157, p. 40.
[108] Sur toutes ces définitions, voir l'article 1 de la loi de 2020.
[109] Pierrot SEGO, Pagnou SASSO, préc., p. 39. Voir aussi l'arrêté n° 230/MEF/DGTCP du 17 mai 2023 portant organisation, fonctionnement et attributions des agences comptables auprès des établissements publics nationaux.
[110] Catherine HIRSCH, « La responsabilité des gestionnaires publics », préc., p. 178.

De ce point de vue, la responsabilité pécuniaire en droit budgétaire est celle qui a pour objet principal la réparation d'une situation qui porte atteinte aux finances des personnes publiques.

Par ailleurs, il ne serait pas malencontreux d'affirmer que les contrôleurs budgétaires et les agents comptables encourent également une responsabilité pénale, disciplinaire et civile. Plus précisément, le détournement de deniers publics constitue une infraction pénale. De même, l'exemple du pénal montre qu'un système répressif peut également comporter un volet civil, à titre accessoire[111]. Enfin, il est de principe que toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire[112]. En conséquence, comme en France depuis l'ordonnance de 2022[113], on assiste à une uniformisation des régimes de responsabilités des gestionnaires publics dans les EPN.

Le droit comparé nous fournit des illustrations de responsabilité personnelle de l'agent comptable et du contrôleur budgétaire. Ainsi, au Sénégal, la responsabilité personnelle d'un comptable a été retenue pour avoir exécuté, liquidé et payé des marchés, avant leur approbation par la Commission des contrats[114]. Il en va de même du fait de fixer le prix d'achat d'une fourniture à 40 fois supérieur au prix moyen en cours sur le marché[115]. Ces exemples mettent en évidence que l'exercice des compétences financières s'accompagne de l'obligation d'en assumer les conséquences.

Cependant, cette efficacité du régime de responsabilité des contrôleurs budgétaires et des agents comptables dépend davantage de la qualité, de l'objectivité des contrôles que de leur nombre. Si les contrôles classiques de conformité légale des dépenses publiques demeurent indispensables, notamment pour éviter les détournements de fonds, ils sont insuffisants. L'appréciation des résultats par rapport aux objectifs fixés à l'établissement et aux moyens mis à sa disposition est tout aussi indispensable. Ce dernier type de contrôle suppose un personnel très qualifié, et c'est finalement sur la compétence et l'indépendance des contrôleurs que repose la valeur du système[116].

---

[111] *Ibid.*, p. 179.
[112] Article 99 de la loi n° 2023-892 du 23 novembre 2023 portant Statut général de la Fonction publique, *JO* n° 2 du 4 janvier 2024, p. 37. Voir aussi l'arrêté n° 4792/MFPRA/CD du 10 mai 2012 du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative portant révocation de Nazoloma Amara COULIBALY, agent comptable au Centre National de Transfusion Sanguine.
[113] Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, *JORF* du 24 mars 2022, texte 4 sur 109.
[114] Cour de discipline budgétaire (Sénégal), arrêt n° 1 du 18 avril 1979, inédit.
[115] Chambre de discipline financière (Sénégal), arrêt n° 2 du 30 mars 2006, inédit.
[116] Christiane DJE BI DJE, préc., p. 62.

En somme, la pluralité de régimes de responsabilité prévue par la réforme est « *une bonne illustration de la diversité des filières d'encadrement juridique de l'activité des agents publics* »[117]. Au-delà de l'efficacité recherchée dans l'accomplissement par les gestionnaires publics de leur mission, il y a, en amont, la préservation des intérêts de la personne morale auprès de laquelle officie l'agent public[118]. En la matière, les discours politiques et les nouveaux textes financiers font l'éloge de la responsabilisation des gestionnaires publics[119]. Au demeurant, le renforcement de la gouvernance financière par l'intermédiaire de la responsabilité personnelle contribue à l'introduction d'un contrôle dans une conception anglo-saxonne qui a plus pour finalité de diriger l'action des établissements publics que d'opérer une simple vérification. Ce contrôle doit aboutir à la sanction du gestionnaire budgétaire, en cas de faute de gestion. Sur ce point, la réforme a réorganisé le pouvoir de sanction.

B. La réorganisation du pouvoir de sanction

Les sanctions sont le prolongement indissociable de l'admission de la responsabilité personnelle des acteurs budgétaires. En effet, les gestionnaires publics doivent « *gérer les finances en bon père de famille responsable* »[120]. C'est pourquoi le droit positif admet que des sanctions puissent leur être infligées en cas de fautes de gestion. S'agissant des EPN, la réforme a réorganisé le pouvoir de sanction en consacrant la compétence du juge des comptes pour prononcer des sanctions (1) et le dessaisissement du conseil de gestion (2).

1. La compétence du juge des comptes pour prononcer des sanctions

Sans prendre pour négligeable l'action des autres organes de contrôle, il faut admettre que le contrôle du juge financier demeure la poutre maîtresse pour assurer la force de la loi dans la gestion des deniers publics[121]. Il est la clé de voûte et la condition de réalisation de l'État de

[117] Nicaise MÉDÉ, « Rapport introductif : La juridiction financière d'hier à demain et… après demain », *in Actes du Colloque international sur le thème : Le contrôle des finances publiques dans les pays membres de l'UEMOA : Quelle contribution pour la juridiction financière ?, Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, 2011, n° 24, p. 10.
[118] Pierrot SEGO, Pagnou SASSO, préc., p. 44.
[119] Pélagie THÉOUA-N'DRI, « La sanction disciplinaire des gestionnaires publics pour faute de gestion en Côte d'Ivoire », préc., p. 24.
[120] Loïc PHILIP, « Principes budgétaires », *in* Gilbert ORSONI (dir.), *Finances publiques, Dictionnaire encyclopédique*, *op. cit.*, p. 704.
[121] Sylvestre Honoré NNANGA, « La protection juridictionnelle des finances publiques africaines », *Revue Africaine de Sciences Juridiques*, vol. 6, 2009, n° 1, p. 211-228.

droit. Cela est d'autant plus vrai dans la mesure où le contrôle juridictionnel est un vecteur de la bonne et transparente gestion des finances publiques[122].

C'est pourquoi la loi donne compétence expresse au juge des comptes pour infliger des sanctions aux gestionnaires des établissements publics « *en raison des fautes de gestion* »[123]. On rejoint ainsi Maurice HAURIOU, qui faisait du jugement des comptes la police de la comptabilité. Il expliquait que « *si la police de la comptabilité ne s'appliquait qu'aux comptables en titre, l'emploi des deniers publics échapperait en grande partie à cette police, car ils seraient fréquemment maniés en dehors des comptables* »[124]. C'est donc la protection des intérêts financiers publics qui justifie la compétence de contrôle de la Cour des comptes[125].

La faute de gestion que le juge financier est appelé à sanctionner est définie comme « *toute atteinte aux lois et règlements régissant les finances publiques ou toute atteinte à toute loi et à un règlement particulier régissant les autres organismes sous contrôle de la Cour des comptes* »[126]. La loi, dans cette disposition, doit être entendue au sens large, c'est-à-dire prenant en compte les textes et la jurisprudence. C'est pourquoi, les fautes de gestion sont considérées, à juste titre, comme « *celles que désignent comme telles les textes et la jurisprudence* »[127]. Elles renvoient donc à la « *discipline financière* »[128]. La compétence du juge des comptes pour prononcer des sanctions assure que le contrôle soit suivi d'effets réels. En effet, sans la sanction, les mécanismes de responsabilité resteraient inefficaces. Ainsi, la sanction contribue à faire du respect de la réglementation financière un impératif dans la gestion des EPN.

Certes, la jurisprudence financière, dans l'espace géographique ouest africain francophone, est bien aussi rare que la pluie dans le désert du Sahara[129]. Cependant, il existe quelques arrêts des juridictions financières dans le cadre de la répression de la faute commise par les gestionnaires publics[130]. Ainsi, la Cour des comptes de Côte d'Ivoire aurait condamné,

---

[122] Gérard PEKASSA NDAM, André AKONO OLINGA, Sandrine Batia EKASSI, « L'enjeu de l'élargissement de la compétence matérielle du juge des comptes par la faute de gestion en Afrique centrale : le cas du Cameroun », *RFFP*, 2022, n° 165, p. 76.
[123] Article 51 de la loi de 2020.
[124] Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, *op. cit.*, p. 744.
[125] Stéphanie FLIZOT, « L'ordre public financier », *Revue du droit public*, 2017, n° 6, p. 1693.
[126] Article 90 de la loi organique n° 2018-979 du 27 décembre 2018 relative à la Cour des comptes précitée. Voir également l'article 88 (1) de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques du Cameroun.
[127] Odile TOGOLO, *Les fautes de gestion dans le secteur public au Cameroun*, *op. cit.*, p. 21.
[128] Abdourahmane DIOUKHANÉ, *Les juridictions financières dans l'UEMOA : La Cour des comptes du Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 97.
[129] Nicaise MÉDÉ, « Faute de gestion et gestion de la faute en Afrique de l'Ouest francophone : comment préserver la sécurité juridique des justiciables », *RFFP*, 2022, n° 157, p. 12.
[130] Salif YONABA, *Études de droit public financier burkinabè : Questions d'hier, d'aujourd'hui et de demain… en quête de réponses*, Ouagadougou, éd. Sankofa et Gurli éditions, 2020, p. 365.

le 10 février 2021, le directeur général de l'Agence de Gestion et de Développement des Infrastructures Industrielles (AGEDI) à rembourser la somme de trois (3) milliards de francs CFA pour dépenses non justifiées[131].

De même, au Niger, est punissable l'absence de corrélation entre les activités du CROU-UDDK de Maradi et les autorisations budgétaires[132]. C'est le cas aussi de l'ordonnateur qui, en situation administrative de détachement, cumule son salaire de directeur général avec son salaire de professeur des lycées et collèges, en violation des dispositions légales[133]. De plus, constitue également un avantage injustifié, l'octroi au directeur général par son conseil d'administration de 1000 litres d'indemnité de carburant au lieu des 350 litres autorisés conformément à la réglementation en vigueur[134]. La répression des fautes de gestion s'impose ainsi comme « *une manifestation de l'État gestionnaire* »[135].

Au total, la contribution des juridictions financières à la bonne gouvernance des États africains[136] est plus qu'une réalité vivante surtout dans les établissements publics. Afin de garantir dans lesdits établissements l'objectif à valeur constitutionnelle de bon emploi des deniers publics[137], le juge financier s'emploie à sanctionner les fautes de gestion. Cependant, en Côte d'Ivoire, il faut mettre fin à cette tradition de huis clos et publier les arrêts de la Cour des comptes en matière de fautes de gestion. À défaut, la réforme de la juridiction financière demeure inachevée[138]. S'il est établi que le juge des comptes peut infliger des sanctions aux acteurs budgétaires des EPN pour faute de gestion, ce n'est plus le cas pour le conseil de gestion. Ce dernier s'en trouve dessaisi.

2. Le dessaisissement du conseil de gestion

Dans les EPN, le conseil de gestion a été institué par la loi n° 98-388, en remplacement de la Commission consultative de gestion prévue par la loi n° 80-1070[139]. Cet organe a été reconduit dans la loi n° 2020-627 du 14 août 2020. Selon l'article 9 de la nouvelle loi, chaque

[131] Voir Aboubacar Sidiki DIOMANDE, préc., p. 69 et s.
[132] Cour des comptes (Niger), *Rapport général public*, 2022, p. 70.
[133] Cour des comptes (Sénégal), arrêt n° 02/2020 du 23 juillet 2020.
[134] Cour des comptes (Sénégal), arrêt n° 01/2020 du 16 janvier 2020.
[135] Francis FABRE *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Paris, Dalloz, 7e éd., 2019, p. 212.
[136] Nicaise MÉDÉ, « Contribution des juridictions financières à la bonne gouvernance des États africains », *Les Cahiers de l'AA-HJF*, 11e publication, 2010, p. 181-195.
[137] Cons. const., 28 décembre 2006, n° 2006-545 DC.
[138] Djibrihina OUÉDRAOGO, « La réforme inachevée de la juridiction financière ivoirienne. A propos de la loi organique n° 2015-494 du 7 juillet 2015 sur la Cour des comptes », *Mélanges Michel BOUVIER*, Dakar, L'Harmattan, 2019, p. 215-245.
[139] La commission consultative de gestion a remplacé les anciens conseils d'administration ou conseil de gérance des EPN.

établissement public national est placé sous le contrôle et l'autorité d'un conseil de gestion. Le conseil de gestion devient, de ce fait, l'organe de décision de l'établissement public.

À la différence de la loi n° 80-1070 précitée qui prescrivait que la commission consultative de gestion est composée de trois (3) membres au moins et huit (8) au plus, la loi de 2020 n'a pas fixé de limite quant au nombre de membres des conseils de gestion. Elle énonce, cependant, que le conseil de gestion est composé de membres de droit et de membres nommés. En règle générale, les membres de droit sont l'ordonnateur, l'agent comptable et le contrôleur budgétaire[140]. En font partie obligatoirement, au titre des membres nommés, le ou les ministres chargés du département dont relève l'activité de l'établissement et les ministres chargés des Finances et du budget, ou leurs représentants. Les autres membres nommés sont choisis en raison de leurs compétences particulières ou pour représenter certaines catégories socio-professionnelles[141].

Afin de limiter l'absentéisme que connaissaient certains établissements publics, la réforme, tout en reconnaissant la gratuité des fonctions, a prévu que les membres du conseil de gestion perçoivent des jetons de présence à chaque réunion statutaire[142]. Toutefois, cette rémunération pourrait donner lieu à des abus, si elle n'est rigoureusement encadrée. C'est pourquoi en pratique, alors que certains textes limitent les réunions statutaires à cinq[143], d'autres textes n'en limitent pas le nombre[144]. Il y a donc un risque d'utilisation des deniers publics à des fins personnelles.

Sous l'empire de la loi n° 98-388, le conseil de gestion pouvait prononcer des sanctions contre l'agent comptable et le contrôleur budgétaire[145]. Avec la loi n° 2020-627, ce pouvoir n'est plus reconnu au conseil de gestion. L'article 52 de cette loi dispose que le conseil peut, par une délibération motivée, proposer, aux ministres de tutelle, la prise de mesures conservatoires à l'encontre de l'ordonnateur, du contrôleur budgétaire et de l'agent comptable,

[140] Article 8 du décret n° 2024-959 du 30 octobre 2024 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Centre National des Arts et de la Culture, *JO* n° 06 du 20 janvier 2025, p. 138 ; article 8 du décret n° 2024-961 du 30 octobre 2024 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'Office Ivoirien du Patrimoine Culturel, *JO* n° 14 du 17 février 2025, p. 386.
[141] L'article 8 du décret n° 2024-962 du 30 octobre 2024 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Palais de la Culture Bernard BINLIN-DADIE (*JO* n° 14 du 17 février 2025, p. 390) prévoit, au titre des membres nommés, un représentant des artistes.
[142] Article 10 de la loi de 2020.
[143] Article 14 du décret n° 2024-960 du 30 octobre 2024 relatif à la Commission Nationale de la Francophonie, *JO* n° 06 du 20 janvier 2025, p. 142 ; article 12 du décret n° 2024-962 du 30 octobre 2024 précité.
[144] Décret n° 2023-57 du 01 février 2023 relatif à l'Institut national de Formation judiciaire, *JO* n° 46 du 08 juin 2023, p. 862 ; décret n° 2023-766 du 28 septembre 2023 relatif à l'École Nationale d'Administration, *JO* n° 30 du 11 avril 2024, p. 926.
[145] Article 50.

en cas d'anomalies constatées dans la gestion de l'établissement. La loi de 2020 réaménage ainsi les conditions d'intervention du conseil de gestion dans le fonctionnement financier de l'établissement public.

Même si la loi peut apparaître comme « *une limite (…) pour ne pas dire, une entrave ou une gêne à son action* »[146], le conseil de gestion doit s'en accommoder. Il s'agit en réalité d'éviter les situations où des gestionnaires budgétaires pourraient être frappés de multiples sanctions provenant de diverses autorités. Ainsi, en cas d'anomalies constatées dans la gestion de l'ordonnateur, le conseil de gestion propose des sanctions au ministre chargé de la tutelle administrative et technique dans la mesure où ce dernier a été nommé sur proposition dudit ministre. En revanche, en vertu du parallélisme des formes, le conseil de gestion ne pourra proposer des sanctions qu'au ministre chargé du Budget, en ce qui concerne le contrôleur budgétaire pour les irrégularités constatées dans sa gestion, et au ministre chargé des Finances, en ce qui concerne l'agent comptable. La réforme opère, sur le plan financier, une mutation des compétences du conseil de gestion.

L'enjeu de cette mutation se trouve dans la recherche d'un équilibre entre la rationalisation du pouvoir de sanction et l'effectivité de la responsabilité financière. D'une part, le dessaisissement du conseil de gestion vise à prévenir les risques de cumul de sanctions en vertu du principe *non bis in idem*, tout en préservant l'exercice de la tutelle. D'autre part, il s'agit de garantir que la responsabilité financière trouve sa concrétisation dans la sanction juridictionnelle. En effet, lorsque le gestionnaire mis en cause bénéficie d'une proximité politique avec le parti au pouvoir et avec les autorités dont dépend le pouvoir de sanction, le risque d'une absence de sanction ne peut être ignoré. La sanction juridictionnelle apparaît, dès lors, comme la garantie essentielle contre le risque d'absence de sanction. Elle permet enfin d'éviter que ce faux-semblant ne se transforme pas en un mécanisme d'accompagnement, voire d'encouragement au détournement de deniers publics.

En somme, il revient au conseil de gestion une fonction de surveillance et de proposition ; aux autorités de tutelle, la prise de mesures conservatoires et au juge financier, le prononcé de la sanction juridictionnelle. La responsabilité financière des acteurs budgétaires se trouve ainsi renforcée.

[146] Charles EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1982, p. 113.

Conclusion

En définitive, l'analyse des aspects financiers de la réforme des établissements publics en Côte d'Ivoire met en évidence la volonté du législateur de rénover le cadre juridique de leur gestion financière. À travers la loi n° 2020-627 du 14 août 2020, le législateur entend ainsi favoriser une amélioration de la gestion et de la performance des établissements publics, fondée sur un meilleur suivi de leurs activités et de leurs résultats, une meilleure maîtrise des contraintes d'ordre financier ainsi qu'une responsabilisation accrue de leurs dirigeants[147]. De ce point de vue, la réforme peut être appréhendée comme une réforme financière. Elle participe même à la modernisation des finances publiques dans l'État.

Toutefois, si les orientations retenues dans cette nouvelle architecture juridique apparaissent pertinentes au regard des exigences contemporaines de bonne gouvernance, leur efficacité reste tributaire de leur mise en œuvre effective. En effet, tous les EPN ne se sont pas encore conformés aux dispositions de la loi du 14 août 2020, comme le prévoit l'article 60 de la même loi. La mise en conformité des EPN avec la nouvelle loi est donc l'enjeu majeur aujourd'hui. Ainsi, on pourra en finir avec les faux-semblants de la responsabilité financière des gestionnaires publics[148].

[147] Sur ces aspects lire : Patrick Edgard ABANE ENGOLO, « Pour un ordre juridictionnel financier », *in* Nicaise MÉDÉ (dir.), *Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, Dakar, L'Harmattan, 2019, p. 322-323.
[148] Bernard ADANS, « Ordonnateurs et comptables publics : en finir avec vingt ans de faux-semblants », *Gestion & finances publiques*, 2024, n° 3, p. 44-47.