

# LA LOI DE REGLEMENT AU SENEGAL

Par *Mareme Pouye HANNE<sup>1</sup>*

## INTRODUCTION

*« Un budget réglé 10 ans après la réalisation de ses recettes et de ses dépenses n'est qu'un passe-temps inoffensif, seuls les savants peuvent y prendre plaisir mais autant s'intéresser à quelque tombeau mégalithique<sup>2</sup>. ».*

Cette assertion rend à première vue, dénuée de toute importance, du moins de tout intérêt, toute entreprise de réflexion en matière de contrôle a posteriori de la loi de finances. Cela se justifie aisément dans la mesure où ce contrôle ne s'effectue qu'assez tardivement d'ailleurs avec des acteurs habitués aux récurrentes et très lourdes « lenteurs administratives ». Mais ne serait-ce pas là une « condamnation » trop hâtive ou même péjorative du contrôle parlementaire a posteriori qualifié par certains de « posthume »<sup>3</sup>? Il reste tout de même de la place pour la science. En effet, à l'heure où beaucoup de thèmes de recherche sont axés sur le budget de l'Etat ou des Collectivités Locales avec comme piste de réflexion la préparation, le vote, l'exécution ou encore le contrôle a priori entre autres, le contrôle a posteriori devrait pouvoir être d'actualité et faire l'objet d'une plus grande considération scientifique<sup>4</sup>.

1 DOCTORANT EN DROIT PUBLIC, UGB, SAINT LOUIS, SENEGAL.

2 MUZELLEC (Raymond.), « *Un exemple de contrôle parlementaire a postérieur : la loi de règlement* », Revue des Sciences Financières, 1973, p.67.

3 Les Italiens ont trouvé ce mot assez cocasse pour qualifier ce contrôle.

4 Il faut noter à ce titre que l'étude des finances publiques occupe encore une place assez marginale dans la doctrine en raison du nombre réduit des spécialistes, mais aussi à cause de la faiblesse de la publication des chercheurs dans le domaine financier. Les études restent limitées à quelques thèses et les ouvrages existent certes mais leur nombre est très limité. On peut citer le cas de : AKUE (Adovi Sègbéaya) : « *Finances publiques et politiques de protection de l'environnement dans les pays d'Afrique de l'Ouest* », Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2003; BALDE (Abdoulaye) : « *Le contrôle des finances publiques au Sénégal* », Faculté de droit de Perpignan, 1996; BASSOU (Oukdim) : « *Le contrôle des finances publiques au Maroc* », Université d'Aix en Provence, 1990.; DIARRA(Eloi) : « *Les aspects financiers de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest* », Université de Paris 2, 1982; DIEYE (Mohamed) : « *La fiscalité des revenus des valeurs mobilières dans les pays de l'Union monétaire et économique de l'Afrique de l'Ouest : impact sur le fonctionnement du marché financier régional* », Université Jean Moulin Lyon 3, 2002; EL KACEMI (Mouhamed) : « *La loi de finances au Maroc* », Université de Paris 2, 1997; FALL (Abdoul Hamid) : « *Contribution à une réflexion sur la fiscalité de développement au Sénégal* », Université des Sciences sociales de Toulouse 1, 2001; FALL (Mouhammet) : « *Essai sur l'équilibre budgétaire au Sénégal* », Faculté des sciences juridiques et politiques de Dakar, 2002; FOTSING (Jean-Baptiste) : « *Le pouvoir fiscal en Afrique, essai sur la légitimité fiscale dans les États d'Afrique noire francophone* », Université de Paris 1, 1994, édit. LGDJ, 1995; KOUÉVI (Amovi) : « *Les comptes spéciaux du trésor* », Paris, LGDJ, 2000; MAKALOU (Oumar) : « *Analyse de l'impact du budget sur le développement économique, l'exemple des pays de l'Afrique noire* », Paris,

Cela se justifie aisément au moment où, « les finances publiques africaines ne manquent pas de susciter des questions et il y'a de la place pour la recherche<sup>5</sup>».

En effet, puisque « c'est une maxime constante et reconnue généralement dans tous les pays du monde... <sup>6</sup>» que les finances publiques constituent, comme l'écrivait le Professeur Maurice HAURIOU, « l'élément le plus important de la chose publique », leur contrôle doit par ricochet être une fonction essentielle du Parlement qui se trouve être nonobstant quelques atténuations<sup>7</sup>, le véritable détenteur du pouvoir financier. Le contrôle du pouvoir par le Parlement devient dès lors, « inhérent au système démocratique parce qu'il lui permet de le modérer en vue d'éviter l'arbitraire et d'assurer la garantie des droits et libertés fondamentaux <sup>8</sup>». Le contrôle financier est plus que logique puisque, la représentation nationale, ayant accordé au gouvernement l'autorisation annuelle de recouvrer toutes les recettes nécessaires à la couverture de l'ensemble des dépenses publiques, se voit légitimée pour assurer la surveillance de la gestion du pouvoir exécutif allant de l'utilisation des autorisations budgétaires à l'organisation et au fonctionnement des services publics. Il en a toujours été ainsi car, « depuis qu'il y a des parlements, l'effort des représentants de la nation a toujours tendu à mettre l'accent sur cette partie essentielle de leurs prérogatives qui consistait à discuter point par point les éléments divers des propositions budgétaires de façon, d'une

1970; MBOUP (El Hadj Makhoudia) : « Contribution à l'étude des aspects juridiques et financiers des politiques d'ajustement structurel en Afrique », Université Jean Moulin, Lyon 3, 2002, MONTEIRO (Célestin) : « Impact des programmes d'ajustement structurel sur le droit financier béninois », Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2001; ZAKI (Moussa) : « Le contrôle des finances publiques en Afrique, exemples du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et du Niger », Université des sciences sociales de Toulouse 1, 1999. Pour les ouvrages, on peut noter les exemples de : BOUAT (Marie-Claire) et FOUILLAND (Jean-Louis) : Les finances publiques des communes et des communautés rurales au Sénégal, Edit. Clairafrique, Dakar, 1983; CELIMENE (René) : Droit budgétaire et comptabilité publique au Sénégal, Edit. Nouvelles Editions Africaines (NEA), Dakar-Abidjan-Lomé, 1985; CHANH TAM (Nguyen) : Finances publique sénégalaises, L'Harmattan, 1990; DIOP (Mamadou) : Finances publiques sénégalaises, Edit. Nouvelles Editions Africaines (NEA), 1977; DONFACK (Lékéné) : Finances publiques camerounaises, Berger-Levrault, 1987; FOURRIER (Charles) : « Finances publiques du Sénégal », Edit. Pédone, 1975; OUATTARA (Amadou Tiégoué) : Les finances publiques du Mali et la théorie générale des finances publiques, édit. Populaires du Mali, 1975, 2e édit. 2004.

TOURE Sanoussi : Le budget du Mali, sa conception, ses fonctions, Édit. Jamana, 1994.

5 DIARRA (Eloi.), « L'actualité du thème des finances publiques africaines », Afrilex n°4, 2006.

6 Citation de Jean-Baptiste COLBERT (homme d'Etat français 1619-1683) qui soulignait à ce titre que : « C'est une maxime constante et reconnue généralement dans tous les pays du monde, que les finances publiques en sont la plus importante et la plus essentielle partie. C'est une matière qui entre en toutes les matières, soit parce qu'elle regarde la substance de l'Etat en son dedans, soit parce qu'elle regarde son accroissement et sa puissance au dehors ».

7 Allusion au pouvoir réglementaire qui intervient généralement pour la modification des autorisations budgétaires que ce soit à travers les décrets d'avances, les transferts de crédits ou encore les virements entre autres.

8 NZOUankeu (Jacques Mariel), « Les rapports entre le juge administratif et le juge des comptes », in Revue des Sciences Financières, 1977, p.461.

*part à contrôler de très près, l'usage que les gouvernements font des sommes que les Parlements mettent à leur disposition<sup>9</sup>.*

Le Parlement se présente ainsi comme un garant de la bonne utilisation de l'argent du contribuable au regard de la Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen de 1789 en son article 15<sup>10</sup>. En effet, « *il est attendu du Parlement qu'il se livre à un véritable contrôle de la légalité budgétaire en examinant la régularité des dépenses. En d'autres termes, il envisage dans quelle mesure le budget a été correctement exécuté compte tenu de la conjoncture politique, économique et sociale<sup>11</sup>* ». Il effectue « *une fonction d'appréciation concrète, d'enquête et de surveillance dévolue à la représentation nationale<sup>12</sup>* ».

L'exécutif se trouve constitutionnellement lié avec l'obligation qui lui est faite d'informer de la gestion des ressources publiques compte tenu de « l'attachement aux principes de la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques et de la bonne gouvernance<sup>13</sup> ». Le Parlement est appelé à jouer un rôle de « contre-pouvoir » face à un exécutif financièrement et budgétairement armé et la colossale manne financière en cause et en perpétuel accroissement le justifie. « La discipline budgétaire » doit être de mise et elle est l'apanage du Parlement. Ce dernier dispose ainsi de moyens d'informations générales qui se sont multipliés et diversifiés<sup>14</sup> d'une part, et de l'examen des projets de loi de règlement d'autre part, et dont le vote permet de s'assurer de l'exécution régulière ou non de la loi de finances initiale de même que de la loi de finances rectificative.

Cette première fonction dévolue à la loi de règlement témoigne comme l'indique son nom, de sa vocation « régulatrice » en matière budgétaire et financière en ce qu'elle permet aux parlementaires d'avoir un aperçu sur la gestion administrative et financière afin d'y apporter les éventuelles retouches pour procéder aux ajustements les plus idoines. Elle a connu une évolution depuis 2007<sup>15</sup> en France et celle-ci la rend désormais plus qu'importante dans le cadre du contrôle des finances de l'Etat. La loi de règlement s'entend au sens commun d'un acte d'entérinement, de clôture définitive des opérations budgétaires an-

9 Pierre De Gaulle cité par Hervé Message « *La structure de la loi de finances* », RFFP, n°4, 1992, p.15.

10 Cet article dispose en effet, que « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

11 MUZELLEC (Raymond.), op.cit., p.28.

12 DIOP (Mamadou.), Finances Publiques Sénégalaises, 2<sup>ème</sup> Edition Claireafrique, 2011, p.153.

13 Allusion aux dispositions du préambule de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001.

14 Les parlementaires peuvent ainsi intervenir par le biais des questions écrites et orales adressées aux ministres délégués mais aussi des commissions d'enquête et de contrôle. Celles-ci sont différentes des commissions permanentes constituées aux seins des Assemblées parlementaires et sont chargées de recueillir « les éléments d'information sur des faits déterminés et de soumettre les conclusions à l'Assemblée Nationale qui a en décidé la création ». Elles constituent un moyen par lequel les parlementaires peuvent exercer un contrôle sur la gestion administrative, financière et technique des services publics..

15 En effet, la loi de règlement a changé de nom et est devenue la « loi de règlement des comptes et rapport de gestion ».

nuelles effectuées par le gouvernement. Il s'agit ainsi d'un texte voté par les parlementaires suivant la procédure prévue par la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances mais également le règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire.

Pour le « *Lexique des termes juridiques* », la loi de règlement « permet au Parlement, après la clôture d'une année budgétaire d'exercer son contrôle sur l'exécution des lois de finances par le gouvernement par la comparaison des autorisations de recettes et de dépenses contenues dans celles-ci et des opérations réellement exécutées; elle arrête en outre le montant du résultat budgétaire pour cette année et est accompagnée d'un ensemble de documents comme les rapports annuels de performance (un par programme) et précédée de la certification des comptes de l'Etat opérée par la Cour des Comptes<sup>16</sup> ». Plus spécifiquement, « la loi de règlement a pour objet de constater le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses, le cas échéant de ratifier les ouvertures de crédits par décrets d'avances et d'approuver les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure, d'établir le compte de résultat de l'année et d'autoriser le transfert de ce résultat au compte permanent des découverts du trésor<sup>17</sup> ».

Il s'agit d'une forme de contrôle apparue très tôt dans le droit français. En effet, issue de l'Ancien régime et de la loi des comptes votée à partir de 1818, elle était à l'époque la seule grande occasion pour le Parlement de porter un jugement sur la politique du gouvernement. La montée de ce qu'il convient d'appeler « le parlementarisme » en a fait une formalité, un rite qui a perdu de son importance. Cependant, la loi de règlement a acquis au fil de l'évolution budgétaire et financière, une portée comptable nouvelle et un cadre plus formel. Elle a de ce fait pu obtenir par le biais du Conseil Constitutionnel, le caractère de loi de finances<sup>18</sup>. « *C'est elle qui permet d'apprécier le respect par l'Exécutif du volume et de l'objet des dépenses que le Parlement lui a assignés. Elle s'intéresse aussi à la question de la quantification des modifications et des autorisations budgétaires et de leur mise en œuvre selon des motifs et conformément aux modalités procédurales fixées par la législation financière et comptable*<sup>19</sup> ».

Elle met en action deux forces en présence, d'un côté le Parlement qui, étant mieux associé à la prise de décision financière, lui permet de déterminer les résultats d'une exécution budgétaire annuelle de l'autre, le gouvernement à qui, elle permet de prouver la régularité et la sincérité des comptes de l'Etat.

Elle se distingue de la loi de finances initiale qui détermine pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges permanentes de la puissance publique ainsi que de la loi

16 GUINCHARD (Serge.) et DEBARD (Thierry), (sous la direction de), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz 21<sup>ème</sup> édition 2014, p.572.

17 FABRE (Francis-Jacques.) et FROMENT-MEURICE (Anne), *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Financière*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris Sirey, 1991, p.14.

18 Conseil Constitutionnel n°83-161 DC du 19 Juillet 1983, Journal Officiel Français (JOF) 21 Juillet 1983, p.2252.

19 FALL (Ismaël Madior), « *La loi de règlement dans le droit des finances publiques des Etats membres de l'UEMOA : l'exemple du Sénégal* », in Droit sénégalais n°4, 2005, p.54.

de finances rectificative qui, elle, modifie en cours d'exercice budgétaire les prévisions de la loi précitée. Ces dernières ont la manie d'intervenir en amont alors que loi de règlement produit son effet en aval. Ces deux types de lois, tout comme la loi de règlement, ont le caractère de loi de finances et c'est parce qu'elles existent préalablement que la loi de règlement intervient en fin de gestion pour leur constatation et plus spécifiquement, pour leur contrôle. Toutefois, elles n'entrent pas directement dans le cadre de ce sujet mais nous ne ferons pas fi d'elles. En effet, nous ferons subsidiairement recours à elles afin d'appuyer notre thèse mais aussi en raison de leur incidence financière non négligeable.

L'histoire du contrôle a posteriori ne fut pas linéaire<sup>20</sup>. En effet, sous la Restauration, puis sous la Monarchie de Juillet, le débat sur la loi de règlement définitif était des plus importants de l'année et malgré sa différence d'avec la loi de finances initiale, il suscitait un grand intérêt<sup>21</sup>. Avec l'avènement des IIIème et IVème République, les représentants de la nation se sont progressivement désintéressés du débat sur la loi de règlement qui était qualifié par le Président Edgar FAURE dans une célèbre formule de « liturgie, litanie, léthargie ». La Vème République n'échappa pas à cette tradition bien installée mais la situation s'est quelque peu améliorée depuis quelques années avec un Parlement qui manifeste un net regain d'intérêt pour l'examen de la loi de règlement<sup>22</sup>. La loi organique française relative aux lois de finances ambitionne de lui rendre une plus grande importance même si les résultats attendus restent toutefois limités. La loi organique a tenté de jouer un rôle non négligeable en tentant d'enrichir le contenu comptable de la loi de règlement, ainsi celle-ci comprend un tableau de financement faisant état de la manière dont l'Etat finance son activité au cours de l'année, un compte de résultat, le bilan de l'Etat et une évaluation de ses engagements. Elle s'accompagne de nombreuses annexes, notamment des rapports annuels de performance et les résultats atteints qui permettent d'établir une évaluation de l'utilisation des crédits au regard des objectifs préalablement fixés. La loi organique a mis en place ce qu'il convient d'appeler un « chainage vertueux » en obligeant le dépôt de la loi de règlement avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle à laquelle elle s'applique et les parlementaires pourront ainsi, contrôler l'exécution de l'année N avant d'envisager les crédits et les objectifs proposés pour l'année N+2. Cette situation qui prévaut en France et qui continue de connaître de multiples changements est loin d'être la même au Sénégal qui garde toutefois ses « authenticités spécifiques ».

En effet, le Sénégal est par mimétisme, très attaché à la tradition juridique de la France mais sur le plan pratique, un net décalage est noté et tient compte, à la fois, de l'environnement socio-économique immédiat et de l'évolution du régime et des institutions républi-

20 SAIDJ (Luc.), « *La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours* », Revue Française de Finances Publiques (RFFP) n°51 1995 p.171.

21 Les parlementaires y trouvaient ici l'occasion d'exercer un contrôle minutieux sur l'emploi que le Gouvernement avait fait, pendant l'exercice en cause, du produit des impôts dont le Parlement avait autorisé la perception.

22 A ce titre, il faut noter que le Ministre chargé des finances vient plus souvent que par le passé défendre devant le Parlement la loi de règlement d'un budget qu'il avait lui-même présenté.

caines. Cet état de fait de la pratique sénégalaise nous servira de tremplin pour faire le diagnostic sur le fonctionnement et les insuffisances des mécanismes de contrôle des finances publiques à travers notamment l'examen et le vote des projets de loi de règlement.

L'étude d'un tel sujet nous plonge au cœur de la pratique administrative sénégalaise. Elle demande un certain nombre d'investigations pour essayer de confronter la théorie, en l'occurrence la réglementation en la matière, à la pratique et les contraintes ne manqueront pas, quand on sait que l'administration sénégalaise n'est pas particulièrement accessible surtout pour ce qui est des questions financières considérées comme « sensibles ».

Elle est caractérisée par ce que Jacques CHEVALLIER appelle, « l'opacité » qui la présente comme un corps homogène couvert d'un voile épais, se tenant loin du public, et qui ignore tout, des conditions d'élaboration qui la touche. Contrairement au Parlement, l'administration est plus enclue au secret et le difficile accès à certaines administrations centrales en rapport direct avec le sujet, de même qu'à certaines informations budgétaires et financières, peut être la raison explicative de certaines affirmations peu exhaustives qui devraient en principe, faire l'objet de développements plus approfondis. La mise à disposition de certaines informations au niveau du ministère des finances est désormais, subordonnée à l'obtention d'un stage qui n'est pas immédiatement accessible. La plupart des données budgétaires et financières ont été obtenues au niveau de la bibliothèque de l'Assemblée Nationale et spécifiquement, les lois de règlement des gestions 2000 à 2011, mais c'est également, grâce à un profond appui sur la législation en vigueur et la plus récente possible mais aussi et surtout, sur la doctrine.

Le Parlement sénégalais est plus que jamais interpellé pour saisir tout le sens et la portée du contrôle qui doit, dans l'environnement actuel, prendre une forme plus dynamique que statique en raison des accroissements multiples des déficits publics mais c'est sans négliger, les besoins cruciaux de justice et de stabilité sociales. Le contrôle reste tout de même difficile à remplir mais toujours est-il qu'il doit prendre en compte les besoins croissants de la société et comme l'écrit Francis-Jacques FAVRE, « *la société contemporaine est le fruit de nombreuses et profondes mutations* » de sorte qu' « *on ne peut plus concevoir le contrôle dans des termes identiques à ceux qui avaient présidé à son organisation au 19ème siècle* <sup>23</sup> ». Il est certes doté de prérogatives expressément consacrées mais l'assainissement du cadre des finances étatiques nécessite au préalable que les agents de contrôle aient le sens de la responsabilité, la formation adéquate et le degré d'indépendance nécessaire à l'accomplissement irréprochable de leur devoir. Le renforcement des capacités parlementaires se pose avec acuité et ce, dans une perspective d'amélioration de la bonne gouvernance au service des objectifs de développement socio-économiques et de lutte contre la pauvreté.

23 BOUVIER (Michel.) in Editorial Revue Française de Finances Publiques (RFFP) n°43, 1993.

Les députés<sup>24</sup> disposent d'un certain nombre de pré requis en matière de gestion financière notamment les membres de la Commission des finances mais toujours est-il qu'il est nécessaire d'accompagner cette dernière afin d'aider l'Assemblée Nationale à assurer le contrôle de l'exécution du budget. Puisque la préparation de la loi de règlement incombe aux services du ministère chargé des finances comme dans le cadre de la loi de finances initiale d'ailleurs, il s'avère intéressant de s'interroger sur la maîtrise réelle du projet par les députés qui seront appelés à lui donner une valeur juridique. Il se pose alors la problématique de la familiarisation des parlementaires aux mécanismes de l'établissement de la situation financière et budgétaire de l'Etat en fin de gestion et surtout, la production du Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) et l'élaboration du projet de loi réglementant les comptes de l'Etat. Des retards sont souvent notés et c'était notamment le cas au moment de l'installation de la XIème législature<sup>25</sup>. C'est dire donc que le stock de retard à résorber est souvent important et c'est dans cette perspective que la Commission des Finances doit davantage s'atteler dans les discussions avec les responsables chargés de la préparation de la loi de règlement, afin d'identifier, les raisons justificatives des retards dans la production des différents comptes. Ce sera l'occasion à ce niveau, de permettre aux commissaires des finances en particulier, et aux députés en général, d'appréhender le rôle central de la loi de règlement comme moyen efficace de contrôle de l'action gouvernementale et d'en saisir le sens véritable comme outil de prévision des lois de finances de l'année. C'est d'ailleurs tout l'intérêt du sujet qui est double.

D'un point de vue juridique d'emblée, avec la maîtrise réelle des différentes étapes de l'élaboration du projet de loi de règlement avec les multiples agrégats qui concourent à sa préparation avec les acteurs et services appelés à intervenir, de même que les conditions et mécanismes de son adoption au niveau de l'Assemblée Nationale.

D'un point de vue pratique ensuite, avec une appréciation concrète qui sera faite des prérogatives parlementaires en matière de vote de cette loi. La loi de règlement n'ayant pas la même « intensité » que la loi de finances initiale au moment de son adoption notamment, puisqu'à la différence de cette dernière, « elle ne conditionne pas la marche du pays et le fonctionnement de l'Etat », d'où la nécessité de s'arrêter un moment sur son statut et son contenu réel. De même, il serait pertinent d'analyser sa valeur effective, compte-tenu de son rôle non négligeable en matière de contrôle de la gestion des finances publiques et de son influence directe sur l'ébauche de la toute prochaine loi de finances de l'année.

<sup>24</sup> Il convient de rappeler à ce niveau que le Parlement sénégalais n'est désormais composé que des seuls députés les sénateurs ont été tout simplement « exclus » de l'architecture institutionnelle et parlementaire avec la loi n°06/2012 portant révision de la Constitution pour la suppression du Sénat et de la Vice-présidence de la République. Cette loi a été présentée par le Gouvernement pour officiellement « venir en aide » aux victimes des inondations en leur affectant les ressources qui étaient jusque-là réservées à cette seconde chambre du Parlement.

<sup>25</sup> L'Assemblée Nationale n'avait pas encore été saisie d'un projet de loi pour approbation, le dernier projet examiné au cours de la Xème législature était relatif à l'exercice budgétaire 1999.

Compte tenu de toutes ces considérations, la problématique qui mériterait d'être posée est celle de savoir quelle appréciation peut-on faire sur la loi de règlement au Sénégal?

Puisque la bonne utilisation des ressources publiques est en cause, et que les parlementaires en constituent les principaux garants, la loi de règlement n'en est qu'un moyen efficace d'y parvenir. En effet, de par son objet de même que sa procédure complexe de préparation ou de « matérialisation », la loi de règlement s'érige en « arsenal de la grande artillerie parlementaire » en ce qu'elle est du point de vue juridique, un important outil en matière de contrôle des comptes de l'administration. Toutefois, le contrôle fait face à certaines entraves qui le dépourvoit de toute son efficacité et de sa teneur, la loi de règlement devient ainsi quasiment banalisée. Des contraintes à la fois d'ordre technique et politique sont notées et en sont les principales raisons explicatives.

Du point de vue technique, les parlementaires font face à des difficultés qui s'attachent à la maîtrise réelle du projet de loi qui leur est soumis. La technicité du projet fait qu'ils ne disposent pas, d'une véritable grille de lecture qui leur permettrait de cerner tous les contours du projet qui est généralement composé, d'une panoplie de chiffres et d'annexes. Cette contrainte fait que les parlementaires l'expédiennent rapidement sans aucun débat de fond et cela témoigne du désintérêt manifeste de ces derniers pour la loi de règlement.

Du point de vue politique, on l'aura dit tout en haut, la loi de règlement devrait en principe permettre aux dirigeants, de rendre compte de la gestion des ressources publiques et les parlementaires, investis par la souveraineté populaire, devraient prendre les sanctions idoines en cas de manquements aux règles élémentaires établies en matière financière et surtout de non prise en charge des différentes attentes sociales qui se trouvait être, la pierre angulaire de la conquête du pouvoir. Cependant, le scénario est tout autre puisqu'il n'en est rien, les parlementaires ne prennent aucune sanction à l'encontre des dirigeants et cela se justifie aisément avec la pratique du phénomène majoritaire et de ce qu'il convient d'appeler, « la culture du clientélisme politique ». Une réforme dans ce sens serait souhaitable pour instaurer, en aval, un « véritable » régime de responsabilité des agents qui interviennent dans le maniement et la gestion des fonds publics, et pour protéger la République contre ses « fossoyeurs ». L'importance de la loi de règlement en matière de contrôle a posteriori n'en serait que mieux saisie, et le délit à nouveau « réinstauré » et très « médiatisé » « *d'enrichissement illicite* <sup>26</sup> » ou encore celui de fraude ou de corruption <sup>27</sup> n'auraient plus

26 Ce délit s'entend de « l'accumulation de richesses dans les conditions qui ne sont pas conformes ni à la loi ni à la morale. Donc illicites ». La Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite (CREI) a été réactivée en 2012 par les autorités nouvellement investies lors de l'élection présidentielle avec le décret n°2012-502 du 10 Mai 2012 portant nomination des membres du siège, du parquet et de la commission d'instruction. Elle remplace celle qui avait préalablement été créée par la loi n °81-54 du 10 Juillet 1981 et s'inscrit dans une dynamique de pénalisation des biens supposés « mal acquis » notamment à travers la dénonciation de la rapidité inconcevable avec laquelle quelques ministres et directeurs de société se sont enrichis en moins de 10 ans. Elle fait l'actualité avec la convocation et le procès en cours de certains cadres et autorités du régime sortant.

27 Débits réprimés par l'Office National de lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) créé par la loi

en principe, de raison valable d'être commis, jusqu'à faire l'objet de répression par les pouvoirs publics. Le dernier mot revient tout de même aux populations porteuses d'une nouvelle idéologie participative et citoyenne, et désireuses de procéder à des changements en cas de dilapidation des ressources publiques. Elles ne cautionnent pas les actes commis par les dirigeants et les fonctionnaires portant atteinte à l'économie et l'alternance politique intervenue en 2012 en est une parfaite illustration.

S'il est de source sans équivoque que la loi de règlement s'érige en outil juridiquement pertinent en matière de contrôle (I), il reste qu'elle souffre d'un mal d'efficacité qui la rend pratiquement banalisée (II).

#### *I - LA LOI DE REGLEMENT : UN OUTIL DE CONTROLE JURIDIQUEMENT PERTINENT*

Dans la doctrine publiciste, la notion de contrôle exprime l'idée de vérification et de surveillance en vue d'apprécier un acte, une situation ou un statut bien définis par rapport à un modèle de référence. C'est tout l'intérêt de la loi de règlement qui constitue au regard de son régime juridique, un outil efficace de contrôle et pour en juger, il serait pertinent d'analyser son objet (A) avant d'envisager l'étude de sa procédure de matérialisation (B).

##### A - L'OBJET DE LA LOI DE REGLEMENT.

La loi de règlement a pour objet de constater le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses; d'approuver ou de ratifier les ouvertures de crédits ou les dépassements de crédits résultant des circonstances de force majeure; d'établir le compte de résultat de l'année avant d'en autoriser le transfert au compte permanent des découverts du trésor. Aux termes de l'article 48 de la loi organique n°2011-15 du 8 Juillet 2011 relative aux lois de finances, « *La loi de règlement d'un exercice constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses* ». Cette constatation de la loi de règlement s'effectue par le biais de la ratification des crédits supplémentaires décidés par voie réglementaire<sup>28</sup> et par le biais de la régularisation des dépassements de crédits conduisant à l'annulation de ces derniers n'ayant pas fait l'objet de constatation. Pendant longtemps, l'autorisation parlementaire était considérée comme l'épine dorsale du droit budgétaire mais désormais cette condition ne lie plus le gouvernement ce qui fait que « *le vote budgétaire n'est donc plus qu'une simple formalité sans conséquence juridique* ».

n°2012-30 du 28 Décembre 2012 en remplacement de la Commission de lutte contre la non transparence créée en 2003. Elle est au sens de la loi, une autorité administrative indépendante et concourt à la transparence, l'éthique et le respect des normes dans la gouvernance des affaires publiques et privées.

28 L'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que, « *La loi de règlement d'un exercice...ratifie le cas échéant, les ouvertures de crédits décidées par décrets d'avances depuis la dernière loi de finances* ».

*réelle*<sup>29</sup>. La loi organique prévoit expressément<sup>30</sup> que des transferts et des virements de crédits peuvent en cours d'exercice modifier la répartition des crédits budgétaires entre programmes. Les autres modifications apportées en cours de gestion sont opérées par le biais des décrets d'avances<sup>31</sup>. La pratique sénégalaise montre que la procédure des décrets d'avances n'est pas très fortement utilisée car le gouvernement est exceptionnellement confronté à des cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national<sup>32</sup>. Les transferts et les reports<sup>33</sup> de crédits sont aussi autorisés par décret signé en Conseil des Ministres et seulement après la clôture des comptes de l'exercice précédent. Les mouvements de crédits réalisés par voie réglementaire ne restent pas sans suite puisqu'ils font l'objet d'une transmission au Parlement et à la Cour des Comptes dès leur signature<sup>34</sup>.

La loi de règlement joue également le rôle de régularisation des dépassements de crédits qui font l'objet d'annulation en cas de non constatation. En effet, la loi organique précise que « *la loi de règlement d'un exercice...régularise les dépassements des crédits constatés.* ». La réglementation prévoit que la majorité des crédits ouverts par la loi de finances sont en principe limitatifs<sup>35</sup>; la seule exception concerne les crédits relatifs aux charges financières de l'Etat qui sont évaluatifs<sup>36</sup> et s'imputent au-delà de la dotation qui les concerne. Les dépassements sont ainsi juridiquement permis pour les crédits évaluatifs et pour qu'ils soient régularisés, il faut qu'ils soient ratifiés par une loi de finances rectificative<sup>37</sup>. La réglementation des dépassements de crédits n'est pas tout le temps suivie dans la

29 CHANH TAM (Nguyen), *Finances publiques sénégalaises*, Editions L'Harmattan, 1990, p.244.

30 Article 21 alinéa premier loi organique n°2011-15 du 8 Juillet 2011relative aux lois de finances, op.cit.

31 La loi organique relative aux lois de finances en fixe le régime et dispose en son article 23 alinéa premier qu'« *En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris en Conseil des Ministres* » et son alinéa 2 prévoit que « *le Parlement est immédiatement informé et la ratification des crédits se fera sur la toute prochaine loi de finances* ».

32 De la gestion 2000 à celle de 2011 les seuls décrets d'avances signés se rapportent aux gestions de 2010 et de 2011 avec respectivement les décrets n°2010-142 du 21 Octobre 2010 et n°2010-1531 du 24 Novembre 2010; n°2011-1871 du 18 Novembre 2011 et n°2011-2049 du 26 Décembre 2011.

33 Les reports sont en principe permis pour les autorisations d'engagement qui majorent à due concurrence les crédits de l'année suivante mais les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement sont reportables s'ils ne portent pas atteinte à l'équilibre budgétaire. (Article 24 alinéas 2 et 3 de la loi organique n°2011-15 relative aux lois de finances).

34 Article 26 de la loi organique n°2011-15 relative aux lois de finances.

35 La loi organique n°2011-15 du 8 Juillet 2011 relative aux lois de finances précise en son article 20 au premier alinéa que « *les autorisations d'engagement, les crédits de paiement et les plafonds d'autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat sont limitatifs* ».

36 Article 20 alinéa deuxième de la loi organique n°2011-15 du 8 Juillet 2011 relative aux lois de finances, op.cit.

37 Le projet de loi de finances rectificative est déposé d'abord si les grandes lignes de l'équilibre budgétaire et financier défini par la loi de finance de l'année se trouvent bouleversées, notamment par l'intervention de décrets d'avances ou d'arrêtés d'annulation de crédits, ensuite si les recettes constatées dépassent sensiblement les prévisions de la loi de finances de l'année et enfin s'il y'a

pratique et cela n'échappe pas à l'œil du juge financier<sup>38</sup> et des gestions de 2000 à 2011, beaucoup de dépassements budgétaires ont été constatés<sup>39</sup>.

Si la loi de règlement joue de prime à bord un rôle de constatation de la gestion gouvernementale des crédits alloués, c'est pour pouvoir procéder une fois cette constatation faite, à une autorisation du transfert du compte de résultat de l'année au compte permanent des découverts du trésor. L'autorisation parlementaire même si elle n'est plus aujourd'hui, la source exclusive<sup>40</sup> de la vie financière de l'Etat, n'a de sens qu'après avoir été bien respectée ou du moins, bien mise en œuvre par le gouvernement et c'est à ce moment que la loi de règlement porte tout son intérêt. Le constat de la gestion gouvernementale des crédits permet d'aboutir à l'arrêt des comptes et des états financiers de l'Etat et à affectation de ces résultats au compte permanent des découverts du trésor. C'est une manifestation du principe

intervention de mesures législatives ou règlementaires affectant de manière substantielle l'exécution du budget. Le projet est accompagné d'annexes décrivant notamment l'évolution de la conjoncture économique depuis le début de l'exercice et son impact sur les recettes et les dépenses et récapitulant l'exercice du budget de l'Etat par programme, dotation, budget annexe et compte spécial, indiquant également les prévisions de dépenses pour la fin de l'exercice (Article 46 de la loi organique n°2011-15 du 8 Juillet 2011 relative aux lois de finances).

- 38 En effet, le Rapport Public de 2006 publié en 2009 a relevé des dysfonctionnements qui rendent compte des majorations de crédits et des crédits non justifiés. En 1999, une loi de finances rectificative a procédé en cours de gestion, à la modification du montant des crédits initialement ouverts. Ainsi, les services votés réévalués sont passés de 261,2 Milliards à 295,6 Milliards pendant que les crédits ouverts pour les mesures nouvelles passaient de 34,4 Milliards 20,0 Milliards. L'exécutif a également procédé à des modifications sur la répartition des crédits en application des dispositions de la loi organique n°75-64 du 28 Juin 1975 relative aux lois de finances aux articles 40 et suivants. Ces modifications ne devraient pas en principe donner lieu à la création de charges nouvelles.
- 39 Ainsi, pour la gestion 2000, même si le résultat budgétaire général a montré un excédent des recettes sur les dépenses, un dépassement a été enregistré et arrêté à la somme de 86.889.701.176 frs. En effet, le budget en question s'est évalué à la somme de 965.568.336.410 frs avec un total de 526.229.018.793 frs de recettes encaissées et de 439.339.317.617 frs de dépenses ordonnancées. La loi de règlement pour la gestion 2001 a également connu un dépassement de 4.362.439.721 frs compte tenu des recettes encaissées estimées à 717.127.297.191 frs et des dépenses ordonnancées évaluées à 721.489.736.912 frs. La gestion de 2006 sera la suivante à enregistrer un dépassement de 162.812.127.748 frs sur un total de 1.235.950.277.854 frs de recettes encaissées et 1.398.762.405.602 frs de dépenses ordonnancées. Ensuite il yaura la gestion 2007, celle de 2008, de 2009, et de 2010 avec des dépassements respectifs de 115.096.485.754 frs, de 33.675.848.280 frs, de 81.695.774.244 frs, de 161.383.335.660 frs. Ces crédits n'entrant pas dans le cadre de l'autorisation budgétaire sont donc régularisés par la loi de règlement, s'ils font l'objet d'une consommation et d'une constatation le cas contraire, ils sont annulés tout simplement en application du principe de l'annualité.
- 40 La loi organique relative aux lois de finances permet désormais aux dispositions réglementaires sous réserve du respect des plafonds de crédits, de modifier les dotations budgétaires en fonction de l'intérêt du service.

d'annualité conçu pour des exigences politiques<sup>41</sup> et des nécessités pratiques<sup>42</sup>. Ce principe est toutefois assorti d'atténuations<sup>43</sup> fortement prônées par l'idéologie interventionniste<sup>44</sup>. La loi organique prévoit l'annulation des crédits non consommés à laquelle la loi de règlement doit procéder. Nous citons à titre d'exemple, les lois de règlement des gessions 2006, 2009, 2010 et 2011 qui annulent des crédits pour non consommation au titre du budget général et des comptes spéciaux du trésor<sup>45</sup>.

La réglementation relative à la préparation de la loi de finances de l'année prévoit pourtant que les prévisions budgétaires soient empreintes de sincérité. L'objectif recherché est une plus grande maîtrise de la politique économique et financière mais également une plus grande transparence dans la gestion des finances publiques. Cette dernière est d'ailleurs fortement consacrée que ce soit, au niveau interne avec la Constitution de 2001<sup>46</sup>, au niveau communautaire<sup>47</sup> et même international<sup>48</sup>. C'est donc là, une véritable volonté, en tout cas du point de vue textuel, de mettre en place de « bonnes habitudes » dans la gestion finan-

- 41 Sous l'Etat libéral surtout avec les dépenses administratives (personnel et matériel) qui exigent un renouvellement régulier adapté à la périodicité annuelle.
- 42 Un contrôle efficace de l'activité administrative nécessite une autorisation qui soit donnée pour une période relativement courte c'est-à-dire une année.
- 43 Les reports de crédits avec les crédits de paiement et les autorisations d'engagement.
- 44 Les théories économiques et financières avec les budgets cycliques ont proposé que le principe d'annualité soit d'application relative dans le cadre de l'Etat providence.
- 45 Les crédits non consommés et annulés pour la gestion 2006 sont évalués à 291.399.698.997 frs pour le budget général et à 6.326.777.319 frs pour les comptes spéciaux du trésor. Pour la gestion 2009, l'annulation a porté sur des crédits non consommés au titre du budget général et estimés à 118.399.344.464 frs. Enfin les lois de règlement pour les gessions 2010 et 2011 ont annulé pour non consommation, respectivement au titre du budget général et des comptes spéciaux du trésor les crédits suivants : 69.660.487.050 frs et 2.437 188.040 frs; 168.088.357 frs et 7.607.030.285 frs.
- 46 Dans le préambule, il y est mentionné que « *Le peuple du Sénégal souverain affirme son attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance* ».
- 47 A ce niveau, les directives de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sont évocatrices et traduisent le souci sans cesse renouvelé de cet organisme, de poursuivre les efforts d'assainissement et d'harmonisation des finances publiques et d'en garantir la gestion transparente. On peut citer à ce titre, la directive n°02/2000/CM/UEMOA portant « Code de transparence dans la gestion des finances publiques » et celle n°06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances par laquelle, le Conseil des Ministres de l'Union a voulu « imprimer un saut qualitatif dans la gestion des finances publiques en consacrant, entre autres, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats ».
- 48 Au plan international, l'on notera l'exemple du « Code des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques » du Fonds Monétaire International (FMI) qui vise à promouvoir, la transparence des finances publiques et qui donne suite au « consensus qui s'est clairement dégagé sur le fait que la bonne gestion des affaires publiques est d'une importance capitale pour une stabilité macroéconomique et une croissance de qualité et que la transparence des finances publiques est un élément clé de cette bonne gestion. La transparence dans ce domaine a normalement pour effet de responsabiliser d'avantage ceux qui sont chargés de l'élaboration et de l'application de la politique des finances publiques rendue ainsi plus solide et plus crédible ».

cière des Etats. L'annulation des crédits non consommés faite, le résultat des comptes de l'Etat est arrêté<sup>49</sup>, la loi de règlement permet à ce stade, de faire la lumière sur la gestion gouvernementale des crédits, sur l'équilibre de la loi de finances initiale, additions faites éventuellement, des lois de finances rectificatives et des ouvertures de crédits par décrets d'avances. Le compte de résultat de l'année comprend trois parties essentielles<sup>50</sup>. Il présente les charges et les produits de la gestion, il est égal à la différence entre les produits encaissés et les charges ordonnancées, visées et prises en charge dans l'année. C'est un des éléments<sup>51</sup> des états financiers de l'Etat, obtenu à partir de la comptabilité générale qui décrit « le patrimoine de l'Etat et son évolution et est tenue à titre exclusif par les comptables publics<sup>52</sup> ». D'un autre côté, il y'a la comptabilité budgétaire tenue par les ordonnateurs<sup>53</sup> et qui retrace pour l'exercice concerné les opérations d'exécution du budget de l'Etat et des

- 49 L'article 48 de la loi organique n°2011-15 du 8 Juillet 2011 relative aux lois de finances prévoit l'apurement des crédits auquel la loi de règlement doit procéder en faisant état du résultat définitif des comptes de l'Etat. En effet, il dispose que : « *la loi de règlement procède à l'annulation des crédits non consommés, rend compte de la gestion de trésorerie de l'Etat et de l'application du tableau de financement de l'Etat et arrête les comptes et les états financiers de l'Etat* ». Il complète ainsi les dispositions de l'article 5 de la même loi qui, après avoir conféré le caractère de loi de finances à la loi de règlement, lui attribue le rôle de « *constater les résultats financiers de chaque année civile et de rendre compte de l'exécution du budget ainsi que de l'utilisation des crédits* ».
- 50 Il s'agit d'abord, du déficit ou de l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général. La gestion 2000 enregistre un excédent des recettes sur les dépenses du budget général de même que les gestions 2002, 2003, 2005 et 2011 par contre la tendance est tournée vers un déficit pour ce qui est des autres gestions (2001, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 et 2010).
- Ensuite, ce sont les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du trésor. Pour la gestion 2000 les pertes s'élèvent à 117.374.240.270 frs et les profits à 567.534.091 frs; la gestion 2001 enregistre des pertes à hauteur de 8,120.435.658 frs et des profits de l'ordre de 666.242.112 frs; pour la gestion 2002 les comptes spéciaux du trésor comportent un solde débiteur de 5.527.384.582 frs; la gestion 2003 fait état d'un solde créiteur de 11.193.276 frs de même que la gestion de 2004 avec un solde créiteur de 122.129.885 frs. La gestion 2005 enregistre un solde créiteur d'un montant de 30.564.129 frs; celle de 2006 fait l'objet d'une perte nette de 292.901.083 frs. De la gestion de 2007 à celle de 2011 on enregistre respectivement des profits nets de 286.405.140 frs; 645.632.878 frs; 1,098.787.750 frs; 252.877.528 frs et de 795.486.897 frs. Enfin, viennent les pertes et les profits résultant de la gestion des opérations de trésorerie. De la gestion 2000 à celle de 2011 ces pertes et profits s'établissent respectivement comme suit : 10.700.577.266 et 1,254.543.713 frs; 5.408.488.670; 8.584.935 frs; 3.057.927.630 frs; 873.185.757 frs; 789.653.606 frs; 704.237.805 frs; 1.252.609.267 frs; 1.061.828.766 frs; 2.309.477.700 frs; 490.407.907 frs et 252.877.528 frs; 13.855.531 frs.
- 51 Les autres éléments sont constitués du bilan, du tableau des opérations financières du trésor et du tableau des flux de trésorerie de l'Etat.
- 52 Article 180 du décret n°2011-1880 du 24 Novembre 2011 portant règlement général sur la Comptabilité publique.
- 53 Ils tiennent également la comptabilité des matières qui décrit les existants, les biens mobiliers et immobiliers, les stocks autres que les deniers et valeurs de l'Etat.

autres organismes publics en recettes et en dépenses. L'ensemble des résultats comptables<sup>54</sup> permettent d'arrêter les comptes annuels de l'Etat à la fin de l'exécution budgétaire par le ministre des finances, ils comprennent le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) et les états financiers. Ils sont dressés au plus tard la fin du mois de juin de l'année suivant celle de l'exercice concerné. Les parlementaires, face à ces différents comptes qui leur sont présentés, doivent définitivement clore le cycle budgétaire en autorisant leur transfert aux comptes permanents des découverts du trésor.

C'est la dernière étape de la loi de règlement qui donne une valeur juridique à l'ensemble des opérations financières de l'Etat<sup>55</sup>. Le transfert des différents comptes de l'Etat découle d'une autorisation donnée par le Parlement. C'est dire donc qu'il se trouve aussi bien en amont qu'en aval de la chaîne budgétaire mais également, il constitue un maillon incontournable de cette chaîne qui en son absence, se trouverait dénuée de toute valeur juridique. En effet, l'institution parlementaire principale dépositaire et garante de la souveraineté populaire ne saurait être écartée du cycle budgétaire et financier en ce sens qu'il engage les deniers publics. Elle trouve surtout son fondement dans la finalité de l'acceptation de l'impôt<sup>56</sup> et est originellement rattachée à l'histoire britannique. L'autorisation du transfert de l'ensemble des comptes permet ainsi de donner un visa à l'ensemble des opérations financières de l'Etat. En effet, les lois de règlement « couvrent (...) de leur autorité l'ensemble des actes d'exécution du budget, soustrayant ceux-ci à tout contrôle contentieux<sup>57</sup> ». Dès lors par son vote, le Parlement prend juridiquement acte des résultats obtenus par le gouvernement et cela s'effectue par une simple formule solennelle du Président de séance lors de l'adoption à l'Assemblée : « *le résultat du budget général, les pertes et profits sur l'exécution des comptes spéciaux du trésor et les pertes et profits résultant de la gestion des opérations de trésorerie sont transférés au compte permanent des découverts du trésor* ». La loi organique, en plus de prévoir dans la loi de règlement, l'affectation des résultats financiers aux comptes permanents des découverts du trésor, met l'accent sur la nécessité de rendre compte de la gestion et des résultats des programmes visés en son article 12. En ef-

54 Il s'agit en plus de la comptabilité générale de l'Etat, budgétaire, et des matières, de la comptabilité analytique des coûts qui, dans le cadre des budgets programmes et de la gestion axée sur les résultats, a pour objet de faire paraître les éléments de calcul du coût des services rendus ou du prix de revient des biens et produits fabriqués.

55 En effet, après l'arrêt définitif des comptes, « *elle affecte les résultats de l'année et rend compte de la gestion et des résultats des programmes visés à l'article 12* » (Article 48 de la loi organique n °2015-15 du 8 Juillet 2011 relative aux lois de finances, op.cit.).

56 Référence à la Grande Charte de 1215 nommée la Magna Carta, imposée par les Barons anglais au Roi Jean sans Terre et qui marque en réalité surtout le renforcement de la féodalité par l'affaiblissement du pouvoir royal mais, outre qu'elle se trouve à l'origine du principe du consentement à l'impôt, elle accorde des garanties à l'individu. En effet, elle stipule qu' « *aucun homme ne sera arrêté ou emprisonné ou dépouillé ou mis hors la loi ou exilé et il ne lui sera fait aucun dommage si ce n'est en vertu du jugement légal de ses pairs ou en vertu de la loi du pays.* ».

57 FABRE (Francis-Jacques) et FROMENT-MEURICE (Anne), op.cit., p.21.

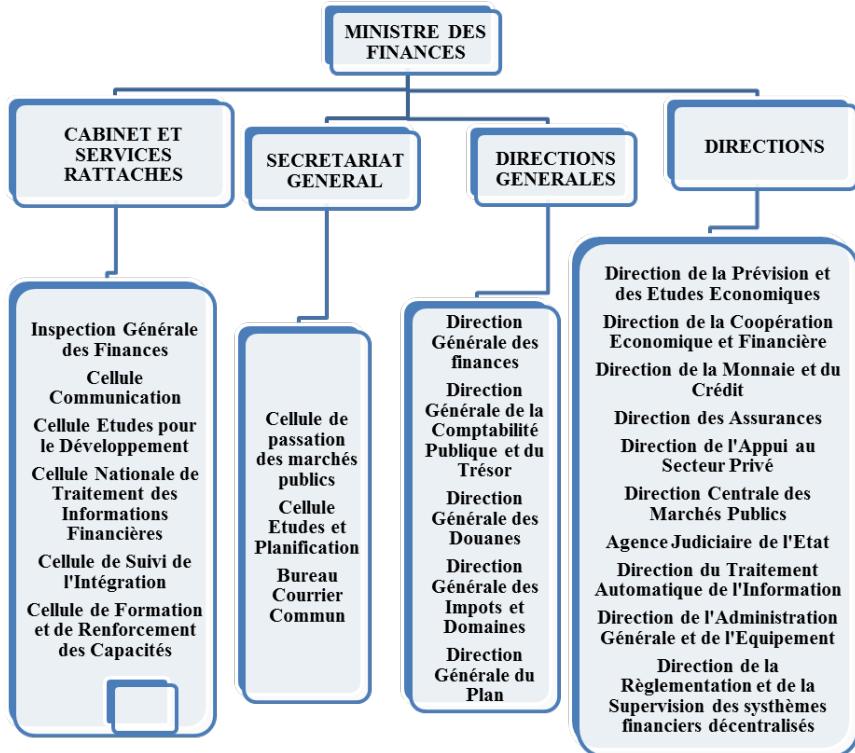
fet, la loi de finances répartit les crédits qu'elle ouvre entre les ministères et les institutions constitutionnelles, et ces crédits sont soit regroupés en programmes<sup>58</sup>ou en dotations<sup>59</sup>.

La loi de règlement présente l'administration telle qu'elle ou comme elle « prétend » l'être, elle la décrit dans toute sa dimension financière et comptable, elle ne prend pas corps ex nihilo, elle est le résultat d'un long processus de matérialisation qui se traduit par une récapitulation de l'ensemble des opérations effectuées au cours de la gestion annuelle (B).

## B - LA MATERIALISATION DE LA LOI DE REGLEMENT

La procédure de préparation de la loi de règlement n'est pas en soi, un exercice facile puisqu'il s'agit de faire une présentation de l'ensemble des comptes de l'Etat dans leur généralité et leur exactitude. Elle fait partie de la catégorie des lois de finances et l'on sait que leur mise au point demande presqu'une année de travail. Aux termes de l'article 55 de la loi organique relative aux lois de finances, « le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances qui sont adoptés en Conseil des Ministres.». C'est dire donc que le ministre dispose d'une certaine prépondérance en matière financière grâce à l'appui des différents services de son département.

- 58 Les programmes regroupent des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme et sont assortis d'un certain nombre d'objectifs fixés en fonction des finalités d'intérêt général et des résultats attendus. Les résultats font l'objet d'évaluation et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin d'exercice par les ministères et les institutions concernés. Ces résultats des programmes font l'objet d'un contrôle par la Cour des Comptes pour en mesurer l'efficacité, l'économie et l'efficience.
- 59 Les dotations sont ainsi allouées aux institutions dans le cadre de leurs missions constitutionnelles. Ces institutions renvoient à l'ensemble des pouvoirs publics qui au regard du droit constitutionnel, n'assurent en quelque sorte, que la réalité de l'exercice du pouvoir et disposent à cette fin, d'un certain privilège institutionnel et fonctionnel. Chaque dotation « regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance » (Article 14 de la loi organique n °2011-15 du 8 Juillet 2011 relative aux lois de finances, op.cit.).



Organigramme du Ministère des Finances avec les principales structures le composant

La loi de règlement est le fruit d'un long processus, elle s'inspire profondément de la loi organique relative aux lois de finances qui fixe « *les règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances (...) et énonce les principes relatifs à l'exécution des budgets publics et à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents publics intervenant dans la gestion des finances publiques* <sup>60</sup> ». La préparation incombe au ministre des finances « *chargé sous l'autorité du premier ministre, de préparer et d'appliquer la politique arrêtée par le Chef de l'Etat en matière économique et financière, de planification du développement, de population et de statistiques* <sup>61</sup> ». Dès le mois de janvier, la procédure de préparation est enclenchée et elle doit se terminer au plus tard, à la fin du mois de juin pour que tous les comptes et docu-

60 Article premier de la loi organique.

61 Article premier du décret n°2014-872 du 22 Juillet 2014 relatif aux attributions du Ministre de l'économie, des finances et du plan.

ments subséquents puissent être rassemblés et soumis au Parlement. Le ministère des finances s'active annuellement pour la mise en œuvre de la politique définie par le Président de la République en matière économique et financière et ce sacerdoce est d'une grande complexité. La préparation de la loi de règlement se ressent surtout au niveau de la Direction Générale des Finances et de la Direction du Budget. La Direction Générale des Finances est le service central en matière de réglementation budgétaire et financière que ce soit en matière d'élaboration des textes budgétaires et financiers ou de contrôle. En effet, « *sous l'autorité du Directeur général des finances, la Direction des finances est compétente pour tout ce qui concerne l'élaboration des projets de lois relatifs à la détermination des ressources et des charges de l'Etat, des projets de lois de règlement et des comptes définitifs du budget de l'Etat (...), du contrôle général de l'emploi des crédits budgétaires et de l'exécution des recettes du budget de l'Etat ou encore de l'administration du SIGFIP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques)* »<sup>62</sup>. Le SIGFIP<sup>63</sup> répond aux soucis de « dématérialisation » de l'administration par la mise en place d'un système d'information fiable, efficace et intégré en remplacement de l'automatisation du traitement des dossiers de dépenses de l'Etat par procédés mécanographiques pratiqué depuis 1964<sup>64</sup>. Il permet ainsi une meilleure autonomisation des principales fonctions budgétaires et financières publiques à travers un ensemble d'applications informatiques et il est mis à contribution par la Direction Générale des Finances où il est installé. L'ensemble des résultats du budget général, des comptes spéciaux du trésor et des budgets annexes sont obtenus grâce au SIGFIP. La Direction Générale des Finances ne fait pas cavalière seule, elle est assistée dans ce processus d'élaboration par la Direction du Budget. Cette dernière est placée sous l'autorité du Directeur Général des Finances et c'est techniquement elle qui est chargée de l'élaboration et de la préparation en relation avec les directions et les services concernés, de tous les projets de lois relatifs à la détermination des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que des projets de lois de règlement<sup>65</sup>. En effet, elle est chargée de la préparation des décrets d'avances, ou de répartition des crédits ainsi que des projets de décrets et d'arrêtés de virement, de transfert ou de report de crédits du budget de fonctionnement et procède par la même occasion, à toutes études concernant l'évolution des recettes et des dépenses. Si la Direction Générale des Finances et celle du Budget sont les structures phares en matière

62 Article 26 décret portant organisation du ministère des finances, op.cit.

63 C'est « *un logiciel destiné à faciliter les opérations de préparation et d'exécution du budget général et des comptes spéciaux du trésor et permet à ce titre de produire les situations d'exécution budgétaires nécessaires à la confection de la loi de finances, et des actes budgétaires subséquents; de tenir la comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses du budget général et des comptes spéciaux du trésor et de produire les situations d'exécution budgétaires nécessaires à l'établissement du Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE).* », Décret n°2004-1679 du 31 Décembre 2004 relatif à la mise en service du logiciel dénommé Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP), Journal Officiel, n°6204 du Samedi 5 Février 2004.

64 Décret n°65-599 du 6 Septembre 1965 relatif à la mise en paiement de dépenses de l'Etat par procédés mécanographiques et à la nature des pièces justificatives de ces dépenses.

65 Article 32 du décret portant organisation du ministère des finances, op.cit.

d’élaboration de la loi de règlement, il ne faut pas occulter le fait qu’elles soient assistées de services qui interviennent à titre secondaire, notamment la Direction de la Comptabilité Publique et du Trésor et la Trésorerie Générale. La préparation de la loi de règlement nécessite la communication de toutes les opérations comptables effectuées au cours de l’année civile et la Direction de la Comptabilité Publique et du Trésor est compétente en la matière. En effet, elle a pour mission d’élaborer les textes portant réglementation de la comptabilité publique et prépare par la même occasion, les instructions et circulaires relatives à l’exécution des opérations des comptables publics. La centralisation de toutes les écritures comptables sur l’ensemble du territoire se fait à son niveau. La transmission des informations comptables et financières aux autorités compétentes se fait dès la fin de l’exercice budgétaire au mois de décembre et avant que la loi de finances initiale ne commence à être esquissée. La Trésorerie Générale apporte sa pierre à l’édifice en produisant aux services compétents des informations nécessaires à l’élaboration de la loi de règlement notamment à travers les écritures de fin d’année permettant de dresser les comptes annuels de l’Etat et le Compte Général de l’Administration des Finances<sup>66</sup> (CGAF) qui est un document de synthèse des comptes de l’Etat. Il est produit par le Trésorier Général qui cumule ses fonctions avec celles d’Agent Comptable Central du Trésor (ACCT) sur la base des instructions du Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor. Le CGAF est composé de divers éléments<sup>67</sup>, il est ensuite soumis à certification et à signature à l’autorité hiérarchique à savoir le Directeur de la Comptabilité Publique avant qu’il ne soit transmis au Ministre des finances pour approbation. Ce dernier matérialise son approbation en signant le CGAF qui se trouve être l’épine dorsale<sup>68</sup> dans l’élaboration de la loi de règlement. Les acteurs qui animent la procédure d’élaboration sont surtout les Directeurs ou les chefs de service qui

- 66 Le CGAF a été introduit par l’article 3 de la loi organique n°2007-29 du 10 Décembre 2007 modifiant la loi organique n°2001-09 du 15 Octobre 2001 relative aux lois de finances en remplacement de la « comptabilité de l’ordonnateur » qui existait jusque-là.
- 67 Il s’agit de la balance générale des comptes du trésor qui fournit un inventaire complet des opérations financières de l’Etat. Elle sert de support à l’élaboration du Tableau des Opérations Financières de l’Etat (TOFE) qui retrace pour l’année concernée les opérations des administrations publiques; du développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du trésor qui peuvent être regardés comme des programmes au sens de la loi organique; du développement des opérations de recettes et des opérations de dépenses budgétaires avec une présentation des lignes budgétaires des recettes comptabilisées au cours de la gestion et des dépenses ordinaires et en capital du budget général ainsi que des comptes spéciaux du trésor; du développement des comptes de résultat (résultat d’exécution des lois de finances de l’année ou résultat d’exécution budgétaire, résultat patrimonial et résultat du découvert du trésor) et des documents financiers présentant un bilan détaillé, le compte de résultat détaillé, la variation des éléments de l’actif et du passif et le tableau synthétique d’exécution des lois de finances.
- 68 Le CGAF tire principalement son fondement de la législation interne mais aussi du droit communautaire. En effet, la surveillance multilatérale à laquelle les pays de l’UEMOA sont assujettis exige la production de documents de synthèse transparents et fiables comme le CGAF avec des informations comptables, budgétaires et de trésorerie à la fois exhaustives et actuelles. C’est également une aubaine en faveur du financement des projets de développement par les bailleurs de fonds qui sont très regards vis-à-vis des documents comptables et financiers.

matérialisent le pouvoir hiérarchique au sein de l'administration mais aussi leurs agents subordonnés que sont leurs collaborateurs et conseillers techniques. Ces différentes autorités constituent les rouages essentiels du département ministériel, elles sont des « chefs d'orchestre » qui aiguillent, pilotent et organisent le travail technique et entretiennent une très forte proximité avec le ministre des finances, appelé à solliciter leur expertise pour prendre les bonnes décisions. La loi organique a prévu que le projet de loi de règlement soit accompagné d'un certain nombre de documents et d'annexes explicatives. Ces documents sortent du cadre administratif et sont produits par la Cour des Comptes, mais aussi la Cour Suprême apporte son aide au gouvernement à travers sa mission consultative. En effet, La loi organique prévoit que « *le projet de loi de règlement est accompagné du rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics* 69 ». Le contrôle du CGAF se fait après que le juge des comptes ait également examiné le projet de loi de règlement et il va se traduire par deux actes essentiels<sup>70</sup>. La participation de la Cour des Comptes témoigne de la volonté affichée des pouvoirs publics, d'assoir une plus grande transparence dans la gestion des ressources publiques, à travers notamment, la promotion du bon emploi et de la gestion des crédits, fonds et valeurs confiés aux organismes publics. La Cour est également interpellée par le Parlement qui est autorisé à lui demander « la réalisation de toutes enquêtes nécessaires à son information ». En France, le rôle de la Cour est non négligeable. En effet, la loi organique prévoit qu'elle certifie les comptes de l'État, afin, notamment, d'éclairer le Parlement avant que les comptes de l'État soient soumis à son approbation dans le cadre de la loi de règlement<sup>71</sup>. Le processus d'élaboration de la loi de règlement

<sup>69</sup> Article 50 de la loi organique n°2011-15 relative aux lois de finances op.cit.

<sup>70</sup> D'abord, par la déclaration générale de conformité qui est, l'acte par lequel la Cour atteste, chaque année, la conformité des comptes des trésoriers-payeurs généraux, comptables principaux de l'État, et le compte général de l'administration des finances (CGAF) présentant les dépenses des différents ministères. Il s'agit en d'autres termes d'une opposition entre les comptes du comptable public et le compte administratif, produit pour le compte de l'ordonnateur principal des finances (le ministre chargé des Finances), il est obtenu à l'aide du SIGFIP. Elle est préparée par la Chambre des affaires budgétaires et financières après la présentation des comptes de gestion des comptables publics principaux à la Cour au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution budgétaire clôturée.

Ensuite, par le rapport public annuel qui chaque année à la faveur de l'examen du projet de loi de règlement, est rédigé à l'attention des parlementaires, dans lequel, elle consigne ses observations sur l'exécution de la loi de finances et les améliorations souhaitables.

<sup>71</sup> Auparavant, elle se contentait de confronter le compte général de l'administration des finances aux comptes des différents ministères et d'établir la déclaration générale de conformité transmise au Parlement. La Cour des comptes certifie ainsi, chaque année depuis 2006, les comptes de l'État, et publie un acte de certification annexé au projet de loi de règlement. Elle y expose ses observations et recommandations, et détaille les réserves qu'elle formule.

voit également la participation de la Cour Suprême qui intervient à titre consultatif<sup>72</sup>. Elle donne un avis motivé sur la légalité des dispositions sur lesquelles elle est consultée, mais aussi, s'il y a lieu, sur la pertinence des moyens juridiques retenus pour atteindre les objectifs poursuivis, en tenant compte des contraintes inhérentes à l'action administrative.<sup>73»</sup>. La consultation de la Cour est également étendue à l'institution parlementaire<sup>74</sup>.

En somme, la loi de règlement comporte juridiquement deux volets essentiels. C'est d'abord celui d'un constat officiel et ensuite celui d'un ajustement a posteriori des autorisations aux circonstances apparues à la fin de la gestion. Par son objet, la loi de règlement offre aux parlementaires, l'opportunité de mesurer son véritable pouvoir de décision en matière financière. Elle est rend l'administration comptable devant le Parlement en même temps qu'elle confère au contrôle a posteriori, une dimension irremplaçable en matière de respect des règles de conduite instituées à cette fin, et de discipline, atout non négligeable dans la pérennité des institutions, et ce, quel que soit le pays considéré. Le Sénégal n'est pas en reste mais toutefois, des carences et des contraintes sont notées et fortement ancrées qu'elles rendent la loi de règlement pratiquement banalisée (II).

## *II - LA LOI DE REGLEMENT : UN OUTIL DE CONTROLE PRATIQUEMENT BANALISE*

La loi de règlement est en principe, un important moyen de contrôle, toutefois, il y'a une face cachée de l'iceberg relevant plus de la sociologie administrative que de la science purement juridique. En effet, dans la pratique, la technicité « a priori » de la loi de règlement constituerait la première contrainte dans l'efficacité du contrôle (A), avant que sa portée limitée, devenue un principe fortement ancré et en mal de réforme, ne vienne enfoncer le clou (B).

### A - LA TECHNICITE DE LA LOI DE REGLEMENT, UNE CONTRAINTE A L'EFFICACITE DU CONTROLE.

La loi de règlement poursuit un objectif général d'information et elle ne saurait avoir de sens sans son examen à une période rapprochée de l'année d'exercice à laquelle elle se rapporte. La pratique montre tout de même que les parlementaires se trouvent pour la plupart dépassés par le cours des choses et des événements. En effet, le dépôt du projet de loi de règlement par le gouvernement se fait tellement tard qu'il est devenu une problématique et

72 La loi organique n°2008-35 du 8 Août 2008 portant création de la Cour Suprême dispose en son article 29 que « *La Cour suprême, réunie en assemblée générale consultative, donne au gouvernement un avis motivé sur les projets de loi et projets de décret soumis à son examen.*».

73 Article 29 alinéa 2 loi organique portant création de la Cour suprême op.cit.

74 L'article 29 alinéa 4 de la loi organique portant création de la Cour Suprême dispose que : « *Saisie par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat, après examen de la commission compétente, la Cour suprême, réunie en assemblée générale consultative, donne son avis sur les propositions de loi qui lui sont soumises.*».

la conséquence qu'il engendre, c'est un désintérêt manifeste des parlementaires. La loi organique insiste sur la nécessité de présenter les comptes de l'Etat à l'examen du Parlement avant que le projet de loi de finances initiale ne soit adopté<sup>75</sup>. Ces comptes sont le référentiel de base et la source d'information essentielle pour le Parlement, les gestionnaires publics ainsi que les citoyens. Les résultats à synthétiser sont pluriels quand on sait qu'au Sénégal, les ministères dépassent en moyenne la trentaine, les institutions constitutionnelles sont importantes, sans compter la création exponentielle des agences et autres structures administratives financées sur fonds publics. Les résultats définitifs mettent du temps à remonter jusqu'au niveau central en raison de la complexification de l'architecture administrative qui a du mal à se dématérialiser et à s'adapter aux nouveaux procédés de gestion moderne. Les six mois de rassemblement des différents comptes administratifs et de gestion coïncident avec la période de mise sur pied de la loi de finances initiale qui se démarque ainsi de la loi de règlement en ce sens qu'elle permet, l'intervention de mesures d'ordre financier, commandées par la continuité de la vie nationale<sup>76</sup>. Après tout, « parmi les pouvoirs détenus par le Parlement en matière budgétaire, les autorisations et le contrôle budgétaire occupent une place centrale car toute action est plus ou moins orientée en fonction de ces pouvoirs »<sup>77</sup>. La préparation de la LFI est « techniquement » plus fastidieuse que celle du projet de loi de règlement, elle demande neuf mois de travail de janvier à septembre, le ministère des finances est fortement sollicité. La prédominance de la loi de finances de l'année s'explique par la nécessité de maintenir et de toujours faire prévaloir le pouvoir financier parlementaire<sup>78</sup>. L'administration est donc inscrite dans cette logique de partage des rôles et la préparation de la loi de règlement accuse un certain retard. Ce retard était considérablement compréhensible et acceptable dès les premières périodes d'examen du projet de loi de règlement par le Parlement sénégalais avant de connaître par la suite, une routine qui s'est instaurée progressivement en soumettant l'examen du projet à une période atteignant et dépassant même dans certains cas, la barre des 8 ans après la clôture définitive des comptes. L'intervention de la première loi de règlement au Sénégal date de 1967, avec la loi n°67-22 du 23 Mai 1967<sup>79</sup>, après l'exécution de plusieurs lois de finances complétées et rectifiées à plusieurs reprises comme l'illustre le tableau ci-dessous :

<sup>75</sup> La loi organique n°2011-15 du 8 Juillet 2011 relative aux lois de finances dispose en son article 49 que : « *Le projet de loi de règlement est accompagné des comptes et des états financiers de l'Etat issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat, d'annexes explicatives développant par programme, dotation, budgets annexes et comptes spéciaux du trésor* ».

<sup>76</sup> Ce n'est toutefois pas reconnaître une moindre utilité à la loi régulant les comptes de l'Etat car, elle doit servir de base et de référence, en tenant compte des résultats obtenus, à l'ébauche de la loi de finances initiale.

<sup>77</sup> AMSELEK (Paul), Le budget de l'Etat sous la Vème République, Paris, LGDJ, 4<sup>ème</sup> édition, 1998.

<sup>78</sup> En effet, le défaut de vote de la loi de finances peut, autoriser le Président de la République à reconduire par décret, les services votés et ce risque d'« accaparement » gouvernemental de la loi de finances initiale peut être une cause d'atteinte au principe du consentement à l'impôt.

<sup>79</sup> JORS du 3 Juin 1967.

Gestions	1962-1963	1963-1964	1964-1965	1965-1966	1966-1967
<b>Lois-de finances initiales</b>	Loi de finances initiale n°62-49 du 20 Juin 1962, JORS n°3539 p.1191.	Loi portant loi de finances et d'habilitation pour l'année financière n °63-49 du 28 Juin 1963, JORS n°3669, p.383.	Loi portant loi de finances et d'habilitation pour l'année financière n °64-47 du 17 Juin 1964, JORS n°3701, p.1179.	Loi de finances initiale n°65-43 du 8 Juin 1965, JORS n°3750, p.688.	Loi de finances initiale n°66-51 du 19 Juin 1966, JORS n°3830, p.745.
<b>Modifications</b>	Loi modifiant l'article 4 de la LFI n°62-58 du 11 Juillet 1962, JORS n °3542, p.1306	Néant	Néant	Loi portant complément de la Loi de finances initiale n°65-49 du 01 Juillet 1965, JORS n°3756, p.801.	Loi portant complément de la loi de finances initiale n°66-56 du 30 Juin 1966, JORS n°3832, p.771.
<b>Lois-de Finances Rectificatives</b>	LFR n°63-09 du 5 Février 1963, JORS n °3589, p.383 LFR des LF n °62-49 et 63-09 n°63-18 du 5 Février 1963, JORS n °3589, p.391	LFR n°64-42 du 17 Juin 1964, JORS n °3692, p.903	LFR n°65-26 du 04 Mars 1964, JORS n °3733, p.348.	LFR n°66-54 du 30 Juin 1966, JORS n °3832, p.772.	LFR n°66-55 du 30 juin 1966, JORS n °3832, p.771.

La règle voulait qu'entre la fin de l'exercice d'un budget et la date de l'examen de ce même budget, un délai raisonnable puisse s'écouler. Ce délai était de 2 à 4 ans pour garder la fraîcheur des résultats soumis au contrôle parlementaire. Le tableau suivant en vaut pour preuve :

BUDGETS	CLOTURE
1970-1971	18 Juillet 1974
1971-1972	18 Juillet 1974
1972-1973	25 Mars 1976
1973-1974	29 Janvier 1978

Au fil des années, le constat est le même, le Parlement est saisi à titre « posthume » pour approuver les résultats d'un budget déjà exécuté et classé :

BUDGETS	CLOTURE
1975-1976	19 Juin 1984
1976-1977	03 Janvier 1985
1977-1978	18 Juin 1985

BUDGETS	CLOTURE
1978-979	18 Juin 1985
1979-1980	24 Janvier 1986
1980-1981	16 Juin 1986
1981-1982	21 Janvier 1987
1996-1997	18 Août 1987
1997-1998	06 Février 2007
1998-1999	06 Février 2007
1999-2000	05 Mars 2010
2000-2001	05 Mars 2010
2001-2002	05 Mars 2010
2002-2003	23 Février 2011
2003-2004	23 Février 2011
2004-2005	23 Février 2011
2005-2006	27 Octobre 2011
2006-2007	27 Octobre 2011
2007-2008	01 Février 2012
2008-2009	01 Février 2012
2009-2010	01 Février 2012
2010-2011	18 Février 2014

Pour le Professeur Ismaël Madior FALL, « cette accentuation du retard exprime à partir d'un certain moment le déclin voire l'oubli de la loi de règlement<sup>80</sup> ». La loi organique n°2011-15 du 8 Juillet relative aux lois de finances prône un chainage vertueux<sup>81</sup> mais le projet de loi de règlement ne suscite aucun intérêt pour le Parlement en ce sens que son approbation est acquise dès l'ouverture de la séance<sup>82</sup>. Cette indifférence « chronique » est un mal en soi, car les résultats obtenus en matière de contrôle a posteriori sont insuffisants. En effet, « les résultats obtenus par ce contrôle sont très décevants puisque depuis l'indé-

80 FALL (Ismaël Madior), « *La loi de règlement dans le droit des finances publiques des Etats membres de l'UEMOA : l'exemple du Sénégal.* », in Droit sénégalais n°4, 2005, op.cit.

81 Elle prévoit en son article 62 (alinéa premier) que « *Le projet de loi de règlement est déposé sur le bureau du Parlement et distribué au plus tard le jour de l'ouverture de la session ordinaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* ».

82 La séance débute par une note introductory d'un rapporteur qui ne fait pas forcément partie de la Commission des Finances et qui joue un rôle d'interface entre le Parlement et le gouvernement. Les députés intervenant par la suite sont peu nombreux et n'atteignent pas la dizaine, leur intervention également ne dépasse pas les cinq minutes.

pendance, l'Assemblée Nationale n'a rejeté aucun des projets de loi de règlement<sup>83</sup> ». Comme le note à juste titre Raymond MUZELLEC, la non-ratification est donc unurre et sa portée purement platonique. Le projet de loi n'est toutefois pas déposé en tant que tel devant le Parlement, il s'accompagne d'un nombre important de documents comptables<sup>84</sup>. Le Parlement sénégalais est multicolore au nom du pluralisme politique, les différentes formations politiques qui le composent n'ont pas toutes reçu, en ce qui concerne leurs élus, une formation en droit financier et le projet de loi de règlement constitue à leurs yeux, un condensé de chiffres et de données comptables sans réelle incidence juridique et politique<sup>85</sup>. En tout état de cause, le vote de la loi de règlement a pour finalité comptable de délivrer « un quitus à la gestion des opérations budgétaires et de régulariser des opérations budgétaires qui n'ont pas été respectueuses de la légalité budgétaire en couvrant leurs responsables<sup>86</sup>».

Les prérogatives du Parlement en matière financière constituent des armes certaines pour anéantir l'action gouvernementale. Parmi ces prérogatives, il y'a la motion de censure qui est un moyen principal de contrôle qui peut être exercé par le Parlement<sup>87</sup>. Cependant, elle n'intervient aucunement dans le cadre budgétaire et financier. C'est souvent à l'opposition<sup>88</sup> parlementaire de déposer une motion de censure, tout en étant convaincue que celle-

83 CHANH TAM (Nguyen), op.cit.p.346.

84 Loi organique n° 2011-15 du 8 Juillet 2011 relative aux lois de finances prévoit en son article 62 (dernier alinéa) que « *le projet de loi règlement est accompagné du rapport sur l'exécution des lois de finances, la déclaration générale de conformité et, le cas échéant, l'avis de la Cour des comptes sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance prévus à l'article 50 de la présente loi organique sont remis au Parlement sitôt leur adoption définitive par la Cour des comptes.* ».

85 Selon Abdoulaye BALDE : « à la décharge des députés sénégalais, il faut souligner que l'aspect trop technique des questions examinées lors du vote de la loi de règlement milite en faveur du désintérêt que beaucoup de parlementaires manifestent à cet égard». Le Professeur Ismaël Madior FALL ne partage pas toutefois pas ce point de vue, au moins pour deux raisons. D'abord la lecture comparé du contenu des lois de règlement et du contenu des documents y afférents élaborés par la Cour des Comptes montre qu'ils sont empreints de complexité surtout du côté des documents provenant de la juridiction de Comptes. Ensuite, le contrôle effectué par le juge des Comptes étant essentiellement un contrôle de stricte régularité budgétaire avec une argumentation purement comptable, n'est pas susceptible d'éclairer les délibérations et décisions des parlementaires préoccupés aussi par l'exercice d'un contrôle de nature politique qui transcende des éléments d'ordre comptable, pour embrasser des aspects d'efficacité et d'équité.

86 DIALLO (Ibrahima), « *Pour une appréciation concrète des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire* », Revue Afrilex n° 4, 2012, p.29.

87 Pour le Professeur El Hadji MBODJ, « *la motion de censure est un mécanisme constitutionnel de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement devant la chambre représentative de la population, en l'occurrence l'Assemblée nationale. Elle est une arme permettant aux députés de retirer leur confiance au gouvernement qui perd ainsi toute légitimité pour conduire la politique de la nation* ».

88 Au Sénégal la motion de censure est rarement utilisée et la dernière remonte à Décembre 2012 (le 26 plus précisément), où le groupe parlementaire libéral, appuyé par quelques députés non-inscrits, a obtenu la recevabilité de la motion de censure déposée contre le gouvernement de M. Abdoul

ci sera rejetée par l'Assemblée Nationale dominée par la majorité. Les parlementaires disposent également en interne de commissions qui concourent techniquement à l'amélioration de l'information des députés sur les questions financières et budgétaires. Au Sénégal, l'on pourrait être tenté de considérer le contrôle a posteriori à travers l'examen du projet de loi de règlement comme inefficace et ineffectif. Cela se justifie par le silence coupable du Parlement face aux irrégularités constatées dans le cadre de l'exécution budgétaire. Nombreuses sont les observations<sup>89</sup> du juge financier qui chaque année, ne sont pas tenues en compte par le Parlement qui témoigne ainsi à chaque fois, son profond soutien à l'Exécutif. Le Parlement dépouillé de ses prérogatives, est devenu « soumis » et obéissant envers un Exécutif dominant et surpuissant<sup>90</sup>. D'un autre côté, des contrôles sont effectués avant que le projet de loi de règlement ne soit déposé, et les parlementaires ne voient pas l'utilité de leur contrôle puisqu'ils ont été devancés au cours de l'exercice budgétaire. Ces contrôles qui « concurrencent » celui du Parlement sont les contrôles administratifs<sup>91</sup> et le contrôle juridictionnel. La loi de règlement s'avère être « un instrument de révélation de la vérité budgétaire <sup>92</sup>», mais dans sa pratique sénégalaise, elle connaît des contraintes en termes d'effectivité qui sont le plus souvent dues à des pratiques considérées comme peccameuses. Le droit communautaire entend pourtant imprimer un saut qualitatif dans la gestion des finances publiques mais le bât blesse au niveau interne avec l'écart existant entre le « droit fait » et le « droit qui se fait ». Le contrôle financier en lui-même coûte « cher »

MBAYE appelé à s'expliquer dans le cadre de l'affaire Hissène HABRE. Le PM était mis en cause par les auteurs de la motion pour des faits de blanchiment d'argent et de recel au début des années 1990 alors qu'il occupait les fonctions de Directeur Général de la banque CBAO. Pour le groupe libéral, « *D'un point de vue moral, Abdoul Mbaye n'est plus en mesure de diriger le gouvernement. Il peut être cité comme témoin lors de ce procès. Il en va de l'image du pays* ». La suite est un secret de polichinelle, motion à tout bonnement été rejetée par l'Assemblée Nationale.

- 89 A titre d'exemple, on peut citer le rapport public de 2011 qui n'a pas influer sur la décision parlementaire concernant la loi de règlement des gestions 2006, 2007 et 2008 votées toutes dans l'intervalle 2011 et 2012. Ainsi, la Cour n'a pas été en mesure de déclarer, pour les gestions 2006, 2007 et 2008 la conformité, d'une part, entre le Compte général de l'Administration des Finances et les comptes individuels de gestion des Comptables principaux de l'Etat et, d'autre part, entre le compte administratif du Ministre de l'Economie et des Finances et les Comptes de gestion des Comptables principaux de l'Etat. Les différents documents nécessaires à la production de la déclaration n'ont pas été fournis à la Cour en raison de la rétention non conforme à la loi, de certaines informations de la part de l'administration.
- 90 Cf. HAURIQU (André), « *Droit constitutionnel et Institutions politiques* », Montchrestien, 5e éd., 1972, p. 863 et GICQUEL (Jean), « *Droit constitutionnel et Institutions politiques* », Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 15e éd., 1997, p. 640.
- 91 Il s'agit notamment du contrôle exercé par le ministre des finances dans le cadre du respect de la réglementation budgétaire et financière avec l'appui notamment des inspecteurs des opérations financières et du contrôle effectué pour le compte du Président de la République par le biais du Contrôle Financier et de l'Inspection Générale des Finances (IGF).
- 92 ZAKI (Moussa), « *Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal* », thèse de doctorat de droit, Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1999, p.122.

en ce sens qu'il demande des moyens suffisants qui doivent être mis à la disposition du Parlement. En effet, ce que nous constatons au Sénégal, c'est que, les acteurs chargés d'approuver la loi de règlement sont pour la majorité, « étrangers » à la discipline financière. Cette insuffisance de moyens constitue un obstacle à la transparence et à la mesure de la bonne gestion budgétaire et financière, alors que le parlementaire est, celui dont les attributions sont de s'investir à connaître les besoins des populations, défendre leurs intérêts, avoir une vision et un leadership nécessaire pour la partager. Dans la longue évolution du droit des finances publiques, les contrôles ont été mis en place progressivement pour deux raisons principales<sup>93</sup>. Ils sont ainsi plus que jamais nécessaires voire impératifs. En effet, « Il y a assurément une donnée constante de l'histoire financière; c'est dans les moments où l'argent public se fait plus rare que le besoin d'en contrôler l'usage apparaît plus que jamais indispensable, voire même vital pour la pérennisation de l'organisation collective. Et c'est au cours de ces mêmes périodes que tout naturellement, les regards se tournent vers les institutions paraissant comme étant les plus experts ou les plus capables de répondre à l'attente de davantage de transparence et d'efficacité dans l'utilisation des fonds publics et à tout le moins à une réduction des gaspillages <sup>94</sup>. La logique du contrôle parlementaire doit elle-même être revue dans son ensemble et ne plus se limiter au traditionnel « problème insoluble » qu'il est. Un contrôle parfait relève, certes, de l'ordre de l'utopie mais, les contraintes et les insuffisances peuvent être corrigées pour qu'enfin un « *modèle* » de contrôle soit élaboré et strictement formalisé pour qu'il puisse faire l'objet d'un respect minutieux. Quel que soit le régime considéré, le contrôle parlementaire est « une nécessité administrative : pour bien fonctionner, l'administration a besoin d'un contrôle non hiérarchique et non juridictionnel, d'un contrôle politique, qui s'attache directement aux actes des ministres, à leur responsabilité pécuniaire, technique et politique en tant que chefs de départements ministériels <sup>95</sup> ». En effet, « chaque année on devrait assister à une stratégie *mobile* du contrôle, de façon à inquiéter le contrôlé (...) un contrôle efficace doit savoir surprendre, tantôt s'attaquer au laxisme administratif, à la régularité des procédures, tantôt contrôler le bien-fondé des décisions, la cohérence des projets, vérifier les difficultés de gestion, tantôt donner un coup d'arrêt à des pratiques « féodales ». La mobilité du contrôle est essentielle, c'est elle qui provoque la déférence du contrôlé <sup>96</sup> ». Le Parlement sénégalais est plus que jamais sollicité sur ce point, car l'on ne saurait tolérer que se perpétuent, les abus scandaleux dans le maniement des fonds publics et la gabegie, devenus « monnaie courante » dans la gestion publique et qui sont, de vrais freins à notre perpétuelle quête de développement socio-économique.

<sup>93</sup> La première est d'ordre politique du fait que la loi de finances qui porte autorisation des recettes et des dépenses, doit être respectée par tous. La deuxième est d'ordre financier parce qu'il faut préventivement éviter toute tentative de gaspillage ou de dilapidation des deniers publics.

94 BOUVIER (Michel). Editorial de la Revue Française de Finances Publiques (RFFP), n°59, 1997.

<sup>95</sup> CARITEY (Jacques), « *Le contrôle parlementaire en matière financière* », Chronique constitutionnelle et parlementaire française in Revue de Droit Public (RDP), 1974, p 1456.

<sup>96</sup> CABITEY (Jacques), op.cit., p.1460.

Dans ce qui ressort de l'étude que nous avons effectuée sur le contrôle a posteriori à travers l'examen de la loi de règlement au Sénégal, nous constatons que sa portée est encore limitée. Malgré son importance non négligeable en matière de contrôle de l'exécution du budget, elle peine à être valorisée du fait entre autres de son examen tardif, de la souplesse de sa réglementation et des nombreuses contraintes auxquelles, les responsables de son examen sont confrontés. Même si dans le constat préliminaire, le Sénégal a eu à prendre de nouvelles réformes de valorisation des finances publiques, la réalisation concrète des objectifs et l'application des mesures posent problème. Ainsi, pour sortir de ce carcan du sous-développement, nos Etats doivent fidéliser avec les règles démocratiques de développement en résumé, il convient de rendre au Parlement, son « droit » de contrôle. En définitive, une « véritable » réforme s'impose, elle demeure un instrument nécessaire à l'assainissement des finances publiques et reste un gage de bonne gestion. Elle doit aller dans le sens de faire ressortir des irrégularités et de donner des recommandations aux autorités. Celles-ci à leur tour si, elles les appliquent normalement et sans réserve aucune, contribueront à réduire sensiblement, la propension des faits délictueux susceptibles de nuire à nos Etats. En clair, si le régime parlementaire ne parvient pas à faire prévaloir la sévérité nécessaire dans la répression des abus ministériels en matière de finances publiques, c'est lui-même qui, un jour, se trouvera atteint dans son crédit<sup>97</sup>

97 Rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat, chargée d'examiner la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, séance du 9 juin 1922.

## **Impressum**

**KAS African Law Study Library – Librairie Africaine d’Etudes Juridiques**

**Herausgeber:** Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Klingelhöferstraße 23, 10785 Berlin

**Schriftleitung:** RA Prof. Dr. Hartmut Hamann, Falkertstraße 82, D-70193 Stuttgart  
Telefon: +49 (0) 711 120950-30 | Fax : +49 (0) 711 120950-50  
Mail: hamann@hamann-legal.de

**Erscheinungsweise:** 4 Ausgaben pro Jahr

**Druck und Verlag:** Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG – Waldseestr. 3-5 –  
D-76530 Baden-Baden. Telefon +49 – 7221 – 2104-0 / Fax 49 – 7221 – 2104-27  
E-Mail: nomos@nomos.de

**Anzeigen:** sales friendly Verlagsdienstleistungen – Inh. Frau Bettina Roos – Pfaffenweg 15 – D-53227 Bonn Telefon +49 – 228 – 97898-0 / Fax +49 – 228 – 97898-20  
E-Mail: roos@sales-friendly.de

**Urheber- und Verlagsrechte:** Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Der Nomos Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

ISSN 2363-6262



**Nomos**