

ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

PREVENIR LA CORRUPTION DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES EN AFRIQUE FRANCOPHONE

QUESTION

Nous souhaiterions connaître des exemples d'initiatives conduites au sein des pays francophones d'Afrique de l'Ouest qui ont permis de réduire de manière significative la corruption dans la gestion des finances publiques.

SOMMAIRE

1. Aperçu des réformes de la gestion des finances publiques dans l'Afrique de l'Ouest francophone
2. Initiatives de lutte contre la corruption dans l'allocation des ressources
3. Initiatives de lutte contre la corruption dans la gestion des ressources publiques
4. Renforcer les mécanismes de contrôle pour réduire la corruption dans les finances publiques
5. Bibliographie

RESUME

Une administration qui fonctionne passe par un système de gestion des finances publiques efficace. La rationalisation des procédures et la responsabilisation des parties prenantes sont des outils précieux pour prévenir et détecter les cas de corruption. Dès lors, les bailleurs de fonds et les organismes de développement ont soutenu la mise en place de systèmes opérationnels de contrôle et de gestion des ressources publiques.

Au sein de l'Afrique de l'Ouest francophone, un vaste éventail de réformes et d'initiatives ont été mises en œuvre pour améliorer l'élaboration des budgets et leur exécution, mieux gérer les ressources collectées, et assurer un contrôle effectif des finances publiques.

Ces réformes connaissent néanmoins des résultats mitigés. De plus, certaines d'entre elles s'étendent sur le long terme, et il est difficile d'établir aujourd'hui dans quelle mesure elles auront un impact sur la corruption.

Certaines mesures ont donné des résultats positifs, comme l'introduction de comptes uniques de trésorerie ou de dispositifs intégrés de gestion des finances publiques. En favorisant la transparence des procédures et la responsabilisation des acteurs, ces mesures permettent de diminuer les risques de corruption. La participation de la société civile à la planification et au contrôle des finances publiques constitue également une approche prometteuse.



Auteur(s):

Maíra Martini and Sofia Wickberg,
tihelpdesk@transparency.org

Revu par :

Marie Chêne; Finn Heinrich, Ph.D., Transparency International

Date : 23 mai 2014

© 2014 Transparency International, tous droits réservés.

Le présent document ne saurait être considéré comme représentatif de la position officielle de la Commission européenne, ni de celle de Transparency International. Ni la Commission, ni Transparency International, ni toute personne agissant pour le compte de la Commission ne peut être tenue responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le présent document.

Le Helpdesk anti-corruption est géré par Transparency International et financé par l'Union européenne.

1. APERÇU DES REFORMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES EN AFRIQUE FRANCOPHONE DE L'OUEST

Aperçu

Le système de gestion des finances publiques comprend l'ensemble des mécanismes régissant à la manière dont les ressources publiques sont collectées, allouées, dépensées et comptabilisées. Ce système englobe l'ensemble du cycle budgétaire, la passation des marchés publics, les audits et le recouvrement des recettes. Du fait des montants en jeu et du caractère discrétionnaire de nombre de décisions, c'est un domaine particulièrement vulnérable à la corruption (U4, no date).

Une administration qui fonctionne passe nécessairement par une gestion efficace des finances publiques. La bonne gestion des finances publiques est ainsi un domaine d'intervention privilégié des bailleurs de fonds et un des principaux objectifs de plaidoyer des organisations prônant la bonne gouvernance (Morgner 2013).

Les réformes des finances publiques visent à renforcer les procédures budgétaires, à rendre la passation de marchés plus transparente, à faciliter le recouvrement des recettes, et à permettre un contrôle indépendant de la gestion des finances. Elles comportent souvent des mesures visant, entre autres, à intégrer le système de gestion des finances publiques, les outils de planification et d'élaboration du budget, la gestion des dépenses, la modernisation et l'automatisation du recouvrement des recettes et la passation des marchés publics.

Si ces réformes n'ont pas pour objectif spécifique de réduire la corruption, elles en ont le potentiel. Avec la rationalisation des procédures et l'amélioration de l'accès à l'information, les citoyens, les parlements et les organismes de contrôle indépendants sont mieux à même d'identifier les cas de corruption et de détournement de fonds publics.

Réformes de la gestion des finances publiques en Afrique de l'Ouest francophone

Au cours des dernières années, de nombreux bailleurs de fonds bilatéraux et organisations internationales ont soutenu des États dans leur effort de création ou de consolidation de leur système de gestion des finances publiques. En Afrique de l'Ouest francophone, nombre de réformes récentes ont eu pour objectif de mettre le pays en conformité avec les directives formulées par l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Adoptées en 2009, ces directives établissent un ensemble de normes réglementaires et de réformes à adopter en matière de gestion des finances publiques ; les États membres sont tenus de s'y conformer. La transparence est un des concepts-clés de ces directives, ce qui en fait pour beaucoup d'observateurs un outil important de lutte contre la corruption (CABRI 2012).

La mise en œuvre de ces directives est toutefois particulièrement lente. Seuls quelques pays¹ ont légiféré pour se conformer à ces nouvelles dispositions. Même dans ces pays, l'application des nouvelles lois demeure aléatoire (International Budget Partnership 2013). Les réformes demandées ne tiennent pas toujours compte des contraintes politiques et ne correspondent pas forcément au contexte des pays concernés, ce qui rend en pratique difficile leur transposition (ODI 2013).

Dans la mesure où la plupart des pays de la région disposent de systèmes de gestion des finances publiques peu efficaces et de capacités insuffisantes, de nombreuses réformes mises en place à ce jour visent à établir les bases d'une meilleure planification et d'une meilleure gestion des ressources. Aucun élément ne permet malheureusement d'affirmer à ce jour que ces réformes ont eu un impact déterminant sur la responsabilité des systèmes de gestion des finances publiques, ni sur la réduction de la corruption.

Les réformes des finances publiques en Afrique de l'Ouest francophone se sont principalement concentrées sur la phase d'élaboration budgétaire, laissant de côté des domaines clés comme ceux de l'exécution budgétaire ou des audits (World Bank 2013). Par ailleurs, si les réformes entreprises dans

¹ En 2013, le Sénégal était le seul pays à avoir transposé l'ensemble de ces directives. Le Mali en avait transposé deux et le Burkina Faso une seule – International Budget Partnership, 2013.

la région ont créé un cadre fiscal plus crédible et encouragé la production de documents budgétaires importants en interne, il reste du travail à accomplir pour parvenir à une réelle transparence en matière fiscale (CABRI 2012).

Certains experts estiment par ailleurs que des réformes purement techniques ont peu de chances de porter leurs fruits dans des pays en développement. Il est essentiel de tenir compte de facteurs comme la capacité du secteur public, le cadre institutionnel au sens large, l'histoire et la culture du pays (ODI 2013). Cette mise en garde semble s'appliquer au contexte des pays francophones d'Afrique de l'Ouest. Un autre élément important à prendre en compte est la nécessité d'aborder les problèmes un par un au lieu d'essayer de mener des réformes censées tous les régler d'un coup (ODI 2013).

Dans le même temps, il y a des indications de succès de certaines initiatives visant à renforcer la transparence dans la gestion des finances publiques en matière de lutte contre la corruption dans d'autres régions, même dans des contextes difficiles. Si les approches promouvant la gouvernance ouverte et la vigilance citoyenne demeurent peu exploitées en Afrique de l'Ouest francophone, elles ont fait leurs preuves dans d'autres États africains² (ODI 2013).

Cette réponse présente des initiatives et des réformes en Afrique de l'Ouest francophone qui ont permis d'améliorer l'allocation des ressources et le contrôle des finances publiques, éléments essentiels de la lutte contre la corruption. Il est important de noter que ces réformes sont des "investissements" sur le long terme et qu'il est parfois difficile d'en voir les résultats à court terme.

2. INITIATIVES DE PREVENTION ET DE REDUCTION DE LA CORRUPTION DANS L'ALLOCATION DES RESSOURCES

L'allocation des ressources a lieu au cours du processus budgétaire en particulier au cours des

phases de planification, formulation et d'adoption du budget. Il est essentiel que les États disposent d'un cadre juridique solide qui définit clairement les rôles et responsabilités de chacun, ainsi que les raisons qui motivent les décisions prises au cours de ce processus. C'est le meilleur moyen de prévenir les risques de corruption et de faire en sorte que l'attribution des ressources soit conforme aux objectifs stratégiques du pays.

Il existe plusieurs manières de réformer dans ce domaine. Il peut s'agir d'adopter de nouvelles règles en matière budgétaire, comme de prendre des mesures plus techniques telles que la planification pluriannuelle, qui permet d'établir des priorités gouvernementales au-delà du budget annuel et modifie l'approche habituelle du budget par poste. Il peut également s'agir de renforcer la transparence budgétaire en rendant public les documents les plus importants et en impliquant la société civile dans la phase d'élaboration du budget. Cette dernière option constitue un moyen efficace de demander des comptes aux pouvoirs publics, permettant ainsi de mieux détecter les cas de corruption et d'en prévenir les risques.

Réformes techniques

Partout dans le monde, notamment dans les pays de l'Afrique de l'Ouest francophone, les gouvernements travaillent ainsi à mettre en œuvre des réformes techniques visant à améliorer la planification budgétaire et la formulation du budget. Deux mesures phares peuvent être citées : la mise en place d'un cadre de dépense à moyen terme, qui vise à garantir que le budget reflète les priorités politiques et stratégiques du gouvernement sur plusieurs années (CABRI 2012), et la mise en place d'une budgétisation axée sur la performance ou d'une budgétisation par programme, qui vise à lier les fonds attribués à la mesure des résultats obtenus (OCDE, 2007). L'idée est ici qu'en exposant clairement l'objectif d'une ligne budgétaire et les résultats escomptés, il est plus facile de demander des comptes aux agents publics, ce qui réduit les risques de corruption.

En Afrique francophone, la budgétisation par programme a été adoptée comme modèle privilégié de budgétisation axée sur la performance. Il s'agit

² Au Nigéria par exemple, la publication des transferts financiers de l'État fédéral aux États fédérés a eu un impact positif sur les revendications citoyennes liée à un usage transparent des fonds publics (ODI 2013).

d'une mesure qui fait partie intégrante des directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), ce qui signifie que tous les membres de l'union sont tenus de modifier leur système budgétaire de manière à exposer clairement les objectifs du budget ainsi que les résultats escomptés (CABRI 2013). Le Mali, par exemple, va graduellement introduire la budgétisation par programme, en commençant avec le budget 2015, pour se conformer à ces directives et pour parvenir à plus d'efficacité dans le cadre de ses dépenses publiques (CABRI 2013).

Néanmoins, le cadre de dépenses à moyen terme, comme la budgétisation axée sur la performance, requiert une grande capacité de gestion de la part des ministères en charge de la dépense publique. Ces derniers sont en effet amenés à assurer un suivi des dépenses, fonction qui revient traditionnellement à un ministère des Finances central puissant, dans la plupart des pays africains (Liniert 2012; CABRI 2013). Ces mesures ne sont possibles à mettre en place qu'au sein d'un système de gestion des finances performant, auquel participent le législateur et les organismes de contrôle (avec la possibilité de conduire des audits de performance). Ce n'est pas le cas dans les pays d'Afrique de l'Ouest, où nombre de conditions préalables à la mise en place d'une budgétisation axée sur la performance font encore défaut (Liniert 2012).

L'impact de ces mesures dans les pays africains où elles ont été introduites est mitigé. Très peu de pays sont parvenus à des avancées réelles. Si les informations concernant l'Afrique de l'Ouest francophone restent limitées, l'exemple du Rwanda illustre certains des défis que pose ce type d'approche. L'adoption de la budgétisation par programme n'a pas encore mené les pouvoirs publics à rendre des comptes aux citoyens. Le budget ne comporte pas de buts clairs, de résultats attendus et d'objectifs de performance, ce qui rend difficile d'évaluer le travail du gouvernement et de demander des comptes aux gestionnaires de budget (Morgner 2013).

Certains experts critiquent aussi le choix de priorités de certains pays, qui se lancent dans des réformes avancées avant de disposer des conditions préalables au succès de ces réformes — volonté politique et contrôle du législateur, des organismes

de contrôle et de la société civile (ODI 2014). Dans de tels contextes, ces réformes auraient peu de chances de conduire à des avancées en matière de planification, ni même de rendre l'ensemble du processus plus transparent.

Réformes visant à rendre le budget plus transparent et accessible

Partout dans le monde, les réformes adoptées en matière de gestion des finances publiques visent à garantir plus de transparence, et de permettre aux citoyens de mieux comprendre les enjeux pour pouvoir demander des comptes aux responsables publics et contrôler le processus d'élaboration du budget. Ces initiatives ont souvent des résultats positifs et permettent de mieux détecter les cas de corruption et d'en prévenir les risques. De nombreuses études montrent ainsi qu'un meilleur accès aux informations liées au budget résulte en plus d'efficacité dans l'attribution des ressources et moins de corruption dans les différentes phases d'élaboration budgétaire (Banque mondiale 2014).

En Afrique de l'Ouest francophone, pourtant, les réformes et les initiatives visant à plus de transparence et à une participation accrue de la société civile font l'objet d'une attention limitée. Les études de l'Open Budget Initiative semblent indiquer que, dans tous les pays de l'Afrique de l'Ouest francophone, les budgets nationaux sont élaborés au cours de procédures complexes et opaques, laissant peu de chances aux citoyens de prendre part aux décisions ou d'exercer un contrôle quelconque.

Publication d'informations concernant le budget

Les pays de l'Afrique francophone obtiennent des classements assez bas sur l'Indice d'Open Budget. Si des avancées significatives ont été réalisées ces dernières années (le Burkina Faso a ainsi vu sa note passer de 5 en 2010 à 23 en 2012), le pays le mieux classé de la région, le Mali, se situe toujours en dessous de la moyenne mondiale (International Budget Partnership 2012a). Les avancées attendues concernent notamment la publication de documents de synthèse. Or, si de plus en plus de documents sont produits, peu sont rendus publics. Le Sénégal, par exemple, produit huit documents annuels, mais ne publie que trois d'entre eux (budget adopté,

budget courant, audit) (International Budget Partnership 2013). La publication systématique et complète de ces documents pourrait constituer un progrès majeur.

D'autres mesures peuvent venir compléter ce type d'initiatives afin de donner plus de poids aux citoyens (CABRI 2012). L'adoption de budgets citoyens et de budgets participatifs à l'échelle locale constitue à cet égard un exemple de réussite.

Budgets citoyens

De nombreuses organisations militent pour un budget simplifié et plus lisible de manière à le rendre plus facilement accessible aux citoyens. Les budgets citoyens ont pour vocation de rendre les budgets compréhensibles en simplifiant les termes techniques, en exposant les tendances à moyen et long terme et l'impact des choix budgétaires sur le quotidien des populations, ainsi qu'en détaillant les priorités stratégiques des gouvernements en matière de croissance et de réduction de la pauvreté (UNDP 2010 ; CABRI 2012). Il est également important de renforcer la confiance des citoyens en leurs institutions (UNDP 2010).

Le Mali est le seul pays d'Afrique de l'Ouest francophone à avoir mis en place ce type d'initiative. Le ministère du Budget s'est associé à la société civile pour développer un document qui détaille, de manière simplifiée, la manière dont le gouvernement entend mener à bien sa mission de collecte de l'impôt et utiliser les ressources publiques. En 2012, le Budget citoyen du Mali comportait une explication des procédures budgétaires, des priorités du gouvernement et des perspectives économiques pour l'année à venir, des informations sur les finances publiques et les perspectives budgétaires pour l'année à venir, ainsi que les initiatives entreprises pour améliorer les politiques budgétaires (International Budget Partnership 2012a). Le budget citoyen est largement diffusé par différents moyens de communication. Le pays doit désormais faciliter la participation des citoyens à la phase de planification du budget (International Budget Partnership 2012b).

Bien qu'aucun élément n'indique clairement si cette initiative a un impact direct sur le degré de corruption

du pays, les observateurs s'accordent à dire que l'initiative est un succès ; elle a d'ailleurs été conduite de manière répétée dans le pays (International Budget Partnership 2012b).

Budget participatif

Le budget participatif est un processus qui permet aux citoyens de participer directement aux différentes phases d'élaboration du budget, y compris à celle de planification (UNDP 2010b). Il contribue à introduire plus de transparence dans les dépenses publiques et plus d'efficacité dans l'attribution des ressources, à renforcer la confiance entre citoyens et responsables politiques, ainsi qu'à réduire l'exclusion sociale, la pauvreté et les risques de corruption (ANSA-EAP 2010).

De nombreux pays ont opté pour le budget participatif. En Afrique de l'Ouest francophone, l'expérience a été tentée à l'échelle locale au Sénégal. Près d'une trentaine de municipalités ont adopté avec succès le budget participatif (Démocratie africaine no date). Dans l'une de ces municipalités, un comité citoyen participe activement à la planification budgétaire et à l'attribution des ressources, en aidant les responsables politiques à établir des priorités à s'accorder sur le coût des programmes prévus.

L'initiative a permis de rendre la procédure de planification du budget plus transparente et plus efficace. L'enjeu est désormais de mieux former les élus locaux et les citoyens aux questions budgétaires, de manière à parvenir à des décisions plus avisées et à un processus simplifié (Drame 2008).

3. INITIATIVES DE PRÉVENTION ET DE RÉDUCTION DE LA CORRUPTION DANS LA GESTION DES RESSOURCES PUBLIQUES

Une gestion saine et transparente des dépenses publiques est un pilier de la bonne gouvernance des finances publiques ; elle contribue à réduire les opportunités de corruption. L'amélioration de l'exécution du budget et de la gestion des dépenses constitue ainsi une partie intégrante de la plupart des réformes de la gestion des finances publiques et des

programmes anti-corruption. Les programmes de réforme prévoient souvent l'adoption de mécanismes permettant de faciliter le contrôle de la gestion des ressources publiques, comme les comptes uniques de trésorerie. La mise en place de mesures visant à plus de transparence dans l'exécution du budget est également prévue, comme des dispositifs garantissant des passations de marchés publics justes, compétitives et transparentes ainsi que des instruments facilitant la gestion des ressources collectées.

En Afrique de l'Ouest francophone, les réformes mettent souvent l'accent sur les aspects techniques. Les mesures visant à améliorer la transparence dans l'exécution du budget (à travers une plateforme budgétaire ouverte par exemple)³ ou les initiatives de vigilance citoyenne liées au suivi des dépenses publiques restent peu répandues ou inexistantes dans de nombreux pays de la région.

Réformes techniques

Parmi les interventions techniques ayant entraîné des résultats positifs dans plusieurs pays, on peut citer la mise en place de comptes uniques de trésorerie pour remplacer les comptes bancaires individuels et le développement de systèmes d'information et de gestion financière intégrée (IFMIS) informatisés (Morgner 2013).

Comptes uniques de trésorerie

L'adoption de comptes uniques de trésorerie, c'est-à-dire l'établissement d'une structure de comptes bancaires unifiée pour l'administration, a le potentiel de prévenir la corruption et d'en réduire les risques puisqu'il est plus aisé d'exercer un contrôle sur les ministères et les agents publics et de leur demander des comptes quand tous les transferts financiers sont centralisés.

En Afrique de l'Ouest francophone, un compte unique de trésorerie a été mis en place en Guinée, une initiative couronnée de succès, avec pour résultat des pratiques comptables plus transparentes

et un meilleur contrôle des dépenses ministérielles extravagantes (Bertelsmann Foundation 2014).

Au Mali, en 2013, les liquidités d'État étaient encore éparpillées entre plus de 3 000 comptes. Le gouvernement s'est engagé à graduellement mettre en place un compte unique de trésorerie, en collaboration avec la banque centrale, dans l'objectif de se conformer à la directive UEMOA sur l'unité de la trésorerie. En attendant, le gouvernement a promis de renforcer le contrôle des comptes ministériels et gouvernementaux existants et de rédiger des rapports sur les mouvements dans ces comptes. Selon certains experts, l'adoption d'un compte unique de trésorerie contribuera à renforcer le contrôle des liquidités, à accélérer l'exécution des paiements et à inciter les pouvoirs publics à rendre des comptes (Fenocchietto & Pessino 2013).

Le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Sénégal font partie des autres pays qui prévoient de mettre en place des mesures de ce type dans les années à venir (World Bank 2013).

Systèmes d'information et de gestion financière intégrée

Les systèmes d'information et de gestion financière intégrée consistent en un ensemble financier numérisé et intégré qui vise à renforcer l'efficacité et la transparence de la gestion des ressources publiques. Ils peuvent avoir un effet dissuasif sur les pratiques de corruption en augmentant les risques de détection. Un système intégré bien construit peut fournir des outils contribuant à détecter les paiements excessifs, la fraude et le vol. On peut citer parmi ces outils l'identification automatique des opérations sortant de l'ordinaire et des schémas d'activités suspectes, le recoupement automatique des numéros d'identification personnelle dans les cas de fraude, le recoupement des registres de stock avec les achats d'équipement pour détecter les vols, des règles de décaissement automatisé et l'identification des travailleurs fantômes (Chêne 2009).

En 1996, le Burkina Faso a mis en place son Circuit intégré de la dépense avec succès avant de progressivement numériser son système de gestion financière. Le module initial adopté en 1996 visait à intégrer toutes les étapes du processus de dépenses

³ Pour plus d'informations sur les initiatives visant à rendre l'exécution budgétaire accessible au public, voir la réponse du Helpdesk intitulée [Transparency in Budget Execution](#) (en anglais).

publiques, de la préparation à l'exécution du budget. Les modules de comptabilité et de collecte de recettes ont été adoptés par la suite. Le gouvernement du Burkina Faso a décidé de procéder à une intégration progressive des différents modules, au lieu de lancer un système totalement intégré. Le résultat final a été jugé efficace et peu coûteux. Plusieurs experts défendent l'idée que la simplicité de la construction de ce système ainsi que l'approche progressive choisie par le gouvernement ont contribué à son succès, considérant que le système s'est parfaitement adapté à la capacité et au contexte institutionnel du pays (Lawson 2012). Il n'est néanmoins utilisé qu'en interne et non pour faciliter un suivi externe (CABRI 2012).

Pour d'autres exemples de mises en place d'IFMIS réussies, voir la réponse du Helpdesk Anti-corruption intitulée [The implementation of the Integrated Financial Management System \(IFMIS\)](#) (en anglais).

Réformes des marchés publics

La passation de marchés publics est l'un des secteurs de l'administration les plus vulnérables aux malversations. La corruption dans la passation de marchés publics nuit à l'accès des citoyens aux services publics de base, comme l'éducation, la santé et les infrastructures. Demander des comptes aux autorités publiques sur l'usage des fonds dédiés à l'acquisition de biens et services nécessite l'existence d'un système de passation de marchés public transparent. Dans de nombreux pays francophones africains, le système de passation de marchés publics est opaque et inefficace. Certains pays ont déjà réformé leur système juridique pour aller vers des pratiques plus justes et compétitives, mais la culture du favoritisme et du clientélisme en place limite la mise en œuvre de ces réformes (Bertelsmann Foundation 2014).

Ces réformes mettent généralement l'accent sur l'adoption d'un cadre juridique proche des normes internationales et sur l'établissement d'un cadre institutionnel permettant de gérer et de contrôler le processus de passation de marché. Comme dans d'autres domaines liés à la gestion des finances publiques, les avancées en matière de contrôle externe et de participation de la société civile sont limitées.

Réformes du cadre juridico-institutionnel

Plusieurs pays francophones d'Afrique de l'Ouest ont récemment adopté de nouvelles règles en matière de passation de marchés publics et mis en place des organes de contrôle spécialisés. La plupart de ces réformes obligent les gouvernements à publier leurs contrats en ligne dans un laps de temps opportun. Le niveau de mise en œuvre varie néanmoins d'un pays à l'autre.

Au Sénégal, un texte de loi visant à rendre le processus de passation de marchés publics plus transparent est entré en vigueur en 2008. Des reculs importants sont observés depuis 2012 et l'adoption d'exceptions dans le code des marchés publics concernant les achats effectués par la présidence et les ministères chargés de la sécurité nationale. Ces modifications ont été critiquées par les bailleurs de fonds et le secteur privé (KPMG 2012).

La Côte d'Ivoire a également réformé de manière significative son processus de passation de marché public, jusqu'à l'adoption d'un nouveau code des marchés publics en 2009 et à l'établissement de l'Autorité nationale de régulation des marchés publics (ARMP). Cette réforme avait pour but d'améliorer la transparence et l'intégrité du processus de passation de marché public du pays. L'ARMP reçoit les réclamations et les remarques sur les projets de marchés publics et peut suspendre ou annuler ces derniers. Cette autorité publie les informations revêtant un intérêt public ainsi que ses décisions sur son [site Internet](#).

La nouvelle loi sur les passations de marchés publics a permis de mettre le cadre juridique du pays en conformité avec les directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine et avec les normes internationales. Les liens étroits entre certaines entreprises et des agents publics nuisent néanmoins à la concurrence loyale et à la mise en œuvre de la loi (US Department of State 2013).

Suivi de la passation de marchés publics

Le suivi du processus de passation de marché est essentiel à la détection d'éventuelles malversations ; il permet de faire en sorte que les décisions soient

prises dans l'intérêt général. Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle de supervision important, en complément d'agences de contrôle et de régulation efficaces. Elles peuvent intervenir à chacune des phases du processus de passation de marché (dépendant de leur niveau d'accès à l'information) ; leur apport constitue un atout majeur pour lutter contre la corruption.

Pour améliorer la transparence des marchés publics, de plus en plus de gouvernements publient des informations sur leurs activités liées aux passations de marché. Ces informations sont cependant souvent trop techniques et sont proposées sous des formats peu accessibles (Open Spending 2013). La société civile et les médias peuvent ainsi jouer un rôle important d'analyse et d'interprétation de ces informations pour le grand public et peuvent contribuer à identifier les malversations potentielles.

Durant la semaine Open data du Tandem Dakar Paris, un groupe d'experts en open data sénégalais et français ont travaillé sur les informations liées aux marchés publics publiées par le gouvernement sénégalais. Ces documents étant publiés en format PDF, les données contenues étaient difficilement analysables. Le groupe a donc extrait les données pour les retranscrire en format ouvert et lisible par machine, facilitant ainsi l'accès et la supervision par les médias et la société civile (Open Spending 2013). Encore embryonnaire en Afrique de l'Ouest francophone, cette approche a obtenu de bons résultats dans des pays comme la [Géorgie](#) ou la [Slovaquie](#).

Les pactes d'intégrité constituent un autre exemple de projets réussis de suivi de passation de marché. Un pacte d'intégrité est un accord entre un gouvernement ou une agence gouvernementale et les soumissionnaires. Outre les règles et obligations qu'il énonce, le pacte prévoit également un système de suivi, où un expert ou un membre de la société civile est désigné pour participer au processus et pour le superviser, dans le but d'inciter le gouvernement à rendre des comptes sur les décisions liées aux passations de marchés (Transparency International 2014).

Aucun pacte d'intégrité n'a encore été mis en œuvre en Afrique de l'Ouest francophone, mais il existe de

nombreux exemples de pactes d'intégrité ayant fait leurs preuves au sein du continent et au-delà. Le Rwanda a été le premier pays d'Afrique à mettre en place un Pacte d'intégrité dans son système de passation de marchés quand Transparency International (TI) Rwanda a signé un protocole d'entente avec le ministère des Collectivités territoriales pour quatre districts pilotes. TI Rwanda indique qu'après plus d'un an d'existence, les projets pilotes obtiennent des résultats satisfaisants. Cette initiative a permis de sensibiliser les citoyens et de les mobiliser pour assurer le suivi des passations de marchés. Elle a également contribué à créer un environnement plus favorable pour les soumissionnaires (TI Rwanda 2013).

Pour plus d'informations sur les initiatives de suivi des passations de marchés publics, voir le [Guide de mise en œuvre des Pactes d'intégrité](#) de Transparency International (en anglais).

Gestion des dépenses et des recettes liés aux ressources naturelles

Une administration fiscale efficace et transparente est un pilier de tout bon système de gestion des finances publiques. Dans de nombreux pays francophones d'Afrique de l'Ouest, une meilleure gestion des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles permettrait de mobiliser plus de recettes et de réduire la corruption. En Guinée par exemple, l'accent a été mis sur la réforme du code minier pour le mettre en conformité avec les standards internationaux, afin d'instaurer plus de transparence et à inciter les pouvoirs publics à rendre des comptes. Le nouveau code minier prévoit de rendre publics tous les contrats miniers. Avec le soutien des organisations internationales, des bailleurs de fonds et de la société civile, le gouvernement a mis en place un comité d'examen technique en charge de superviser et de soutenir les négociations d'accords avec les grandes compagnies minières (OECD 2014).

Dans les pays riches en ressources naturelles, la communauté internationale peut également être sollicitée pour mettre en œuvre [l'Initiative pour la transparence des industries extractives](#) (ITIE), qui vise à améliorer la gouvernance par la vérification et la publication de toutes les dépenses d'entreprises et

de toutes les recettes publiques liées au pétrole, au gaz et aux mines. En Afrique de l'Ouest francophone, le Burkina Faso le Cameroun, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Togo, et la République du Congo sont en conformité avec les exigences ITIE. La Guinée et le Sénégal se présentent comme pays candidats.

Pour plus d'informations sur la mise en œuvre de l'ITIE, voir la réponse du Helpdesk Anti-corruption intitulée [Best practice in implementing EITI and Supporting EITI Implementation through Capacity Building](#) (en anglais).

4. RENFORCER LES MECANISMES DE CONTROLE POUR REDUIRE LA CORRUPTION DANS LES FINANCES PUBLIQUES

L'audit externe est l'aspect des finances publiques ayant reçu le moins d'attention dans les programmes de réformes mis en place en Afrique de l'Ouest francophone (World Bank 2013). Les réformes dans ce domaine visent généralement à renforcer les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et des comités de contrôle parlementaires. La société civile peut également jouer un rôle important dans la supervision de l'utilisation de l'argent public et des activités de ces organismes (African Development Bank & World Bank 2010).

Renforcer les institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques se chargent de l'audit externe des organes du service public et jouent ainsi un rôle central dans le système institutionnel de responsabilité financière dans la plupart des pays (DFID 2005). Leur tâche principale est de veiller à ce que les fonds publics soient utilisés de manière économique, efficiente et efficace, en conformité avec les lois existantes. Des institutions supérieures de contrôle des finances publiques efficaces peuvent être déterminantes dans le cadre de la lutte contre la corruption (OECD 2011).

La pratique semble indiquer que certains facteurs peuvent avoir un impact important sur l'efficacité de ces institutions, tels que l'indépendance institutionnelle, financière et fonctionnelle, l'intégrité et la transparence de la sélection des commissaires et de leur destitution ainsi le niveau de ressources

allouées (soutien technique et personnel qualifié) et l'existence de mécanismes opérationnels de transmission des informations. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent par ailleurs être appuyées par un environnement juridico-institutionnel favorable, avec un réel accès à l'information pour les citoyens.

La plupart des pays francophones d'Afrique de l'Ouest disposent de deux types d'organes en charge du contrôle des finances et qui jouent le rôle d'institution supérieure de contrôle des finances publiques : La Cour des comptes, une division du ministère de la Justice ou une instance spéciale sous sa tutelle, qui rend des comptes au parlement, et l'Inspection générale d'État qui fait généralement partie de la branche exécutive et rend des comptes à la présidence. Le dispositif institutionnel de contrôle des finances publiques est ainsi parfois considéré comme complexe, manquant de clarté et d'indépendance.

Au Burkina Faso par exemple, en plus de l'Autorité supérieure de contrôle d'État, organe sous l'autorité du premier ministre qui comprend la Haute autorité de coordination de la lutte contre la corruption, l'Inspecteur général d'État et la Commission Nationale de coordination de lutte contre la fraude, il existe une Cour des comptes, qui contrôle également les comptes de l'État, et une Autorité de régulation des marchés publics, qui supervise les passations de marchés. Toutes ces institutions disposent de compétences étendues et parviennent à détecter des cas de corruption à différents niveaux de l'administration. Il arrive pourtant que leurs fonctions se chevauchent et il peut être difficile de désigner l'organisme ayant la responsabilité de prendre des actions en cas de malversation. Par le passé, la grande majorité des cas de corruption ou de fraude détectés n'a pas été suivie par des actions concrètes (Bertelsmann Foundation 2014b). L'Union européenne apporte son soutien à la Cour des comptes depuis 2013 mais il est encore trop tôt pour pouvoir en tirer des conclusions (INTOSAI 2013).

Dans ce domaine, les réformes entreprises en Afrique de l'Ouest francophone mettent l'accent sur l'établissement d'institutions de contrôle plus autonomes et plus indépendantes, puis sur le renforcement de la capacité de ces institutions, avec éventuellement un soutien financier. Ces réformes

visent à rendre les institutions de contrôle plus transparentes en prévoyant la publication de rapports accessibles au public, de manière régulière et dans des laps de temps opportuns.

Au Mali, la Banque mondiale a apporté son soutien à un projet visant à augmenter le nombre et la qualité des audits, approuvé en 2005. Ce projet prévoyait l'adoption d'indicateurs de suivi, la diffusion de manuels et de directives en matière d'audit, ainsi que des systèmes informatiques améliorés. Il a permis de renforcer la capacité des organes de contrôle et à améliorer la qualité et la régularité des rapports soumis au parlement. Ce projet a également contribué à créer la fonction de Vérificateur général (World Bank).

Plusieurs initiatives récentes ont pour objectif de renforcer le contrôle externe. Au Cameroun, la Commission européenne fournit un soutien technique à la Cour des comptes depuis 2014, avec notamment des formations pour les magistrats et des équipements divers (INTOSAI 2014).

En Mauritanie, le gouvernement a mis en place un plan de formation destiné à l'institution supérieure de contrôle des finances publiques qui comprend une formation continue pour les commissaires et la participation à des formations internationales spécialisées dans les méthodes de contrôle. Le gouvernement a également reçu un soutien de la communauté internationale pour moderniser ses techniques d'audit et mettre à jour ses manuels techniques (INTOSAI 2012).

Le Sénégal a reçu un soutien de la communauté internationale pour renforcer les capacités de sa Cour des comptes. Ce programme prévoit des mesures visant à aider l'institution à faire face aux retards de contrôle (INTOSAI 2011).

Contrôle citoyen de la gestion des finances publiques

La participation d'acteurs non-étatiques est une tendance croissante de la lutte contre la corruption dans la gestion des finances publiques. Le suivi et le contrôle par les citoyens de l'utilisation des fonds publics contribuent à inciter les gouvernements à rendre des comptes.

Dans de nombreux pays de la région, les organisations de la société civile sont faibles et ne disposent pas de l'espace nécessaire pour opérer efficacement, pour exprimer leurs opinions ou pour s'engager dans la lutte contre la corruption. Garantir la liberté d'association et d'expression et donner à la société civile la possibilité de participer à la prise de décision sont des éléments essentiels de la lutte contre la corruption. Dans les pays où la société civile a réussi à effectuer un suivi et un contrôle citoyen, les résultats ont été positifs.

Au Bénin par exemple, l'organisation Social Watch, avec le soutien financier de l'ambassade des Pays-Bas, a organisé des ateliers de travail pour développer les aptitudes des journalistes à décrypter et à analyser la gestion des finances publiques. Ces ateliers ont également permis aux journalistes de s'informer sur le contrôle citoyen de l'action publique (Coulibaly 2008). Social Watch Bénin a réussi à lancer des enquêtes citoyennes sur de potentiels détournements de fonds destinés à l'éducation, la santé et l'assainissement de l'eau dans certaines municipalités (Social Watch 2009).

Au Mali, un programme destiné à améliorer la gouvernance de l'action publique par la participation de la société civile prévoyait la création d'un Groupe de suivi budgétaire, avec l'aide financière de l'ambassade du Danemark. Ce programme vise à lutter contre la corruption, à créer une culture de l'action publique responsable et à encourager la participation de la société civile dans le processus budgétaire. Le Groupe de suivi budgétaire a pour objectif de donner aux citoyens les moyens d'agir, de les former sur les nouvelles lois et réglementations, et de trouver de nouveaux points d'entrée pour encourager la participation citoyenne. Il est néanmoins trop tôt pour déterminer dans quelle mesure le projet a eu un impact sur le niveau de corruption.

Au Cameroun, l'organisation Service d'appui aux initiatives locales de développement (SAILD) a mis en place un projet de radio communautaire au début des années 2000, appelée La Voix du paysan. Ce projet a été à l'origine d'une large campagne de communication et d'information sur la gestion par le gouvernement des fonds Pays pauvres très endettés (PPTÉ) alloués par les institutions financières internationales. Un des succès de l'organisation a été la découverte des fonds non-utilisés destinés à

stimuler l'industrie agricole qui a conduit à la mobilisation des paysans du pays (Coulibaly 2008).

5. BIBLIOGRAPHIE

African Development Bank & World Bank, 2010. *Strengthening Country External Audit Systems in Africa A Joint Strategy of the Africa Development Bank and the World Bank*.
http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/24-EN-Audit_Systems_in_Africa_-_AfDB-WB.pdf

AFRITAC. No date. *Mission d'Assistance Technique: Administration Fiscale*.
<http://www.afritaqOest.org/administration-fiscale.html>

ANSA-EAP, 2010. *A Manual for trainers of social accountability*. pdf [here](#).

Bertelsmann Foundation, 2014a. *Guinea Country Report*.
<http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI%202014%20Guinea.pdf>

Bertelsmann Foundation, 2014b. *Burkina Faso Country Report*.
<http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI%202014%20Burkina%20Faso.pdf>

CABRI, 2013. *Performance Based Budgeting in Africa: A status Report*.
<http://www.cabri-sbo.org/>

CABRI, 2012. *Fiscal Transparency and Participation in Africa*.
<http://www.cabri-sbo.org/en/e-networking/blog/11-general/199-cabri-ibp-workshop-on-fiscal-transparency-and-participation>

Coulibaly S., 2008. *Le controle citoyen de l'action publique en Afrique*, prepared for the West African Social Forum,
<http://www.spongebf/?p=262>

Chêne, M., 2009. *The implementation of the Integrated Financial Management System (IFMIS)*.
<http://www.u4.no/publications/the-implementation-of-integrated-financial-management-systems-ifmis/>

DFID, 2005. *How to Note 2: Working with SAIs – especially Technical Annex 1: Key Areas and Excellence Factors for Evaluating the Effectiveness of an SAI*.
http://www.train4dev.net/fileadmin/Resources/General_Doc

[uments/DfID_Working%20with%20SAIs.pdf](#)

Democratie Africaine, no year. *212 expériences du Budget participatif ont été enregistrées en Afrique*
http://www.democratieafricaine.org/index.php?option=com_content&view=article&id=118:bachir-kanoute-coordonateur-enda-ecopop&catid=48:conference-tunis

Diakité A. 2014. *Gouvernance: Contrôle citoyen de l'action publique*. AfriqueJet Actualités.
<http://www.afriquejet.com/afrique-Ouest/1357-gouvernance-control-citoyen-de-l-action-publique.html>

Fenocchietto and Pessino, 2013. *Request for A Three-Year Arrangement under the Extended Credit Facility—Staff Report*.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13380.pdf>

Hatchard, J. 2014. *Combating Corruption: Legal Approaches to Supporting Good Governance and Integrity in Africa*. Edward Elgar Publishing

International Budget Partnership. 2012. *Budget Citoyen Mali*. Ministère de l'Économie et des Finances, Commissariat au Développement Institutionnel.

International Budget Partnership, 2012b. *Mali Country Info*.
<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/?country=ml>

International Budget Partnership, 2013. *Are Public Management Reforms Working in francophone African Countries*.
<http://internationalbudget.org/blog/2013/12/23/are-public-finance-management-reforms-working-in-francophone-african-countries/>

INTOSAI, 2014. *Program to support Public Finances reform (PARFIP) - Cameroon*
<http://www.saidevelopment.org/Lists/Database/DispForm.aspx?ID=267>

INTOSAI, 2012. *Full implementation of the objectives set in the Mauritanian SAI Strategic Plan*
<http://www.saidevelopment.org/Lists/Database/DispForm.aspx?ID=129>

INTOSAI, 2011. *Public Financial Management Strengthening Technical Assistance Project Senegal*
<http://www.saidevelopment.org/Lists/Database/DispForm.aspx?ID=165&Source=http%3A%2F%2Fwww.saidevelopment.org%2Fweb%2FProjectSearch.aspx>

Lawson Andrew. 2012. *Evaluation of Public Financial Management Reform Burkina Faso, Ghana and Malawi 2001–2010 Final Synthesis Report*. SIDA.

KPMG, 2012. *Senegal Country Profile*.
<http://www.kpmg.com/Africa/en/KPMG-in-Africa/Documents/Senegal.pdf>

Morgner, M. 2013. *Public financial management reforms in developing and post-conflict countries*. U4 Anti-corruption Resource Centre.
<http://www.u4.no/publications/public-financial-management-reforms-in-developing-and-post-conflict-countries/#sthash.d67luf4l.dpuf>

ODI, 2014. *The 2013 CAPE Conference: Budgeting in the real world. Conference Report*.
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8819.pdf>

OECD, 2014. *Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*.
<http://www.oecd.org/dac/incaf/FSR-2014.pdf>

OECD, 2011. *Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/48/54/49066186.pdf>

Social Watch. 2009. *Spotlight On...Social Watch Benin*.
<http://www.socialwatch.org/fr/node/9726>

TI Rwanda. 2013. *The Integrity Pact: A tool that enhances transparency in the field of procurement and public contracting*.
<http://tirwanda.org/en/component/content/article/1-latest-news/225-the-integrity-pact-a-tool-that-enhances-transparency-in-the-field-of-procurement-and-public-contracting>

Transparency International, 2014. *Integrity Pacts in Public Procurement: An implementation guide*.
http://www.transparency.org/news/feature/integrity_pacts_keeping_public_contracts_corruption_free

U4. No date. *Public Financial Management and Procurement*.
<http://www.u4.no/themes/public-financial-management-and-procurement/>

UNDP. 2010a. *Les Budgets Citoyens en Afrique de l'Ouest et du Centre*.
www.worldwewant2015.org/file/283472/download/307309

UNDP, 2010b. *Fostering Social Accountability Guidance Note*.
<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic>

[%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note.pdf](#)

US Department of State, 2013. *2013 Investment Climate Statement - Cote d'Ivoire*
<http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2013/204626.htm>

World Bank. 2014. *Evidence of Development Impact from Institutional Change: A Review of the Evidence on Open Budgeting*.
<http://wbi.worldbank.org/wbi/document/evidence-development-impact-institutional-change-review-evidence-open-budgeting>

World Bank, 2013. *Public Financial Management Reforms in Africa*
<http://wbi.worldbank.org/wbi/news/2013/05/13/public-financial-management-reforms-africa>

« Les réponses du Helpdesk anti-corruption constituent des notes de synthèse réalisées sur demande à destination des personnes et organisations travaillant dans le secteur du développement. Elles sont basées sur des informations publiquement disponibles et proposent un état des lieux de la recherche sur un sujet précis. Elles ne reflètent pas nécessairement la position officielle de Transparency International. »