

Abdourahmane DIOUKHANÉ

LES FINANCES PUBLIQUES DANS L'UEMOA

Le budget du Sénégal

finances publiques

L'Harmattan

Les finances publiques dans l'UEMOA

Le budget du Sénégal

Finances publiques

Collection dirigée par Thierry LAMBERT

Les finances publiques connaissent un développement important et se diversifient. Les finances de l'État, les finances communautaires, les finances internationales et comparées, la science et la technique fiscales ne sont que quelques-uns des domaines couverts par les finances publiques contemporaines.

La présente collection a pour vocation de publier des travaux originaux (thèses, essais, colloques...) ou de facture plus classique (manuels, commentaires de textes, recueils de documents...).

Elle a aussi pour ambition de rééditer des ouvrages aujourd'hui introuvables, mais fort utiles, dès lors qu'ils s'imposent comme référence et qu'ils sont agrémentés d'une préface substantielle.

Déjà parus

DAL VECCHIO Frédéric, *L'opposabilité des conventions de droit privé en droit fiscal*, préface de Thierry Lambert, 2014.

VAPAILLE Laurence (sous la direction de), *Refonder l'impôt sur le revenu ?*, 2013.

RIU Isabelle, *Sociétés et établissements stables en droit fiscal international et de l'Union européenne*, préface de Daniel Gutmann, 2012.

ALBERT Jean-Luc (sous la direction de), *Mélanges en l'honneur de Jean - Pierre Lassale, Gabriel Montagnier et Luc Saïdj. Figures lyonnaises des finances publiques*, 2012.

EVAH-MANGA Emmanuel, *Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales. Une approche sociologique. Une approche sociologique*, préface de Jean-Pierre Sueur et Christian Guyon, 2012.

PANCRAZI Laurent, *Le principe de sincérité budgétaire*, préface de Gilbert Orsoni, 2012.

GIROD Florence, *L'administrateur militaire*, préface de Luc Saïdj, 2012.

SCHWENGLER Bernard, *Déficits publics. L'inertie française*, 2012.

DION Michel, *Ethique et criminalité financière*, 2011.

BUISSON Jacques (sous la direction de), *La sécurité fiscale*, 2011.

TAUZIN Emmanuel, *L'intérêt de l'entreprise et le droit fiscal*, préface de Christophe de La Martinière, 2011.

GUILLET Nicolas (sous la direction de), *Les transformations de l'administration fiscale*, 2011.

ATANGA FONGUE Roland et Adrien TOCKE, *Eléments de la fiscalité des affaires au Cameroun*, préface de Thomas Kousok, 2011.

Abdourahmane Dioukhané

LES FINANCES PUBLIQUES DANS L'UEMOA

Le budget du Sénégal

L'Harmattan

A la mémoire de mes parents

© L'Harmattan, 2015
5-7, rue de l'École-Polytechnique, 75005 Paris

<http://www.harmattan.fr>
diffusion.harmattan@wanadoo.fr
harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-343-05047-8
EAN : 9782343050478

SOMMAIRE

Introduction générale	11
Chapitre préliminaire. Les différentes approches de la notion de finances publiques.....	13
Chapitre I. Les origines des finances publiques.....	19
Chapitre II. L'évolution des finances publiques.....	23
Chapitre III. Les sources juridiques des finances publiques.....	41
TITRE I. L'ÉLABORATION DU BUDGET.....	59
Chapitre I. Le cadre juridique de l'élaboration du budget.....	61
Chapitre II. Le cadre technique de l'élaboration du budget.....	71
Chapitre III. Le cadre institutionnel de l'élaboration du budget.....	79
TITRE II. LA PRÉSENTATION DE LA LOI DE FINANCES	85
Chapitre I. La présentation matérielle de la loi de finances.....	87
Chapitre II. La présentation formelle de la loi de finances.....	109
TITRE III. L'APPROBATION PARLEMENTAIRE DE LA LOI DE FINANCES	125
Chapitre I. Les mesures de procédure protectrices du projet de loi de finances.....	127
Chapitre II. Le déroulement de la procédure d'approbation de la loi de finances.....	133
TITRE IV. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES	141
Chapitre préliminaire. La règle de l'exécution annuelle de la loi de finances	143
Chapitre I. La gestion des autorisations budgétaires	151
Chapitre II. L'exécution comptable de la loi de finances	161
Chapitre III. L'exécution financière de la loi de finances.....	211
TITRE V. LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES.....	221
Chapitre I. Le contrôle administratif interne de l'exécution de la loi de finances	223
Chapitre II. Le contrôle externe de l'exécution de la loi de finances	233
Bibliographie indicative.....	253
Index alphabétique.....	257

TABLEAU ALPHABÉTIQUE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

ACCT : Agent Comptable Central du Trésor

AFRITAC de l'Ouest : Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique de l'Ouest

AOF : Afrique-Occidentale française

BCEAO : Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest

BOAD : Banque Ouest-Africaine de Développement

CGAF : Compte Général de l'Administration des Finances

CNPE : Comité National de Politique Économique

COF : Contrôle des Opérations Financières

DGCPT : Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor

DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines

FMI : Fonds Monétaire International

IADM : Initiative Allègement de la Dette Multilatérale

IGE : Inspection Générale d'État

IGF : Inspection Générale des Finances

INTOSAI : Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques

IPRES : Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal

NBE : Nomenclature Budgétaire de l'État

ONU : Organisation des Nations unies

PCE : Plan Comptable de l'État

PPTE : Pays Pauvre Très Endetté

RGCP : Règlement Général sur la Comptabilité Publique

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SYSCOA : Système Comptable Ouest-Africain

TOFE : Tableau des Opérations Financières de l'État

UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1- L'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) est créée par le traité signé à Dakar le 10 janvier 1994, et entré en vigueur le 1^{er} août de la même année, entre sept États francophones d'Afrique de l'Ouest, partageant une monnaie commune, le franc CFA. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo. Avec l'adhésion survenue le 2 mai 1997 de la Guinée-Bissau, seul pays lusophone de l'Union, celle-ci compte huit États, représentant à l'époque une population d'environ 60 millions d'habitants, pour une superficie avoisinant 3,5 millions de km².

La création de l'UEMOA répond au souci de compléter l'union monétaire qui existait alors entre les sept États signataires, par une union économique. La convergence des performances et des politiques économiques, proclamée comme un des objectifs de l'Union par l'article 4 du traité, exige la fixation d'un cadre financier dans lequel évoluent les finances publiques des États membres. Les pays qui forment l'UEMOA partagent, à l'exception de la Guinée-Bissau, les mêmes traditions juridiques et administratives héritées de la puissance coloniale, la France, d'une part, et la même condition de pays sous-développés, d'autre part. C'est dire que les origines des finances publiques (Chapitre I), leur évolution (Chapitre II) et leurs sources juridiques (Chapitre III) sont les mêmes pour eux ainsi qu'il sera présenté, après avoir rappelé les différentes approches de la notion de finances publiques (Chapitre préliminaire).

Chapitre préliminaire

Les différentes approches de la notion de finances publiques

2- Pour trouver l'origine de la notion de finances publiques, il faut remonter aux XIII^e et XIV^e siècles où le mot finance, venant du latin *finis*, signifiait la fin ou le terme. En droit, il était entendu comme désignant la fin des opérations juridiques, autrement dit le paiement d'une somme d'argent. Au pluriel, l'expression « finances » signifiait, jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, « les deniers et revenus publics destinés à subvenir aux charges de l'État »¹.

À partir de cette étymologie, on comprend que la notion de finances publiques renvoie aux recettes et aux dépenses. Il s'agit de moyens financiers destinés à la satisfaction d'intérêts et de besoins publics. Les finances publiques n'appréhendent donc les matières, également destinées aux mêmes fins, que pour les produits de leur utilisation ou de leur cession. Ces éléments ne suffisent pas pour autant à définir la notion de finances publiques, car définir une notion revient à lui assigner des limites conceptuelles. À cet égard, la notion de finances publiques fait l'objet de plusieurs approches différentes. Elle est entendue comme les finances des organismes publics (Section I), des administrations publiques (Section II) ou du secteur public (Section III).

Section I. Les finances publiques, finances des organismes publics

L'approche des finances publiques faisant référence à la notion d'organisme public repose sur la qualité juridique de l'organisme concerné (Paragraphe I). Dans l'UEMOA, on la retrouve dans les directives formant le cadre juridique des finances publiques. On constate, cependant, qu'elle n'est pas pleinement satisfaisante dans la mesure où ses contours sont devenus flous (Paragraphe II).

¹ Sur cette étymologie, voir G. Jèze, *Cours de Finances publiques*, 1928-1929 – Paris, M. Giard, 1929, p. 2.

Paragraphe I. Une définition fondée sur la qualité juridique de l'organisme considéré

3- Dire que les finances publiques sont les finances des organismes publics signifie, comme le soutient la majorité de la doctrine juridique en la matière, qu'elles ont pour objet de traiter des problèmes financiers des organismes (des personnes ou des collectivités) publics ; en d'autres termes, des ressources et des charges se rapportant à leurs activités². Autant dire que c'est la nature juridique de l'organisme concerné, en l'occurrence celle de personne morale de droit public, qui est déterminante et non la nature de l'activité qu'il exerce, fût-elle de caractère industriel ou commercial³. Sont ainsi considérés comme organismes publics, comme le rappellent les articles 79 et 1^{er}, respectivement de la Directive relative aux lois de finances et celle relative au règlement général sur la comptabilité publique du 16 décembre 1997, l'État, les collectivités locales et les établissements publics.

Concernant les établissements publics, on peut préciser qu'il s'agit des établissements publics à caractère administratif (EPA), comme l'indique l'article 55 de la Directive relative aux lois de finances du 26 juin 2009. Par ailleurs, il faut ranger dans la catégorie des organismes publics, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) dotés d'un comptable public, dès lors qu'ils constituent des « organismes que la loi assujettit au régime juridique de la comptabilité publique », selon l'expression employée dans les dispositions de l'article 1^{er} du décret du 13 mars 2003 sur le règlement général sur la comptabilité publique au Sénégal.

Même la notion de deniers publics, utilisée par certains auteurs pour définir les finances publiques⁴, est entendue dans les textes comme les « deniers appartenant ou confiés à l'État et aux autres organismes publics », selon les termes de l'article 2 du nouveau décret du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la comptabilité publique, ce qui ramène à

² Voir, par exemple, L. Philip, *Finances publiques*, Paris, Éditions Cujas, 1989, p. 9.

³ Voir, par exemple, L. Saïdj, *Finances publiques*, 3^e éd, Paris, Dalloz, 2000, p. 1.

⁴ Cette approche est défendue en particulier par P. M. Gaudemet, pour qui les finances publiques constituent la « branche du droit public qui a pour objet l'étude des règles et des opérations relatives aux deniers publics » (*Finances publiques – Politique financière – Budget et Trésor*, Paris, Montchrétien, 1977, 533 p, p. 19).

l'approche des finances publiques fondée sur la notion d'organisme public. Dans le même sens, la Cour des comptes du Sénégal a jugé que « les produits des droits de place constituent des revenus du domaine public de la commune et ont, par conséquent, le caractère de deniers publics »⁵.

Paragraphe II. Un critère de définition aux contours devenus flous

La définition des finances publiques à partir de la notion d'organisme public trouve une limite majeure dans le fait que les collectivités publiques font recours à des modes d'intervention impliquant des personnes privées. La distinction entre finances publiques et finances privées est devenue relative, les collectivités publiques utilisant des modes de financement croisés de leurs activités. Ils prennent la forme actuelle de contrats de partenariat public/privé utilisés surtout en raison de l'état de leurs finances publiques, qui ne peuvent pas supporter certains de leurs investissements. Ils font l'objet, au Sénégal, de la loi n° 2004-13 du 1^{er} mars 2004 relative aux contrats de construction – exploitation – transfert d'infrastructures (CET).

Par ailleurs, les nouvelles directives de l'UEMOA de 2009 rendent la notion d'organisme public assez floue. L'article 55 de la Directive relative aux lois de finances dispose que « les organismes publics comprennent en particulier les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale ». Il s'agit, d'après l'article 55, des organismes publics autres que l'État et qui bénéficient des concours financiers de ce dernier.

La liste des organismes publics figurant à l'article 55 est reprise par l'article 16 de la Directive sur le règlement général sur la comptabilité publique, qui définit les comptables publics. Or, les organismes de protection sociale ne sont pas des personnes morales de droit public, dont la gestion comptable est confiée à un comptable public. En réalité, cette dilution de la notion d'organisme public s'explique si on interroge les travaux préparatoires aux directives de l'UEMOA de 2009. En effet, les représentants du FMI qui y participaient avaient souhaité que la nouvelle directive relative aux lois de finances porte sur l'ensemble des finances

⁵ Arrêt n° 03/2001 du avril 2001.

publiques et cela n'a pas été finalement retenu. La référence aux organismes de protection sociale est malencontreuse car elle répond à une autre logique, qui est celle qui va être étudiée.

Section II. Les finances publiques, finances des administrations publiques

4- Il est nécessaire de rappeler le sens de la notion d'administration publique, qui est l'élément déterminant du champ de cette conception des finances publiques (Paragraphe I), avant d'exposer la finalité de celle-ci (Paragraphe II).

Paragraphe I. La notion d'administration publique

La notion d'administration publique repose, au regard de l'article 2 de la Directive portant Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) du 26 juin 2009 sur deux critères, dont l'un porte sur la nature des activités exercées et l'autre sur le mode de leur financement. Il s'agit d'activités non marchandes, donc situées hors du secteur concurrentiel, dont le financement repose principalement sur des prélèvements obligatoires non fiscaux, en l'occurrence les cotisations sociales. Les administrations publiques peuvent recourir accessoirement à l'emprunt ou à d'autres ressources provenant de prélèvements non obligatoires. Les finances publiques, au sens de finances des administrations publiques, se composent, d'après l'article 9, des finances de l'État (administration centrale), des collectivités locales et des organismes de protection sociale comme l'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES). L'IPRES est, d'après la loi n° 75-05 du 3 avril 1975, une institution de prévoyance sociale de droit privé gérant des régimes de retraite pour l'ensemble des travailleurs régis par le Code du travail. Il est financé par les cotisations patronale et salariale, par les majorations de retard ainsi que les revenus des placements et des immeubles, des dons et legs.

Paragraphe II. La finalité de la définition

C'est à des fins statistiques que l'UEMOA retient cette approche des finances publiques axée sur la notion d'administration publique. Les statistiques harmonisées au sein de l'Union s'inspirent des normes internationales en matière de statistiques (article 1^{er} de la Directive TOFE),

comme le Système de Comptabilité Nationale 1993 (SCN) des Nations Unies.

C'est sur cette base que les politiques de finances publiques des États membres sont analysées dans le cadre de la surveillance multilatérale⁶, ce qui permet leur comparabilité et l'évaluation de leurs effets macroéconomiques. La situation des finances publiques des États membres est analysée, après consolidation des données provenant des différentes administrations publiques, en vue d'éliminer les doubles emplois (article 19). Le solde global consolidé de l'ensemble des administrations publiques doit figurer dans un document annexé à la loi de finances⁷.

Cette approche globalisée des finances publiques oblige chaque État membre à exercer un contrôle étroit de ses dépenses locales et sociales, car l'évolution de ses finances dépend en partie de l'évolution de celles-ci. C'est la raison pour laquelle l'article 55 de la Directive relative aux lois de finances de 2009 comporte de nouvelles dispositions allant dans ce sens. Il prévoit, dans le cadre des relations financières entre l'État et les autres organismes publics, que tous les concours financiers de l'État soient approuvés par une loi de finances, quelle que soit leur forme, et, concernant les budgets de ces autres organismes publics, l'application de la « règle d'or », puisqu'il dispose qu'ils doivent être équilibrés sans recours à l'emprunt et que celui-ci doit être plafonné et affecté au financement de leurs investissements.

Section III. Les finances publiques, finances du secteur public

5- Le périmètre du secteur public comprend, au regard de l'article 52 de la Directive relative aux lois de finances de 2009, les organismes publics et les entreprises publiques. Les entreprises publiques interviennent dans le secteur concurrentiel et regroupent l'ensemble des activités réalisées sous le contrôle total ou partiel de l'État. Il peut s'agir d'institutions financières publiques ou d'entreprises publiques non financières. L'objectif de création d'un marché concurrentiel, tel que proclamé à l'article 4 du Traité de l'UEMOA, suppose l'interdiction d'aides de l'État en faveur de ses

⁶ Voir *infra*, p. 39.

⁷ Point 3.3 de la Directive portant Code de Transparence dans la gestion des Finances publiques au sein de l'UEMOA du 27 mars 2009.

entreprises pour que la concurrence ne soit pas faussée. À cet égard, dans le processus de création du marché commun, l'article 76 prévoit l'institution de règles communes de concurrences aux entreprises publiques et privées et aux aides de l'État.

Au Sénégal, la Constitution du 22 janvier 2001 fait référence, en son article 67, à la notion d'« entreprises du secteur public », qu'elle ne définit pas mais l'oppose simplement au « secteur privé ». Les entreprises publiques formant le portefeuille de l'État comprennent les entreprises du secteur parapublic et les sociétés anonymes à participation publique minoritaire⁸.

Le champ des entités formant les entreprises du secteur parapublic est redéfini, de façon plus heureuse, par la nouvelle loi organique du 18 décembre 2012 sur la Cour des comptes. Son article 31 dispose qu'il comprend les établissements publics à caractère industriel et commercial, les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire, anciennement dénommées sociétés d'économie mixte. Ne sont plus visés les établissements publics professionnels, comme les ordres professionnels, les établissements publics de santé et ceux à caractère scientifique et technologique. Le fait que l'article 26 de la loi organique du 17 février 1999 sur la Cour des comptes les considérait comme des entreprises publiques était une anomalie, du fait qu'ils n'interviennent pas dans le secteur concurrentiel. En réalité, cela était simplement justifié par le fait que lors de leur création, la Banque mondiale ne voulait pas qu'on en fit des établissements publics à caractère administratif.

⁸ Ministère de l'Économie et des Finances. Introduction au Débat d'Orientation budgétaire 2015, juin 2014, p. 22.

Chapitre I

Les origines des finances publiques

Les institutions financières sénégalaises n'ont pas été créées *ex nihilo*. Elles trouvent leur influence première dans les institutions budgétaires telles qu'elles ont été initialement forgées en Angleterre (Section I). Elles sont apparues par la suite en France (Section II) avant de faire l'objet d'une appropriation par le Sénégal à son accession à l'indépendance (Section III).

Section I. Le formatage initial des institutions budgétaires en Angleterre

6- Les principes fondateurs du droit budgétaire apparus en Angleterre sont le fruit du parlementarisme né de la conquête par le Parlement du pouvoir financier au détriment de la monarchie. Cette conquête a été le fruit d'un long processus au cours duquel le Parlement s'est vu d'abord reconnaître le pouvoir de voter les recettes publiques, avant celui de décider des dépenses publiques.

Paragraphe I. La conquête par le Parlement anglais du pouvoir de voter les recettes publiques

7- Hallam a écrit : « En Angleterre, les libertés publiques n'ont pas été acquises avec du sang, elles ont été achetées avec de l'argent »⁹.

Cette boutade résume éloquemment la manière dont le Parlement anglais a conquis le pouvoir financier. Le point de départ se trouve dans le principe féodal selon lequel la couverture des charges du royaume qui incombaient au roi, devait être assurée par les revenus ordinaires constitués par ceux du domaine et des privilèges qu'il accordait. Ces revenus étaient affectés aux charges nécessaires pour assurer la dignité royale, et à l'exercice des fonctions gouvernementales.

⁹ Cité par G. Jèze, *Traité de Science des Finances. Le budget*. Paris, M. Giard et E. Brière, 1910, 570 p, p. 9, dont nous nous sommes beaucoup inspirés sur ce point.

Quant aux besoins extraordinaires ou temporaires du royaume, ils devaient être couverts par des revenus extraordinaires, en l'occurrence l'impôt. Pour cela, il fallait le consentement des représentants des contribuables. C'étaient les barons, anciens militaires qui avaient aidé Guillaume le Conquérant dans sa conquête normande au XI^e siècle, en leur attribuant des fiefs. Le recours aux levées spéciales d'impôts devenait de plus en plus fréquent face à l'accroissement des dépenses et à la diminution corrélative des revenus ordinaires en raison de leur gaspillage.

C'est parce que ces levées spéciales d'impôts nécessitaient le consentement des barons, que des conflits incessants allaient opposer les rois et les parlements sur l'établissement de l'impôt. La Grande Charte de 1215 fut la première grande conquête du Parlement. Ce texte qui consacre le principe du consentement à l'impôt, comprend une série de droits proclamés imposés par les barons au roi, en même temps qu'il crée auprès de ce dernier un parlement composé des barons et de prélats, auquel était reconnu le droit de consentir l'impôt.

Paragraphe II. La conquête par le Parlement anglais du pouvoir de voter les dépenses publiques

8- En matière de dépenses, le principe de l'intervention du Parlement a été plus difficile à être admis. C'est que la manière dont le roi dépensait l'impôt qui lui était consenti par le Parlement, était considérée comme un « secret d'État ».

C'est au sujet des dépenses extraordinaires que la prétention du Parlement à discuter les dépenses s'est d'abord manifestée. Il était arrivé un moment où les revenus du domaine ne permettaient plus de les couvrir, et comme le roi devait recourir alors à l'impôt, ce qui nécessitait le consentement du Parlement, il se voyait obligé, pour obtenir plus facilement ce consentement, d'exposer publiquement les dépenses effectuées avec l'impôt déjà consenti, et celles qu'il envisageait avec le nouvel impôt qu'il sollicitait.

C'est à partir du XIV^e siècle que le processus s'était enclenché pour aboutir au triomphe du Parlement à la Révolution de 1688, qui consacra le pouvoir du Parlement de voter l'ensemble des dépenses publiques.

Section II. L'apparition des institutions budgétaires en France

9- Le principe féodal de base, point de départ de l'évolution, est le même qu'en Angleterre. Les États généraux de 1314 l'avaient posé en prévoyant que l'autorisation de lever l'impôt devait être donnée par les représentants des seigneurs laïcs, du clergé et des villes « franches ». Toutefois, ce principe n'était pas appliqué par la monarchie, forte de son prestige conféré par sa victoire dans la guerre de Cent Ans. D'ailleurs, à partir de 1614, les États généraux n'étaient plus convoqués. Il a fallu attendre le XVIII^e siècle pour voir la renaissance du principe du consentement à l'impôt sous l'influence de philosophes comme Montesquieu et Rousseau, et à cause de la crise profonde des finances publiques.

Obligée de revenir à la pratique des États généraux, la monarchie convoqua ceux de 1789 à propos desquels le principe du consentement à l'impôt figurait dans les cahiers de doléances, pour entrer dans le droit positif français avec l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui énonce que : « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

La première constitution française de 1791 avait posé les jalons d'un véritable droit budgétaire, en posant le principe de la périodicité annuelle du vote de l'impôt. Cependant, son œuvre ne sera consolidée ni par la Convention, ni par le Directoire. C'est avec la Restauration, en 1814, et l'adoption d'un régime parlementaire, que la France allait connaître une véritable pratique budgétaire. Ses institutions financières seront définitivement fixées durant la III^e République, âge d'or du régime parlementaire.

Section III. L'appropriation par le Sénégal des institutions budgétaires françaises

10- Les institutions financières sénégalaises remontent à la période coloniale. C'est à partir de 1850, avec l'organisation du territoire d'Outre-mer « Sénégal », que la législation métropolitaine a commencé à y être

étendue avant de toucher l'ensemble de la Fédération de l'AOF créée en 1895¹⁰.

Sur le plan budgétaire, le principe de l'autonomie des colonies fut posé par l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 qui, cependant, avait laissé à la charge des colonies certaines dépenses de souveraineté. C'est le contexte de désordre dans les finances françaises qui était à l'origine de cette nouvelle politique financière de la métropole, qui visait ainsi à soulager son budget. C'est alors qu'est intervenu le décret du 30 avril 1912 sur le régime financier des colonies, qui allait continuer à inspirer la plupart des textes financiers des anciennes colonies françaises devenues des États indépendants¹¹.

Reprenant les règles posées par le décret de 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique et actualisant celles du 20 novembre 1882, le décret de 1912 avait prévu que la notion de budget ainsi que les règles budgétaires applicables à l'État, étaient les mêmes que celles applicables aux colonies. De même, la distinction du budget des colonies en deux composantes, à savoir un budget ordinaire et un budget extraordinaire, se rapprochait de celle des collectivités locales.

Le Sénégal a hérité de ce droit colonial par le mécanisme de la succession d'États car sa première Constitution, celle du 24 janvier 1959, avait posé le principe de la succession de l'État du Sénégal aux lois et règlements en vigueur au moment de l'indépendance. C'était une solution de réalisme pour éviter un vide juridique qu'aurait entraîné le rejet du droit colonial. Par la suite, les premiers textes fondamentaux qui ont remplacé ce droit colonial, s'étaient inspirés du droit français. En particulier, l'ordonnance n° 63-01 du 13 mai 1963 portant loi organique relative aux lois de finances avait repris, pour l'essentiel, les règles prévues par l'ordonnance organique française du 2 janvier 1959. De même, le décret n° 66-458 du 17 juin 1966 portant règlement général sur la comptabilité publique, s'était largement inspiré des dispositions du décret français de 1962.

¹⁰ J. C. Gautron, *L'Administration sénégalaise*, Paris, Berger-Levrault, 1971, 94 p, p. 8.

¹¹ J. P. Duprat, « *La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne* », in *La création du droit en Afrique* (sous la direction de D. Darbouet et J. Dubois de Gaudusson), Paris, Karthala, 1997.

Chapitre II

L'évolution des finances publiques

11- Il y a un lien entre l'économie et le budget, en ce sens que l'évolution des conceptions économiques a des conséquences sur le contenu et la portée des budgets des États. Dans cette évolution, les crises économiques, à commencer par celle de 1929 jusqu'à la crise financière de 2008, ont été le marqueur déterminant. L'expérience des pays qui forment aujourd'hui l'UEMOA l'atteste, comme le montre le cas du Sénégal. À cet égard, on peut distinguer deux grandes périodes dans l'évolution de leurs finances publiques : la période antérieure à l'Union économique et monétaire (Section I) et la période qui s'est ouverte depuis lors et qui est caractérisée pour l'encadrement de leurs finances publiques (Section II).

Section I. Les finances publiques dans la période antérieure à l'UEMOA

Les finances publiques ont d'abord été utilisées par les États africains nouvellement indépendants pour orienter leurs économies. À cette période de l'interventionnisme des finances publiques (Paragraphe I) allait succéder celle au cours de laquelle elles étaient mises sous tutelle par les principales institutions financières internationales (Paragraphe II).

Paragraphe I. La période des Finances publiques interventionnistes

12- L'expression « finances publiques interventionnistes » (ou « finances publiques modernes ») est utilisée, à l'origine, pour caractériser les finances publiques des pays occidentaux durant la période qui a suivi la crise économique de 1929, par opposition à la période antérieure de neutralité des finances publiques, dite des « finances publiques classiques ». Mais alors que dans le cas des pays occidentaux, l'interventionnisme des finances publiques était un remède pour leurs économies fortement ébranlées par la crise de 1929, marquée notamment par un effondrement des prix et de la production, une chute des revenus, un chômage important, une série de faillites et le krach de Wall Street, dans celui du Sénégal, comme ailleurs en

Afrique noire, il était utilisé, dès l'accession à l'indépendance en 1960, pour promouvoir le développement économique et social du pays.

L'État était un des principaux agents économiques et il intervenait dans presque tous les secteurs. L'agriculture était particulièrement visée, avec la création de sociétés de développement agricole et d'un Office de Commercialisation opérant dans les différentes filières agricoles pour les contrôler ou les prendre en charge en cas de nécessité¹². L'État était également présent dans le secteur minier en participant au capital de la Compagnie Sénégalaise des Phosphates de Taïba¹³. Il jouait également le rôle de banquier de l'économie, avec la création de la Banque Nationale de Développement pour la mise en valeur du pays¹⁴. Parallèlement, il réglementait le marché économique, fixait les prix et les salaires, ce qui n'est pas sans rappeler la politique dite de « dirigisme mercantiliste », qui avait cours en Europe avant le XVIII^e siècle.

Le rôle de développeur économique et social ainsi assigné aux finances publiques, faisait que celles-ci représentaient à l'époque 45 % de l'économie sénégalaise. C'est le plan quadriennal de développement économique et social qui était le support de « la politique économique et des programmes d'investissements »¹⁵. Les mesures d'exécution des investissements faisaient l'objet de lois de programmes et leur réalisation passait par le budget, composé à l'époque d'un volet équipement et d'un volet fonctionnement. Le montant des dépenses en capital s'élevait à 4,307 milliards de francs CFA, pour un montant total de charges de 27,865 milliards de francs CFA dans le budget pour l'exercice 1961.

Le financement des programmes d'investissements prévus par le Plan reposait essentiellement sur l'épargne budgétaire et pour ce faire, les pouvoirs publics considéraient « l'économie des deniers publics [comme] un devoir national... et l'apport de l'aide internationale... un complément de

¹² Loi n° 60-012 du 13 janvier 1960 portant création d'un Office de Commercialisation Agricole.

¹³ Loi n° 60-018 du 13 janvier 1960 (JORS n° 3460 du 29 juin 1961).

¹⁴ Loi n° 60-011. Cette banque devait gérer une caisse des investissements alimentée par des fonds provenant soit du budget d'équipement, soit d'organismes nationaux concourant à la mise en valeur du pays, d'après l'article 3 de la loi n° 60-011.

¹⁵ Article 1^{er} de la loi n° 61-32 du 13 mai 1969 relative au 1^{er} plan quadriennal de développement pour la période 1961-1964 (JORS n° 3507 du 12 février 1962, p. 225).