



Nations Unies  
Commission économique pour l'Afrique

## ÉTUDE THÉMATIQUE 2015/2016

*Renforcer la gouvernance économique en Afrique : leçons à tirer  
du contrôle des finances publiques au Brésil, en Russie, en Inde,  
en Chine et en Afrique du Sud*

Section de la gouvernance et de la gestion du secteur public  
Division des politiques macroéconomiques

## Table des matières

<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Méthodologie .....</b>	<b>2</b>
<b>3. Le contrôle des finances publiques en tant qu'élément d'une bonne gouvernance économique.....</b>	<b>2</b>
3.1 Aperçu des systèmes de contrôle des finances publiques dans le monde.....	3
3.2 Émergence des pays du groupe BRICS .....	4
<b>4. Problèmes généraux auxquels est confronté le contrôle externe en Afrique.....</b>	<b>5</b>
<b>5. Améliorer le contrôle des finances publiques en Afrique : leçons à tirer de l'expérience du Rwanda et de l'Inde .....</b>	<b>9</b>
Expliquer les écarts de performance entre le Rwanda et l'Inde.....	9
<b>6. Conclusions et recommandations.....</b>	<b>16</b>
Recommandations .....	17
<b>Références .....</b>	<b>19</b>
<b>Annexe .....</b>	<b>21</b>

## Tableaux

Tableau 1	Déclaration de Lima sur les directives et principes du contrôle des finances publiques.....	6
Tableau 2	Tendances et progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration de Lima dans les 25 pays de l'AFROSAI-E .....	14

## Figures

Figure 1	Le contrôle en tant qu'élément du système de gestion des finances publiques .....	3
Figure 2	Tendances et progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration de Lima .....	7
Figure 3	Évolution de la performance du secteur public et de la gestion des finances publiques .....	9
Figure 4	Variations des facteurs et des systèmes politiques .....	10
Figure 5	Variations des facteurs politiques .....	11
Figure 6	Variations des facteurs sociaux et économiques.....	11

## Résumé

Le contrôle des finances publiques, exercé le plus souvent au titre de la gestion des finances publiques de la gouvernance économique et de la direction des entreprises, garantit que l'exécution du budget est conforme à la loi. Le contrôle externe exercé par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques garantit que les deniers publics sont utilisés à bon escient, que les fonds sont comptabilisés et que les institutions publiques sont suffisamment solides pour s'acquitter efficacement de leurs mandats. Il est dûment établi que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques exercent de manière efficace leurs pouvoirs pour s'acquitter de leurs fonctions de contrôle. Les principaux défis que rencontrent ces institutions sont notamment le manque d'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions et un financement insuffisant. En Afrique, le Rwanda se démarque par sa performance en matière de gestion du secteur public et des finances publiques. Une analyse comparative de l'Inde et du Rwanda révèle que les résultats obtenus par les deux pays sont comparables s'agissant du rôle que jouent les institutions supérieures de contrôle dans la gestion des finances publiques. Le Rwanda fait mieux en ce qui concerne la qualité de la gestion budgétaire et financière, ainsi qu'en matière d'administration publique. Par conséquent, une étude approfondie du contexte social, politique et économique propre à ces deux pays devrait permettre d'expliquer pourquoi la mise en œuvre du contrôle n'en est pas au même stade. Quant aux leçons à tirer pour améliorer et renforcer les institutions supérieures de contrôle de finances publiques, les pays africains peuvent, dans un premier temps, les rechercher à l'intérieur du continent, dans des pays dont les situations sociales, économiques et politiques sont semblables aux leurs et qui partagent avec eux les mêmes priorités politiques, avant de se tourner vers les pays du groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud).

## **Remerciements**

La présente étude a été établie sous la direction de Carlos Lopes, Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), avec la participation active d'Abdalla Hamdock, Secrétaire exécutif adjoint et Économiste en chef.

Cette étude a été réalisée sous la direction et la supervision d'Adam Elhiraika, Directeur de la Division des politiques macroéconomiques de la CEA. L'équipe de base de la CEA comprend Eunice Ajambo, Shirley Chinien, Kaleb Demeksa, George Kararach, Susan Karungi et Gebremedhin Tadesse. De précieux commentaires et suggestions ont été formulés par des examinateurs internes et externes.

Ce document n'aurait pu être réalisé sans les contributions de Loulé Balcha et de Melkamu Gebre Egziabher.

## 1. Introduction

Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, adopté à la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, les États membres se sont engagés à renforcer « les mécanismes nationaux de contrôle, notamment les cours des comptes nationales, ainsi que, au besoin, les autres institutions de contrôle indépendant (Nations Unies, 2015) afin de promouvoir la transparence, la responsabilisation et la réactivité. Il s'agit d'améliorer la gestion des ressources publiques et la qualité de la gouvernance et des services publics.

Les publications sur la croissance économique montrent que de bonnes performances économiques exigent des institutions qui fonctionnent bien et sont supervisées par plusieurs responsables et non un seul. La démocratie n'est pas seulement utile en soi, mais elle est également nécessaire, car elle a un effet positif sur la croissance économique. L'absence de réglementation relativement indépendante et d'administration publique compétente – ou, pire, l'existence d'une dictature – aboutit inexorablement au gaspillage économique et au manque d'efficacité et, en définitive, aux troubles politiques. Des décisions en matière de crédit, des marchés publics, des contrats de construction et des processus de fixation des prix qui ne tiennent compte que d'objectifs à court terme et purement politiques font obstacle à de bonnes performances économiques.

La bonne gouvernance économique dépend directement de la capacité d'un État de fournir des biens publics de manière inclusive et durable. De bons résultats dans des domaines clefs de la gouvernance économique, notamment la gestion des finances publiques, le contrôle bancaire et la réglementation des services financiers, contribuent à une mise en œuvre harmonieuse de la transformation structurelle, en optimisant l'utilisation et l'efficacité des ressources. Bien gérés, ces domaines contribuent à améliorer : la responsabilité dans l'exécution des fonctions de gestion publique ; le climat propice aux investissements ; et en définitive la capacité des gouvernements à mettre en œuvre des politiques de développement et de réduction de la pauvreté.

La bonne gouvernance économique garantit que les structures institutionnelles et la réglementation qui régissent le fonctionnement de l'économie sont mises en place et transparentes. La réglementation doit être appliquée et des systèmes de responsabilisation exister. Plus d'une décennie de réformes de la gestion des finances publiques en Afrique ont donné des résultats contrastés. Il ressort d'une étude sur les réformes de la gestion des finances publiques en Afrique que les budgets étaient mieux établis qu'ils n'étaient exécutés, que la pratique était à la traîne des mécanismes et des lois et que les mécanismes tenaient mieux là où intervenaient des acteurs dévoués. La même étude montre aussi que les pays relevaient de différentes catégories de performances en matière de gestion des finances publiques et que dans une même catégorie les pays étaient très différents les uns des autres. Une série de facteurs déterminent la catégorie dans laquelle un pays est classé, notamment la croissance économique, la stabilité, la réforme du régime foncier et l'héritage colonial. Par exemple, les pays francophones accusaient en général un retard considérable par rapport à d'autres groupes dans les domaines du contrôle externe et du contrôle législatif (Andrews, 2010).

Le contrôle externe des comptes fait partie des nombreux mécanismes réglementaires et d'examen du respect des dispositions que compte le système de gestion des finances publiques, mécanismes destinés à maintenir l'exécution du budget dans le cadre légal. Le

présent document examine les facteurs qui contribuent à assurer l'efficacité du contrôle externe des comptes.

## **2. Méthodologie**

La présente étude se fonde sur des avis et des contributions d'experts, l'analyse de données secondaires et l'examen des lignes directrices de l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones et de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Elle compare, met en opposition et évalue les institutions supérieures de contrôle en Inde et au Rwanda, dans le but de mettre en évidence les conditions et les caractéristiques qui font que certaines sont plus efficaces que d'autres.

Ce document met l'accent sur le contrôle externe et le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la promotion de la gouvernance économique. Il a pour objet de souligner les innovations apportées aux institutions supérieures de contrôle, qui sont susceptibles de stimuler leur performance en tant qu'institutions de gouvernance économique de premier plan. Par ailleurs, il formule, à l'intention des pays africains, des recommandations de politique générale propres à renforcer la fonction de contrôle externe des comptes, sur la base des enseignements tirés des pays du groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), pour accroître la transparence et la responsabilité en matière budgétaire.

Le présent document examine les questions suivantes :

- a) Quelle est l'importance de la fonction de contrôle des comptes dans le discours sur la gouvernance économique ?
- b) Quels sont actuellement les principaux systèmes de contrôle en Afrique ? Qu'ont-ils en commun et qu'est-ce qui les différencie ?
- c) Quelles sont les défis particuliers que pose le contrôle des finances publiques dans les pays africains et pourquoi ? Pour analyser cette question, le présent document se penche sur le Rwanda, un pays réputé pour sa performance en matière de gouvernance économique.
- d) Quels sont les systèmes de contrôle utilisés dans les pays du groupe BRICS ?
- e) Comment les bonnes pratiques des pays du groupe BRICS peuvent-elles être adaptées au contexte africain ?

Dès le départ, il est important de noter qu'une approche adaptée à toutes les situations n'est pas une option crédible en matière de gestion des finances publiques, étant donné l'hétérogénéité économique des pays africains et le paysage géopolitique propre à chacun d'entre eux.

## **3. Le contrôle des finances publiques en tant qu'élément d'une bonne gouvernance économique**

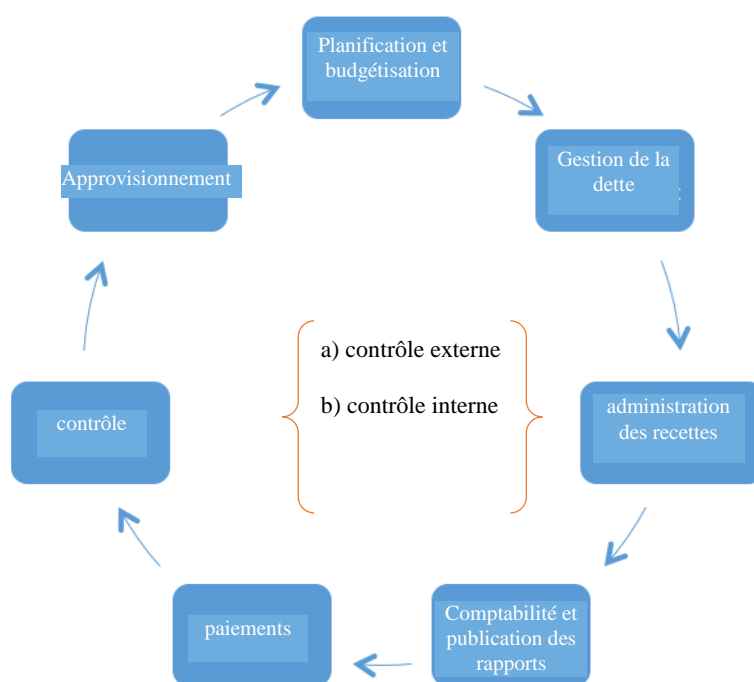
La fonction de contrôle s'exerce en général au titre de la gestion des finances publiques dans le cadre de la gouvernance économique et des entreprises. Le contrôle des finances publiques joue un rôle important s'agissant de faire en sorte que les dépassements budgétaires soient évités; de s'assurer que toute modification des priorités en matière de dépenses (par rapport aux scénarios passés) s'inscrit, comme prévu, dans des domaines

spécifiques et de savoir si l'exécution du budget pose des problèmes, tels que l'accumulation d'arriérés de paiement<sup>1</sup>. Le contrôle des finances publiques contribue également à garantir le respect des règles qui régissent les dépenses. Ce qui est particulièrement important en matière d'achats et de gestion d'actifs, notamment dans le secteur public.

Le contrôle est exercé à l'interne ou par des contrôleurs externes. Le contrôle externe fait partie des divers mécanismes d'examen du respect des dispositions dans un système de gestion des finances publiques ayant pour but de garantir le respect de la loi dans l'exécution des budgets (Simon *et al.*, 2011). Les gouvernements recourent aux contrôles externes pour évaluer la transparence et la responsabilité de leurs états financiers et pour savoir si ces états rendent compte avec précision des recettes recouvrées et des dépenses effectuées (contrôle financier). Les contrôles externes garantissent aussi que les agences se conforment aux lois et règlements pertinents (contrôle du respect de dispositions contractuelles et réglementaires). Le contrôle interne, en revanche, est une fonction relativement nouvelle tant dans les pays développés que dans les pays en développement, et son rôle est souvent mal compris et peu utilisé (Simon *et al.* 2011). Des contrôles des comptes et des contrôles opérationnels efficaces contribuent aussi à renforcer les contrôles budgétaires du volet dépenses de la gestion des finances publiques.

Figure 1

### Le contrôle comme volet du système de gestion des finances publiques



Source: Personnel de la CEA, adapté du Swedish International Development Authority (2007).

### 3.1 Aperçu des systèmes de contrôle des finances publiques dans le monde

Il appartient en général aux institutions supérieures de contrôle d'exercer le contrôle des finances publiques. En tant qu'institutions de gouvernance économique et des entreprises,

<sup>1</sup> Voir <https://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/guide4.htm>.

les institutions supérieures de contrôle contribuent à gérer les dépenses publiques, à garantir la responsabilité financière et à renforcer l'efficacité des institutions publiques dans l'exécution de leurs mandats.

Au niveau mondial, les pays peuvent choisir entre trois types d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques : le modèle napoléonien ; le modèle Westminster et le modèle du Conseil. Divers facteurs, dont les mandats constitutionnels, les systèmes juridiques en place, et des facteurs contextuels d'ordre social, politique et économique influent sur l'efficacité des modèles.

Si la manière dont les contrôles sont réalisés varie selon les régions du monde, chaque pays dispose d'une institution supérieure de contrôle. Il s'agit d'un organisme public indépendant habilité à passer au crible les pratiques, les systèmes et les transactions des pouvoirs publics. Le modèle Westminster se caractérise par des services d'audit nationaux indépendants, dirigés par des vérificateurs généraux, qui rendent compte de leurs conclusions au parlement, mais n'ont pas de pouvoir direct pour faire exécuter leurs recommandations. C'est le modèle utilisé au Rwanda.

À l'inverse, selon le modèle napoléonien, l'institution supérieure de contrôle est un organe judiciaire pleinement indépendant ayant le pouvoir de juger et de sanctionner les personnes reconnues coupables de manquement en matière de gestion des finances publiques.

Nombre de pays asiatiques, dont l'Inde et le Pakistan, utilisent le modèle du Conseil, où la fonction de contrôle est indépendante du pouvoir exécutif et relève directement du parlement, tout comme dans le modèle Westminster.

Dans tous les systèmes, toutefois, le parlement tend à jouer un rôle de supervision en examinant le budget avant son approbation et en étudiant minutieusement le rapport d'audit final une fois que le budget a été exécuté. À l'inverse, le système francophone largement utilisé dans l'Afrique francophone est centralisé – notamment en matière de contrôles internes – les rapports étant soumis à l'inspecteur général des finances. En dépit de ces différences, les contrôles jouent un rôle déterminant dans la gestion des ressources financières, aussi bien au niveau du secteur public que des entreprises.

### **3.2 Émergence des pays du groupe BRICS**

L'économie mondiale a considérablement évolué ces trente dernières années et, à cet égard, le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud sont souvent cités comme les grands champions (de la transformation). En effet, le poids économique des pays du groupe BRICS au niveau mondial n'est plus à démontrer. D'où les tentatives de plus en plus nombreuses de rendre compte des facteurs de leur réussite pour aider d'autres pays en développement, notamment ceux du continent africain.

Comme il a déjà été indiqué, les contrôles sont des outils décisifs de la gestion financière et économique. Des spécialistes ont analysé tout particulièrement le comité d'audit en tant que mécanisme de gouvernance économique et d'entreprise qui est soumis aux lois et aux réglementations ou fait l'objet de recommandations dans le monde entier. Le comité d'audit a été largement étudié du point de vue de sa composition et du rôle qu'il joue dans la mise en œuvre et le suivi des meilleures pratiques en matière de gouvernance. Pour autant, il est nécessaire de mettre l'accent sur le contrôle en tant que moyen d'améliorer la gestion des



finances publiques et de créer des États développementistes. En effet, de récentes études confirment l'existence d'un lien étroit entre le niveau de développement (en ce qui concerne le revenu par habitant) et les mesures de transparence.

L'Inde est la plus grande démocratie du monde. Ses perspectives sont plus encourageantes que celles des autres pays du BRICS. La conjoncture économique favorable du pays est en partie le résultat d'une évolution démographique positive, due à des niveaux d'investissements élevés dans le capital humain. Cela dit, l'Inde doit encore remédier aux disparités sociales et régionales, moderniser ses infrastructures et mener des réformes dans les secteurs de l'éducation et de la santé de façon à faire de nouveaux progrès pour combattre la pauvreté. Sur le plan de la gouvernance, il est particulièrement important que le gouvernement renforce les mécanismes de contrôle pour intensifier sa lutte contre la corruption. Le contrôle externe, exercé par le Contrôleur et vérificateur général de l'Inde, contribue grandement à assurer l'exercice par le parlement du contrôle financier sur le pouvoir exécutif. Par exemple, les rapports sur les contrôles opérationnels établis par le Contrôleur et vérificateur général de l'Inde ont donné lieu à un débat national sur la corruption au sein du Gouvernement et sur la nécessité d'adopter des mesures radicales pour responsabiliser davantage les cadres dirigeants et les représentants élus. L'efficacité du contrôle externe dépend en grande partie de l'intérêt qu'il suscite et du soutien qu'il obtient du comité des comptes publics ou de toute autre commission parlementaire chargée d'examiner les résultats des constatations de l'auditeur. Si le contrôle externe a toujours été un atout du système indien de gestion des finances publiques, le processus de suivi doit être amélioré pour garantir l'efficacité du système de contrôle externe.

#### **4. Problèmes généraux auxquels est confronté le contrôle externe en Afrique**

La première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* faisait état de failles dans les systèmes de contrôle interne et dans les institutions supérieures de contrôle des finances publiques du continent. Y étaient cités, parmi ces problèmes, l'inefficacité du contrôle parlementaire, le manque de ressources et les procédures suivies par le bureau du vérificateur général, les faiblesses des pouvoirs du parlement et les failles dans l'exercice des fonctions de contrôle ainsi que le manque de coopération de la part de l'exécutif. Comme ailleurs dans le monde, l'utilisation, l'application et la mise en œuvre des normes internationales pertinentes de contrôle des comptes permettent de concevoir, d'améliorer et d'évaluer les systèmes d'audit à l'échelle nationale.

Aujourd'hui, les lignes directrices du contrôle des finances publiques que contient la Déclaration de Lima énoncent les principes garantissant un contrôle externe efficace et le rôle des institutions supérieures de contrôle. Le but est de respecter des normes de contrôle au niveau national et de les aligner sur les normes internationales telles que consacrées par tous les États parties à la Déclaration. Les pays africains s'engagent à mettre en œuvre les principes de Lima et à en assurer le suivi par un ensemble précis d'institutions établies. Créée en 1976, l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques opère sous l'égide de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, à laquelle adhèrent tous les États membres de l'ONU. L'organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques encourage la mise en œuvre de trois types de contrôle qui se rapportent directement à la préservation des finances publiques. Elle est représentée dans toutes les régions du continent, notamment via le Conseil régional de formation des institutions supérieures de contrôle des

finances publiques d'Afrique francophone subsaharienne, pour les pays francophones, et l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones, pour les pays anglophones.

Les institutions supérieures de contrôle au sein du *Conseil régional de formation des institutions* supérieures de contrôle des finances publiques d'Afrique francophone subsaharienne et l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones sont membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et adhèrent aux lignes directrices et aux principes du contrôle des finances publiques que consacre la Déclaration de Lima. Les principes orientent également le processus d'évaluation des progrès réalisés dans l'exercice des fonctions des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et donnent lieu à des recommandations visant à améliorer les institutions supérieures de contrôle. Le Tableau 1 ci-dessous énonce un certain nombre de principes.

Tableau 1  
**Déclaration de Lima sur les directives et principes du contrôle des finances publiques**

Principes généraux	Principes particuliers
<b>Généralités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contrôle a priori et contrôle a posteriori</li> <li>▪ Contrôle interne et contrôle externe</li> <li>▪ Contrôle de conformité aux lois, contrôle de la régularité et contrôle du rendement,</li> </ul>
<b>Indépendance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques</li> <li>▪ Indépendance des membres et des cadres des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques</li> <li>▪ Indépendance financière des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques</li> </ul>
<b>Liens avec le Parlement, le gouvernement et l'administration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liens avec le Parlement</li> <li>▪ Liens avec le gouvernement et l'administration</li> </ul>
<b>Pouvoirs des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pouvoirs d'enquêter</li> <li>▪ Réalisation des constatations de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques</li> <li>▪ Activité en tant qu'experts et droits de consultation</li> </ul>
<b>Méthodes de contrôle, personnel de contrôle, échange international d'expériences</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Méthodes et procédés de contrôle</li> <li>▪ Personnel de contrôle</li> <li>▪ Échange international d'expériences</li> </ul>
<b>Rapports</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapports à l'intention du Parlement et du public</li> <li>▪ Rédaction des rapports</li> </ul>
<b>Compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Source constitutionnelle des compétences de contrôle ; contrôle de la gestion des finances publiques</li> <li>▪ Contrôle des administrations nationales et des autres institutions à l'étranger</li> <li>▪ Contrôle des contributions publiques</li> <li>▪ Marchés publics et travaux publics</li> <li>▪ Contrôle des installations de traitement électronique des données</li> <li>▪ Entreprises à caractère commercial bénéficiant d'une participation de l'État</li> <li>▪ Contrôle des institutions subventionnées</li> <li>▪ Contrôle des organisations internationales et supranationales</li> </ul>

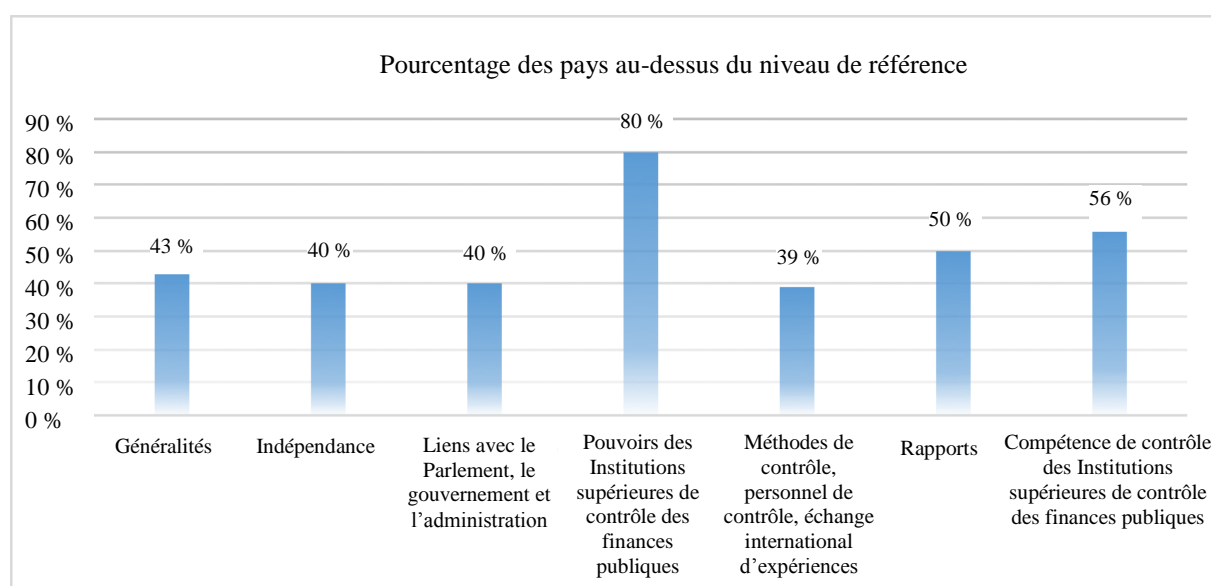
Source: Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (1998).

Note: La Déclaration de Lima fournit des informations plus détaillées sur chaque principe.

Selon les données d'une étude récente portant sur 23 des 25 pays qui appartiennent à l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques de ces pays sont confrontées à de multiples défis (Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones, 2015).<sup>2</sup> Ce constat fournit un point de départ pour analyser les défis auxquels sont confrontés les pays africains. En dépit de différences entre les systèmes que les pays africains utilisent pour exercer les contrôles, les obstacles rencontrés peuvent être regroupés par enjeu majeur ou domaines clefs nécessitant des améliorations, comme le montre la figure 2.

Figure 2

**Tendances et progrès dans la mise en œuvre de la Déclaration de Lima dans les 25 pays qui appartiennent à l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones**



*Source:* Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones (2015).

La figure 2 donne des résultats divers concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Lima par les pays appartenant à l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones. La plupart des pays obtiennent les meilleurs résultats au titre des pouvoirs des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Comme le montre l'annexe du présent document, cette constatation s'appuie sur le pourcentage d'institutions supérieures de contrôle qui achèvent le contrôle dans les délais prescrits par la loi. C'est le seul indicateur pour lequel on dispose de données relativement à ce principe. L'autre domaine affichant des résultats positifs comparables concerne les compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qui est aussi lié aux rôles des organisations. Ce qui montre que les institutions supérieures de contrôle dans les pays membres de l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones s'acquittent efficacement de leur rôle et de leurs fonctions.

<sup>2</sup> 2015 Les résultats des données 2015 font encore l'objet d'une analyse.

S'agissant des tendances observées dans le contrôle interne, PricewaterhouseCoopers a aussi confirmé cette conclusion sur le fonctionnement des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans une récente enquête auprès de 1 900 personnes (PricewaterhouseCoopers, 2014). Selon cette enquête, 80 % des Africains interrogés estiment que leurs institutions de contrôle interne disposent de suffisamment de personnel ayant les compétences et aptitudes requises pour maximiser leur valeur.

Les institutions supérieures de contrôle se heurtent à des difficultés croissantes dans des domaines sur lesquels elles n'ont pas de prise, mais qui dépendent de conditions et d'acteurs externes. Si l'indépendance est considérée comme la pierre angulaire de l'efficacité dans une institution supérieure de contrôle des finances publiques, son absence est particulièrement préjudiciable. Le manque de ressources financières constitue aussi un défi majeur pour la majorité des pays sondés : seulement 20 % des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont déclaré disposer de fonds suffisants pour s'acquitter de leur tâche. Une indépendance limitée peut aussi expliquer pourquoi, sur un continent où nombre de pays dépendent essentiellement de ressources naturelles pour le développement économique et social, seulement 20 % des institutions supérieures de contrôle des finances publiques effectuent un contrôle des industries d'extraction.

Si des facteurs extérieurs affectent grandement les résultats des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, il en va de même des principes régissant les rapports avec le parlement, le gouvernement et l'administration ; les méthodes de contrôle ; le personnel de contrôle et l'échange international d'expériences. S'agissant des méthodes de contrôle, en particulier, l'utilisation insuffisante des technologies de l'information est un défi pour les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, seulement 24 % d'entre elles ayant reconnu la nécessité de définir et de mettre en œuvre un cadre d'innovation fondé sur l'utilisation de technologies de l'information et seulement 36 % des institutions supérieures de contrôle, dotées d'un service de soutien informatique, ont au moins un responsable informatique pour 30 membres du personnel. De plus, s'agissant du contrôle interne, l'étude ci-dessus réalisée par PricewaterhouseCoopers considère le renforcement des compétences informatiques du personnel de contrôle, au niveau mondial et en Afrique, comme un élément important de la politique d'intervention.

Les institutions supérieures de contrôle éprouvent des difficultés à gérer leurs ressources humaines : seulement 32 % d'entre elles ont mis en œuvre des systèmes de contrôle et d'évaluation des différents volets d'une politique de développement des ressources humaines et seulement 32 % ont participé à des ateliers et des séminaires destinés à promouvoir l'institution supérieure de contrôle des finances publiques via des établissements universitaires. Ces défis spécifiques révèlent un manque de capacités adéquates, de ressources et d'autonomie et d'indépendance administrative. Ils ne permettent pas aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'utiliser le contrôle comme outils de responsabilisation pour mener à bien leur mission en dépit des efforts qu'elles déploient pour s'acquitter de leur mandat.

Il est important de noter que les données utilisées pour analyser les problèmes proviennent d'une source secondaire. Il n'en reste pas moins que les problèmes relevés ont un impact sur certains résultats du système de gestion des finances publiques et sur l'efficacité du secteur public s'agissant de la transparence, de la responsabilité et de l'efficacité. À ce titre, les problèmes ont aussi des incidences sur la gouvernance économique.

## 5. Améliorer le contrôle des finances publiques en Afrique : leçons à tirer de l'expérience du Rwanda et de l'Inde

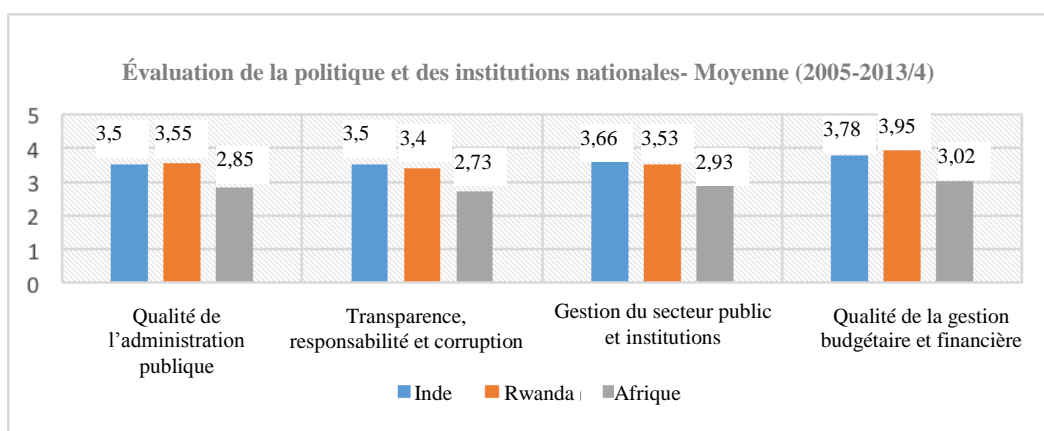
L'Inde et le Rwanda, qui sont membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ont adopté les directives que contient la Déclaration de Lima. Selon les données de l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones, le Rwanda obtient des résultats bien supérieurs à la moyenne régionale s'agissant de la mise en œuvre des directives tout en respectant les normes sur une longue période.

La comparaison de domaines clefs de la gestion des finances et du secteur public confirme que le pays dépasse la moyenne régionale, comme en témoigne la figure 3. En dépit de différences propres à chaque pays, le Rwanda et l'Inde affichent des niveaux comparables, dans des domaines importants, comme l'illustre la même figure, ce qui justifie la comparaison.

Le Rwanda et l'Inde obtiennent des résultats similaires concernant le secteur public et la gestion financière. Ce qui met aussi en évidence qu'au lieu de prendre pour modèle les pays du groupe BRICS, les pays africains peuvent trouver à l'intérieur du continent des exemples à suivre pour faire progresser leurs fonctions de contrôle des finances publiques et améliorer leurs institutions de gouvernance économique.

Figure 3

### Évolution de la performance du secteur public et de la gestion des finances publiques



Source: Calculs de la CEA et données relatives à l'évaluation de la politique et des institutions nationales.

### Expliquer les écarts de performance entre le Rwanda et l'Inde

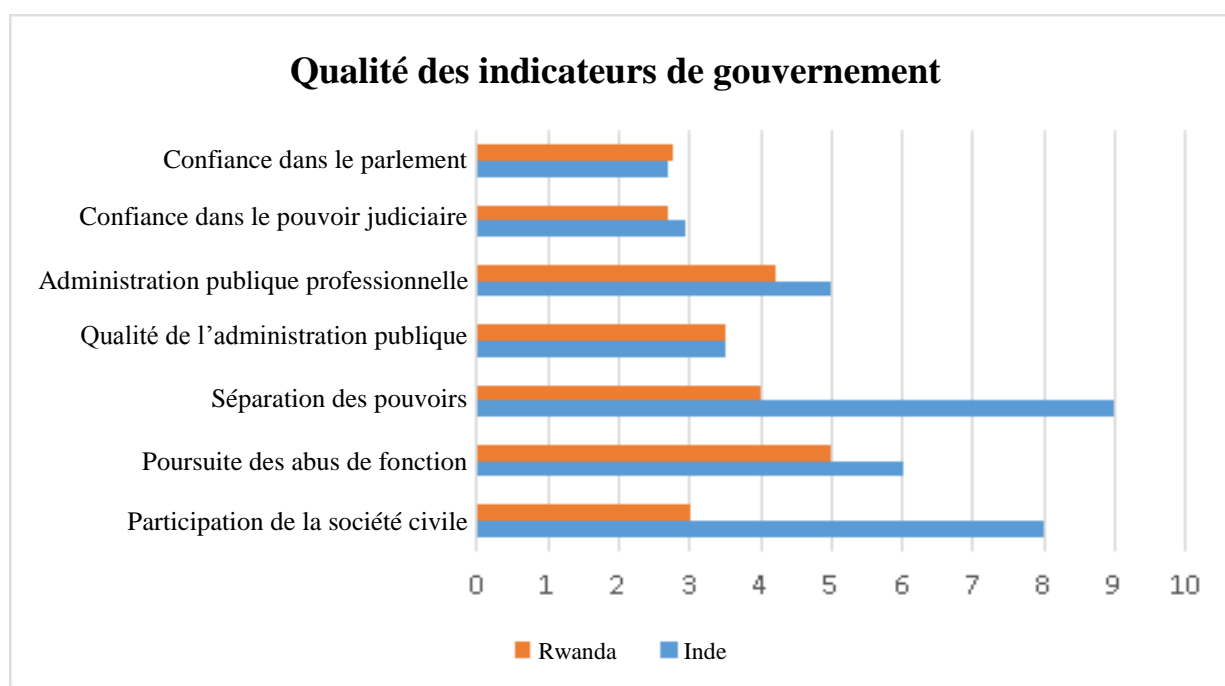
Le Rwanda et l'Inde font quasiment jeu égal en termes de gestion du secteur public et des finances publiques. Cela étant, les différences que l'on peut observer dans les deux pays sur le plan social, politique et économique peuvent fournir des enseignements aux pays africains.

Les systèmes et les facteurs politiques influent tout particulièrement sur le développement et les performances des institutions, en général, et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, en particulier. Comme le montre la figure 4, les deux pays

obtiennent quasiment le même score en termes de confiance dans leurs systèmes judiciaires et leurs parlements – organes de l’État qui ont une influence majeure sur les activités et l’indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Il en va de même de la qualité de l’administration publique professionnelle dans les deux pays. L’Inde fait mieux pour ce qui est de la participation de la société civile – un acteur important dans le suivi de la prestation de services publics. Elle fait également mieux en matière de séparation des pouvoirs entre les différentes branches du gouvernement, soit une illustration parfaite du haut niveau d’indépendance et d’autonomie. Toutefois, les deux pays obtiennent la même note au titre de l’indicateur relatif à la poursuite pour abus de fonction. Ils sont de toute évidence dotés de systèmes permettant de demander des comptes non seulement aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques, mais aussi à d’autres institutions, notamment le parlement et le pouvoir judiciaire, qui peuvent influencer sur le travail des institutions supérieures de contrôle. En effet, les efforts énergiques que déploie le Rwanda pour lutter contre la corruption illustrent cet aspect du pouvoir de ses institutions, comme le montre la figure 5. Et ce en dépit du fait que l’Inde affiche des indicateurs sociaux et économiques bien meilleurs, comme le montre la figure 6.

Figure 4

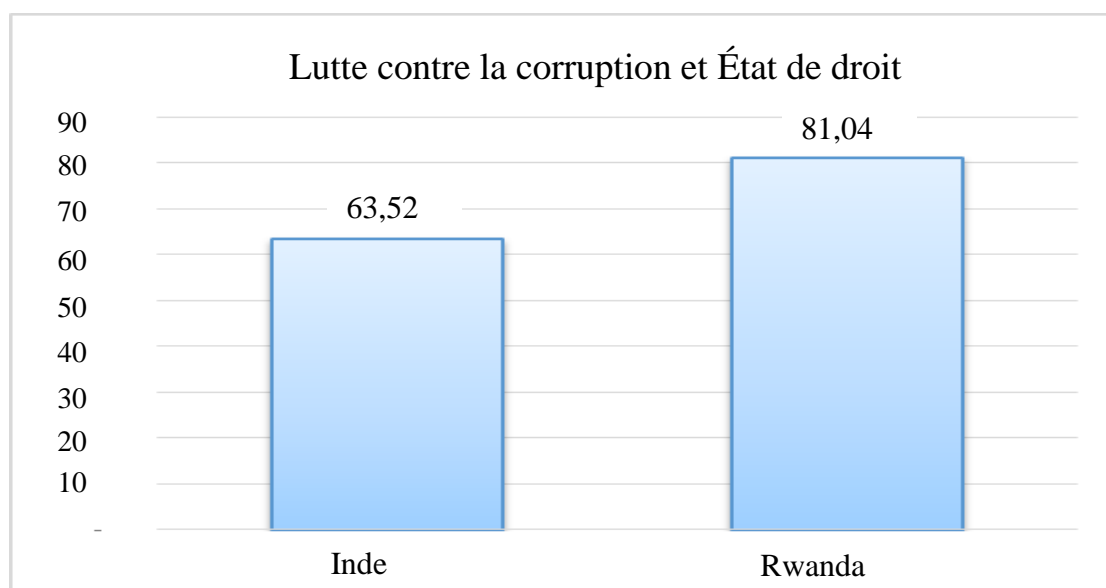
#### Variations des facteurs et des systèmes politiques



Source: Qualité des indicateurs de gouvernance (2016).

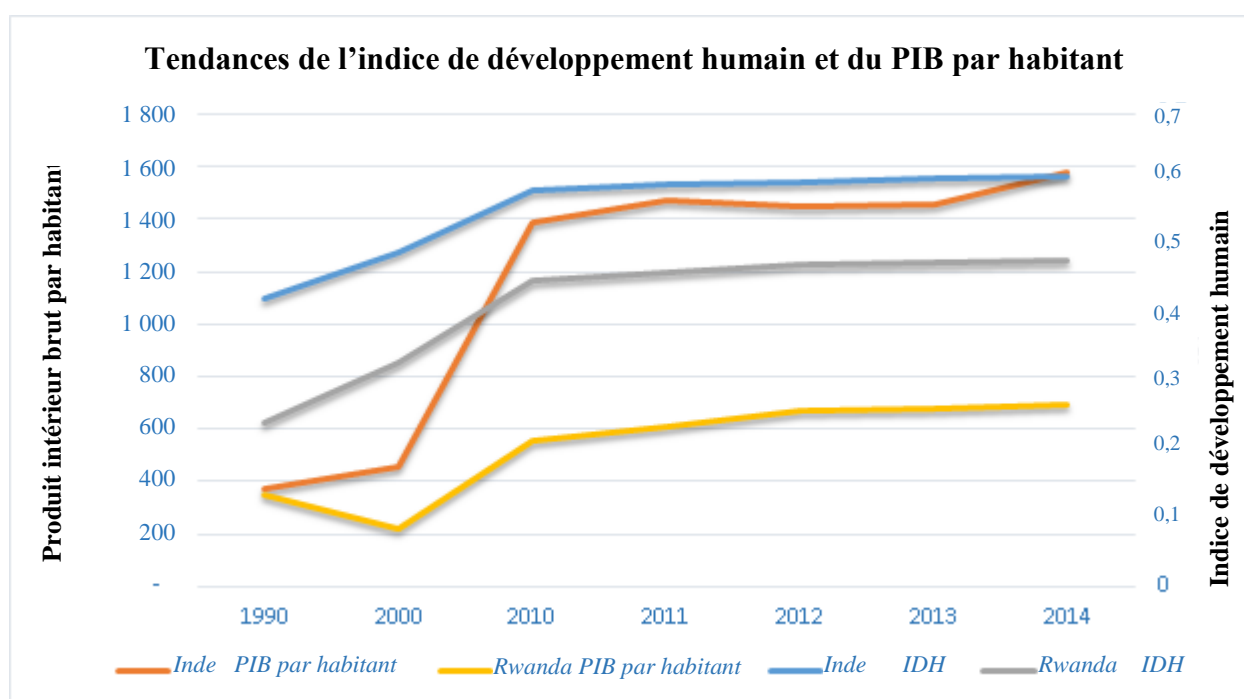
Note: Le classement va de 0 à 10, 0 indiquant une qualité très médiocre et 10 une qualité très bonne.

Figure 5  
Variation des facteurs politiques



Source: Qualité des Indicateurs de gouvernance

Figure 6  
Variation des facteurs sociaux et économiques



Source: Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, pour les valeurs pour le PIB par habitant ; et PNUD, rapports sur le développement humain, pour les indicateurs sur le développement humain.

Il est important de noter que l'évolution de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques dans le Rwanda moderne est étroitement liée à la notion de bonne et responsable gouvernance, qui elle-même a été fortement compromise par la guerre civile, le génocide de 1994 qui s'en est suivi et ses conséquences.

Les séquelles laissées par le génocide ont fortement entravé le redressement social et économique du pays et la poursuite de son développement. La guerre a appauvri les Rwandais et les a rendus plus vulnérables face à d'autres crimes, comme la corruption, tout en augmentant les flux financiers illicites ainsi que le trafic de stupéfiants et la traite des êtres humains. La qualité des services s'en est fortement ressentie, notamment pour ceux devenus veufs ou orphelins à la suite du génocide, pour les réfugiés récemment rapatriés, les personnes déplacées et réinstallées et les familles de personnes détenues soupçonnées de génocide et de crimes qui y sont liés. Ces problèmes, combinés à la très forte densité de la population rurale et à la taille réduite des exploitations, font que de nombreuses communautés rwandaises ne sont pas en mesure de fournir, de manière satisfaisante, des services de qualité en faveur des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables. Le génocide a également eu un impact important sur les compétences du pays, notamment dans les domaines de la comptabilité et de la contrôle des comptes.

Compte tenu de la typologie historique, les personnes vulnérables telles que les femmes et les enfants qui assument le rôle de chefs de famille sont davantage exposées à la pauvreté que d'autres groupes. En 2006, près de 25 % des foyers rwandais avaient une femme à leur tête, le pourcentage étant de 0,7 % pour les enfants. Les efforts concertés des pouvoirs publics en vue de mettre en place une société inclusive pour atténuer les effets du génocide ont permis de faire reculer la pauvreté. Par exemple, dans les ménages dirigés par une femme, le taux de pauvreté est tombé de 66 % en 2001 à 60 % en 2006.

Dans les années qui ont suivi le génocide, le Rwanda a connu une croissance économique rapide, tirée par ce qu'il est convenu d'appeler l'effet de « rattrapage » (étant donné que le pays partait d'un niveau très bas en 1994) et des flux d'aide relativement élevés. Comme le montre la figure 6, le Rwanda a considérablement amélioré les conditions de son économie et le développement humain qui y est associé.

L'agence de notation Fitch Ratings a récemment attribué au Rwanda la note B – emprunts en devises, assortie de perspectives positives. D'après l'agence, cette note tient au bilan satisfaisant du pays en matière de réformes et de gestion macroéconomiques. Ces réformes étaient nécessaires pour garantir une bonne gestion financière des ressources substantielles liées à l'allègement de la dette bilatérale et multilatérale qui est intervenu après les années de conflit.

La Loi organique de 2006 relative au budget et le plan d'action de gestion des finances publiques, ainsi que diverses réformes des marchés publics, ont beaucoup contribué à renforcer la gestion des finances publiques du Rwanda. Diverses évaluations de l'aide au financement du budget au Rwanda montrent que certains partenaires ont aussi beaucoup contribué à améliorer les systèmes de gestion des finances publiques. Le partenariat dans le cadre de l'aide au financement du budget a fourni une assistance technique et facilité un dialogue sur les politiques qui ont contribué à mettre en place un système de gestion des finances publiques au Rwanda. Plus généralement, le partenariat a favorisé la capacité systémique du gouvernement de s'acquitter de missions essentielles de contrôle des finances publiques.



Le plan d'action pour la gestion des finances publiques faisait partie de réformes institutionnelles et de gouvernance plus larges, que les réalités de l'après-génocide rendaient indispensables. Le Gouvernement rwandais était conscient que la règle démocratique doit être soutenue par des institutions de bonne gouvernance et une forte volonté politique pour permettre au pays de se redresser après le conflit et de s'engager dans un réel développement. La gouvernance participative, qui met les citoyens en mesure d'assumer la responsabilité de leur propre destin, est un élément indispensable au renforcement de la légitimité et du consensus. Le programme destiné à décentraliser l'administration publique est indissociable des efforts visant à améliorer la prestation de services et à donner aux citoyens les moyens de participer aux initiatives favorisant leur développement. Le gouvernement a établi plusieurs institutions décisives de contrôle et de gouvernance économique dans le but de lutter contre les crimes économiques, notamment la corruption. Par exemple, l'ombudsman examine principalement la richesse personnelle des hauts fonctionnaires et les acquisitions de biens qui y sont associées. Par ailleurs, l'office de l'Auditeur général examine la gestion des finances et d'autres ressources des institutions publiques et le Conseil national des marchés publics gère les achats publics. Plusieurs de ces institutions ont acquis la crédibilité nécessaire pour opérer à un niveau décentralisé et améliorer les contrôles financiers à tous les niveaux du gouvernement.

La politique nationale de décentralisation de mai 2000 a trois objectifs principaux : la bonne gouvernance, la prestation de services aux pauvres et le développement socioéconomique durable. Cette politique est le résultat de processus de consultation menés à l'échelle du pays pour déterminer les causes du génocide et trouver des solutions durables aux causes du conflit. La mauvaise gouvernance, la pauvreté extrême et des processus politiques exclusifs ont été désignés parmi les principales causes du génocide.

Tout d'abord, des cadres de gouvernance décentralisés ont établi des comités de développement communautaire qui font office d'organes de planification et sont tenus de rendre compte aux populations locales. Certains des comités, ayant renforcé leurs capacités de planification par la formation, ont établi par la suite des plans de développement au niveau du district. En deuxième lieu, les cadres ont également défini les compétences budgétaires et fourni des ressources financières aux unités décentralisées. Grâce à la décentralisation budgétaire et financière, les entités locales jouissent d'une relative autonomie en matière de budgétisation et de gestion financière. Ce qui a renforcé leur capacité à fixer des priorités en matière de dépenses lorsque les ressources font défaut. En troisième lieu, ce système a amélioré la prestation de services, notamment au niveau du commerce local, des petites industries, du tourisme et de la protection de l'environnement, grâce à l'umuganda (travail communautaire), aux coopératives et associations, aux routes des collectivités locales, etc. Ces trois mécanismes ont renforcé les fonctions d'audit et de contrôle des finances publiques au Rwanda.

Comme il a déjà été indiqué, le cadre de gouvernance en Inde est fondé sur un système fédéral. L'Inde a libéralisé son économie en 1991. Les réformes avaient pour but de réduire drastiquement les taxes et les droits de douane, et d'éliminer le contrôle de l'activité au niveau microéconomique. Plusieurs activités jusque-là réservées au secteur public ont été ouvertes aux sociétés étrangères. Destinés à réduire la taille du secteur public et des administrations publiques, ces changements étaient censés éliminer la corruption qui gangrénait l'Inde depuis les années 70. Or, deux décennies après la libéralisation, l'Inde était toujours plongée dans une crise de gouvernance économique, des histoires d'escroqueries et des scandales financiers impliquant des ministres, des parlementaires et des dirigeants d'entreprises faisaient la une

des journaux (Sridharan, 2014). Un certain nombre de personnes exposées politiquement ont été condamnées à des peines de prison pour corruption.

L'indignation de la population contre la corruption est à l'origine d'un mouvement de la société civile qui a forcé les pouvoirs publics à créer un médiateur du peuple anticorruption (le Jan Lokpal), doté des compétences nécessaires pour poursuivre les faits de corruption aux plus hauts niveaux du gouvernement. La note de l'Inde selon l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International, a varié considérablement. Le pays est passé de la 90<sup>e</sup> place en 2004, lorsque le gouvernement Alliance progressive unie, coalition conduite par le Parti du Congrès, est arrivé au pouvoir, à la 94<sup>e</sup> place (au même niveau que la Grèce) en 2012/2013 (voir tableau 2). Selon l'indice Bribe Payers 2011, qui mesure la probabilité de corruption dans les contrats publics, telle que perçue par les entreprises, l'Inde occupe le 19<sup>e</sup> rang parmi les 28 plus grandes économies, derrière le Brésil (14<sup>e</sup>) et l'Afrique du Sud (15<sup>e</sup>), mais devant la Chine (27<sup>e</sup>) et la Russie (28<sup>e</sup>).

Tableau 2

**Évolution de la perception de la corruption pour l'Inde par rapport à différents pays**

Pays	2013		2015	
	Rang	Note	Rang	Note
Afrique du Sud	72	42	61	44
Argentine	106	34	107	32
Brésil	72	42	76	38
Chine	80	40	83	37
Égypte	114	32	88	36
Inde	94	36	76	38
Indonésie	114	32	88	36
Mexique	106	34	95	35
Russie	127	28	119	29
Ukraine	144	25	130	27
Venezuela	160	20	158	17

Les institutions publiques et les initiatives de la société civile sont en mesure de détecter et de cibler les pratiques de corruption. Ce qui, à l'évidence, montre bien la résilience et le pouvoir de rectification de la société et du système politique démocratiques en Inde. Malheureusement, ce type d'argument est contredit par la réalité qui est que la corruption reste largement répandue et omniprésente dans le pays bien après la libéralisation de l'économie.

En théorie, le pouvoir qu'ont les électeurs d'écarter de mauvais dirigeants contribue à endiguer la corruption et le népotisme (North, 1990 ; Olson, 1993 ; Przeworski et Limongi, 1993). Il favorise également la transparence associée à des institutions telles qu'une presse libre et la société civile, qui sont la marque distinctive de la liberté d'information. La démocratie stimule en général la demande de services de qualité améliorée et oblige ainsi à porter une attention accrue à l'efficacité des dépenses en matière d'éducation et de soins médicaux, sous l'effet de la demande publique, contribuant ainsi à renforcer la croissance sur le long terme (Baum et Lake, 2003 ; Helliwell, 1994). À cet égard, la démocratie va de pair

avec un contrôle et une gestion financière accrus. Shen et Williamson (2005) constatent qu'un renforcement de la liberté économique, notamment par la déréglementation, la libéralisation et la privatisation de l'activité économique, est ce qui contribue le plus à réduire la perception de la corruption en réduisant le gaspillage économique lié au secteur public.

À l'instar du Rwanda, l'Inde a entrepris d'importantes réformes administratives axées sur la décentralisation. Sengupta et Corbridge (2010) examinent comment et pourquoi des modes de croissance économique inégalitaires exercent une emprise sur un système politique démocratique et décentralisé, et comment et pourquoi ce système a influé sur le développement économique. Desai (2005) se penche sur le lien entre démocratie et développement dans le contexte indien et fonde ses arguments sur de solides données empiriques, se demandant si le développement indien est centré sur l'équité ou sur l'inclusion. Quel rôle ont joué les réformes administratives dans la gestion des finances publiques – s'agissant en particulier du contrôle au sein du système ? Telle est la grande question.

Contrairement au Rwanda, le système de surveillance et de lutte contre la corruption en Inde est compromis par des lois inefficaces et la création désordonnée d'organismes (Quah, 2008). La Loi sur la prévention de la corruption de 1947, qui intégrait des articles du Code pénal indien, a été la première tentative de l'après-indépendance pour lutter contre la corruption et la mauvaise gestion des finances publiques. Les années 50 ont été marquées par une économie indienne tirée par la planification centrale et par des entreprises publiques strictement réglementées. La conséquence en était un renforcement perceptible de la corruption dans le secteur public. Le Gouvernement avait décidé d'établir en 1963 la Commission Santhanam, chargée d'étudier tous les moyens qui s'offrent pour prévenir et combattre la corruption. La Commission Santhanam a formulé trois recommandations : la formation (en 1964) d'un Comité central de vigilance pour instruire toute plainte ou soupçon de conduite indélicat impliquant des fonctionnaires ; la nomination d'un agent principal de vigilance au sein de chaque ministère et l'amendement de la Loi sur la prévention de la corruption érigeant en infraction pénale le fait pour des fonctionnaires de posséder des biens disproportionnés par rapport à leurs revenus. La Loi sur la prévention de la corruption, à nouveau modifiée en 1988, est toujours en vigueur.

La Commission Santhanam est le précurseur du Bureau central d'investigation, établi en 1963 pour enquêter sur les crimes économiques. Même si le Bureau central d'investigation enquête sur les crimes économiques, notamment la corruption, c'est essentiellement un service de police, et non un organisme consacré à la lutte contre la corruption. De plus, l'ordre public relevant de la compétence des États, le Bureau central d'investigation n'a aucun pouvoir dans un État donné. En substance, les autorités gouvernementales des 28 États indiens ont leur propre bureau de lutte contre la corruption. En raison de la conduite et de l'ingérence de personnes politiquement vulnérables durant les vingt dernières années, les bureaux ont perdu toute efficacité et ont été remplacés par des médiateurs, tout aussi inefficaces, dans la plupart des États. Ces derniers établissent, à leur discrétion, le bureau du médiateur, sans le doter des pouvoirs d'enquête ou d'arrestation nécessaires. En 1998, des problèmes de compétence ont abouti à la transformation du Comité central de vigilance en un organisme officiel chargé de superviser les opérations du Bureau central d'investigation. L'Inde a également un commissaire aux comptes indépendant – le Contrôleur et vérificateur général des comptes – chargé de contrôler la gestion des comptes du gouvernement. Dernièrement, des crimes financiers ont été mis au jour grâce aux interventions volontaristes du Contrôleur.

Depuis 1999, plusieurs réformes ont été entreprises pour s'assurer que les candidats à des postes impliquant la gestion de ressources publiques fassent l'objet d'une évaluation sérieuse sur le plan légal, financier et du niveau d'instruction. En novembre 2000, l'Association pour les réformes démocratiques, une organisation non gouvernementale, a saisi d'une demande d'intérêt public la Haute Cour de Delhi, qui avait donné instruction à la Commission électorale de collecter des données sur les casiers judiciaires (le cas échéant) des candidats briguant un poste à la Commission. Cette dernière était tenue de mettre à la disposition du public les données collectées, y compris les diplômes obtenus, l'actif et le passif des candidats (ainsi que ceux des conjoints et personnes à charge des candidats). Depuis mars 2003, elle doit divulguer ces informations concernant les candidats. Les directives de la Haute Cour ont instauré une plus grande transparence en matière de gestion financière. D'autres mesures visant à accroître la transparence sont la Loi sur le droit à l'information de 2005 et le projet de loi de 2013 sur le défenseur du peuple (Jan Lokpal). Toutefois, il faut noter qu'une grande partie de l'opposition politique et des médias ont accusé ce projet de loi Jan Lokpal d'être trop faible et de portée restreinte.

Certains observateurs associent les faiblesses de la fonction d'audit en Inde à la longue tradition démocratique du pays. Par exemple, Murthar (2015) qualifie la démocratie indienne de « démocratie voyou » où « les responsables politiques, avec le soutien actif de la bureaucratie, se livrent à la corruption tous azimuts et amassent des fortunes considérables sur le dos du Trésor... La plupart des institutions de la démocratie se trouvent dans l'incapacité d'assurer une bonne gouvernance ». Qui plus est, l'élite politique continue de déterminer le recrutement aux postes clefs. Il fait observer que :

« [M]ême les nominations aux postes prévus par la Constitution, telles que le Contrôleur et vérificateur général de l'Inde, les membres de la Commission électorale et de la Commission de l'Union pour le service public, ainsi que les membres d'organes de régulation indépendants, dépendent du bon vouloir et de la discrétion de cette petite coterie en l'absence de toutes normes de transparence. Il est, par conséquent, normal que ces titulaires de hautes fonctions se sentent redevables envers les maîtres du jeu qui les ont nommés et se soumettent à leur volonté. Ces hauts fonctionnaires contrôlent tout un appareil pyramidal hiérarchisé, allant jusqu'au plus petit agent sur le terrain, chaque niveau étant inféodé à celui du dessus – soit une administration déplorable ».

Le contraste flagrant entre l'Inde et le Rwanda tient aux institutions de contrôle démocratique et à leur développement historique, dont découlent des différences d'attitudes et d'approches envers la gestion des finances publiques. L'histoire et l'expérience institutionnelle propres à chaque pays ont aussi défini l'exécution des fonctions de contrôle dans les deux pays.

## **6. Conclusions et recommandations**

L'Afrique, dans son ensemble, continue d'éprouver des difficultés dans la gestion du secteur public et des finances. Et ce en dépit des résultats positifs qu'affichent différents pays, dont le Rwanda, qui ont adopté le modèle de l'État développementiste. De solides institutions de surveillance et mécanismes de contrôle de conformité conditionnent une bonne gouvernance économique. Les bureaux de contrôle remplissent une fonction particulièrement décisive en veillant à ce que les gouvernements allouent de manière adéquate les ressources mobilisées. Les initiatives régionales et internationales jouent un rôle de soutien important en

aidant les parlementaires et les contrôleurs publics à s'acquitter de leurs mandats respectifs. Toutefois, il est nécessaire de rendre plus efficaces les institutions, notamment les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, en renforçant d'autres impératifs contextuels en vue de répondre aux besoins sociaux, politiques et économiques de chaque pays.

## **Recommandations**

**Faire du contrôle des industries extractives une priorité pour améliorer la gouvernance des ressources naturelles.** Le continent se heurte à des obstacles importants dans les efforts qu'il déploie pour financer son programme de développement. Les études empiriques montrent que les Africains peuvent mobiliser des finances au niveau national par le biais de l'extraction avisée de ressources naturelles. Les biens issus de l'exploitation de ressources naturelles et les biens semi-finis représentent environ 80 % des produits d'exportation du continent (Banque africaine du développement, 2015). Trente huit pays africains sont riches en ressources, dont ils dépendent pour la création de recettes, or nombre d'entre eux subissent les effets de la « malédiction » des ressources naturelles et du syndrome néerlandais. Il est impératif de faire de la gestion des ressources naturelles une priorité, non seulement pour les gouvernements nationaux, mais aussi pour les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

**Poursuivre des travaux de recherche approfondie, à l'aide de données primaires, pour situer les difficultés réelles auxquelles les pays africains sont confrontés.** Cela contribuera à trouver des solutions en temps réel aux problèmes auxquels se heurtent les institutions supérieures de contrôle des finances publiques en matière de contrôle. Ce qui, en fin de compte, permettra de promouvoir et d'améliorer l'efficacité de leurs missions ainsi que leur pertinence en matière de gouvernance économique.

**Accroître les investissements et intensifier les efforts visant à faire mieux connaître la fonction de contrôle et son application dans le secteur public et le système financier.** Selon une étude sur la profession de contrôleur interne réalisée par PricewaterhouseCoopers, « les réponses de toutes les personnes interrogées ou presque indiquent que le rôle du contrôle interne n'est pas bien compris et apprécié » (PricewaterhouseCoopers, 2014). Seul un petit pourcentage de pays affiche de bons résultats en matière d'indépendance et de relations avec le parlement, ce qui peut aussi être attribué au manque de confiance réciproque de la part de l'ensemble des entités. Il est nécessaire de promouvoir une conception commune du rôle, des responsabilités et de l'importance de cette fonction. Ce qui favorisera une relation de travail concertée, fondée sur la participation et la transparence, qui garantit une responsabilité mutuelle.

**Promouvoir un environnement permettant aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques de former et de renforcer des alliances avec d'autres partenaires et parties prenantes concernés.** Étant donné que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques s'appuient sur les parlements, la société civile et les médias pour mener à bien leur mission, il est important que ces acteurs puissent expressément apporter leur concours. Par exemple, le décalage entre les budgets approuvés et la réalisation des politiques et des objectifs de développement peut être considérable. À ce titre, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent coopérer avec la société civile et les citoyens « veilleurs » pour obtenir des informations sur la qualité et la quantité de services fournis. Ce qui peut permettre aux institutions supérieures de contrôle de valider l'impact de contrôles transparents et de promouvoir l'équité.

**Renforcer l'innovation pour assurer le perfectionnement professionnel du personnel, moderniser les compétences et utiliser les technologies de l'information.** Le contrôle des finances publiques est un domaine hautement technique et très spécialisé assorti de procédures et de règles complexes. Il est indispensable de continuellement perfectionner les compétences et les techniques selon le contexte pour que les résultats soient fiables et utiles, et que les rôles et les fonctions soient exercés de manière rationnelle et efficace.

**Mettre en avant et appliquer le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs comme instrument permettant de promouvoir la bonne gouvernance économique.** Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs fait partie des initiatives de gouvernance qui offrent au continent le cadre lui permettant de mener à bien le programme de transformation structurelle, s'inscrivant ainsi dans le contexte plus large de l'Agenda 2063. Ce mécanisme est un outil important de promotion de la bonne gouvernance économique et de facilitation du développement international et de la coopération technique.

## Références

- Banque africaine de développement (2015). Perspectives économiques en Afrique : *Transformation structurelle et ressources naturelles en Afrique* : <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/theme/structural-transformation-and-natural-resources/>
- Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones (2015). *Transversal Activity Report 2014*. Cape Town, Afrique du Sud.
- Agarwal, S. (2006). Corporate governance through audit committees. *The Chartered Accountant*, novembre, 733-742.
- Andrews, M. (2010). *How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa?* HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP10-018, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Azahaf, N. and Schraad-Tischler, D. (2012). *Governance Capacities in the BRICS: Sustainable governance indicators*. Bertelsmann Stiftung.
- Baum, M. A. and D. A. Lake (2003). The Political Economy of Growth: Democracy and Human Capital. *American Journal of Political Science*, vol. 4, numéro 7.
- Bellver, A. and D. Kaufmann (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Implications*. Manuscrit non publié.
- Chr. Michelsen Institute (2008). *The role of supreme audit institutions in combating corruption*. U4 Expert Answer, juin 2008, U4 Anti-corruption Resource Centre.
- Dervis, K. (2014). *Good Governance and Economic Performance*. OpEd. mars 13. <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/03/13-good-governance-dervis>
- Desai, M. (2010). "Equity or inclusion: the dilemma of India's democracy", Sengupta, C. and Corbridge, S. (eds). *Democracy, Development and Decentralisation in India: Continuing Debates*. New Delhi: Routledge.
- Diamond, J. (2002). *The role of internal audits in government financial management: An international perspective*. Document de travail du Fonds monétaire international WP/02/94. Département des finances publiques.
- Commission économique pour l'Afrique et Programme des Nations Unies pour le développement (2009). *Rapport sur la gouvernance en Afrique I*. Addis-Abeba.
- Commission économique pour l'Afrique (2002). *Directives pour améliorer la bonne gouvernance économique et des entreprises en Afrique*. Addis-Abeba.
- Helliwell, J. F. (1994). Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth. *British Journal of Political Science*, vol. 24.
- Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (1998). *La Déclaration de Lima* : [http://www.issai.org/media/12901/issai\\_1\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf).
- Mathur, B.P. (2015). *Ethics for Governance: reinventing public services*. New Delhi: Routledge.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy and Development. *American Political Science Review*, vol. 8, numéro 7.

PricewaterhouseCoopers (2014). *State of the Internal Audit Profession Study*: <https://www.pwc.com/m1/en/publications/documents/pwc-state-of-the-internal-audit-profession-2014.pdf>

Przeworski, A. and F. Limongi (1993). Political Regimes and Economic Growth. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7.

Puri, R., Trehan, R., and Kakkar, H. (2010). Corporate governance through audit committees: A Study of the Indian corporate sector. *The IUP Journal of Corporate Governance*, 9 (1-2), 47-56.

Quah, Jon S. T. (2008). Curbing Corruption in India: An Impossible Dream? *Asian Journal of Political Science* vol. 16, no. 3.

Rodrik, D. (2000). Institutions for high quality growth: What they are and how to acquire them? Paper presented at the *International Monetary Fund Conference on Second Generation Reforms*, Washington.

Sengupta, C. and Corbridge, S. (eds) (2010). *Democracy, Development and Decentralisation in India: Continuing Debates*. New Delhi: Routledge.

Shen, C. and J. B. Williamson (2005). "Corruption, Democracy, Economic Freedom and State Strength: A Cross-national Analysis." *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 46.

Swedish International Development Authority (2007). *Public Financial Management in Development Co-operation*.

Simon, R. and others (2011). *A Guide to Public Financial Management Literature* : [http://www.who.int/pmnch/media/events/2013/pfm\\_literature.pdf](http://www.who.int/pmnch/media/events/2013/pfm_literature.pdf). Page 19.

Sridharan, E. (2014). *India: Democracy and Corruption*. Democracy Works Conference Paper, University of Pennsylvania Institute for the Advanced Study of India, New Delhi.

Transparency International (2015). *Indice de perception de la corruption 2012*. Berlin.

Organisation des Nations unies (2015). *Programme d'action d'Addis-Abeba*. New York.

Williamson, O. E. (1995). The Institutions and Governance of Economic Development and Reform. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*.



## Annexe

### Évolution et progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration de Lima dans les 25 pays de l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones

Principe de la Déclaration de Lima	Élément spécifique	Pourcentage des pays qui dépassent le taux de référence
<b>Généralités</b>	Les institutions supérieures de contrôle (ISC) disposent d'un plan global annuel de contrôle couvrant des plans d'activités pour des contrôles de régularité	64 %
	Les ISC ont mis au point des mesures de contrôle de la qualité portant sur les contrôles du rendement liés à la spécification et à la planification des types de contrôle, y compris leur nature, leur portée et leur fréquence	40 %
	Les ISC ont mis au point des mesures de contrôle de la qualité pour des contrôles du rendement concernant la définition des rôles et des responsabilités.	36 %
	Les ISC ont mis en œuvre des mesures de contrôle de la qualité pour des contrôles de performance concernant les procédures et les politiques des ISC.	32 %
<b>Indépendance</b>	Le parlement ou autre organe de contrôle nomme les contrôleurs externes des ISC.	52 %
	Les ISC règlent toutes les questions ayant trait aux ressources humaines (recrutement, rémunération, promotion, etc.)	48 %
	Le pouvoir exécutif ne joue aucun rôle dans la préparation du budget des ISC ou la décision finale s'y rapportant.	40 %
	Les ISC disposent de fonds suffisants pour accomplir leur mission.	20 %
<b>Liens avec le Parlement, le gouvernement et l'administration</b>	ISC dotées d'un mécanisme efficace permettant d'assurer un suivi concernant : les recommandations de contrôle de performance des ISC ; et les recommandations formulées par le corps législatif.	40 %
<b>Pouvoirs des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques</b>	Pourcentage d'ISC ayant réalisé des contrôles dans les délais prévus par la loi	80 %
<b>Méthodes de contrôle, personnel de contrôle, échange international d'expériences</b>	Les ISC appliquent un système permettant de surveiller et d'évaluer les différentes initiatives de formation et les résultats obtenus.	40 %
	Les ISC gèrent leur système d'évaluation des performances conformément aux bonnes pratiques et aux normes internationales.	44 %
	Les ISC ont mis en place un système pour contrôler et évaluer différents aspects d'une politique de développement des ressources humaines.	32 %
	Les ISC appliquent une politique de ressources humaines conforme aux bonnes pratiques, dont des dispositions relatives à la rémunération du personnel fondée sur les résultats.	36 %

	Les ISC ont mis en place une politique ou un plan de développement organisationnel.	44 %
	Les ISC définissent, élaborent et mettent en œuvre un programme de développement du leadership destiné à tous les niveaux de leur direction.	40 %
	Les ISC ont mis en place un programme spécifique de développement de la gestion qui est conforme aux bonnes pratiques et aux normes internationales.	48 %
	Les ISC ont reconnu la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre d'innovation des ISC basé sur l'utilisation des TIC et l'innovation au service du contrôle.	24 %
	Les ISC ont reconnu la nécessité d'établir une organisation comptable professionnelle du secteur public pour la formation de vérificateurs et comptables du secteur public.	44 %
	Les ISC utilisent des outils tels que les techniques de contrôle assistées par ordinateur.	48 %
	Les ISC utilisent des outils tels que les documents de travail électroniques.	40 %
	Les ISC disposent d'une fonction de soutien informatique ayant au moins un spécialiste informatique pour 30 membres du personnel.	36 %
	Les ISC ont mis au point une stratégie d'audit des systèmes informatiques/d'information pour leurs audits des systèmes informatiques/d'information.	40 %
	Les ISC participent à des ateliers et des séminaires pour promouvoir les ISC via des établissements universitaires.	32 %
<b>Rapports</b>	Les ISC présentent au parlement et à d'autres partenaires clefs un rapport annuel sur leur performance.	60 %
	Les ISC rendent compte au parlement de la mise en œuvre des recommandations de la commission des comptes publics.	44 %
	Les ISC appliquent une stratégie et une politique de communication fondée sur des considérations en matière d'analyse des lacunes.	48 %
	Les ISC appliquent une stratégie et une politique de communication fondées sur une analyse des parties prenantes (dont l'établissement de priorités).	48 %
<b>Compétences de contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques</b>	Les compétences de contrôle fondamentales des ISC sont inscrites dans la constitution.	100 %
	Les ISC effectuent un contrôle des informations relatives aux résultats.	24 %
	Les ISC effectuent un contrôle du(des) budget(s).	60 %
	Les ISC effectuent un contrôle des industries extractives.	20 %
	Les ISC présentent des informations sur leurs propres chiffres et sur les chiffres du budget national de leur pays.	75 %

*Source* : Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones (2015).

*Note* : La liste ne couvre pas la totalité des principes de la Déclaration de Lima, mais privilégie ceux pour lesquels des données sur les éléments s'y rapportant sont disponibles.