



UNIVERSITE DES SCIENCES ET TECHNOLOGIES - LILLE 1

Ecole Doctorale SESAM

**PROCEDURE BUDGETAIRE et GOUVERNANCE
PUBLIQUE**

Le cas de Djibouti

Thèse pour le doctorat de gestion présentée et soutenue
publiquement le 12 Octobre 2017 par : **Hassan DABALE**

THÈSE dirigée par :

Stéphane CALLENS

Professeur, Université d'Artois

JURY :

Gilles FERREOL

Professeur, Université de Franche - Comté (Rapporteur)

Philippe ADAIR

MCF HDR, Université Paris-Est Créteil (Rapporteur)

Philippe DUEZ

MCF HDR, Université d'Artois

Fatma BOUFENIK

MCA , Université d'Oran 2

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Je souhaite en premier lieu exprimer toute ma gratitude à mon directeur de thèse, le professeur Stéphane CALLENS, une aventure humaine majeure pour moi. Je vous ai rencontré pour la première fois lors de mon entretien pour entrer en Master 2. Je n'ai pas rencontré juste un enseignant, juste un professeur mais une personnalité qui va profondément modifier ma conception de l'enseignant, de l'enseignement et de la recherche. Votre personnalité m'a donné confiance, et c'est cette dernière qui va bouleverser profondément ma vie et me donner la possibilité de me lancer dans cette aventure humaine et universitaire que je n'avais pas envisagée initialement.

Je suis aussi très honoré que Gilles FERREOL et Philippe ADAIR aient accepté d'évaluer ce travail de recherche. Je leur exprime ma profonde gratitude. Je remercie également Philippe DUEZ et Fatma BOUFENIK qui ont accepté d'examiner mon travail et de prendre part au jury.

Mes remerciements à l'Université de Djibouti pour les congés doctoraux. Je remercie également l'IAE de Lille 1, son équipe de LEM (Lille Economie Management) et l'école doctorale SESAM. Une pensée pour femme, Vanessa, tu as été un réel soutien dans cette aventure. Ta présence, ton soutien humain, et ton apport pédagogique sont les faits marqueurs de cette thèse.

Mes derniers mots sont pour ma famille et plus particulièrement ma mère Saida Mohamed Hassan, mon père Ali Dabaleh Akadar qui m'ont inscrit à l'école primaire de Tadjourah pour me préparer dans ce monde si intense et si complexe. Un mot pour ma fille Serena, pour son amour, un mot pour mes fils Bililis et Aramis, pour leurs joies de vivre, leurs énergies et pour leurs innocences.

A Lille, le Jeudi 12 Octobre 2017

Table des principaux sigles et abréviations

ADDS	Agence Djiboutienne de Développement Social
ADETIP	Agence Djiboutienne d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AE	Autorisation d'Engagement
ANC	Autorité des Normes Comptables
BAD	Banque Africaine de Développement
BCI-MR	Banque pour le Commerce et l'Industrie - Mer Rouge
CABRI	Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre de Dépense à Moyen Terme
CP	Crédit de Paiement
DISED	Direction Statistique et des Études Démographiques
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
EDAM	Enquête Djiboutienne Auprès des Ménages
EDAM-IS2	Enquête Djiboutienne Auprès des Ménages sur les Indicateurs sociaux 2002
EDD	Électricité de Djibouti
EPIP	Évaluation des Politiques et des Institutions du Pays
FASB	Financial Accounting Standards Board
FRUD	Front pour la Restauration de l'Unité et la Démocratie
GAAB	Generally Accepted Accounting Principles
FMI	Fond Monétaire International
FSD	Fond Social de Développement
IASB	International Accounting Standards Board
IDE	Investissement Direct Étranger
IDH	Indice de Développement Humain
IFRS	International Financial Reporting Standard
INAP	Institut National de l'Administration publique
INDS	Initiative Nationale pour le Développement Social
INSEE	Institut Nationale de la Statistique et des Études Économiques
LOLF	Loi organique Relative aux lois de Finances
MPA	Mission Programme Action
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONEAD	Office National des Eaux et de l'Assainissement à Djibouti
PAID	Port Autonome International de Djibouti
PAP	Projet Annuel de Performance
PAS	Plan d'ajustement structurel
PCAOB	Public Company Accounting Oversight Board
PCG	Plan Comptable Général
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de Loi de Finances
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PR	Réciiendaire principal
RAP	Rapport Annuel de Performance
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'État
USAID	United States Agency for International Development
WHO	World Health Organization

Sommaire

Sommaire	6
Introduction Générale	8
1 Chapitre 1: Les préalables pour un processus budgétaire moderne	19
1.1 L ' État, garant de l'intérêt général et des procédures budgétaires	20
1.2 La problématique du secteur public dans la gestion du processus budgétaire.....	39
1.3 Quel modèle de gouvernance pour la mise en œuvre des procédures budgétaires ?.....	64
1.4 Les limites de l'adaptation de la comptabilité dans le secteur public	80
1.5 La performance, un élément catalyseur de la procédure budgétaire	97
1.6 Conclusion	108
2 Chapitre 2 : L'adaptation des concepts budgétaires et comptables au secteur public	110
2.1 L ' élaboration budgétaire.....	111
2.2 L ' intérêt du budget.....	129
2.3 Les limites du budget	133
2.4 La question de la méthodologie budgétaire.....	135
2.5 Etude de la procédure budgétaire en France.....	139
2.6 Etude de la procédure budgétaire dans les Etats de l'OCDE.....	152
2.7 Conclusion	162
3 Chapitre 3 : La problématique budgétaire djiboutienne	164
3.1 La nature de l'Etat de Djibouti	166
3.2 L 'étude des contextes sociaux -économiques et politiques.....	171
3.3 Une meilleure gouvernance pour une meilleure gestion publique.....	185
3.4 Une nouvelle donne fiscale pour de nouvelles recettes.....	204
3.5 Etude de la procédure budgétaire djiboutienne	210
3.6 L ' élaboration du budget.....	220
3.7 L ' approbation du budget.....	234
3.8 L ' exécution du budget	240
3.9 Le contrôle du budget.....	248
3.10 Conclusion	256
4 Chapitre 4 : Une mutation nécessaire de la procédure budgétaire djiboutienne	259
4.1 Une mutation d'inspiration « Lolfique ».....	260

4.2	La mise en place des missions.....	262
4.3	La mise en œuvre de la mission N°13 « Recherche et enseignement supérieur » par le Ministère de l'Enseignement Supérieure et de la Recherche	292
4.4	La mise en œuvre du contrôle du programme 131 « Formation Supérieure et Recherche Universitaire ».....	309
4.5	Conclusion	320
5	Conclusion Générale	321
	Bibliographie	325
	Annexe 1	352
	Index des figures.....	356
	Index des tableaux	357
	Table des matières.....	361

Introduction Générale

Au cours de la dernière décennie, les pays africains ont pris fortement conscience de l'importance d'avoir des finances publiques saines et ont réalisé des efforts significatifs dans le domaine de la transparence budgétaire. Les organismes de contrôle et de règlement ont été renforcés et les régimes fiscaux réadaptés. La gestion saine, transparente et responsable des finances publiques joue un rôle majeur dans les pays en voie de développement. C'est à travers cette politique de transparence et de responsabilité que l'on aura des États dynamiques qui peuvent mettre en place des politiques de gestion des ressources publiques par l'intermédiaire d'institutions fortes et qui permettent de garantir les intérêts des citoyens. Le renforcement des finances et plus particulièrement des processus budgétaires permet d'atteindre les objectifs de protection sociale, et le développement du pays. Le renforcement de la procédure budgétaire se trouve au centre des initiatives dans la plupart des pays en voie de développement car elle pose les fondations sur lesquelles s'appuyer pour développer un pays. Ainsi, la plupart des pays ont tendance à se rapprocher des modèles et des normes internationales des bonnes pratiques budgétaires. Pour atteindre ces objectifs, l'une des priorités, est la mise en place des procédures budgétaires et des institutions solides. Ces derniers forment les fondements d'un État solide et prospère. Elle pose aussi les fondations sur lesquelles s'appuyer pour développer un pays.

Certains Etats ont amorcé une prise de conscience de l'importance d'avoir des finances publiques saines et ont réalisés de progrès notables. Bien évidemment, cette prise de conscience n'est pas égale. Certains Etats devant s'assurer en premier lieu de leur stabilité politique avant d'entamer la résolution des problèmes budgétaires. Dans ces Etats, il n'y a pas encore de transparence, la politique économique est non définie, peu efficace et source de la problématique de la gouvernance publique. C'est pourquoi, sous l'impulsion des organismes internationaux, on a pu observer un renforcement du cadre réglementaire, une meilleure application des contrôles et des nouvelles législations fiscales. Mais il est à constater à tort ou à raison que toutes les procédures mise en place le sont par un procédé mimétique et suivent les normes internationales. Cette imitation des procédés internationaux a apporté une contribution non négligeable qui a consolidé les acquis et renforcé le processus budgétaire. L'objectif ultime de la procédure budgétaire est l'amélioration de la finance publique. La

procédure budgétaire publique est un des volets de la bonne gouvernance. L'idée qui parcourt l'ensemble de cette thèse est de se dire que la procédure budgétaire peut améliorer le modèle de la gestion publique.

Objet de recherche

La critique des modèles budgétaires est légitime. Cette critique est d'autant plus légitime que l'on est dans le service public, donc dans la gestion des fonds publics. Cette critique résulte des dysfonctionnements et des insuffisances de la gestion publique. Cette critique donne une nouvelle impulsion, remet en cause des modèles existants. Elle permet la recherche des nouvelles solutions. L'étude de la procédure budgétaire est centrale dans notre réflexion universitaire. Nous serons amenés à identifier le concept du budget, sa nature et ses objectifs et le processus de sa formation.

Le territoire de recherche

Notre étude porte sur un pays : Djibouti. Le choix de ce territoire d'étude fût motivé par la correspondance de celui-ci à de nombreux critères pré -établis dans un premier temps. Tout d'abord, cette étude de procédure budgétaire se voulait dans un pays en développement, compte tenu du défi économique majeur auquel celui-ci est confronté. Après avoir étudié plusieurs pays africains, l'État de Djibouti s'est montré intéressant, par sa singularité. C'est un petit pays de la corne d'Afrique. Ancienne colonie française, elle est devenue République depuis l'accession à son indépendance le 27 juin 1977. Sur le plan politique, elle organise ses premières élections en 1981. C'est un pays démocratique par principe car le pays a opté pour le multipartisme depuis 1992. Il y a une séparation de pouvoir entre le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Le développement économique de Djibouti est particulier, il ne produit aucune matière première. C'est un État qui vit de sa position géographique. Des nombreux États y ont élu domicile militairement (USA, Chine, Japon, France), et dans une moindre mesure avec des facilités de raccordement logistique militaire (russe, turque, chinois, etc.). Le choix de l'échelle nationale pour notre étude, s'est fait naturellement compte tenu de la taille de cet État, et de l'application au niveau national des politiques budgétaires.

Méthodologie de la recherche

Notre objectif est de faire une analyse comparative (BAD, 2008), c'est pourquoi, nous nous sommes intéressé à l'étude de l'initiative Africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI). Avec le soutien de la Banque Africaine de Développement, le CABRI a commandé à la London School of Economics une étude sur les pratiques et les procédures budgétaires en Afrique en 2008. Le CABRI est un réseau panafricain qui a pour ambition de partager les expériences budgétaires en Afrique. Le CABRI se classe résolument dans un objectif et a pour ambition de contribuer à l'efficacité de la gestion des finances publiques en Afrique. Donc, cette étude fut menée dans 24 pays africains subsahariens¹, en y rajoutant le Maroc et la Tunisie.

Afin d'étudier les procédures budgétaires à Djibouti, il était important de situer cet État par rapport à d'autres États qui lui sont semblables. C'est pourquoi, il était nécessaire d'analyser les résultats de cette enquête car c'est la première fois, pour ce continent, qu'une quantité d'informations aussi importante, standardisées, disponibles et gratuites est à la disposition de tous (universitaires, praticiens des États, assemblées, organisation, citoyen, etc.). Ces données regroupées, nous permettent de faire des analyses comparatives et permet de situer les pratiques actuelles en matière d'élaboration budgétaire. On a ici une disponibilité des informations comparatives. Le processus de l'enquête est conçu par la London School of Economics. Nous avons repris entièrement les mêmes questions pour faire les comparaisons.

Nous avons mené l'enquête (Annexe 1) de janvier 2016 à juin 2016 à Djibouti. Cette enquête a été faite sous la forme d'entretiens de type semi-directif. L'entretien était physique et direct. L'entretien était anonyme. Le choix de l'échantillon a été simple, car il était nécessaire d'interroger des responsables publics du Parlement et de certains ministères, or dans ce contexte de contrôle de l'Etat, nous avons essuyé de nombreux refus malgré la promesse de confidentialité de notre enquête. Nous avons questionné un responsable du Parlement, et deux responsables du Ministère du Budget. Ils veulent rester anonymes car ils estiment que le sujet abordé est politique et sensible. Les questionnaires portent sur la formulation, l'adoption, l'exécution et l'audit du processus budgétaire. Notre objectif est

¹ Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Congo (Brazzaville), l'Ethiopie, le Ghana, la Guinée Conakry, le Kenya, le Lesotho, le Libéria, Madagascar, le Malawi, le Mali, Maurice, le Maroc, le Mozambique, la Namibie, le Nigeria, le Rwanda, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Tunisie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe.

d'intégrer le résultat de notre enquête djiboutienne et de mener une réflexion comparative avec les autres Etats africains.

Hypothèse de travail

Sur le plan économique, nous notons que la croissance djiboutienne est très significative de 5 % en 2013, 6 % en 2014, 6,5% en 2015 et 6,5 % en 2016. On note aussi dans le même temps que la dette explose. Elle était de 58,1 % en 2013, 60,5 % en 2014, 72 % en 2015 et enfin 83,3 % en 2016. Il est logique de se demander d'où vient l'accroissement du déficit public ? Nous notons avec grande inquiétude que le déficit public s'accroît d'une année sur l'autre (Tableau 1). On se demande pleinement si l'accroissement de ce déficit est dû à des investissements, des dépenses sociales ou liés à d'autres phénomènes. Notre constat est simple. Les dépenses sociales sont très faibles à Djibouti. Il n'y a pas d'allocations chômage, ni d'allocations logement. Il n'y a pas de bourses d'aide pour les jeunes étudiants. Le système de sécurité sociale en est à ses débuts et la politique de santé est inexistante et catastrophique. Ainsi, nous nous posons la question : est-ce une faiblesse structurelle d'utilisation de budget national ou des dysfonctionnements des procédures budgétaire qui se trouvent être à l'origine de ce déséquilibre économique ?

Tableau 1 : Les principaux indicateurs économiques

	2013	2014	2015	2016
Croissance PIB (%)	5	6	6,5	6,5
Inflation (moyenne annuelle)	2,4	2,9	2,7	3,5
Solde budgétaire / PIB (%)	-5,9	-12,2	-16,5	-11,4
Solde courant / PIB (%)	-23,3	-25,6	-31	-25,8
Dette publique / PIB (%)	58,1	60,5	72	83,3

Source : COFACE, 2016

Sur le plan méthodologique, nous avons constaté que la comptabilité publique à Djibouti est une comptabilité disparate. Le Trésor Public, une institution qui est censée tenir la comptabilité nationale est gérée de façon fragile. La collecte et le traitement des données

budgétaires n'existe pas à Djibouti. Les données ne sont pas conservées, ni archivées et ni classées.

Sur le plan académique, nous notons la rareté des chiffres et des thèses concernant Djibouti sur le sujet en question. Nous manquons aussi de statistique fiable des institutions nationales. C'est pourquoi notre analyse se basera sur les chiffres des instituts internationaux. Le risque majeur, dans ce cas, est que chaque institution utilise sa propre méthodologie pour la collecte des données.

Sur le plan budgétaire, Djibouti se trouve dans une situation fragile. Le financement extérieur rentre pour une part importante dans l'élaboration de budget national. Ainsi, la gestion rationnelle des finances publiques se trouve limitée par les exigences des prêteurs. Leur premier objectif est non le redressement de l'État mais plutôt de trouver un moyen de sécuriser leur remboursement au frais de sacrifice énormes pour le pays. La dette de l'Etat de Djibouti a déjà atteint la limite de la soutenabilité soit 60 % de la dette extérieure (450.8 millions de US) (UNICEF, 2015). Djibouti est un pays fragile et faible. Le taux de chômage est de 59.5 %. Le pays repose sur une économie de service très vulnérable aux chocs économiques internationaux. Nous avons une répartition par secteur en fonction du PIB (secteur primaire : 5% , secteur secondaire : 15%, secteur tertiaire : 80%)

Donc, notre objectif est de parvenir à une gestion transparente du budget. C'est dans cet état de chose que nous nous interrogeons sur la question de la gestion budgétaire et plus précisément sur le processus budgétaire public. Ainsi, Nous pouvons émettre l'hypothèse du départ. C'est la déficience institutionnelle liée à la procédure budgétaire qui se trouve être un obstacle à la bonne gestion publique de la transparence.

Problématique

A Djibouti, la gestion budgétaire évolue dans un cadre normatif déficient (ordonnance de 1977) et dans un cadre institutionnel inadapté (faiblesse des Ministères, absence de l'assemblée nationale). Le droit des finances publiques se base sur une ordonnance datant de 1977. Les lois de finances publiques datant de cette époque n'intègrent pas la gestion de la transparence ni la notion d'efficacité. Nous notons que la représentation nationale est une institution qui manque d'initiative. Les institutions administratives et juridiques sont paralysées et instables. Il serait opportun de travailler les procédures budgétaires pour avoir une procédure moderne et transparente. Ce nouveau cadre de traitement budgétaire répond d'une part à l'exigence de la population mais d'autre part à la demande des bailleurs des fonds. L'étude de la procédure budgétaire sera étudiée à la fois sur la base conceptuelle et dans un cadre structurel. Nous nous demanderons donc dans quelles mesures la mise en place d'une nouvelle procédure budgétaire peut sensiblement améliorer la transparence budgétaire.

Un Parlement dormant

Le Parlement de Djibouti est passif et manque d'initiative. Le Parlement djiboutien est au plus connu pour son « suivisme » politique que pour ses compétences des finances publiques en matière de législation et de contrôle. Djibouti comme d'autre pays d'Afrique a un héritage législatif et un modèle de gestion calqué sur la Vème République Française. Aussi l'Assemblée Nationale djiboutienne est tributaire de son histoire marquée par une nomination clanique (représentation de clan à l'assemblée nationale, etc.), l'opportunisme ainsi que par l'idéologie dominante du parti unique. La restauration du multipartisme en 1992 n'a pas permis de donner une base politique stable afin que le parlement puisse jouer pleinement son rôle. Le parlement vote mécaniquement les lois de règlement. C'est une formalité, un rituel. Sur le plan budgétaire, le contrôle budgétaire est tout bonnement ignoré par le législateur. La commission des finances est unique. La commission d'enquête est inexistante. Compte tenu du manque d'expertise des parlementaires, des membres de l'exécutif, la fonction contrôle est quasiment inexistante dans le langage des parlementaires. Les considérations sociologiques, claniques et la culture de l'administration paralysent les institutions et l'efficacité de la

gestion publique. Les éléments de contrôle d'outil ne sont pas abordés dans l'hémicycle du pouvoir.

La faiblesse de l'institution judiciaire et fiscale

Dans le cadre de répartition et de la séparation du pouvoir, la justice doit être une institution focale et centrale. Le droit budgétaire est tributaire du respect de règles budgétaires et fiscales. Nous notons qu'à Djibouti, il y a une inertie dans la fonction juridictionnelle. C'est pour répondre à cette faiblesse structurelle que la Chambre des Comptes de Discipline Budgétaire fut créée (par la Constitution de 1992, créée par la loi n°136/AN/97 de juillet 1997). Mais ne pouvant lancer les enquêtes, ni mener pleinement les investigations, il y a eu un renforcement de la législation par la création de la Cour des Comptes (Cour des Comptes, 2008). La loi de 2016 (Loi N°140/AN/16/7ème L) a donné une nouvelle impulsion en modifiant l'organisation et le fonctionnement de la cour des comptes. En outre, la mise en place de l'Hôtel des Impôts (2008) fut un élément d'espoir en matière de gestion fiscale. Mais nous avons constaté que l'administration de l'impôt reste avant tout un outil politique et elle sert plus souvent l'exécutif que les entreprises ou la population. La faiblesse de cette administration porte un coup majeur à nos institutions, affaiblit les rentrées fiscales et paralyse notre modèle économique.

Une administration fragile, clonée

Sur le plan de la finance publique, Le constant que nous faisons à Djibouti est que l'administration financière publique est avant tout une gestion juridique. L'important pour les gestionnaires de crédit est la régularité des opérations financières et leur conformité aux règles préétablies. La gestion orientée vers le résultat et vers la performance managériale (Chevalier et Loschak, 1982) n'est pas un vocable utilisé dans les milieux administratifs. Mais à partir des années 1990, le FMI demande l'intégration de concept d'efficience et d'efficacité des services publics en matière de la gestion budgétaire pour supplanter la règle de la régularité. C'est sur la culture du résultat et de la transparence de la gestion budgétaire que repose la nouvelle gestion publique. Mais ce nouveau modèle de gestion est très difficile à être intégré dans l'administration djiboutienne. Même si le principe est louable, il est très difficile d'en avoir des exemples concrets dans les administrations. Il apparaît dès le début que le cadre administratif djiboutien est un cadre managérial inadapté aux grands enjeux du monde moderne. L'administration djiboutienne est encore dominée par un dogme dominant à savoir

l'accomplissement administratif de prestations publiques et l'exécution des missions. C'est un dogme hérité de l'époque colonial quand les finances de l'État étaient primaires, les échanges internationaux inexistantes et l'absence totale des savoirs et des techniques fiscales adaptés au monde moderne. Après l'indépendance du pays, Djibouti s'est trouvé avec des coopérants français. C'est cette élite française qui va mettre les bases de la tradition administrative djiboutienne. Après l'indépendance, le pays est occupé par l'unité nationale. On est plus préoccupé par la naissance d'un État que son développement ou de la mise en place de sa nouvelle administration. La « djiboutiannisation » de l'État se fait à travers l'élite qui est formé généralement en France et aussi par l'intermédiaire des coopérants français. L'élite qui revient de la France va mettre en place une administration calquée sur le modèle hexagonale. Elle est aidée en cela aussi par un accord de coopération avec la France qui met en place des milliers des coopérants dans tous les domaines de l'État (police, justice, administration, etc). Dans cette nouvelle gestion publique, la règle de management est avant tournée vers les carrières et non sur le management. Les acteurs administratifs ont pour objectifs de liquider les deniers publics et non de chercher à optimiser les deniers publics. Les missions d'intérêt général ne sont pas évoquées.

Problématique de la bureaucratie centralisée

L'administration djiboutienne est une administration fortement centralisée. Sur le plan politique et administratif, le président de la République est chef du gouvernement. Donc il est à la fois Président de la République et la personne en chef qui compose le gouvernement. La politique économique et financière de l'État reste ainsi centralisée. Cette centralisation du pouvoir s'accompagne donc d'une défaillance majeure en termes de gestion et de la bonne gouvernance du fait de la centralité de gestion. Le service central ne peut à lui seul suivre les politiques économiques et les suivis de son évaluation. Aucun suivi budgétaire rigoureux ne peut être réalisé par un service centralisé. On peut aussi noter les défaillances classiques d'une jeune administration : « Incompétence administrative, faiblesse dans la gestion des dossiers, le délai administratif anormalement élevé, défaut d'archivage, etc. » (Adawa Hassan, 2016).

Conflits d'intérêts

Sur le plan éthique, nous sommes dans le secteur public. L'État gère les deniers publics. Il a pour mission de faire respecter l'intérêt général. Les règles en matière de finances publiques sont bien encadrées en théorie sur le plan juridique. Mais la réalité djiboutienne est beaucoup plus grave. Les faits démontrent une patrimonialisation de la chose publique souvent par décret présidentiel (Présidence de Djibouti, 2016). Cela engendre de conflits d'intérêts préjudiciables à l'état de Djibouti. Ainsi la politisation de l'administration qui fonde la gestion de ressources humaine sur la base du militantisme politique neutralise l'idée d'une administration performante et efficiente. La mobilisation et l'affectation des ressources budgétaires se trouvent affectés par un jeu d'équilibre politique, militant, clanique et sociologique. Dans l'exercice du pouvoir et de l'administration djiboutienne, le caractère clanique prime sur la compétence administrative et managériale pour un poste de responsabilité.

Présence des circuits informels politiques

La présence des circuits informels nuit gravement au bon fonctionnement de l'administration publique djiboutienne. Bien que parfois intéressant, le circuit informel est un moyen de contourner les filets de sécurité et ceci entrave durablement le bon fonctionnement de l'institution. Dans le cas d'activisme socioprofessionnel, ces groupements économiques sont guidés par des considérations économiques mais peuvent aussi être de nature politique. Ils s'associent à la sphère du parti au pouvoir et s'arrogent le marché public. Ils demandent le monopole en matière d'importation d'un ou des produits et neutralisent toute forme de concurrence. Aussi, sur le plan politique, une exécution de dépense peut être contournée en raison des forces politiques.

Donc à Djibouti, la mise en œuvre de finances publiques reste le « parent pauvre » de ce pays. Les trois grandes parties qui interviennent sont la Présidence de la République pour toutes les orientations politiques, l'Assemblée Nationale pour l'examen budgétaire, l'adoption et le contrôle des lois de finances et le gouvernement pour l'exécution à travers l'appareil administratif. Auparavant la préparation du budget relevait du Ministère des Finances. Suivant l'article 1er : Le Ministre des Finances propose et coordonne la politique financière définie par le Gouvernement. Cette politique s'inscrit dans le cadre des grands équilibres

économiques de la nation, est mise en application dans le budget annuel de l'État que le Ministre prépare, soumet au Gouvernement et exécute. Le Ministre, qui est l'Ordonnateur Délégué Unique du Budget, élabore et met en œuvre la législation et la réglementation relatives aux finances publiques. Il gère le patrimoine, les ressources et la dette de l'État.

Depuis la création du Ministère du Budget, l'exécution de la loi de finances repose essentiellement sur ce Ministère. La fonction du pilotage et des performances sont inexistantes et on se pose toujours la grande problématique des ressources humaines, dû au redéploiement constant des personnels et l'instabilité chronique de l'institution. Le changement permanent des administrateurs, la faiblesse structurelle des administrations nuisent profondément à la mise en place des procédures dans l'élaboration du budget. Le changement en soi n'est pas un problème mais les nominations politiques inopportunes et opportunistes nuisent gravement à l'efficacité et aux transparences des administrations. Dans un article de La Nation paru le 7 Janvier 2014, le Ministre du Budget Bodeh Ahmed Robleh déclare « la finalité du budget est d'impulser la croissance économique et donc la création de l'emploi. Sa gestion requiert de la discipline et de la transparence ». Comment interpréter la question de la discipline et de la transparence ? La discipline est d'ordre parlementaire car la représentation nationale doit faire correctement son travail. C'est l'objet de son élection et de sa législature. Et pour faire ce travail, elle doit s'appuyer sur des outils de gestion pour faire la transparence budgétaire (budget, contrôle...).

Du fait de l'opacité des comptes publics, il est très difficile de connaître le patrimoine de l'Etat djiboutien. Nous sommes dans la fonction publique donc il est primordial de recadrer l'action publique. Dans ce contexte que valent les données du Ministère de l'Economie et du Budget ? Sont-elles réelles ? Cohérentes ? À travers cette étude, nous comptons réactualiser les grands principes économiques qui encadre le fonctionnement public. Nous serons amenés à définir l'intérêt général et évaluer le rôle de l'Etat dans le cas des services publics (**Chapitre 1**).

Le concept budgétaire est central dans ce thèse. Il est important de déterminer le sens de ce vocable. Le terme budget n'a pas la même portée dans le cas d'une entreprise privée que dans le cas d'un service public. Peut-on utiliser les mêmes outils pour des organisations qui ont des objectifs fondamentalement différents ? Nous comptons nous réapproprier l'outil budgétaire dans le cadre public. Nous allons nous appuyer sur les théories de la contingence.

Nous allons compléter notre analyse à travers les évolutions récentes de la procédure budgétaire en France et dans certains pays de l'OCDE (**Chapitre 2**).

Dans le cadre de cette thèse, Nous nous posons la question sur la procédure budgétaire et les rôles des parlementaires dans le processus. Nous sommes dans un secteur public et le cadre gouvernemental prend une place importante. La gouvernance est un concept majeur dans la gestion d'une institution (Cardoso, 2007). Dans les cas de service public, quel genre de relation y a-t-il entre le gouvernement et le Parlement ? Il est important de définir le rôle du Parlement dans le processus budgétaire. Avec quels rôles ? Avec quels objectifs ? La procédure budgétaire publique repose essentiellement sur l'organisation du pouvoir politique ? La mise en place ces questions et leurs réponses nous donnent une tendance de l'organisation politique d'un pays et donc d'estimer la valeur du modèle budgétaire. À travers cette étude, nous tenterons d'identifier la part des législateurs dans les choix de budget des Ministères, leur place et les rôles qu'ils ont au sein de la gouvernance budgétaire et les outils qui peuvent améliorer la gestion du budget (**Chapitre 3**).

Enfin, nous comptons contribuer modestement au renouveau des mécanismes budgétaires de Djibouti. Nous avons pour objectif de mettre en place un processus budgétaire qui s'inspire sur le modèle français de la LOLF, tout en s'adaptant aux spécificités locales de ce territoire. Nous avons en premier cet exemple, car Djibouti est une ancienne colonie. Nous avons un héritage budgétaire et notre modèle de référence est toujours le modèle français. À cela s'ajoute bien sûr les spécificités djiboutiennes. C'est un modèle de référence en matière de processus budgétaire actuelle. Là, se situerait la valeur ajoutée de ma thèse (**Chapitre 4**).

1 Chapitre 1: Les préalables pour un processus budgétaire moderne

Ce premier chapitre a pour objet précis les cadres nécessaires à la mise en place d'un processus budgétaire dans le secteur public. Dans un premier temps, notre objectif est de rappeler l'importance du concept de l'intérêt général, c'est une notion fondamentale dans le secteur public. La mise en place du processus budgétaire public est intimement lié à la notion d'intérêt général (1.1). Dans un second temps, il sera très intéressant de réduire le champ de notre intervention au secteur public. En effet, ce secteur comprend les administrations publiques, les collectivités, et les entreprises dont le capital est majoritairement détenu par l'État. On peut aussi dire que les associations font partie du secteur public car leur financement est en grande partie assuré par les subventions de l'État. Notre analyse consistera à étudier les caractéristiques et le fonctionnement du secteur public (1.2).

Pour mettre en route une procédure budgétaire publique, il est nécessaire de maîtriser la notion de gouvernance publique. C'est pourquoi, ces dix dernières années de nombreux pays se sont lancés dans les réformes de l'administration publique (Maroc, France, etc). Toutes ces réformes ont pour objectifs d'améliorer la gouvernance de la gestion publique. L'amélioration de la gouvernance publique peut conduire à une meilleure gestion publique donc à une meilleure gouvernance budgétaire (1.3). Aussi l'évaluation du service public n'est pas un acte coutumier. C'est en France, en 1946, que fût mis en place le comité central sur le coût et le rendement des services publics (ENA, 2007). Cette enquête a été précurseur car elle a permis d'évaluer l'action publique dans un service public. L'objectif étant de réduire les coûts, d'améliorer la qualité des structures publiques. C'est pourquoi nous nous interrogeons sur la logique d'introduction des outils de la comptabilité privé dans le secteur public (1.4). La notion d'évaluation publique a eu aussi son importance aux États-Unis à travers le « planning programming budgeting system » (PPBS) mis en œuvre en 1968. En France, dans les années 1980, c'est à travers la rationalisation des choix budgétaires (RCB) que l'on essaie de mettre en place une politique d'évaluation des dépenses publiques. Cette démarche a permis d'intégrer et d'introduire des vocables nouveaux, comme la transparence, la responsabilité, le management fondé sur le résultat. Notre objectif est de trouver des justifications théoriques pour intégrer cette notion du privé dans le secteur public (1.5)

1.1 L'État, garant de l'intérêt général et des procédures budgétaires

Beaucoup d'articles ont été publiés sur la question de l'intérêt général. Aux États-Unis, l'intérêt général est conçu comme la résultante de la sommation de l'intérêt particulier. En France, cette théorie est considérée comme nulle car la sommation de l'intérêt privé ne conduit pas forcément à la formation de l'intérêt général. Il peut même dans certains cas conduire à l'inverse de l'effet recherché. En France, une grande démocratie que nous prenons comme référence dans cette étude, l'intérêt général n'est pas un concept absolu. Il y a un effritement de l'intérêt général. Pour asseoir la légitimation d'une quelconque action publique, l'État est sommé d'apporter et de démontrer l'intérêt général de son action. On ne pourrait rester dans des invocations théoriques ou historiques mais il est nécessaire de démontrer l'impact positif pour les sociétés d'une telle démarche de l'État. L'État est le garant absolu de l'intérêt général. Qui plus que l'État peut s'arroger la règle et le droit d'être le gardien de l'intérêt de la nation et de son peuple. En écartant l'analyse religieuse, L'État est le seul garant de l'intérêt général. Il a un pouvoir régalien, développé par les économistes. Par ce qu'il suit l'intérêt général qu'il va s'arroger la culture, l'économie ou encore les questions sociales.

Le rôle de l'État fut interprété différemment par les philosophes de la Cité athénienne. Le sophiste considère que l'objet politique, c'est la prise de pouvoir. Socrate, bien que ne modifiant pas fondamentalement cette interprétation ajoute des éléments nouveaux. Le pouvoir ne doit pas être interprété uniquement comme le but à atteindre mais aussi comme un moyen de faire évoluer l'intérêt général. Cet intérêt général est le fruit de discussions, d'échanges et de contradictions.

Platon, nous éclaire aussi sur ce que signifie l'intérêt général. Il suppose que l'intérêt général repose d'abord sur l'éducation. Il pense que l'homme a besoin de l'État à cause de sa faiblesse. Il part du principe que l'homme doit s'associer pour atteindre l'intérêt général. Donc pour atteindre cet intérêt supérieur, l'homme doit être éduqué et formé. La notion d'intérêt général est le fruit d'un long processus éducatif. La notion d'intérêt général n'est pas innée, elle s'acquiert tout au long de la vie et de la formation éducative. L'intérêt général suppose le dépassement de l'intérêt personnel et familial.

Pour Aristote, le bonheur est le premier but de la vie. C'est une philosophie eudémoniste. L'homme contrairement à d'autres créations animales a l'avantage d'avoir une langue qui lui permet de discuter du bien et du mal, du juste et de l'injuste, du vrai et du faux. Il part de l'idée que « l'homme est un animal politique ». Il dit que la vocation de l'homme est de faire

de la politique, cela doit correspondre à sa réalisation. Ce n'est pas par la force de chose qu'il accepte cela, mais c'est inscrit dans la nature des choses. Pour apercevoir le bonheur et se réaliser, il a besoin du langage.

Pour Hobbes (1651), le passage de l'état de nature à l'état social n'est pas aisé. L'homme a intrinsèquement vécu les règles de la jungle et ce règne est inscrit, selon Hobbes, dans ses codes génétiques. C'est un état horrible de guerre car « l'homme est un loup pour l'homme », Hobbes (1651). Le passage de l'état de nature à l'état humain nécessite, selon Hobbes, l'abandon de tout leur droit naturel au profit du souverain, de l'État ou de l'assemblée. L'État est seul détenteur de tout le pouvoir pour faire régner l'ordre et la paix.

Pour Locke (1664), il existe un droit naturel et s'oppose à la monarchie de droit divin. L'état de nature est un état naturel d'égalité, de paix et de fraternité. Il parle aussi d'un contrat social mais de façon différente que celui développé par T. Hobbes.

Le contrat social ou les principes du droit politique fut l'œuvre majeur de Rousseau (1762). Cela constitua un tournant dans la philosophie politique. Dans son ouvrage, publié en 1762, il énonce les grands principes modernes à savoir la liberté, l'égalité et l'expression du peuple. Son idée principale est d'orienter la société de nature vers une société civile organisée à travers un pacte social dans l'intérêt général. Pour arriver à cet objectif, chaque individu doit renoncer à sa liberté individuelle et se soumettre à la règle générale. En échange de la perte de liberté, on aura plus de sécurité et plus d'avantages.

Tableau 2 : Les différentes formes de gouvernement

Système	Taille de l'État	Nombres de magistrat dans le gouvernement
Monarchie	Grande	Un seul citoyen
Oligarchie	Moyenne	Quelques citoyens jusqu'à la moitié
Démocratie	Petite	De la moitié à la totalité des citoyens

Source : Rousseau, 1762.

L'État dans sa forme atrophique a été développé par Colbert, par sous la notion de colbertisme ou étatisme économique. Colbert, grand commis de l'État, est pour l'influence et la grandeur de l'État. Son analyse stratégique repose sur l'idée que l'État pour être fort doit détenir des métaux précieux. L'État doit être à la base de l'industrie et du commerce

international car c'est sur cela qui repose sa force. Il est à la fois pour un principe dirigiste et protectionniste de l'État. L'État gendarme peut intervenir dans les domaines suivants. (cadastre, civile, justice, armée, préservation de la concurrence, réglementation des travaux public, etc.). Il s'agit de la fonction régaliennne, attachée à la personne du roi.

Nozick (1988) milite pour un État minimaliste car il estime que c'est le seul qui sera juste. Il développe une théorie qui tourne autour de l'habilitation, de la propriété et des circulations. Il s'oppose au principe de redistribution car contraire au principe de propriété. En parlant de ce principe de redistribution, il le nomme le principe de spoliation.

1.1.1 L'État, un agent correcteur des défaillances et des insuffisances du marché

L'État corrige les imperfections du marché à travers le monopole naturel, la production du bien public. Les externalités exigent, elles aussi, l'intervention d'une puissance publique. Une nouvelle conception redéfinissant les domaines d'action de l'État moderne dans le domaine de l'éducation, de la recherche et du financement des grands projets d'infrastructures a vu le jour. Il est apparu de nouveaux concepts concernant les domaines d'intervention de l'État à travers l'éducation, la recherche et les financements de grands projets. Cette théorie est développée dans le cas de la croissance endogène par Romer (1986), Lucas (1988) et par Barro (1990). Ces derniers démontrent les externalités positives qu'engendrent une partie des dépenses publiques à travers le mécanisme de l'économie d'échelle. Il montre les effets bénéfiques de l'intervention de l'État sur l'ensemble des structures de l'État à la fois pour le secteur public mais aussi pour le secteur privé.

1.1.1.1 Le monopole naturel

Le monopole, c'est un seul offreur et plusieurs demandeurs. On parle d'un monopole naturel lorsque pour un niveau de production, le coût des facteurs utilisés est minimal pour une production réalisée par une seule entreprise. L'objectif étant de concilier l'efficacité productive maximale avec le bien être des consommateurs. Dans certains domaines, la concurrence n'est pas souhaitable (Walras, 1896). C'est la nature et le caractère de l'activité qui fait l'origine du monopole naturel. C'est à dire que lorsqu'une firme satisfait la demande, elle aura un coût inférieur à deux ou à plusieurs firmes sur le marché. D'où vient cette analyse

économique ? Pour valider cette thèse, on peut prendre le cas des activités de distribution d'électricité en France, avec l'exemple de l'entreprise EDF. Cette activité est caractérisée par des coûts fixes élevés. Donc si une entreprise distribue plus de 60 millions de consommateurs, les coûts fixes unitaire diminuent.

Le coût fixe unitaire décroît. Le coût total va alors diminuer ($CT = CV + CF$) et donc, le prix de la distribution sera minimal. Plusieurs entreprises sont moins efficaces qu'une seule entreprise (Curien, 2000), donc la concurrence n'est pas souhaitable. L'introduction des autres intervenants sur le marché ne fera qu'augmenter le prix. Car le prix d'entrée sur le marché va coûter très cher, car cela demande de gros investissements. Pour récupérer, leur investissement initial, les entreprises seront obligées de répercuter systématiquement leur coût sur le prix de revient. Et donc mécaniquement le prix du service va augmenter.

1.1.1.2 La production du bien public

Un bien public est un bien que chaque individu peut consommer. Un bien public se dit aussi bien collectif, il est un bien qui n'est pas divisible et dont le coût de production ne peut être imputé à un individu. Dans le cas de biens collectifs, il y a une défaillance du marché. C'est pourquoi l'État intervient pour corriger cette défaillance. Un bien public est aussi un bien ou un service dont l'utilisation est non rivale et non exclusive. Par exemple : la distribution de l'énergie, la Défense nationale ou encore la biodiversité.

1.1.1.2.1 L'absence de rivalité des agents

Il y a une non rivalité dans la consommation. Le bien est un bien collectif. On peut prendre comme exemple l'éclairage public. Si une rue est éclairée, tout le monde traverse cette rue et en profite. La personne qui a payé le service en profite et la personne qui n'a pas payé le service en profite. L'utilisation de l'éclairage par un agent ne diminue en rien l'utilisation de ce même éclairage par un autre agent. Un consommateur supplémentaire ne conduit pas à un coût supplémentaire. Une consommation supplémentaire d'un passager ne diminue pas la satisfaction de l'autre passager. Il y a une absence de rivalité entre les agents économiques (Samuelson, 1954). On peut alors appliquer le même raisonnement dans le cas des routes nationales, d'un phare, ou encore des transports en commun.

1.1.1.2.2 La non- exclusion

Une fois que le bien est produit, tout le monde peut profiter pleinement de ce bien. C'est le cas concernant le panneau de circulation. Une fois installé dans une commune, tous les automobilistes résidant dans la commune et ainsi que tous les non-résidents de cette commune peuvent l'utiliser pleinement. On ne peut exclure un consommateur au motif qu'il ne participe pas au financement. Sur le plan judiciaire, on n'a pas les moyens juridiques pour empêcher ce phénomène. L'État prend en charge car la problématique du passager clandestin se pose. En effet, on ne dispose pas des moyens juridiques pour empêcher une personne qui n'a pas participé au financement de profiter du service (Buchanan et Tolisson, 1973). Le secteur privé refuse donc l'investissement. Le bien public, tel qu'il est décrit ici, ne peut être produit par le secteur privé car il y a une impossibilité d'exclusion des individus n'ayant pas participé au financement du service (Musgrave, 1959).

Smith (1776) évoque la notion du devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics. Pour lui, le souverain est responsable de l'intérêt public, il a « le devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics ». Quand on parle des biens publics, on parle d'abord des routes, des ponts, de l'éducation et de la santé. Le secteur privé ne pourrait pas s'intéresser à ses services, dans l'immédiat, car il nécessite de lourds investissements. Les entreprises cherchent à investir dans le domaine où la rentabilité est rapide, ce n'est pas le cas du service public.

Ce concept du service public est repris dans la théorie des biens collectifs. Elle se fonde sur une distinction entre les biens consommés par les individus, c'est à dire les biens divisibles et ceux utilisés par l'ensemble de la société, non divisibles (infrastructure, éclairage, défense nationale, services publics, etc.). La demande des besoins individuels est prise en charge par le marché à travers le prix. La demande socialisée n'est pas prise en charge par le marché mais par l'État à travers les subventions. Samuelson (1954) précise que tous les individus bénéficient en commun des biens collectifs de consommations. La consommation d'un bien collectif par un individu n'entraîne, en aucun cas, la diminution de ce bien. La demande des biens collectifs ne peut être prise en charge par le marché, c'est pourquoi l'État les prend en charge dans l'intérêt supérieur de l'État.

1.1.1.3 L'externalité du marché

On parle d'externalité lorsqu'un agent économique exerce un effet indirect sur un autre agent économique. Sidgwick (1887), Viner (1931) mais aussi Pigou (1932) ont largement traité des externalités et de leurs conséquences économiques sur les autres agents. Les externalités conduisent à des déséquilibres sur le marché car le prix ne reflète pas l'ensemble des coûts engendrés et les bénéfices espérés. La théorie économique propose deux types de typologies des externalités (positives et négatives) :

1.1.1.3.1 Les externalités positives

On parle d'une externalité positive lorsque la situation d'un agent économique A s'améliore grâce à l'action d'un autre agent économique B. L'agent économique B récolte sans payer les fruits des actions de l'agent économique A. Meade (1932) reprend un cas intéressant entre un apiculteur et un arboriculteur. Le miel produit par les abeilles est de meilleure qualité grâce à l'arboriculture. Nous sommes dans la situation où l'apiculteur profite pleinement de l'action de l'arboriculteur. Mais l'arboriculteur est aussi satisfait car les abeilles colonisent et pollinisent ses arbres. Cet exemple nous montre un cas de satisfaction réciproque, mais il peut arriver que seule l'action de l'un profite uniquement à l'autre. On peut aussi citer les cas d'externalités positives de biens publics. Selon les théoriciens de la croissance endogène, l'État doit être le créateur des externalités positives. L'État subventionne la production de l'infrastructure publique (Barro, 1990), le développement de capital humain (Lucas, 1988) ou encore la recherche et le développement (Romer, 1990). Par son action l'État a un impact sur la société et accroît les rentabilités de secteur privé.

1.1.1.3.2 Les externalités négatives

On parle des externalités négatives lorsque l'action d'un agent économique A impacte l'agent économique B. On peut prendre l'exemple des centrales à charbon qui provoquent des pluies acides. Ces dernières détériorent les carrosseries des automobilistes, et par conséquent, la valeur de la voiture pour la revente diminue. Les automobilistes sont alors victimes de cette centrale à charbon, ils ne seront pas indemnisés par celle-ci. On peut prendre aussi l'exemple de deux usines. L'usine A produit de la peinture et rejette ses déchets dans la rivière. L'usine B

se trouve en aval de la rivière et produit de l'eau minérale. Comme l'eau de la rivière est contaminée, elle doit accroître ses dépenses pour la dépollution de l'eau de la rivière. Or l'entreprise A ne va pas prendre en charge les dépenses de la dépollution de l'entreprise B. C'est le cas d'une externalité négative. En France, le rapport sénatorial de 15 juillet 2015 indique que le coût de la pollution de l'air est de 100 Milliards d'euros par an (baisse de productivité, perte de biodiversité, dépenses de santé).

Pour résoudre les problèmes posés par les externalités négatives, Coase (1960) discute le principe du « pollueur-payeur ». Ce principe permet d'externaliser les coûts induits par les externalités négatives. Peyton Young (1996), Meade (1952), Pigou (1932) proposent de taxer directement celui qui est à l'origine de la pollution. Ce principe du « pollueur-payeur » a largement été adopté par l'OCDE en 1972. La France est rentrée dans le rang avec la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), qui a été adoptée en 2006. Dans le cas de pollution de l'air, en particulier par les voitures, la France a proposé de produire des véhicules plus propres et de mettre en place de nouvelles fiscalités.

1.1.1.4 L'apport des théories institutionnelles

1.1.1.4.1 Le rôle majeur des institutions

Les économistes institutionnalistes ont compris le problème découlant de la philosophie laisser faire et laisser aller. Donc ils vont essayer de trouver des solutions à des problèmes courants et réels (chômage, pauvreté, santé, etc.). Les institutions, contrairement au néo-classique ne sont pas nuisibles aux libertés individuelles.

Commons (1950) s'intéresse de près au conflit d'intérêt et plus particulièrement à la question de l'action collective. Pour Commons (1950), il faut encadrer le marché pour qu'il fonctionne normalement. C'est pourquoi, il travaille sur la question de législation en matière d'emploi et de travail aux Etats-Unis (législation sur les accidents du travail, législation sur le salaire minimum, législation sur l'assurance chômage, reconnaissance du syndicalisme, etc.). Ainsi le syndicalisme est important pour eux, car le rapport de force est plutôt pour le capital. Dunlop (1976) dit que les intérêts divergents sont mieux gérés quand ils sont inscrits dans un cadre tripartite. Les parties trouvent à ajuster leurs intérêts et leur comportement en fonction de celui des autres. La négociation est utilisée car on est dans une situation asymétrique et de déséquilibre. A partir des interdépendances, et des contraintes des acteurs, un meilleur équilibre émerge. Bartoli (1991) parle plutôt d'une approche multidimensionnelle. Donc pour

les institutionnalistes, l'Etat a un rôle central. Ces auteurs développent l'idée que la puissance syndicale est très importante. La mise en place des institutions permet de reconnaître les droits des syndicats de travailleurs.

Sur le plan microéconomique, la nouvelle économie institutionnelle introduit une dose au réalisme et à l'hypothèse du modèle microéconomiques (Di Maggio et al, 1997). Les individus cherchent bien à maximiser leur profit dans un cadre économique mais ils se heurtent à des limites cognitives, à des informations incomplètes et aux difficultés des mises en œuvre des accords. Donc la présence des institutions permet de créer du bénéfice car ils n'ont pas besoin des coûts de transaction (information coûteuse, opportunité, rationalité limitée, incertitude, fréquence), qu'induirait l'absence des institutions. L'institution fournit un cadre, fiable pour la réalisation des échanges économiques (North, 1990).

L'économiste institutionnaliste parte de principe que les institutions ont un rôle déterminant dans l'économie (Veblen, 1934). L'activité économique est basée sur une action volontariste des acteurs (Commons, 1950). Le modèle économique ne peut être calquée sur les modèles physiques ou mathématiques. L'économie n'est pas le seul fait de l'offre et de la demande. Ce modèle ne peut s'appliquer à l'économie sociale et c'est pourquoi les institutions ont un rôle important dans le modèle économique. Les institutions sont présentes pour faire émerger un ordre social malgré les oppositions des acteurs et leurs conflits d'intérêt (Tremblay, 2002). Si une action collective est peu organisée. On aura des règles de fonctionnements. Si une action est plus organisée, les organisations seront plus développées (corporation, parties politiques, etc.)

Les institutions encadrent les comportements des individus dans la société suivant les règles connus par tous. Les institutions de l'État permettent de limiter les facteurs d'insécurité lié au travail. Ces apports institutionnels rendent le capitalismes plus social et plus humain. Pour eux la vision du marché comme le représente le néoclassique est faussé et répond mal à la réalité. La régulation automatique du marché, le principe d'ajustement du prix en fonction de l'offre et de la demande est faussé. Le marché est juste un cadre de référence. Donc avec ces économistes institutionnalistes, le marché doit être conforme à la réalité en intégrant la règle qui découle de l'action collective, en intégrant les règles de l'allocation, les règles de la rémunération.

1.1.1.4.2 L'absence du secteur privé

La défaillance du marché peut s'expliquer aussi à travers la faiblesse structurelle du secteur privé car il y a une insuffisance du capital privé. Comme les capacités financières sont limitées alors les investissements privés sont eux aussi limités. Le problème d'investissement ajouté à l'incertitude économique fait que le secteur privé ne va pas se lancer dans l'inconnu car le retour sur investissement ne sera pas immédiat et sera incertain. D'où le relais naturel pris par le secteur public. Il joue un rôle majeur dans la politique macroéconomique car il y a une obligation de financer des services publics. On peut dire qu'il joue un rôle de palliatif (Chitou, 1991). Par sa puissance financière (Delorme et André, 1984), le secteur public est un secteur inégalé car il possède des dotations financières inépuisables. Dans des économies moins avancées, l'intervention de l'État s'explique aussi par le passage de l'économie de subsistance à une économie moderne (Hugon, 1999).

1.1.2 L'État, un agent régulateur

L'étude de la loi de Wagner démontre qu'il y a une corrélation positive entre les dépenses et la demande sociale. Plus un pays se développe et plus l'intervention de l'État est nécessaire, car les demandes des services publics augmentent (éducation, santé, etc.). Les charges sociales ne peuvent être supportées par les ménages, elles augmentent plus vite que les revenus. Pour Keynes (1936) dans son livre intitulé « la Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie », l'État n'est pas neutre. C'est un agent économique fort et puissant. C'est un acteur majeur de l'économie, il forme ses arguments de régulation sur :

1.1.2.1 Un régulateur économique

On parle de l'État providence. L'État doit pallier à l'insuffisance du marché notamment en période de conjoncture économique faible. Il doit lutter contre le chômage. Les entrepreneurs n'anticipent pas la demande et donc ils ne vont pas investir. La passivité des entrepreneurs va geler les investissements privés et donc la création de nouveaux emplois potentiels. Par effet domino, la consommation des ménages va décroître. Donc l'État doit agir et l'une des options qu'il va utiliser pour lutter contre le chômage est la relance des grands travaux. On peut prendre comme exemple le cas des États-Unis. Le Krach de 1929 a eu pour conséquences l'explosion du chômage et les faillites des entreprises. Donc pour lutter contre

cette grande dépression, les États-Unis ont mis en place « Le New Deal en 1933 », une politique interventionniste majeure pour tous les secteurs de l'État. En France, l'intervention s'est manifestée après les deux guerres mondiales car l'économie française a été ruinée, les infrastructures inexistantes, le secteur privé incapable d'investir. L'État devient un État régulateur (Chitou, 1991). Il a une fonction de stabilisation (Musgrave, 1959). Il peut agir à travers la politique économique pour créer les conditions de la croissance et du plein emploi. Toujours selon Musgrave (1959), la fonction d'allocation de l'État permet de corriger les imperfections du marché. L'allocation permet d'allouer des ressources en fonction des besoins. On parle des besoins collectifs et des besoins sociaux. Les besoins collectifs sont les besoins dont la satisfaction n'est pas liée au paiement d'un prix, comme par exemple la justice, la sécurité, etc. Les besoins sociaux, cela représente, par exemple, les logements, les transports, etc.

1.1.2.2 Un régulateur financier

L'État doit limiter le niveau du taux d'intérêt pour relancer la politique des prêts. Il doit significativement augmenter la masse monétaire. L'accroissement monétaire permet d'avoir plus de liquidités sur le marché et donc plus de demande des ménages. La stimulation de la demande par une réserve monétaire supplémentaire relance la consommation et mécaniquement une augmentation de la production.

1.1.2.3 Un régulateur stratégique

La régulation stratégique repose sur le concept d'intérêt stratégique vital. En ce qui concerne la France, l'un des enseignements de la guerre a été la nécessité pour le pays d'être en pointe dans la technologie et avoir des secteurs très puissants. Il fallait avoir un avantage sur les autres pays d'où la création des grandes entreprises publiques pour préserver l'intérêt stratégique (SNCF, Aéroport de Paris, Air France, EDF, etc.).

Le principe de régulation est différemment interprété par certains économistes. On préfère parler du non régulation ou d'une régulation minimale de l'État. C'est une vision libérale. Smith (1776) a précisé les domaines de l'intervention de l'État. L'État minimaliste est un Etat censé faire respecter le droit en assurant la sécurité des biens et des personnes. Sur le plan intérieur, cette sécurité se manifeste à travers la police et la justice. Sur le plan extérieur,

elle se manifeste à travers l'armée de la défense et la diplomatie. Smith (1776) précise que c'est « la main invisible » qui règle le fonctionnement du marché. Le marché fait sa propre régulation en fonction de l'offre et de la demande et trouve naturellement sans intervention extérieur son propre équilibre. La coordination de l'offre et de la demande se fait en harmonie sur le marché. La loi naturelle conduit à un ordre spontané, optimal dans l'intérêt individuel et collectif. L'intervention de l'État rajoute un élément supplémentaire sur le marché. Elle bloque les initiatives privées. Dans un cadre libéral, l'État est présent pour créer les conditions du marché, mais il ignore quand et où se créera les emplois. Les emplois sont, donc, créés par les agents économiques directement sur le marché. La création d'emploi est d'ordre microéconomique et non macroéconomique.

Smith (1776) illustre une certaine vision de l'État. C'est une vision qui prédomine dans les économies contemporaines. Cette vision repose sur une approche libérale. L'État ne doit intervenir uniquement dans le cas où l'initiative des entités échoue. L'intervention de l'État doit rester exceptionnelle. Smith (1776) ne parle pas explicitement des fonctions de l'État mais plutôt du rôle du souverain. Les devoirs principaux du souverain sont :

1.1.2.3.1 Le devoir de défendre la société

L'objectif premier du souverain est de défendre son peuple, ses administrés et ses territoires contre les nations barbares et sauvages. Il évoque, ici, la défense nationale, c'est-à-dire l'Etat a le devoir de défendre la société de toute acte de violence et d'invasion. Cette vision résulte de la situation géopolitique de l'époque marquée par les guerres, la famine et les épidémies.

1.1.2.3.2 Le devoir de protéger chaque citoyen.

Sur le territoire national, la police et la justice jouent un rôle important. Le souverain a le devoir de protéger chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autres membres. Dans le territoire qu'il gouverne et qui est le sien, le souverain est le juge suprême. À ce titre, il a le pouvoir de sanctionner les oppresseurs. Il a la capacité d'aider les plus faibles. Le souverain doit rendre la justice et protéger les opprimés. Smith (1776), parle plus de l'État gendarme et de l'État régalien. C'est une vision libérale et il a une interprétation réductrice de l'État. L'État gendarme est basé sur l'ordre, la justice et la défense. Il dit que l'État doit protéger les frontières, assurer l'ordre intérieur et s'assurer des mécanismes de

l'autorégulation du marché (régulateur juridique). Il complète son analyse avec le devoir de construction et d'entretien des grands ouvrages publics.

1.1.3 L'État, un agent social

Le caractère d'un État, agent sociale repose sur deux concepts majeurs. Le premier est le grand principe de solidarité nationale et le seconde est le mode de financement de cette solidarité.

1.1.3.1 *Le principe de solidarité*

Dans sa théorie sur la finance publique Musgrave (1959) énonce les trois fonctions de l'État. Dans sa typologie, l'État a une fonction d'allocation, de stabilisation et de redistribution. Reprenons la fonction de redistribution, elle permet d'introduire une justice sociale et une réduction des inégalités. L'État par ses politiques de prélèvement et de transfert permet de lutter contre les inégalités entres les régions mais aussi à l'intérieur de la société. Keynes (1936) est pour une politique des prélèvements sur les ménages les plus riches pour les redistribuer aux ménages les plus pauvres. Sur le plan économique cette politique de redistribution permet de relancer la demande car leur propension à consommer reste très élevée. C'est donc les ménages modestes qui sont à l'origine des stimulus et de la dynamique économique. Sur le plan des services, il y a un principe d'égalité et d'accessibilité des services publics à tous. Un quadrillage du territoire national est nécessaire pour une meilleure offre de service (électricité, route, etc.). Concernant la famille, on applique le principe de solidarité à l'égard des familles nombreuses ou des personnes en difficultés (handicap, familles nombreuses, etc.). Sur le plan générationnel, c'est toujours le principe de solidarité entre générations qui prime. Cette thèse s'appuie sur deux modèles de couverture des risques sociaux.

1.1.3.2 *Le modèle Bismarckien ou Beveridgien*

Dans le modèle Bismarckien ou assurantiel, les prestations sont versées à ceux qui se sont assurés contre les risques. Les principes qui sous-tendent le modèle sont : la notion de travail, de cotisation et d'obligation. Alors que dans le modèle Beveridgien ou assistance, les

prestations sont versées à ceux qui en ont besoin. Les principes de Beveridge reposent sur les 3U (Universalité, Uniformité, Unité). En France, le modèle de la sécurité sociale est un système mixte entre celui d'assurance et de solidarité. Ci-dessous ce tableau permet de résumer les deux modèles.

Tableau 3 : Comparatif de deux modèles de la sécurité sociale

	Beveridgien	Bismarckien
Objectifs de l'État -providence	Répondre gratuitement aux risques de la vie	Compenser la perte de revenu
Conditions d'accès aux prestations	Être dans le besoin	Avoir cotisé
Financements	Impôts pour tous	Cotisations en fonction du revenu
Type de redistribution	Verticale	Horizontale

Source : Dabale, 2017

En conclusion, comme l'affirme Guedi Yabé (2012) « L'État a souvent assumé davantage des rôles par nécessité pour trouver des solutions pratiques à des problèmes immédiats plutôt que par une obstination dogmatique ».

1.1.4 L'État de droit

Très tôt, les théoriciens des XVII et XVIII^{ème} siècle se sont posés la question sur l'origine des sociétés. Donc deux théories dominantes apparaissent, celle de l'Etat de nature et celle de l'État civil ou social (contrat social). La notion d'État de nature se caractérise par l'absence de l'autorité politique. Les hommes sont plus proches de la nature, libres, égaux, indépendants et soumis à aucune autorité. C'est dans ce contexte qu'apparaît le contrat social. C'est par opposition à l'État de nature que ce contrat apparaît. Ce contrat ou convention est un texte à travers laquelle les hommes remettent leurs droits naturels dans la main d'un homme ou d'une assemblée. Plus tard, il y aura un glissement sémantique d'un état de nature-civil vers un Etat de droit.

1.1.4.1 Les précurseurs de l'État de droit

La notion d'État de droit fut très longtemps débattue dans la littérature. L'État de droit peut être qualifié d'une personne morale exerçant un pouvoir souverain sur un territoire et un peuple. L'État de droit est un ensemble de structures administratives et politiques. C'est une

société organisée par des lois et des textes juridiques. L'État, à travers les textes, cherche à rendre des comportements individuels compatibles entre eux. L'État de droit à travers des lois cherche à être juste en fixant des normes. Mais cette justice vient-elle des lois ? Concernant l'État de droit, les philosophes nous donnent les premiers éléments de réponse.

Pour Hobbes (1651), il existe deux sortes d'états : un état civil et un état de nature. Ce dernier se distingue par l'absence du pouvoir politique et par conséquent de l'inexistence de toute loi. Donc dans l'état de nature, il n'y a pas un ordre social, politique, économique, moral ou intellectuel. Que serait l'homme en l'absence du pouvoir politique ? La réponse est simple. Dans l'état de nature l'homme est tel que dieu créa. L'état de guerre est un état de guerre permanente. Il dit que l'homme y est un loup pour l'homme. C'est un état égalitaire, les hommes sont égaux et cette égalité se manifeste par une revendication réciproque de la supériorité de chacun. Et paradoxalement, cette égalité déclenche une guerre permanente. Mais il est clair que l'état de nature est une construction théorique. C'est un état qui n'a jamais existé et qui nous permet de comprendre d'avantage l'état civil. L'état civil et un état moderne dans lequel l'homme fonde un ordre politique. L'ordre politique permet l'existence sociale. C'est pourquoi on parle de Hobbes (1651) comme un penseur politique moderne. L'humanité risque de disparaître dans cet État de nature. Donc pour sauver l'humanité, pour que l'homme continue à survivre, et sortir de cet État de nature, il faut faire un contrat. C'est la théorie du contrat.

Dans un état civil, on est dans un état de société. On passe de la nature à la civilisation, de la guerre à la paix, d'un État sans lois à un État avec des lois. Mais tous ces changements se font à travers un contrat entre les sujets et un souverain. Dans le nouveau contrat avec le souverain, l'objectif est de mettre fin à la guerre, à l'insécurité et de retrouver la paix. Donc ce contrat, les hommes échangent leurs libertés naturelles pour trouver la paix et la sécurité. Mais bien entendue, le souverain peut être un seul homme ou un groupe d'hommes donc dans cet État civil, ils sont acteurs et auteurs des lois. Hobbes (1651) dit que si « à l'état de nature l'homme est un loup pour l'homme, à l'état social l'homme est un dieu pour l'homme ». Le souverain est garant de l'intérêt. C'est un pouvoir absolu mais pas nécessairement arbitraire ou despotique. Si le souverain devient arbitraire et met en danger l'intérêt de ses sujets, ce dernier peut se défendre. C'est pourquoi ils ont signé un contrat. Donc avec Hobbes (1651), on a un

fondement juridique de l'État. C'est pourquoi on peut considérer Hobbes comme le précurseur de l'État de droit.

Pour Locke (1664), qui est un de précurseur en matière de pensées libérales. L'état de nature est caractérisé par un état d'harmonie. L'homme est libre mais se défend lorsqu'on menace sa vie. Donc dans l'état de nature, il est déjà garant de sa sécurité et il préserve aussi sa propriété. Selon Locke (1664), à l'état de nature s'oppose l'état de société.

Le passage de l'état de nature à un état de société se fait par un consentement mutuel. Dans cet état de société, ou état civil, la règle est celle de la majorité et non de l'autorité absolue. L'opinion de la majorité est une opinion meilleure comme l'affirme la pensée libérale. L'état civil est caractérisé par un contrat d'association et un contrat de soumission. Si la majorité estime que le gouvernement est incapable d'assurer la sécurité, elle peut annuler le contrat de soumission. Mais ces contrats sont bien encadrés afin d'éviter les abus de pouvoir du gouvernement. Elle peut s'exercer que par deux instances du pouvoir séparément. C'est le principe de la séparation du pouvoir en démocratie : un pouvoir législatif qui assure la conservation et un pouvoir exécutif qui exécute.

Pour Montesquieu (1748) dans l'État de nature, « chacun se sent inférieur » et donc chacun évite la compagnie des autres hommes. C'est parce que chacun fuit l'autre que l'État de nature est un État de paix. Dans l'État civil, les gens espèrent vivre en société. Paradoxalement, c'est parce qu'ils vivent en société qu'ils se déclarent la guerre (c'est une hypothèse opposée à celle de Hobbes qui dit que l'état de nature est un état de guerre permanent). Chaque société tend à s'opposer et à se mesurer aux autres, afin d'en tirer une meilleure partie et avantage. Montesquieu (1748) va reprendre l'analyse de Locke (1664) en la développant et en lui donnant une nouvelle portée. Montesquieu est un libéral pour qui un régime doit être fondé sur les libertés politiques et individuelles face au risque de l'arbitraire. Montesquieu séjourne un an en Angleterre. Il observe la monarchie constitutionnelle parlementaire. À son retour, il va écrire le livre « l'esprit des lois » (1748). Pour éviter la censure, ce livre sera publié sans le nom de son auteur. Cet ouvrage présente ses réflexions politiques sur les différentes formes des gouvernements (monarchie, démocratie, aristocratie, despotisme, république, etc.). Dans cet ouvrage, il mène une réflexion sur l'État et ses différentes composantes. On y trouve surtout la théorie de la séparation du pouvoir. Pour éviter un pouvoir absolu, l'idée de fond est de développer la sagesse de législature pour avoir un État de droit et éviter un régime absolu. Pour Montesquieu, l'État de droit est caractérisé

par trois pouvoirs bien séparés. Il parle de « distributions des pouvoirs ». Pour lui, il y a une puissance exécutive, qui correspond à un organe qui est chargé de conduire une politique gouvernementale, et donc de l'exécution des lois. Ensuite, il y a une puissance législative, qui est un organe compétant pour proposer, discuter et adopter des lois. Enfin, il y a une puissance judiciaire qui interprète, juge et tranche les litiges en fonctions des lois.

Ainsi il dit qu'« Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice." (Montesquieu, 1748). Les trois puissances ou les trois pouvoirs sont bien séparés. Un pouvoir ne peut l'emporter sur les deux autres. C'est par la mise en place de contre-pouvoirs que l'État devient un État de droit. L'État de droit consacre la séparation des pouvoirs.

Pour Rousseau (1762), les libertés individuelles sont au cœur de la vie politique. À l'état de nature, c'est le bonheur. L'état de nature est un état primitif. L'homme est primitif, il connaît le bonheur et sa vie est équilibré et indépendant. L'homme est seul et il se passe de ses semblables. Les hommes n'ont pas de relations entre eux et l'inégalité entre hommes est presque nulle. Dans cet état de nature, l'homme primitif est asocial mais pas antisocial.

A l'État social, pour Rousseau (1762), l'homme passe d'un état de nature à un état social par contrainte et non par volonté. Pour Rousseau (1762), l'inégalité vient de l'environnement, c'est à dire de la société. Il dit que « L'homme est bon, les hommes sont mauvais ». L'environnement est hostile, inhospitalier et que les hommes sont amenés à se concerter et faire face aux dangers. L'état social va permettre aussi d'éliminer les tensions naissantes dû à la découverte de la métallurgie et de l'agriculture. Donc pour éliminer la guerre, les tensions, il est nécessaire d'établir des lois et des règlements, donc de la justice. Le contrat est obligatoire pour accéder à de nouvelles libertés. Les individus obéissent aux lois qu'ils se sont fixés car elles défendent l'intérêt commun de la société. Le contrat rend l'État souverain.

Kant (1787) fut très influencé par la question du droit naturel. En tant que philosophe, il cherche la justification théorique de l'État. Il conteste que l'État restreigne les libertés individuelles. Dans ce cas, il estime que l'État est anormal et injuste. Dans son analyse apparaît un paradoxe, il estime que sans l'État, il n'y a pas de droit et que sans droit, il ne peut y avoir de liberté. Donc il estime que l'État est le fruit de la raison. La légitimité de l'État repose sur sa capacité à garantir les libertés individuelles et donc le droit de chacun. L'État a la capacité de limiter les libertés individuelles pour permettre l'expression des libertés d'autrui. L'État est donc l'unique garant des libertés individuelles et des libertés collectives. Il

est là pour s'opposer à la vision des groupes qui veulent imposer leur analyse. Pour Kant (1787), l'État ne peut imposer un mode de vie ou des règles de vie à la population. Ces prérogatives appartiennent au souverain et ce dernier a besoin de l'État pour mettre en œuvre ses lois. Pour lui, l'État est une obligation, car l'absence de l'État crée plus d'inconvénients que d'avantages. Le concept de l'État de droit est le même que le concept de la République. Que cela soit une République ou un État de droit, l'objectif est de garantir les libertés, la sécurité et le bien de chaque individu. Kant définit la République comme « une constitution ayant pour but la plus grande liberté humaine conforme aux lois qui permettraient à la liberté de chacun de pouvoir subsister de concert avec celle des autres » (Kant, 1787).

Sur le plan intérieur, la question de la bonne gouvernance est centrale. C'est une aptitude à conduire les affaires de l'État dans la transparence et les respects des institutions et du droit. Kant dit « la manière de gouverner importe plus au peuple que la forme de l'État » (Kant, 1787) Il faut bien voir et revoir la forme de l'État. Les régimes les plus autoritaires ne disent-ils pas qu'ils sont une démocratie ? Donc l'utilisation répétée et abusive de ce vocable nous démontre la nécessité d'étudier en profondeur les régimes et de ne pas faire confiance à des slogans politiques.

La question du contrat social est abordée aussi par Rawls (Adair, 1991). Il aborde la question des défis de la modernité à travers la justice, la liberté et l'intérêt général. Pour Rawls, les institutions ne doivent pas être un outil d'exploitation, ou un instrument avantageant exclusivement une partie des citoyens. Rawls s'oppose profondément à l'analyse de théorie économique utilitariste. Dans ce dernier, rappelons-le, les institutions sociales ou économique ont pour objet de maximiser la satisfaction (utilité) globale ou moyenne de la société. Rawls rejette cette théorie, car il estime que l'utilité globale ou moyenne peut être atteinte en avantageant ou en sacrifiant un certain membre de la communauté. Il prône l'idée selon laquelle, la justice repose sur un principe d'égalité, c'est-à-dire que les règles doivent profiter à l'ensemble des citoyens et non à une partie des citoyens. L'idée principale de Rawls est que la société doit être juste avant d'être égalitaire.

Pour Heuschling (2002), l'État de droit est là pour limiter l'État du pouvoir des juges. Pour Chevallier (2014), L'État de droit est profondément lié à l'État providence. Il dit que « la perte de fiabilité d'un État qui n'apparaît plus seulement comme un instrument de promotion et de sécurisations collectives mais aussi comme un agent possible d'oppression, l'accent mis sur l'individu face au pouvoir et sur la défense de ses droits et libertés fondamentales contre la

dictature des majorités démocratiques. La redécouverte du droit comme moyen de refondation du lien social et comme dispositif de limitation de l'emprise étatique ». C'est aussi un concept majeur du droit public. Il permet d'avoir une certaine vision de l'État moderne. Cette vision permet de donner un pouvoir limité parce qu'elle est assujettie à des règles. Le juriste allemand Kelsen (1997) a défini la notion d'État de droit au début du XX^e siècle. L'État de droit peut se définir comme un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. Il dit aussi que les règles sont limitées. Dans cet État les normes juridiques sont hiérarchisées. Chaque règle tire sa légitimité car elle est conforme aux règles supérieures. Les juridictions sont indépendantes des pouvoirs politiques et il y a égalité des sujets devant les droits. Aussi la puissance publique est encadrée par les normes juridiques. Donc trois éléments caractérisent l'État de droit (la hiérarchie des normes, l'égalité des sujets et l'indépendance de la justice).

1.1.4.2 La hiérarchie des normes

Figure 1: La hiérarchie des normes



Source : Kelsen , 1997

Au sommet de l'ensemble des droits figure la Constitution, suivie des engagements internationaux, des lois puis des règlements. À la base de la pyramide on trouve des contrats, des accords et des conventions. Chaque norme juridique doit être conforme à l'ensemble des règles en vigueur en ayant une force supérieure dans la hiérarchie des normes. Toutes les normes qui ne respecteront pas un principe supérieur encourront une sanction juridique. L'État est soumis aux mêmes règles juridiques. La présence d'une Constitution n'est pas une condition pour asseoir l'État de droit. Dans l'État de droit, il faut une fonction de contrôle et c'est un juge indépendant qui mesure le respect de normes. La hiérarchie des normes est effective que si elle est juridiquement sanctionnée c'est à dire qu'un juge est là pour constater l'irrégularité d'une norme et qu'il la sanctionne par la suite. Dans l'État de droit, on parle du «

principe de la légalité ». L'un des traits caractéristiques de l'État de droit est l'existence d'une hiérarchie des normes. Les missions des différents organes de l'État sont bien définies et chaque organe connaît la limite de ses missions car celles-ci sont définies par les normes juridiques.

1.1.4.3 L'égalité des sujets de droit

La deuxième caractéristique de l'État de droit se dessine à travers la question de l'égalité des sujets. C'est à dire que chaque individu (personne physique) et organismes (personne morale) à la possibilité de contester une norme des lors que celle-ci lui semble en contradiction avec les normes supérieures. L'action de la puissance est encadrée par le principe de la légalité donc on observe un respect total et absolu du principe de hiérarchisation des normes. L'État en tant que personne morale ne doit nullement bénéficier d'un quelconque avantage, privilège ou d'un régime dérogatoire. Dans le cadre d'un État de droit, les personnes physiques et morales peuvent contester les décisions des puissances publiques. Le rôle des juridictions dans le cadre d'un État de droit est primordial et leur indépendance doit être absolu pour le bon fonctionnement de l'institution. Donc l'État de droit s'oppose à l'État de la police. Ce dernier est caractérisé par un pouvoir autocratique et solitaire. Dans l'État de droit chaque citoyen est soumis aux mêmes règles, et chaque citoyen use des mêmes moyens pour défendre ses droits. La notion d'État implique aussi des règles fondamentales au bénéfice de tous les hommes.

1.1.4.4 L'indépendance de la Justice

L'État de droit exige la séparation des pouvoirs et repose sur une justice indépendante. L'indépendance se fait par la séparation de l'État avec le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. L'État de droit repose une l'idée selon laquelle les juridictions sont indépendantes et libres dans leur décision. Il se fonde alors sur de deux principes. Tout d'abord sur le principe de la légalité qui découle de la hiérarchisation des normes mais aussi sur le principe de l'égalité qui s'oppose au traitement différencié des personnes juridiques. L'État de droit est un garant de la légitimité du pouvoir, et il est une caractéristique du modèle démocratique.

En conclusion, la notion d'État de droit intègre la notion du règne du droit. C'est l'idée d'un pouvoir fondé sur le droit mais c'est aussi l'idée d'un pouvoir limité par le droit à travers

la hiérarchisation des normes. Cette conception donne une rigueur plus grande à l'ordre juridique et au renforcement du contrôle juridictionnel. Le droit devient ainsi un instrument de la régulation économique, sociale et sociétale. Il subordonne ainsi le principe de la légitimité au respect de la légalité. De fait le droit joue ainsi le rôle croissant dans le modèle de pays dite démocratique, et donc dans la mise en place de procédure budgétaire. Mais ce régime est-il l'apanage unique des démocraties ? On peut dire qu'il existe un lien entre État de droit et démocratie. Selon Tropper (1994), « si tout état de droit n'est pas nécessairement une démocratie, toute démocratie doit être un état de droit ». Cet État de droit n'est pas forcément une démocratie mais un État démocratique qui repose sur un État de droit. Ce droit repose sur des règles juridiques et des normes hiérarchisées. Ces règles reposent sur les principes des libertés des citoyens. Dans des régimes le plus répressifs, les gouvernants suivent les règles qu'ils ont mis en place en leur faveur et à leur convenance. Une personne, qui n'obéit pas à cette règle édictée par ces gouvernements, est poursuivie et pourchassée par l'État de droit.

1.2 La problématique du secteur public dans la gestion du processus budgétaire

Les vocables utilisés sont riches et variés. On parle parfois de service public, de secteur public, ou encore de la fonction publique pour désigner les mêmes entités qui sont des organisations publiques. Pour Bartoli, (2005), La notion de « secteur public » renvoie à une dimension structurelle et à une dimension politico-culturelle alors que la notion de « fonction publique » renvoie, quant à elle, à une dimension juridique. Quelle que soit les vocables utilisés, notre principe est le même. C'est de faire une analyse et une réflexion sur les organisations de la sphère publique quelque soit leur dimension, la nature politique de l'organisation et le droit qui s'y afférant. Bartoli (2005) définit le champ public à travers différents critères (l'existence de statuts juridiques spécifiques soit pour la structure soit pour le personnel, la réalisation des missions d'intérêt général, le caractère non marchand et/ou non concurrentiel des activités, la propriété du capital et/ou des biens par l'État, l'exercice d'un contrôle par l'État, générateur de contraintes spécifiques, etc.).

Mais serait-il normal de comparer les méthodes du secteur privé à celui du public alors qu'ils ne répondent pas aux mêmes attentes ? Serait-il logique de répondre à la question de l'efficacité, d'efficience et à la question de la performance dans le secteur public ? Le service

public doit avancer, prudemment, en empruntant ces notions très nouvelles dans ce secteur. Il doit redéfinir les interprétations de ce concept, afin d'enlever toutes ambiguïtés.

1.2.1 Le secteur public, un fondement juridique

Les fondements du secteur public sont de nature juridique. Duharcourt (1997) le définit comme « l'ensemble des administrations et des entreprises appartenant à l'État par opposition au secteur privé ». On parle du secteur public lorsqu'il y a un contrôle direct ou indirect par une autorité politique. Donc prit ainsi le secteur public devient un concept assez large. Une administration, tout comme une entreprise dont une part même minime appartenant à l'État sera qualifié de publique. En France on peut citer historiquement les cas du Crédit Lyonnais, d'Air France, EDF, etc.

Sur le plan économique, le service public représente une part significative dans la répartition des richesses nationales (Djellal et Gallouj, 2007). Le service public repose sur l'idée que certaines activités doivent échapper à une logique de recherche de profit. Sur le plan national, le service public emploie beaucoup des personnes et joue un rôle majeur dans la lutte contre le chômage. Il est vecteur et créateur de richesses mais aussi d'une diminution de la pauvreté. Le service public s'exprime à travers une autorité de la République (État, collectivité, etc.). L'intérêt général peut aussi se manifester à travers une entreprise en France (SNCF, AREVA, etc.) ou une institution publique (Pole emploi, CNRS, INRA, etc.). Les lois de Rolland définissent le régime juridique à travers trois grands principes. Elles émanent du Professeur de droit du même nom. Il conçoit l'idée du service public à travers les principes de continuité, de mutabilité, d'égalité, de neutralité, de laïcité, de gratuité et de réserve.

1.2.1.1 Le principe de Continuité

C'est un principe constitutionnel, qui répond à l'intérêt général et aux besoins des usagers. (heures d'ouverture dans les mairies, des préfectures, permanences des urgences, etc.). « Ce principe de continuité doit s'accommoder du principe constitutionnel lui aussi, comme le droit de grève » (DILA, 2015). Le droit de grève est interdit dans certaines catégories (policiers, militaires, etc.) et limité dans d'autres (navigation aérienne, transport, etc.).

1.2.1.2 Le principe d'égalité

C'est un principe de constitutionnalité, il exprime l'État de droit. Il ne peut être toléré une quelconque manifestation de racisme à l'égard d'un usager en fonction de son origine, de sa religion ou de ses convictions. Nous sommes tous égaux devant le droit et nous serons tous traité de la même manière devant les institutions. Par exemple, nous avons tous les mêmes droits pour aller à l'École. Enfin, à nul n'est accordé un privilège.

1.2.1.3 Le principe de mutabilité

Le secteur public doit être un secteur dynamique, évolutif, adaptable et répondant aux nouveaux besoins de ses usagers. Il doit être de qualité et se saisir des technologies nouvelles (Borne, Automate, demande par internet, etc.). Le service public est une réalité y compris dans les pays industrialisés (Bauby et Boual, 1994). Brillet (2004) le définit comme étant complexe. Alors que pour Merlin-Brogniart (2006) c'est un multi concept. Un ensemble des vocables est employé pour designer la même chose. « Biens collectifs, bien public, etc. ». On peut alors repartir le service public en deux catégories.

- service non marchand : le service public non marchand est toujours d'intérêt général. Il est financé par l'impôt car il ne peut donner lieu à une contrepartie individualisée de ses usagers. On retrouve ici les fonctions régaliennes de l'État (police, justice, défense, etc.)

- service marchand : c'est toujours un service public, d'intérêt général et personnel. Il se fait dans l'intérêt et au bénéfice de l'utilisateur. C'est un service qui se réalise en contrepartie d'une facturation (Ex : transport, télécommunication, etc.).

1.2.2 Les caractéristiques du secteur public

La notion du secteur public s'oppose celle du secteur privé. Donc il est nécessaire d'identifier les caractéristiques du secteur public :

1.2.2.1 L'activité de service

La plupart des organisations publiques fournissent à leurs consommateurs ou usagers des biens matériels mais aussi des services immatériels. On peut citer l'éducation, la préparation

à un métier, la préparation à un concours, la formation culture générale ou la formation idéologique.

Dans le cas de production des services, il est très important d'apprécier la qualité du service. Le degré d'appréciation est un élément très subjectif. Comment apprécier la qualité du service public ? Comment estimer le service d'une mairie ? Comment apprécier par exemple les services de la SNCF ?

Les organisations publiques constituent un ensemble dont les contours et les limites restent très difficiles à évaluer. La notion d'une organisation publique est un concept très flou. L'État, les collectivités locales, les établissements publics font partie à l'évidence des organisations publiques mais la question reste toujours posée si telle ou telle entreprise est publique ou non. Par exemple, on peut se demander si EDF (électricité de France) est une entreprise publique ou de droit privé.

On peut étudier le cas d'une entreprise. À priori et sans concession, on peut estimer que EDF est une entreprise qui fournit un service en énergie en France et à l'étranger. Elle remplit une fonction essentielle dans le bien-être social et collectif. Mais est-ce pour autant que l'on peut qualifier que cette entreprise de publique ? Car bien des entreprises connues de droit privé peuvent elles aussi vendre leur service à un prix défini.

On peut aussi étudier le cas d'une association. Prenons le cas de l'AFPA (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes), comme l'indique son sigle c'est d'abord une association qui a pour objectif de former de manière continue les adultes aux nouvelles exigences du marché du travail et d'emploi. L'AFPA a fait de la formation professionnelle son centre d'intérêt. C'est une politique de formation tout au long de la vie. L'AFPA est bien une association qui rend un service de formation mais il est nécessaire d'insister sur le fait que c'est avant tout une association. Ces deux exemples nous montrent que EDF qui est avant tout une entreprise industrielle qui produit et vend de l'énergie alors que l'AFPA est une association qui exerce une mission de service public.

Ces deux exemples nous démontrent la difficulté de cerner les contours du service public. Il est difficile de trouver les limites d'une organisation publique. On ne peut qualifier une entreprise de publique par le seul fait qu'elle produit et vend de l'énergie. On ne peut qualifier

une organisation de publique par le seul fait qu'elle rend un service y compris dans le cas de la formation. On peut se demander si d'autres éléments ne rentrent pas en compte pour définir une organisation publique. Le fait du mode de désignation (élection, nomination, etc.) du responsable peut-elle être un élément qui caractérise une organisation publique ou privée. On peut encore étudier d'autres entreprises et se confronter à d'autres difficultés. Dans ce qui suit nous nous efforcerons de présenter les traits d'une organisation publique.

1.2.2.2 Le financement par l'impôt

Le secteur public repose sur le budget. La question budgétaire est une question centrale et stratégique. Les ressources sont de plus en plus rares. Cette rareté nous oblige à une répartition optimale des ressources. Mais comment optimiser cette répartition des ressources ? C'est pour cela qu'intervient le politique pour hiérarchiser ces choix économiques non sans intérêt politique. Chaque programme politique doit être accompagné d'une politique de budgétisation. A chaque programme doit être alloué une dotation. Dans un environnement économique, il faut être en mesure d'analyser le présent, d'anticiper le futur et d'être en mesure d'ajuster les missions de l'organisation publique aux mutations du marché. C'est à dire répondre à des impératifs majeurs d'autant qu'on utilise dans le cas de service public, le financement issu de l'impôt donc des participations sociales de chacun.

Les services publics relèvent des catégories hors marché. Ils ne vendent pas leurs services. Le financement se fait par l'impôt, les taxes sur les capitaux, le revenu et les transactions. Ils se distinguent par la gratuité de la consommation mais aussi parfois par l'obligation de la consommation (exemple : Journée d'appel, éducation obligatoire).

Dans l'organisation publique, la dichotomie production / financement crée un problème dans le cas de l'accroissement de la demande. Une demande ne se traduit pas forcément par la hausse de financement. Une demande nouvelle ne crée pas automatiquement une ressource nouvelle mais elle peut permettre une demande de ressource supplémentaire. Enfin, rien n'indique qu'ils seront exécutés pleinement dans l'immédiat. C'est un problème similaire qui se pose dans le cas des associations, syndicats à but non lucratif car le financement est forfaitaire. L'augmentation de la demande est donc souvent aperçue de façon négative.

1.2.2.3 Le cadre juridique

L'organisation publique évolue dans un cadre juridique très précis. Il y a une réglementation et des procédures à suivre. Les missions de l'organisation sont très bien définies et les dotations allouées très encadrées. Le cadre juridique influence très largement la culture interne de l'organisation publique. Dans le cadre de droit, la doctrine dominante est que le respect de la règle devient une règle dominante au détriment du résultat. Cette politique de suivi strict a un impact négatif sur les fonctions stratégiques de l'état. « On planifie les ressources plutôt que les résultats » (Payette, 1992). L'encadrement réglementaire codifie les comportements, les tâches et les responsabilités sont rigidifiées. La prise de risque est inexistante et aucune marge de manœuvre n'est laissée pour le processus de l'innovation. Selon Deschênes et Divay (1994), cette culture favorise des comportements organisationnels atemporels mécanistes et égocentriques.

Sur le plan des ressources humaines et de la politique de recrutement, Toulemonde (1991) affirme qu'un dirigeant public ne maîtrise pas le nombre d'emploi de son service, ni le budget, ni son affectation. Le régime du personnel est défini unilatéralement et non de façon contractuelle. Mais, on estime qu'il y a toujours une zone d'incertitude où existe une marge de manœuvre significative pour les décideurs politiques et qu'ils font valoir à travers leur mandat électif.

Le modèle d'organisation publique est un modèle ascendant. On décide en haut et en exécute en bas. Les politiques sont décidées à l'échelon national et appliquées à l'échelon local. Les politiques publiques locales doivent mettre en œuvre les politiques décidées au plus haut niveau politique : Cela représente une des spécificités du secteur public. Le temps de la procédure publique est un temps très long, entre le moment du diagnostic politique et la mise en œuvre de la politique choisie, un certain temps se sera déjà écoulé. Les procédures du droit définissent les étapes à suivre et chaque étape demande un temps d'étude pour avis.

L'administration publique se soustrait au droit commun mais dans le même temps elle impose des contraintes énormes aux particuliers. L'administration n'est pas soumise au droit du travail. Les contrats avec les fournisseurs échappent au droit privé. Le droit administratif qui régit l'administration publique se fonde sur la volonté de se distinguer ce qui pose ainsi l'inégalité de traitement vis-à-vis de l'État. Le statut des fonctionnaires publics est aussi spécifique, il est orienté vers les protections des fonctionnaires. Le statut s'occupe plus des

orientations, des avancements et des anciennetés. Il donne une grande place aux évolutions des carrières. Celles-ci sont encadrées par le corps de la profession et nullement par les qualités propres à chacun. Cette politique de la profession limite l'action de chacun.

1.2.2.4 La taille importante

Le premier élément qui peut définir une organisation publique est sa taille. Les organisations publiques sont connues pour avoir un nombre de salariés très élevé. On peut citer en France le cas d'EDF, de la SNCF, ou encore de la RATP qui sont de gros employeurs. On peut aussi citer le cas du Ministère de l'Education Nationale qui est un très gros employeur. En effet, le personnel de l'éducation nationale avoisine le million de personnes. Les organisations publiques se distinguent aussi par le volume de leur investissement. C'est le cas de l'État qui va prendre en charge la gestion de l'environnement, par exemple, car les entreprises privées ne vont pas s'engager sur cette gestion. En effet, le risque est très élevé et la recette incertaine ou inexistante à court terme. Sur le plan organisationnel, la taille des intervenants est élevée, coresponsabilité des intervenants, un nombre élevé des contreseings et une multiplication des intervenants.

1.2.2.5 L'investissement public

On peut prendre l'exemple du Ministère de l'Education Nationale qui lance un grand programme de construction des collèges. Ces constructions s'accompagnent du développement de l'industrie du bâtiment et des emplois générés par cette nouvelle donne. Donc nous constatons que la nouvelle politique du Ministère influe sur les domaines dont il n'est en aucun cas responsable. L'ouverture d'un collège a un impact sur le quartier. Elle sert de point de départ à l'ouverture des nouveaux commerces. Une nouvelle attractivité naît avec la nouvelle population des collégiens qui vont faire vivre un nouvel espace. Cette interdépendance est également un facteur d'incertitude dans la mesure où il fait apparaître que l'action d'une administration ne peut être appréciée uniquement sur le résultat qu'il obtient dans son domaine mais doit être aussi apprécié à travers l'action des coûts et avantages qu'elle procure aux autres composants du système public.

1.2.3 L'opposition entre la rationalité politique et la rationalité budgétaire

1.2.3.1 Le cycle électoral

Toute l'organisation publique se trouve sous la dépendance directe ou indirecte d'une autorité politique : président, ministre, conseil général, conseil département, commune, etc. La dépendance est directe : État, administration, municipalité. La dépendance est indirecte : établissement public, entreprises publiques car elle s'exerce par le biais de la tutelle. Dans une telle situation, une institution ou une entreprise publique dépend de l'autorité politique, on peut donc se poser la question de la gestion managériale. Comment évaluer et mesurer la gestion publique ? Le meilleur moyen d'évaluer la gestion correspondrait à la mise en place d'objectifs.

Les organisations publiques ont souvent une direction spécifique. Souvent leurs directions sont soit nommées directement, soit indirectement par un système de suffrage ou d'alliances. Ce modèle de nomination à la tête des organisations publiques a un impact sur les systèmes de management de l'organisation publique. Ici la contrainte est celle du temps électoral alors que dans le privé celle-ci est imposée par le marché. La contrainte du temps électoral pousse la direction à développer les politiques qui n'auront d'effet que sur le court terme. La finalité du politique est sa réélection à la fin de son mandat et donc la contrainte la plus significative est la contrainte électorale. Le mandat politique fait que les dotations mise en place serviront prioritairement l'offre politique pour lesquels ils ont été choisis.

1.2.3.2 La politique de court terme ou de long terme

Si on opte pour une politique de long terme, on prend le risque que ce soit l'adversaire politique qui en bénéficiera. On ne se fait pas de cadeaux en politique. Du coup, on observe ainsi très bien que la rationalité politique s'oppose à la rationalité économique. Ainsi, c'est le cycle électoral qui donne le temps des politiques à suivre. On veut avoir des résultats sur le court terme et on privilégie donc des politiques visibles, mesurables et discutables sur le court terme. On va alors privilégier les investissements du court terme et non ceux à long terme. De cette façon, on veut être jugé sur des politiques de court terme.

Dans une analyse plus complète, Cleveland (1979) décrit de façon très précise les cas d'une politique publique sur le long terme « nous nous attaquons à des défis de très long terme (20

ans) avec des plans d'actions dont l'horizon temporel ne peut dépasser cinq ans avec du personnel pourvu pour une durée de deux ans et on nous basant sur des dotations budgétaires annuelles » (Cleveland, 1979). A la rigidité des structures, s'ajoute la contrainte du temps concernant à la fois les administrateurs politiques et les managers. Même dans le cas d'une politique de long terme, la nouvelle direction politique doit marquer sa différence avec la majorité sortante. Dans ce cas, elle sera amenée à abandonner l'ancienne politique et mettant en avant la sienne. Elle en va de sa crédibilité politique. Comme elle tire sa légitimité de l'urne, elle est donc élue sur un programme et se trouve en position pour lancer son propre programme.

1.2.3.3 Le temps administratif et le temps politique

L'autre problématique de l'organisation publique est le processus qui sépare le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. C'est le pouvoir exécutif qui met en place les orientations des politiques économiques mais c'est le pouvoir législatif qui met en place les politiques en question. Une fois les processus du législateur terminé, il y a tout un processus administratif très long qui démarre. Les fonctionnaires sont chargés de la mise en œuvre mais ne sont nullement sous la contrainte du temps électoral et peuvent ainsi se trouver en porte à faux avec les législateurs. Le temps politique n'est pas le même que le temps administratif.

1.2.3.4 Un indicateur diffus et biaisé

Nous sommes ici dans le cas d'une entreprise publique où le pouvoir politique poursuit son propre objectif à savoir sa survie et sa réélection. L'objectif n'est pas ici l'efficacité ou encore l'efficience des actions politiques mais plutôt de s'assurer de sa réélection. Donc le système va mettre en place des objectifs avec trop peu d'ambition et facile à promettre. Toujours dans cette politique de réélection, le pouvoir politique va plus s'intéresser à des questions de court terme qu'à des questions de long terme. Un exemple, le pouvoir va plus se préoccuper de l'échouage d'un cargo que des questions environnementales. Donc nous sommes ici dans des actions spectaculaires de courttermisme au détriment des actions en profondeur. Le pouvoir va chercher des solutions satisfaisantes plutôt que des solutions optimales.

La fonction de la direction politique est une direction électorale donc la rationalité économique s'oppose à la rationalité politique car les intérêts sont divergents. La rationalité

politique privilégie des politiques de court terme capable de produire des résultats. On est donc face à une politique qui puisse satisfaire le maximum des acteurs en un minimum de temps électorales. Dans cette logique, les indicateurs sont des marqueurs qui vont aller dans les sens de notre choix et non dans le sens de l'intérêt optimal. Donc les stratégies politiques qui en découlent sont des stratégies de court terme, non optimales et non économiques. Ainsi on privilégie la politique de l'ambiguïté, avec des objectifs diffus, massifs et difficilement mesurables. Dans le privé, la contrainte vient des ressources allouées. Donc, les institutions hiérarchisent leurs objectifs afin de maximiser leur profit et de minimiser leur coût. Dans le secteur public on ne se préoccupe pas de maximiser le profit car le profit n'existe pas. Ce n'est pas l'objectif et personne ne se soucie de minimiser les coûts car les dotations seront toujours présentes et l'État peut et va toujours faire des emprunts dans le cas d'une demande. La maximisation de profit n'existe pas et la minimisation des coûts est utopique. Cette dépendance du pouvoir politique est un véritablement obstacle à la gestion des services publics.

1.2.3.5 Choix de rationalité ou primauté de l'intérêt privé

Sur le plan humain, pour Campbell (2002), les individus sont instrumentalisés et agissent dans une logique utilitaire. Pour Rule, les acteurs essaient de maximiser les récompenses globales (Meadwel, 2002). Boudon, considère la théorie de choix rationnelles comme une branche de l'individualisme. Plus que les autres, Boudon parle aussi d'égoïsme pour parler des choix rationnels (Meadwel, 2002). Dans son premier livre, Smith (1759) traite de sentiment moraux. Il donne la primauté au sentiment qu'à la raison. On n'est pas ici dans le concept de sympathie mais dans le concept de la concurrence (Smith, 1776). Ce n'est pas grâce à la volonté du brasseur, du boulanger ou du boucher que nous devons notre repas mais plus l'intérêt personnel qui les oblige à nous fournir. Arendt parle de l'animal rationnel (Faes, 2015). Les comportements ne sont pas dictés par les sentiments mais par la seule raison. Pour De Mandeville (1714), l'homme est avant tout occupé par son intérêt personnel. Les vices privés servent l'intérêt général. Tous les efforts que nous faisons, nous ne les ferions pas si ça ne servait pas avant tous notre propre intérêt personnel. L'homme travaille dans son intérêt personnel et non dans l'intérêt général. La création d'un bien être pour tous n'est son objectif que si ça sert son intérêt. Aussi, dans un système de parti, servir le parti rapporte plus à l'individu que servir l'intérêt général. Sur le plan politique, pour Meadwel (2002), l'action

politique est manipulée, façonnée, délibérée et orientée. L'action politique est l'expression d'instrumentalisation, d'égoïsme et d'analyse coût -avantage. L'acteur politique cherche à maximiser sa position et minimiser l'opposition.

La théorie des décisions, avec Simon (1957), puis avec « Homo oeconomicus », « l'homme administrative » ou « Homo oeconomicus » ne maîtrise pas tous les paramètres de l'économie. Il ne maximise pas son utilité et n'arrive pas à prendre de décision rationnelle. La rationalité de Simon est une rationalité limitée. C'est une rationalité qui repose sur les limites physiologiques, physiques, humaines de l'homme. L'homme est limité pas ses émotions, perturbé par son environnement, et limité dans ses analyses. Donc il propose et parle d'une rationalité absolue, qui s'oppose à la rationalité limitée. Dans le modèle de la rationalité, c'est avec critères objectives, et avec des outils mathématiques que l'on évalue une décision. Le modèle de rationalité limité de Simon a une approche radicalement différente du modèle de rationalité. Dans la rationalité limitée, le processus se concentre plus sur le processus et le raisonnement qui permettent de prendre une décision.

Pour Simon (1957), l'individu a une connaissance imparfaite, partielle de son environnement. Il introduit la question de la science cognitive à une époque où l'on ne parle pas encore de cette science. L'étude comportementale est un facteur de prise de décision. La cognition humaine est un domaine inexistant et inexploré. Ici les buts sont multiples, hiérarchisables donc en traitant la problématique d'une manière progressive. Donc, ici on ne cherche pas une solution optimale car elle est inexistante mais une solution satisfaisante. On cherche des méthodes pour atteindre les objectifs dans la limite du possible. Ici, Simon (1957) réintroduit une dimension nouvelle dans l'analyse, c'est la dimension cognitive car l'homme qui prend la décision interagit avec son environnement. Donc la partie cognitive joue un rôle important dans son intervention, ses émotions, ses préférences et la perception de l'environnement dans la décision. Le processus de prise de décision dans une organisation. Ils mettent en avant l'idée que ce sont des êtres humains avec leurs propres contraintes à la fois personnelles mais aussi des contraintes organisationnelles qui prennent les décisions pour les organisations (March et Simon, 1958). Les organisations ne prennent pas des décisions. La théorie de la rationalité limitée ne veut pas dire la théorie de l'irrationalité (Gouin et Harguind'eguy, 2009). Un processus de décisions qui repose sur le comportement. Donc la prise de décisions est à la fois humaine et organisationnelle. Une prise de décision peut être parfaitement rationnelle mais malheureusement inefficace. Donc on peut résumer le modèle de rationalité limitée à l'accent mis sur la prise de décision sur le résultat en elle-même, la

capacité cognitive et la structure de l'environnement et le rejet de l'option optimale et mise ne place de la satisfaction.

Par contre, la rationalité absolue repose sur une procédures, des enchaînements des décisions, qui limitent les erreurs. Encore dans la théorie de décisions, on peut citer Cyert et March (1963). Ils parlent des comportements dans la firme. Ils décrivent l'entreprise comme des processus dynamiques et continues. Les groupes des individus composants l'entreprise ont des objectifs de de demande disparate. Donc dans l'entreprises se lancent dans des négociations et des coalitions naissent. L'objectif dans ce système n'est pas la prise de décisions rationnelles, mais le meilleur des compromis pour le groupe. C'est exactement un compris que l'on cherche dans des négociations des acteurs publiques (Etat, administration, syndications, corporation).

1.2.4 Le marchandage politique est-il pour l'intérêt général ?

1.2.4.1 La présence des intérêts de groupes et des parties

Dans le cas des organisations publiques, il y a plusieurs institutions qui interviennent dans les objectifs à atteindre et qui agissent ainsi à travers les processus des décisions. Il y a aussi des multitudes des groupes externes qui gravitent autour et qui agissent pour que l'action publique soit orientée vers leur intérêt privé et la satisfaction de leur demande comme l'affirme Allison (1983). Généralement, les groupes externes sont mieux organisés et efficaces. Ils arrivent à influencer la démarche politique et contraignent largement l'action publique. L'ouverture d'une organisation publique dans un environnement la met sous l'influence des acteurs. Les analyses indépendantes et les autorités de tutelle auront des conclusions très différentes sur la méthode et les outils de travail pour atteindre les objectifs fixés. Même si on trouve le consensus sur les objectifs à atteindre, les moyens pour les atteindre laissent une marge à chacun. Ainsi dans le processus politique, les objectifs à atteindre ne sont pas stables, ils sont ici des négociations des parties politiques. Donc on doit inclure les intérêts des groupes et des parties et chercher un objectif commun à atteindre. Ce genre de stratégies devient ainsi fragile car il est la résultante de négociations. Donc s'il y a une modification de la revendication d'un groupe ou qu'apparaisse de nouveaux acteurs, on est obligé de renégocier pour trouver un nouvel objectif commun. C'est toujours la négociation en permanence. Les marchandages politiques continuent et les objectifs à atteindre deviennent flous et invisibles.

1.2.4.2 Marchandage entre l'homme politique et l'électeur

Le vote est un marché politique où il y a les vendeurs et les acheteurs des votes. Les électeurs vendent leur vote et l'homme politique est acheteur du vote. Donc il prend en compte les préférences personnelles de ses électeurs. Aussi on a des groupes de pressions. Ils sont les mieux organisés. Avec les associations, ils ont des objectifs spécifiques et veulent les atteindre. Ils utilisent tous types de moyens légaux ou illégaux pour faire gagner leurs projets. Ils s'appuient sur des pouvoirs financiers (financement des campagnes électorales). Ils utilisent la presse écrite, la radio, la télévision, font du lobbying parlementaire ou des pressions sur les élus ou les fonctionnaires. La problématique qui se pose est : est-ce que le marché politique est-il un marché monopolistique ou concurrentiel ? c'est un marché non concurrentiel, car la personne qui se présente est le représentant d'un parti politique, d'une association, ou d'un syndicat. Il est là pour défendre les intérêts catégoriels. N'importe qui ne peut pas se présenter à des élections car il y a une mise en place des barrières électorales (financements élevés, signatures des élus, barrières bancaires, etc). Sommes-nous libres de nos choix, corruption ou trafic d'influence politiques ?

1.2.4.3 Marchandage entre l'homme politique et le bureaucrate

Selon la théorie du choix public, les bureaucrates constituent une force à part. À côté de l'homme politique, des électeurs, on trouve les bureaucrates qui agissent dans leur propre intérêt et non dans celui de l'organisation ou dans le cas de l'intérêt général. Les hommes politiques se servent du parti politique et les bureaucrates se servent de l'organisation pour atteindre leurs propres objectifs de façon rationnelle. L'intérêt de l'homme politique est la réélection et l'intérêt de bureaucrate est la maximisation de son budget. Donc, il y a aussi un cas de marchandage entre l'homme politique élu et le bureaucrate. Un exemple, un Ministère fait le choix stratégique car il a le monopole de la décision. Il n'y a pas de concurrence. Le Ministère est monopolistique on peut arriver à des décisions qui ne servent pas l'intérêt général mais plutôt l'intérêt d'un ministre. L'homme élu a le pouvoir de distribuer les ressources mais ne connaît pas les besoins réels de la société. Le bureaucrate détient des informations sur les besoins réels mais n'a pas le pouvoir d'accorder des ressources. Donc on rentre dans un jeu réciproque d'échanges, de négociations et marchandage.

1.2.4.4 Les paradigmes des mobilisations des ressources

Nous sommes toujours ici dans le modèle de rationalité des acteurs. Ce courant sociologique s'interroge sur la mobilisation des ressources par les acteurs pour atteindre leurs buts. Avec le paradigme de la mobilisation des ressources, les mouvements sociaux deviennent des mouvements stratégiques. Nous étudions trois auteurs sur la question la sociologie collective.

Avec McCarthy et Zald (1977), l'organisation prend une place centrale. Ici nous sommes plus dans la thèse de l'organisation professionnelle. L'organisation joue un rôle primordial car il structure le groupe, de son unité et de son rassemblement pour mobiliser les ressources. Comment se déclenche la mobilisation d'un groupe. A l'origine, on trouve le mécontent. Ils sont à l'origine des mobilisations. Ces mécontentements peuvent être manipulés par les organisations, la dynamique sociaux est donc une construction des rapports des forces. Le groupe est un construit sociaux et non une donnée. Ces unités sociales sont durables et avec de buts communs. Ils arrivent à transformer les attentes en revendications et mettent en place des stratégies efficaces d'organisations

Avec Oberschall (1973), le modèle d'organisation est avant tout politique. Il étudie le processus de passage à l'action. L'auteur se questionne, de façon centrale, sur les phénomènes des contrôles sociaux. Les choix individuels ne sont pas significatifs. L'intégration à un groupe conditionne les mouvements sociaux. Il y a un mouvement social où il existe une organisation sociale. Un mouvement social repose sur l'existence d'objectifs communs et un lien entre protestataires. Ce dernier se distingue aussi par le fait qu'ils n'ont aucun lien avec l'Etat. Avec Tilly (1984), on est toujours dans la logique de contestation politique. Les mouvements sociaux est un art de défendre les intérêts collectifs. Ici nous sommes dans le cas des mouvements revendicatifs, des contestations. Nous sommes dans le cas de conflit politique de la société civile. C'est pourquoi avec Tilly (1984) on parle du concept de répertoire d'action collective. Le répertoire d'action consiste à énumérer tous les éléments que les acteurs vont utiliser pour atteindre leurs objectifs. En conclusion, ils construisent le cadre théorique autour deux axes : Horizontal et vertical.

Le concept est dit horizontal quand les groupes ont des rapports sociaux puissants mais faiblement organisés. L'intégration du groupe dans la société traditionnelle est

manifestée dans le village par la solidarité du clan, de la tribu, etc. Cette solidarité est naturelle, dû à un héritage automatique et non écrit. Cette solidarité est une sorte de convention orale entre les groupes d'une même société. Dans les sociétés civilisées, aujourd'hui on parle plus d'association, de groupe d'intérêt civique, économique, ou de groupe religieux. Le concept est dit vertical quand les groupes sociaux coexistent de manière pacifique, avec un pouvoir segmenté et central. Les groupes ont des rapports très limités entre eux. Les acteurs aussi peuvent choisir librement leurs représentations (associations, groupes de pressions, groupes de défenses, etc.).

1.2.4.5 Les stratégies adaptatives

Ainsi, comme le dit Mintzberg (1973), les stratégies politiques des secteurs publics sont des stratégies adaptatives, elles s'adaptent au moment et aux acteurs. On trouve ici le problème de l'organisation publique, qui s'oppose à la planification stratégique de la firme, caractérisée par des objectifs clairs et qui s'appuie sur des moyens cohérents. La coalition trouvée dans le secteur public doit être une coalition solide à la fois au moment de la formulation des politiques publiques mais aussi au moment de sa mise en œuvre. Il arrive souvent qu'une coalition soit trouvée dans la phase initiale c'est-à-dire la phase de formulation et qui s'écroule au moment critique c'est-à-dire au moment de la mise en œuvre. L'écroulement est le fait que les coalitions hétéroclites ne parviennent pas à s'entendre sur un point précis où auraient une lecture différente sur le programme politique adopté. Le problème reste donc entier, le management du secteur public est un management de court terme, reposant sur les intérêts des groupes. L'objectif initial est complètement changeant, donc les nouveaux objectifs sont tout simplement le maintien d'un consensus commun pour la gouvernance. Ce consensus repose sur l'acceptation des intérêts des groupes et non les intérêts optimaux publics.

Ainsi, à travers ce marchandage, on se repose la question sur la puissance de l'Etat à conserver l'intérêt général. La théorie des choix publics dans l'analyse économique nous permet d'avoir un nouveau regard sur l'Etat. Avant la théorie économique attribuait à l'Etat un rôle central pour mettre en place les politiques économiques et les intérêts généraux. Cette analyse de la puissance de l'Etat est mise en cause par Condorcet et par Buchanan². Ils

² James Buchanan (prix Nobel d'économie en 1986). Economiste Américain, prix Nobel d'Economie en 1986. Il a obtenu le prix Nobel pour la théorie de choix public. Une théorie qui met en avant les

remettent en cause la puissance parfaite et infaillible de l'Etat. Car comme tous êtres humains, les auteurs constatent que le gouvernement et les administrations subissent des pressions et des incitations. Ceux qui réduisent fortement l'intérêt général et l'Etat peut produire ainsi des résultats inefficaces et insuffisants.

1.2.5 Le marché politique, un marché non concurrentiel

1.2.5.1 Le monopole public

Le grand paradigme réside dans le fait que l'organisation publique échappe au concept classique de positionnement stratégique (intégration, diversification, etc.). Elle échappe aussi au modèle de croissance stratégique (croissance interne, ou externe) (Ansoff, 1965). Dans le monde très concurrentiel, chaque entité essaie de trouver un meilleur comportement stratégique. La concurrence crée des éléments de motivation et une veille technologique permanente. Cette dynamique concurrentielle est inexistante dans le secteur public. Cette approche de contingence est le résultat de la pression exercée sur le marché technologique. Et selon Porter (1982), c'est le modèle du marché qui fixe le cap du développement public. « Les règles du jeu concurrentiel et les stratégies auxquelles la firme a la possibilité de recourir ». Or l'organisation publique est en situation du monopole. La production des biens de services publics, les procédures des dotations budgétaires s'exercent exclusivement sur le plan politique. Cette procédure des dotations budgétaires fait appel à des manœuvres et des compromis politiques. L'objectif n'est plus de trouver une solution optimale mais de trouver une solution qui satisfasse la majorité. On n'est plus dans un objectif managérial mais dans un objectif politique. L'objet politique est plus souvent d'augmenter les dotations budgétaires pour la fonction investissement et la fonction de fonctionnement.

insuffisance, défaillance et les dysfonctionnements du comportement de l'Etat. L'analyse repose sur les agents qui organisent l'intervention publique et donc les dysfonctionnements de ces agents

1.2.5.2 La satisfaction des électeurs

La recherche de la performance est un vocable peu utilisé, voire inexistant dans le l'économie publique. Car cette notion fait appel à celle des concurrences donc à une compétition des uns avec les autres. Comment évaluer la notion de performance publique ? Quel outil doit être mis en œuvre pour mesurer la performance ? Et si on trouve un outil commun, faut-il encore que le politique trouve un intérêt pour cet outil. La réélection politique n'est nullement fonction du critère de la performance mais elle est fonction de la satisfaction des électeurs. Dans le privé, l'objectif est de diminuer les charges et d'augmenter les produits pour faire un bénéfice. Dans le public, l'objectif est de liquider toutes les dotations budgétaires, au risque potentiel de les perdre l'année suivante. Même si L'État ne peut pas être en faillite, il peut être sanctionné par le marché et il est devient très intéressant de voir les risques qui peuvent peser sur l'État.

1.2.6 Les risques du secteur public maîtrisés avec une procédure budgétaire

L'État par la gestion unique des deniers publics prend des risques énormes sur le marché financier. Mais l'État n'est pas une entreprise, et le risque de la défaillance théorique est existant et nul. L'État ne déposera jamais un bilan. Or les risques d'une puissance publique sont inhérents à ses activités de services publics et elle doit gérer les risques suivants :

1.2.6.1 Les risques des crédits

Les pays en voie de développement dépendent beaucoup de l'aide internationale. Cette aide est intégrée dans le projection budgétaire. Et si cette aide n'est pas honorée par les partenaires internationaux, elle a pour conséquences de déstabiliser les projections budgétaires. Ces États intègrent des aides directes ou indirectes dans la définition du budget. Même si ces aides sont promises, elles restent au moment de la définition encore que des promesses et la marque d'une grande incertitude. On ne peut boucler et intégrer ces éléments de crédit qu'avec une certaine précaution et une analyse financière approfondie. C'est un élément qui échappe complètement au Trésor Public.

1.2.6.1.1 L'État emprunteur

L'objectif des emprunts, c'est le financement des investissements publics (équipement, travaux et acquisition des biens durables). L'emprunt n'est pas là pour combler un déficit ou une dette. L'emprunt n'est donc pas un risque mais un investissement sur l'avenir. L'emprunt n'est pas une charge sur le plan social et doit être interprété comme un bénéfice futur. Sur le plan comptable, pour une entreprise donnée, le compte banque (512) est débité (augmentation du compte bancaire). Le compte qui est crédité est le compte des emprunts (164) car la dette est créée avec cet emprunt.

Tableau 4 : Enregistrement comptable d'un emprunt

Compte	Intitulé	Débit	Crédit
512	Banque	X	
164	Emprunt auprès des établissements de crédits		X

Source : PCG, 2017

Mais la grande question qui se pose : Est-ce que cet emprunt est réellement acté dans des projets d'investissements ? Ou sert-il tout simplement de couverture à des possibles corruptions ? A Djibouti, plusieurs projets pour lesquels des lignes de crédit budgétaires ont été ouvertes n'ont jamais lieu alors que les montants des dépenses sont enregistrés et payés. Delà vient le risque de l'emprunt, le risque survient quand l'emprunt est détourné de son objet initial.

On ne peut séparer la question du processus budgétaire si l'on ne maîtrise pas la question du risque budgétaire. Celui-ci vient essentiellement de la dette publique. Depuis 2008, le monde fait face à une crise bancaire et financière majeure, qui a déstabilisé les banques et par crescendo, les institutions locales, voir même les États. Pour sauver les banques, les institutions locales, ou les grands projets d'infrastructures, les États furent obligés d'intervenir (États-Unis, Europe, etc.) mais le pendant de cette intervention publique fut l'augmentation de la dette publique. Donc cette crise bancaire et financière n'a fait que renforcer l'instabilité budgétaire et démontrer la faiblesse du système financier. Les grandes institutions de notation ont alors pu saisir cette occasion pour réévaluer le risque souverain ainsi les banques d'investissement et les agences de notations (Dagong, Fitch Ratings, Moody's et Standard & Poor's) portent un regard différencié sur ces États. Rappelons que Fitch Ratings Ltd est une agence de notation financière internationale, fondée par John Knowles Fitch le 24 décembre 1913 à New York. Moody's a été fondée en 1909 par John Moody et Standard & Poor's

(S&P) est fondée par Henry Poor en 1860. On retrouve aussi une société chinoise, moins connue « Dagong Global Credit Rating » fondée en 1994.

1.2.6.1.2 L'État caution

Sur le plan social, En France l'Etat est dans son rôle. L'Etat, pour corriger les imperfections du marché et pour lutter contre les inégalités sociales devient garant et cautionner. Dans le système français, pour aider les étudiants, par exemple, il y a eu une mise en place de fonds locatifs (le fond de solidarité pour le logement (FSL)). C'est le Ministre de l'Enseignement Supérieur et la Caisse de dépôt et consignations qui supporte les montants des cautions. L'objectif est louable et il permet d'éliminer l'un des obstacles à la poursuite des études. Avec cette caution, les propriétaires des logements ont des garanties absolues et peuvent louer leurs biens à des étudiants qu'ils soient boursiers ou non. C'est un outil qui permet aussi à l'étudiant de se consacrer exclusivement à ses études et de ne plus se soucier de la recherche de garants fortunés.

Plus généralement , les États font de plus en plus face aux risques et aux incertitudes. Ces incertitudes sont liées à l'évolution du rôle du l'État dans la gestion budgétaire. On voit que le rôle de l'État s'élargit. On passe de l'État financier à l'État caution dans ce nouveau modèle, le rôle de l'État ne s'arrête pas à financier uniquement les grands projets mais il se prête aussi comme caution des grands projets d'investissements. Il peut, par exemple, apporter sa caution pour un projet d'investissement privé mais ceci s'accompagne, sur le plan comptable, des risques pour le compte public de l'État (Thobani, 1999). Le cautionnement par l'État des capitaux privés déstabilise profondément le budget de l'État.

Les risques et les tensions sont encore élevés pour les pays en développement et les économies en transition. Toutes ces économies dépendent des financements extérieurs et donc le risque est de plus en plus élevé pour le secteur financier et pour les institutions publiques. Pour Polackova (1999), c'est « l'opacité des structures de propriété », « l'insuffisance de la divulgation de l'information » et « les déficiences de la réglementation et de son application » qui sont la source de ces tensions et de ces risques. Sur le plan budgétaire, nous sommes pleinement dans un mécanisme de gestion qui ne fait que détruire la plate-forme de la bonne gouvernance budgétaire publique. Aussi dans ces pays en développement, souvent les entreprises, dont la caution fût assurée par l'État, se déclarent en faillite. Et l'État est dans l'obligation de rembourser les prêts, ou de renflouer les entreprises en question.

Mécaniquement se pose aussi la question du fond concernant la dette. La valeur du cautionnement doit -elle être intégrée pour évaluer la dette budgétaire d'un pays ? Comment s'assurer que tous les éléments ont été intégrés pour calculer le niveau réel de la dette ? La plupart des obligations sont exclues par le gouvernement dans le processus du calcul de la dette. Pour éviter l'instabilité ou le risque budgétaire, tous les éléments source des risques budgétaires doivent être pris en compte. Dans son analyse, Polackova (1999) nous dit que les « risques budgétaires peuvent être directs ou conditionnels, explicites ou implicites ». Bien que l'engagement direct ne fasse pas l'objet de discussion, l'engagement conditionnel pose un certain nombre de problèmes car les éléments comptables n'intègrent pas celui-ci alors qu'il impacte techniquement le niveau réel de la dette.

Tableau 5 : Tableau synoptique des risques budgétaires

Engagements	Directs (L'obligation existe en tout cas)	Conditionnels (L'obligation n'existe que si un événement précis se produit)
Explicites (Engagements de l'État découlant d'une loi ou attestés par un contrat)	● Emprunts souverains étrangers ou intérieurs (emprunts contractés et titres émis par l'administration centrale) ● Dépenses budgétaires ● Dépenses budgétaires durables ayant force de loi (salaires et pensions des fonctionnaires)	● Garanties publiques des emprunts non souverains, des titres émis par ● Les administrations infranationales et par des entités du secteur public ou privé (banques de développement garanties publiques systématiques des divers types d'emprunts (prêts hypothécaires, prêts-étudiants, prêts à l'agriculture, Prêts aux petites entreprises) ● Garanties du commerce extérieur et du taux de change émises par l'État garanties Publiques des investissements privés ● Régimes d'assurance publics (assurance des dépôts, revenus des caisses de pension privées, assurance des récoltes, assurance contre les inondations, garantie du risque de guerre)
Implicites (Engagement moral de l'État découlant de pressions de l'opinion publique ou de l'action de groupes de pression)	● Pensions publiques futures par opposition aux pensions de la fonction publique, si la loi ne le prescrit pas ● Régimes de sécurité sociale, si la loi ne le prescrit pas ● Financement des futurs soins de santé, si la loi ne le prescrit pas ● Coûts récurrents futurs des	● Défaut d'administrations infranationales ou d'entités publiques ou privées à payer des dettes et obligations non garanties ● Apurement du passif d'entités devant être privatisées ● Faillites bancaires (appui au-delà de la garantie publique) ● Faillite d'une caisse de pension, d'un fonds pour l'emploi ou d'un régime de sécurité sociale non garantis (protection des petits investisseurs) ● Défaut de la banque centrale face à ses obligations

	investissements publics	(Contrats en devises, défense de la monnaie, stabilité de la balance des paiements) ● Renflouements suite à un renversement des flux de capitaux privés ● Restauration de l'environnement, secours aux victimes de catastrophes, financement militaire
--	-------------------------	---

Source : Finances & Développement ,1999

1.2.6.1.3 Réduire les risques budgétaires

Un état d'équilibre budgétaire ne veut pas forcément dire que l'État est prudent sur le plan budgétaire. La maîtrise de la dette ne prouve pas non plus la prudence budgétaire. Pour bien étudier cette problématique du budget, c'est avant tout une question technique. La problématique vient essentiellement des programmes de soutien conditionnel. Ces programmes (arriérés, obligations des institutions garanties, obligations détenues par l'État, etc.) ont un coût implicite et donc l'analyse doit intégrer les coûts implicites de ce subventionnement. Tous ces programmes peuvent coûter des ressources publiques à l'avenir. Pour bien maîtriser les risques, il faut bien étudier les risques budgétaires conditionnels. Quels encours ? Comment identifier et mesurer les risques budgétaires conditionnels ? Quels engagements publics ? Pour quels programmes ? Comment évaluer les engagements non monétaires ? Même si l'engagement est non monétaire, il y a un risque budgétaire conditionnel. Donc un risque de la dette. Tous les éléments budgétaires et extra budgétaires doivent être, alors, identifiés, visibles pour mesurer en avance le coût potentiel engendré. Le système de budgétisation contribue à faire de la discipline budgétaire.

1.2.6.1.4 La prévisibilité du risque budgétaire

La question de prévisibilité est très importante dans la gestion budgétaire. L'État doit-il soutenir financièrement un projet ou doit-il être un garant ? Dans le cas d'un financement direct, on peut évaluer les besoins de financement mais si on devient un garant, quelle logique comptable doit-on suivre ? Sur le plan budgétaire, un financement direct est intégré dans la dette alors que dans les cas où l'État est garant, on ne peut pas intégrer cette garantie dans les

éléments comptables. Et cela pose un grand problème du point de vue de la gestion budgétaire et de la valeur réelle de la dette ? Avant la mise en place des programmes, il est très important de mesurer les risques budgétaires induit par ces programmes, ces projets publics ou privés garantis par l'État. Il ne faut pas perdre de vue l'impact que peut avoir chaque programme sur les budgets de l'État et les risques que le projet fait courir. L'État peut prendre des dispositions pour limiter les risques budgétaires. Elle doit divulguer l'ampleur et les caractéristiques des risques budgétaires conditionnels, diffuser des informations budgétaires et évaluer les activités extra-budgétaires.

C'est à partir de tous ces éléments que le marché financier permet de mesurer les risques pris par l'État. C'est pourquoi le FMI et la banque mondiale suivent de près les risques extra-budgétaires pour un suivi systémique du risque du budget public. Le FMI et la banque mondiale conseillent aux pays de reformer leurs cadres d'analyse institutionnels et économiques et exigent des États un suivi exemplaire concernant les engagements publics conditionnels autant que les programmes des dépenses publiques.

1.2.6.2 Le risque managérial

Aujourd'hui face à la pression budgétaire, on développe de plus en plus le principe de précaution. La dimension risque est de plus en plus intégrée dans la stratégie de développement. Plus généralement, la gestion du risque devient une préoccupation des dirigeants publics. Elle devient un élément incontournable. La gestion du risque devient une aussi une opportunité pour améliorer la gouvernance publique. Nous sommes dans un contexte de plus en plus des réductions de dépenses publiques, dans un contexte d'efficience et d'efficacité, Donc on a besoin de mettre en place des outils pour prévoir, anticiper et proposer la survie et la gestion des risques. Donc la gestion du risque participe à l'optimisation des ressources.

Sur le site Marsh (2010), on trouve différents types des risques (les stratégies et prises de décision, les activités de service public, les processus, les fonctions, les grands projets, la réputation de l'organisation, la protection des biens et des personnes). De plus, sur le site on retrouve également quelques risques stratégiques possibles. Ils sont généralement des risques sur le long terme.

Tableau 6 : Les risques stratégiques d'une collectivité ou d'une organisation publique

Risques	Origines des risques
Risques politiques	Risques liés à l'incapacité de l'organisation à répondre aux engagements pris / atteindre les objectifs politiques fixés
Risques économiques	Risques liés à l'incapacité de l'organisation à répondre à ses engagements financiers (pression budgétaire interne, défaut de couverture d'assurance, changement macroéconomique, etc.)
Risques sociaux	Risques liés aux changements démographiques, urbains ou socio-économiques affectant l'organisation dans la réalisation de sa mission (Forte croissance des entreprises et de la démographie, etc.)
Risques technologiques	Risques liés à l'incapacité de l'organisation à s'adapter au rythme d'évolution ou à utiliser les dernières technologiques, à répondre à une nouvelle demande du fait d'un changement technologique majeur
Risques législatifs	Risques liés aux changements majeurs dans la législation ou les réglementations s'appliquant au champ d'activité de l'organisation (législation sur les conditions de travail, législation pour de la protection des données, législation contre la discrimination, etc.)
Risques environnementaux	Risques liés aux conséquences sur l'environnement de la réalisation des objectifs stratégiques de l'organisation (risques liés à l'efficacité énergétique, la pollution, le recyclage, l'enfouissement des déchets, etc.)
Risques de compétitivité	Risques liés à la compétitivité du service public délivré par l'organisation, en termes de coût et de qualité
Risques liés aux clients/usagers/citoyens	Risques liés à l'incapacité de l'organisation à répondre aux attentes et aux nouveaux besoins de ses clients / usagers / citoyens

Source : Marsh, 2010

La notion de gestion du risque est un concept initialement présent uniquement dans les grands groupes internationaux mais elle apparaît depuis quelques années dans la sphère publique. Et plus particulièrement en matière de risque managérial (Pedini et al., 2011). La notion de la gestion du risque est de plus en plus acceptée dans le secteur public. C'est un concept qui est en phase d'introduction dans les entreprises publiques et les différentes agences de l'État (France, Canada). Bien qu'il n'existe pas encore un modèle unique de la maîtrise du risque, chaque institution ou État essaie de mettre en place des méthodes et des outils d'analyses.

En France, certaines entreprises publiques n'ont pas attendu la LOLF pour prendre en compte la notion du risque. Dans la gestion des hôpitaux, la sécurité civile, la prévention, ou encore la santé ont depuis longtemps intégré ces concepts. La culture de risque fut intégrée dans leur modèle de gestion et parfois dans l'essence même de leur métier, cela leur donne cet avantage d'être pionner dans la manière d'anticiper les risques. En France, l'adoption de la LOLF a permis de mettre en place des outils d'analyses des risques. Avec l'adoption de cette loi, le risque managérial trouve un nouveau territoire et se trouve avec des nouveaux périmètres et des nouvelles agences de l'État (CNRS, Université, Pole emploi, IRA, etc.). Avec la nouvelle loi et le nouveau modèle de gestion naît ainsi le pilotage par le risque.

Le risque comptable fait partie du modèle comptable en France. A travers la LOLF, on parle d'un outil puissant, on parle même de « qualité comptable ». La Cour des Comptes prend cet élément pour faire le rapport et les audits des agences et des structures de l'État. Face à cette notion, les agences ou structures ont développé eux même leurs propres critères d'analyse afin d'anticiper les errances ou défaillances comptables. Ils ont mis en place des dispositifs de contrôle interne et fait une cartographie du risque comptable. La mise en place de contrôle interne budgétaire et comptable a fait naître des outils d'analyse absolue et rigoriste pour une gestion optimale et efficace de l'institution. Ainsi, avec la mise en place de ces outils d'analyses, le risque éventuel est maîtrisé. La gestion des risques est une discipline nouvelle dans le secteur public. Il s'agit pour le manager de construire un ensemble d'outils et de mesurer les risques potentiels d'une structure. Il faut bien identifier le potentiel existant et les événements susceptibles de déséquilibrer l'institution. Le diagnostic du présent permet de situer l'objectif stratégique et ainsi de définir la cartographie des risques. La plus grande difficulté dans cet exercice consiste d'abord à évaluer l'existant, de le détecter, de le mesurer, et éventuellement d'en proposer les correctifs si on estime qu'il est défaillant ou incomplet. Le risque managérial repose ainsi sur la maîtrise du cycle interne. Si l'on est capable de maîtriser le risque interne, on est capable d'affronter le risque externe. Si par contre, on est dans l'impossibilité d'évaluer le risque interne, il est presque impossible d'affronter le risque externe. Si le risque est identifié, c'est un risque qui peut être mesuré. Un risque maîtrisé, c'est un risque calculé, évalué et intégré. C'est un risque mobilisable en avance et dans ce cas, nous avons la possibilité de le solutionner. La maturité de notre analyse de risque fait que le risque prévu est un risque qui ne peut désorganiser le bon fonctionnement de notre institution, il ne peut mettre en danger notre budget et non plus créer des tensions entre les individus qui travaillent dans la structure. A cette notion de risque maîtrisé, on peut opposer le risque subit. Contrairement à la première, le risque subit, on n'est plus dans la phase proactive mais dans la phase réactive. Nous ne sommes plus les décideurs mais plutôt les suiveurs. Nous ne sommes plus leader des risques mais suiveur des risques. Le risque subit peut déstabiliser la structure, compromettre notre budget et met en danger notre objectif stratégique. La maîtrise du risque management est un objectif majeur. Il participe à la performance. Elle permet d'aboutir à une très bonne allocation des ressources et d'atteindre les objectifs stratégiques.

Ainsi la fonction budgétaire est une fonction complexe. Un des éléments de la réussite de la fonction publique passe aussi par la maîtrise et la conception de la gouvernance publique.

1.2.6.3 Les risques du marché

Nous sommes dans un monde incertain et l'un des indicateurs qui reflètent cette incertitude est le taux d'intérêt. Comment maîtriser, négocier ou renégocier les intérêts des emprunts et des dettes sur le marché financier ? Le Trésor Public doit être très attentif surtout après la débâcle financière des localités publiques en France. Pour rappel, nous savons que la plupart des communes françaises avaient fait des emprunts toxiques avec l'entreprise Dexia, un groupe démantelé par le gouvernement français, belge et néerlandais. Mais la gestion exclusive des emprunts pour les collectivités a permis de démontrer la défaillance du système et l'échec d'un modèle. Comment le Trésor Public peut-il résoudre la grande problématique de ce risque ?

1.2.6.4 Les risques opérationnels

Le risque opérationnel est un risque qui vient de l'intérieur. Alors que les deux autres risques venaient de l'extérieur (les risques de crédit et les risques de marché). Ce risque interne est lié à la procédure budgétaire, aux habitudes internes, aux défaillances du personnel et à la faiblesse de gestion du modèle informatique. Comment maîtriser tous ces risques opérationnels ? Ils sont caractérisés par le fait d'être internes, identifiables, quantifiables mais aussi difficilement solvables. Dans un pays dans lequel, nous n'avons pas une culture de gestion, il est très difficile de s'attaquer à des hommes et à des femmes qui en composent la structure même. Le système est la résultante d'un assemblage de groupes, d'hommes et de femmes qui s'arrogent le droit et la règle sur la finance publique. On a du mal à maîtriser la différence entre les deniers publics et le privé. Les risques opérationnels sont les risques journaliers et de courts termes (Marsch, 2010).

Tableau 7 : Les risques opérationnels d'une collectivité ou d'une organisation publique

Risques	Origines des risques
Risques métier	Risques spécifiques au secteur d'activité de l'organisation (risques sanitaires et cliniques dans le secteur de la santé ; risques liés au respect des droits individuels dans le secteur des services d'urgence ; risques liés au bien-être des résidents dans le secteur de l'habitat, etc.)
Risques législatifs	Risques liés au non-respect potentiel de la législation
Risques financiers	Risques liés à des défauts de planification financière, de contrôle financier, d'inadéquation de la couverture assurantielle, ou à une mauvaise gestion des fonds internes
	Risques liés aux atteintes à la santé/ sécurité des

Risques de sécurité / sûreté	biens ou des personnes (incendie ; accident de véhicule ; défaillance des équipements, etc.)
Risques contractuels	Risques liés à l'incapacité des cocontractants à délivrer les produits /services dans les conditions techniques et tarifaires attendues
Risques de réputation	Risques liés à la réputation de l'organisation et la perception par le public de son efficacité et de son bien-fondé
Risques technologiques	Risques liés au dysfonctionnement ou à l'obsolescence d'un équipement technologique (SI ; équipements, etc.)
Risques environnementaux	Risques liés à la pollution et au bruit générés ou à l'efficacité énergétique des opérations en cours de l'organisation

Source : Marsh, 2010

L'objectif du service public est l'intérêt général et donc la proposition d'un service public de meilleure qualité. Comme les risques sont identifiés, on peut proposer des modèles de traitement d'analyse de ces différents risques. Donc la gestion du risque est un outil qui permet d'améliorer les processus de décision et d'optimiser les ressources. Mais entre les principes de précaution qui annule les actions et les principes d'engagements qui s'accompagne des risques, il est très difficile de trouver le juste équilibre ?

Nous venons donc, de situer la question du secteur public et la question des risques publics. C'est pourquoi la question de la gouvernance devient ainsi très importante.

1.3 Quel modèle de gouvernance pour la mise en œuvre des procédures budgétaires ?

La bonne gouvernance joue un rôle déterminant dans le développement économique et social des États. D'ailleurs, la gestion des ressources publiques et la mise en œuvre des politiques ont comme objectifs l'amélioration des institutions publiques et la fourniture des prestations de base aux usagers. L'appréciation de celle-ci, bonne ou mauvaise, fait l'objet de débat, en particulier dans les pays en voie de développement, où le rôle des finances publiques dans le développement est central. En effet, les finances publiques représentent l'instrument le plus important dont dispose un gouvernement pour la réalisation de leur objectif public (PNUD, 2008). Le processus de la bonne gouvernance est un processus politique qui tente de neutraliser, notamment, les pratiques abusives de la corruption, si fréquente dans les pays en voie de développement. Elle permet une gestion de la finance publique, transparente et responsable. Notons que la transparence est un objectif majeur surtout dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) (ONU, 2015).

1.3.1 Définition de la gouvernance

L'étude de la gouvernance est particulièrement intéressante dans les pays en voie de développement, compte tenu du défi qu'elle représente. Prenons l'exemple des pays Africains, une gestion saine et durable pose le fondement de leur développement, ou pourraient naître des économies efficaces, durables et dynamiques. Il n'y pas un consensus concernant la définition de la gouvernance publique. Mais tous tendent à faire dire que l'objectif est de défendre les intérêts généraux des organisations émettrices (Fabre et al., 2007). Nous résumons ainsi dans ce tableau les différentes définitions données par les organismes internationaux concernant la gouvernance publique. La gouvernance publique repose sur une interrogation du pouvoir et des nouvelles formes de la gestion publique. Pour Callens (2009), la gouvernance est définie ainsi : « elle désigne les règles, processus et comportements qui influencent l'exercice des pouvoirs et affectent l'intégration, la responsabilité et la cohérence d'une organisation et des "parties prenantes " ». Les nouvelles gestions reposent sur des vocables de transparence et des obligations de résultats. Ainsi, la gouvernance ne s'arrête pas simplement au gouvernement. Tous les participants peuvent influencer positivement la gestion publique. Elle désigne donc la participation et l'interaction entre le gouvernement et le citoyen. L'avantage de la bonne gouvernance publique repose sur le pouvoir de distribution des richesses, les principes de solidarité nationale et ceux de diversification des risques majeurs (santé, catastrophe, etc). Elle est, aussi, connue pour ses inconvénients à savoir son incompetence technique, ses difficultés d'adaptations aux changements, ses lourdeurs administratives et réglementaires et la complexité des procédures, ainsi que pour la corruption (Godard et al., 2002) du secteur public et du marché monopolistique. L'objectif étant de satisfaire la demande des citoyens et d'employer efficacement les ressources de la nation. La compréhension de la notion de gouvernance publique nous incite à explorer ce nouveau modèle du gouvernement qui repose sur une rationalité politique avec la question de la nature de l'intervention de l'État.

Le terme de la gouvernance est apparu dans le monde politique avec l'avènement du gouvernement conservateur britannique Thatcher en 1980. Auparavant, on utilisait le terme de gouvernement dans la gestion des affaires publiques. On parlait du principe que la gouvernance publique telle qu'appliquée encore à cet époque en Grande Bretagne était inefficace et coûteuse.

Tableau 8: Les définitions de la gouvernance publique

1. Selon la Banque Mondiale

La gouvernance comporte des traditions et des institutions par lesquelles l'autorité dans un pays est exercée. Cela inclut le processus par lequel les gouvernements sont choisis, contrôlés et remplacés, la capacité du gouvernement à élaborer et à appliquer d'une façon efficace des politiques saines et le respect des citoyens et de l'État pour les institutions régissant les interactions économiques et sociales entre eux.

2. Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement

La gouvernance est l'exercice d'une autorité publique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle repose sur les mécanismes, processus et institutions complexes par le biais desquels les citoyens et les parties prenantes articulent leurs intérêts, aplanissent leurs différences et exercent leurs obligations et leurs droits reconnus par la loi. La gouvernance englobe mais aussi transcende, le gouvernement ; elle s'applique à tous les acteurs concernés, y compris le secteur privé et les organisations de la société civile.

3. Selon l'Organisation de Coopération et Développement Économique

La gouvernance est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance est une notion objective qui comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends.

4. Selon la Commission Européenne

La gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. En dépit de son caractère large et ouvert, la gouvernance est un élément clé des politiques et des réformes en faveur de la réduction de la pauvreté, de la démocratisation et de la sécurité mondiale.

5. Selon le Fond Monétaire International

La gouvernance est une notion vaste qui couvre tous les aspects de la conduite des affaires publiques, y compris les politiques économiques et le cadre réglementaire.

Source : Site web des organisations

Sa politique se base sur deux volets : à la fois sur la centralisation du pouvoir et sur la privatisation des services publics. C'est pour répondre à la modernisation du service public et aux nouvelles exigences qu'il y a eu des tentatives et des études expérimentales de réformes. Il y a la modernisation de service public avec le « Planning Programming Budgeting System » (PPBS) aux États-Unis. En France, dès le début, c'est à travers la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) que l'on parle de la nouvelle gouvernance. La notion de gouvernance s'accompagne forcément de la notion de modernisation et donc des nouveaux vocables d'efficacité et d'efficience de l'action publique. Ces deux notions (efficacité et efficience) sont très voisines et prêtent souvent à confusions. La notion d'efficacité est la mesure entre les résultats atteints et les résultats attendus ou fixés. On peut définir la notion d'efficience comme il suit : « Si deux solutions ont un coût identique, le critère d'efficience commande de choisir celle qui permet de réaliser au mieux les objectifs poursuivis ; si deux solutions aboutissent au même résultat, il faut choisir la moins coûteuse » (Simon, 1947).

1.3.2 Les concepts de la bonne gouvernance publique

A travers les différentes définitions, on peut dire que le concept de la bonne gouvernance repose sur les grands principes de la transparence, de la déontologie, de l'éthique, de la responsabilité, de la prédictibilité et de la participation. Nous revenons, ici, sur chacun de ces principes :

1.3.2.1 La transparence

La transparence est un exercice pédagogique très difficile. C'est une démarche qui sert à expliquer les projets politiques et la conduite gouvernementale. La transparence est un indicateur de la gouvernance démocratique. Elle peut ouvrir un débat contradictoire, et trouver à travers ces débats, les meilleurs résultats pour qu'une organisation publique soit optimale. La relation entre la bonne gouvernance et le décollage économique est de plus en plus reconnue. La transparence, c'est le degré d'ouverture des intentions et de la mise en œuvre d'une politique économique. Cette notion se traduit sur le plan politique dans un document opérationnel. « La transparence budgétaire se définit comme le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des

informations budgétaires. » (OCDE, 2001). La politique de transparence a des effets très important sur le marché financier. Plus la politique budgétaire d'un pays est transparente, plus les prêteurs (bailleurs, créanciers) sont confiants et donc le taux d'emprunt peut diminuer. La diminution du taux d'emprunt peut s'accompagner d'une baisse de coût de l'emprunt. Sur le plan national, elle permet de donner une très grande crédibilité aux actions de l'État. Dans la plupart des pays en développement, la culture de la confidentialité prévalait jusqu'à 1990. Après l'impact des études académiques, qui ont démontré les rôles positifs des sociétés civiles, le FMI a changé de doctrine et a commencé à faire des recommandations aux États. Il a incité les États à communiquer sur leur situation financière, comptable et budgétaire. Comment peut-on parler de la croissance et de la réduction de la pauvreté en excluant les principaux pays concernés ? Le virage de la transparence introduit le développement de la déontologie dans le service public et la moralisation (éthique et responsabilité) de la vie publique complète la politique de transparence.

1.3.2.2 L'éthique

Depuis quelques années, sur le plan privé, nous sommes face à des scandales aux retentissements internationaux importants tels que Vivendi (2000), Parmalat (2003) ou encore Nortel, Enron, Worldcom. C'est dû à la grande faillite des sociétés mondialisées malgré les procédures comptables et budgétées existantes au sein de ces organisations. Il semblerait ainsi que les contrôles mis en place ne soit pas suffisants pour prendre des décisions et éviter de comportements déviants. La loi et les codes ne peuvent prévenir les comportements et les éventuelles déviations. L'éthique réintègre la notion de la responsabilité (Legault, 1999). L'éthique devient un mécanisme de gouvernance dans le processus décisionnel. L'éthique est un mécanisme auto régulateur des comportements (Boisvert et al., 2003). Il agit comme un mécanisme de conseil et de gouvernance. L'éthique contrairement aux lois et codes élaborés après les crises permet une autorégulation des comportements et prévient la survenance des comportements déviants. L'éthique n'a pas le monopole de l'autorégulation. Aussi la déontologie, le droit, les mœurs et la morale sont tous des modes de régulation des comportements humains. La morale fait intervenir des principes et des normes. L'éthique repose sur l'identification des valeurs (Robillard, 2014). C'est la valeur que l'agent met en avant et qui permet de prendre une décision. Deux théories s'affrontent : La théorie de l'agence et la théorie des parties prenantes.

La théorie de la partie prenante invite les gestionnaires à intégrer les intérêts des parties prenantes dans l'entreprise et non pas seulement les intérêts des actionnaires (Freeman, 1984). Lors de la prise de décisions, il faut prendre en compte les intérêts de toutes les parties prenantes et à chaque niveau. Elle demande l'intégration de l'éthique dans la prise de décision, donc l'intégration de l'éthique par le biais d'une réflexion sur les conséquences (externalités) liées à l'actions. Quelles conséquences des décisions managériels sur eux même et sur autrui. Legault (1999) pousse l'analyse plus loin, en admettant qu'il peut y avoir des conséquences positives ou négatives d'une décision managériale sur l'environnement. Ici les calculs et le modèle mathématique pour la prise de décision ne sont pas suffisants. Il faut intégrer l'intérêt de plus d'une partie, intégrer la sagesse, les jugements et la réflexion.

A travers la théorie de l'agence, on apprend que les actionnaires assument à eux seuls les risques résiduels donc l'entreprise devrait donc gérer prioritairement leurs intérêts or l'entreprise est comme un nœud de relations et non de contrats entre des groupes avec des intérêts différents (Freeman et al., 2010). Avec la théorie de l'économie industrielle, et plus spécialement la théorie de l'agence, nous avons une lecture très spéciale de l'organisation dans le système économique. Elle essaye de répondre aux comportements déviants. Les actionnaires mettent en place des mécanismes de gouvernance qui limitent les pouvoirs discrétionnaires des dirigeants. Cette théorie a pour objectif de mettre en avant les intérêts divergents qui coexistent au sein de l'entreprise entre les différents intervenants, ouvriers, dirigeants, et actionnaires. Même si chacun veut maximiser son utilité (Jensen et Meckling, 1994), leur intérêt peut diverger. Par exemple le dirigeant agit-il nécessairement dans l'intérêt de ses mandats ? A l'origine de ce problème se trouve la question de l'asymétrie de l'information et de la divergence d'intérêts entre les parties. Donc face à cette problématique, l'information détenue par l'agent et le principal n'est pas la même. Le principal engage l'agent. Il lui délègue un certain pouvoir de décisions. Donc face à la divergence d'intérêt, l'introduction de l'éthique devient un élément central dans les comportements à la fois des actionnaires et des dirigeants.

Dans la gouvernance publique comme privée, l'éthique prend de plus en plus de valeur. Elle correspond à des règles non écrites qui permettent de vivre correctement dans la société humaine. Ces règles ne sont pas nécessairement codifiées mais on peut néanmoins parler des codifications orales, non écrites.

1.3.2.3 La déontologie

L'exercice de la fonction publique comporte une dimension déontologique. Elle définit les corpus et les règles. Le non-respect de ce corpus peut être un élément de sanction. L'échelle des sanctions est multiple et variée et dépend du degré et de la fréquence des fautes commises. Certains États l'ont intégré dans leur processus budgétaire avec des nouvelles responsabilités sociales et environnementales (exemple : France).

1.3.2.4 La responsabilité

La gestion des finances publiques correspond à la définition du cadre juridique et institutionnel. La répartition des fonctions et des rôles est clairement définie dans le cadre de l'activité publique. Plus les éléments sont précis, plus on est responsabilisé. Si le cadre et le contour des missions sont flous, la responsabilité le sera aussi. L'exécutif doit rendre des comptes aux citoyens et au Parlement sur la pratique budgétaire.

1.3.2.5 La prédictibilité

Les projections économiques et budgétaires sont très importantes. Ces projections doivent reposer sur le plan juridique par l'existence des législations et des réglementations. Sur le plan économique, les prévisions doivent se baser sur des prévisions macroéconomiques et sur un horizon temporel de moyen et de long terme selon le FMI. Ces projections doivent être actualisées en fonction des éléments du marché (taux d'intérêt, prélèvement, aide au développement, crise, chocs, etc.).

1.3.2.6 La participation

C'est un concept nouveau et inexistant dans les pays en voie de développement. C'est par la participation des citoyens que l'on mesurera les préoccupations fiscales et les besoins de la population. A travers ce prisme citoyen, l'État oriente les besoins budgétaires dans tel ou tel domaine en fonction des priorités économiques. Les citoyens peuvent influencer les institutions politiques dans les sens où elles doivent servir leurs intérêts. C'est une revendication de droit. S'ils n'expriment pas leurs besoins, ils ne revendiquent pas leur droit, on les exprimera, alors, à leur place et pas forcément dans leur sens. Avec la participation, ils

deviennent des citoyens ordinaires, acteurs de leur développement et de la bonne gestion des finances publiques.

1.3.3 De la gouvernance à la gouvernamentalité

1.3.3.1 *L'État traditionnel*

Pour Weber (1971) « l'État est une entreprise politique à caractère institutionnel dont la direction administrative revendique avec succès dans l'application de ses règlements le monopole de la contrainte physique légitime sur un territoire donné ». L'armée est du ressort de l'État. C'est un corps unique qui répond uniquement à l'État afin de faire respecter l'ordre et la justice. Weber (1971) parle du monopôle de l'État en ce qui concerne l'impôt, en effet seul, l'État peut collecter l'impôt (Weber, 1919). Dans la seconde moitié du XXe siècle, après des années de guerre, apparaît une nouvelle période propice à la reconstruction de l'Europe. On parle ainsi de la période des trente glorieuses qui a permis à l'État d'être au centre du développement. Cette époque est connue pour sa croissance économique fulgurante et la recherche d'une plus grande sécurité ainsi que du bien-être collectif. Elle est aussi marquée par des dépenses sociales ainsi que par des grands investissements financés par l'État. C'est que l'on appelle l'État providence.

1.3.3.2 *La gouvernamentalité*

Le philosophe Foucault (1978) a donné une nouvelle orientation à la définition de l'État. Jusque-là cantonné dans la définition sur sa nature et sa légitimité, Foucault (1978) centre l'État au cœur de sa réflexion, et plus particulièrement sur ses pratiques. Il parle ainsi de la gouvernamentalité. Elle correspond à l'expression et à l'exercice du pouvoir (Judith, 2002). Pour Foucault (1978) le rôle de l'État a complètement évolué et ne peut être réduit au caractère unique de l'État gendarme comme théorisé au XIXe siècle. Foucault (1978) constate une rupture majeure dans l'interprétation de l'État où du moins dans son interprétation entre la fin de XVIe siècle et le début du XVIIe siècle. Vers la fin de XVIe siècle on est encore dans les principes de l'art de la gouvernance. Le gouvernement repose sur des principes moraux à savoir la sagesse, la justice et le respect de l'ordre divin. Cet ordre évolue vers un art de gouverner. Cette nouvelle ère de gouverner repose sur la rationalité et ainsi il parle de « gouvernamentalité » rationnelle de l'État. Pour Foucault (1978), la gouvernamentalité ne

s'exprime plus à travers la guerre, la puissance ou le prélèvement fiscale. Il ne s'agit plus de conquérir mais de produire, de susciter une nouvelle dynamique organisationnelle en intégrant la population, afin de développer ses propres propriétés intellectuelles à travers des procédures techniques et une instrumentation. Elle repose aussi sur la mise en valeur de sa richesse issue de son activité productive. C'est la transformation totale de l'exercice du pouvoir et de l'analyse de l'économie politique. La gouvernementalité est le brassage entre le gouvernement et la gouvernance. La gouvernance se trouve être à l'origine de la gouvernementalité. L'évolution de l'économie, l'évolution sociétale, sociale et environnementale sont à l'origine du glissement de ce paradigme. La gouvernementalité crée un axe de rapprochement entre la sphère publique et la sphère privée.

La gouvernementalité nous démontre une nouvelle facette de l'État moderne ainsi que les limites de la gouvernance publique traditionnelle. C'est pourquoi elle introduit de nouveaux langages publics. On parle des notions de pertinence, d'efficacité, d'efficience ainsi que de gouvernance publique. On passe ainsi du gouvernement à la gouvernance. On note la naissance de nouveaux concepts tels le « New public management » afin de répondre à ces défis modernes. C'est toujours dans la même logique qu'on a vu ici et ailleurs, la naissance de la RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires) en France et du PPBS (Planning Programming Budget System) au États - Unis.

1.3.4 L'évaluation de la gouvernance publique

L'évaluation de la gouvernance n'est pas définie de la même manière par les organisations ou par les institutions internationales. C'est à travers la gouvernance que les institutions internationales se donnent le premier cadre d'analyse sur un pays donné (Fabre et al., 2007). L'évaluation de la gouvernance est une référence pour les investisseurs. La qualité d'information est nécessaire. C'est une marque de stabilité politique pour les marchés financiers et les investisseurs mondiaux. Les critères d'évaluation sont nombreux mais plus couramment les éléments qui reviennent sont : l'État de droit, l'exigence de la transparence, un système décentralisé dans la prise de décision, une gestion efficace des services publics, la lutte contre la corruption. En résumé ici les indicateurs proposés par la banque mondiale, l'OCDE et les Nations Unies. Ainsi Kaufmann and al. (2010) de la banque mondiale mettent en valeur six indicateurs pour évaluer la bonne gouvernance. Pour l'OCDE (OCDE, 1995), la notion de gouvernance tourne autour de l'existence d'un État de droit, de la gestion du secteur

public, du contrôle de la corruption et de la diminution des dépenses militaires. Tandis que pour les Nations unies (UNDP, 1997), il existe un nombre d'indicateurs plus important. Elles en proposent neuf «la participation des citoyens, la primauté du droit, la transparence, la satisfaction des citoyens, la concordance des intérêts, l'égalité surtout pour les opportunités, l'efficacité, l'existence d'un système de punition et de comptabilité et la vision stratégique pour favoriser la croissance de la société. ».

Tableau 9: Les six indicateurs de la gouvernance

1. L'expression et la responsabilisation (Voice and Accountability – VA)

Cet indicateur inclut la liberté individuelle et la liberté de la presse. Il mesure la liberté des citoyens dans le choix de leur gouvernement, et la liberté d'exprimer et de se relier, ainsi que le degré de la transparence.

2. La stabilité politique et la violence (Political Stability and absence of violence – PS)

Cet indicateur mesure la possibilité d'un gouvernement d'être endommagé par la violence. Il embrasse des critères différents mis par la Banque Mondiale telle que les protestations violentes, les conflits armés, les troubles sociaux, et les tensions internationales.

3. L'efficacité du gouvernement (Government Effectiveness – GE)

Cette dimension englobe la qualité des processus d'élaboration des politiques et de leur application. Aussi, elle évalue la qualité des services publics offerts aux citoyens et la liberté de l'administration à faire des interventions politiques.

4. La qualité de la réglementation (Regulatory Quality – RQ)

La qualité de la réglementation évalue l'ampleur de la relation entre le développement du secteur privé et les politiques gouvernementales. D'après la Banque Mondiale, c'est la capacité du gouvernement à formuler et rendre effectif des politiques saines et des règlements qui permis et encourage le développement du secteur privé.

5. La primauté du droit (Rule of Law – RL)

Cet indicateur, appelé aussi État de droit, mesure le degré de la confiance donné aux tribunaux et aux autorités de surveillance et de protection, aussi bien que le degré de mise en application des règlements. La primauté du droit signifie que tous les personnes sont au-dessous du droit, et elle organise les relations entre les citoyens, entre les citoyens et l'État et entre les institutions gouvernementales.

6. La lutte contre la corruption (Control of Corruption – CC)

Cet indicateur mesure l'ampleur à laquelle les fonctionnaires publics sont impliqués dans des actions corrompues et malhonnêtes comme les pots-de-vin. Il mesure aussi le degré d'intervention et d'influence du secteur privé sur l'administration publique.

Source: Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2010

Le rôle de l'État moderne est spécifique à travers la notion de gouvernementalité. On peut dire que la définition de la gouvernance varie et qu'il n'y a pas d'indicateur unique et figé pour définir la bonne gouvernance publique. Elle n'est pas une fin en soi mais plutôt une approche déontologique, une pratique pour permettre, dans le cas du service public, d'atteindre les objectifs suivis. Elle nous permet de mettre en place un processus de décision collective dans le cadre d'une consultation et non d'une autorité.

1.3.5 L'introduction des concepts managériaux dans la gouvernance publique ?

Qu'il soit public ou privé, l'exercice de la gouvernance est sensible. Aujourd'hui, on prend en considération aussi le capital humain (managérial) et le capital technique. Qu'il soit interne ou venant de l'extérieur d'institution politique ou de l'entreprise, ce dernier doit avoir à la fois des compétences industrielles et managériales.

Dans un contexte donné, le manager, ou le gestionnaire sera recruté en fonction de ses capacités techniques ou managériales. On part du principe qu'il doit maîtriser l'ensemble des procédures, c'est-à-dire de la conception à la fabrication (Guthrie et Datta, 1998). Mais il est aussi admis que la fonction managériale et la fonction technique sont deux fonctions dissociées. Le manager n'a pas forcément besoin d'avoir une maîtrise des techniques et de la technologie de l'entreprise. Il doit plutôt se baser sur les fonctions financières et sur sa capacité à faire travailler l'ensemble des forces de l'entreprise. Ces qualités de management sont nécessaires afin de faire travailler, dans la fonction publique, des institutions aussi différentes les unes que les autres (administration publique, assemblée nationale). Donc ici le plus important n'est pas les compétences techniques mais les capacités humaines (Murphy et Zbojnik, 2008), c'est à dire qu'il faut être capable de faire fonctionner ensemble des unités disparates ainsi que des personnalités différentes dans un objectif commun. Les qualités managériales reposent sur une stratégie managériale. Nous tenons à en exposer quelques-unes dans ce qui suit.

1.3.5.1 L'introduction de la vision managériale dans le secteur public

L'histoire des organisations nous montre que l'engagement des parties prenantes est un élément du succès de la vision (Audet, 2009) du gestionnaire. Il peut aussi être un élément d'échec si les parties prenantes ne sont pas engagées dans la vision. L'époque où un chef avait une vision et communiquait pour son application est révolu. Les fonctionnaires ne veulent pas tout simplement être informés, mais ils veulent participer aux changements. Nous sommes dans une époque où des salariés et des fonctionnaires deviennent des acteurs. Ils veulent participer au processus de leur organisation. Ils veulent participer à une vision, au processus budgétaire et ne plus rester juste un numéro de la sécurité sociale.

C'est pourquoi la direction doit bien identifier son rôle, et donner une place importante au processus d'échange dans l'organisation. La participation à cet échange est élément de confiance pour les salariés, un élément qui les valorisent. L'échange permet de compléter la vision du manager. La place d'un gestionnaire est très importante dans l'histoire des organisations. Cette fonction est d'autant plus importante car c'est au gestionnaire de donner une vision à son organisation. Il permet d'orienter une stratégie budgétaire, de montrer les insuffisances ou les incohérences du projet. Donc, le gestionnaire doit orienter et mobiliser ses énergies pour convaincre tous les membres de l'organisation (Audet, 2009) pour que sa vision soit d'abord écoutée, comprise et transformée avec succès. Si sa vision n'est pas claire, ses objectifs imprécis, il sera incompris donc il ne sera pas en mesure de convaincre, en premier lieu, les membres de son organisation. Sa vision budgétaire sera un échec. Une des conditions premières de son succès est l'adhésion de son équipe à son projet, à sa vision. L'adhésion du groupe (Balogun et al., 2005 ; Collins et al. 1996) donne l'impulsion et la puissance nécessaire pour la mise en place effective de la vision de la direction. L'adhésion du personnel, du cadre est nécessaire pour bâtir un changement (Tremblay et al, 2005 ; Fabi et al, 1999). La chaîne de transformation de l'information et de la transposition de la vision est très compliquée. Souvent, le gestionnaire a peu de connaissances ou des informations incomplètes sur la réalité subie par les fonctionnaires. Il est facile de prescrire une vision mais il est plus difficile de la traduire en des termes opérationnels. La traduction du concept de la vision vers une réalisation est beaucoup plus complexe. D'autant plus complexe que c'est par un schéma administratif qu'elle est imposée, c'est le corps intermédiaire qui est chargé de cette phase opérationnelle.

1.3.5.2 Quel genre d'organisation dans le secteur public ?

Il n'y a pas d'organisation idéale mais des organisations adaptées à leur environnement et à leur contexte. Nous pouvons noter qu'il y a une très grande continuité et de grandes complémentarités avec les différentes écoles.

Taylor (1911) est l'une des voix les plus connues de l'école classique. Il est le fondateur de la grande révolution du travail dans l'atelier. Ses orientations et ses recherches reposent sur l'étude des ateliers et une étude systémique des tâches répétitives. Ses recherches sont restées cantonnées à la fonction de production. Malheureusement nous ne savons pas ce qu'il pense des autres fonctions de l'entreprise. Donc le travail est partagé entre l'ouvrier et les dirigeants. Ces derniers ont pour fonction de conduire, établir, et de superviser. L'ouvrier a pour objectif l'exécution du travail. Mais peut-on réduire la fonction de l'Etat à une fonction de production ?

Pour Fayol (1916), la fonction principale dans l'entreprise est la fonction administrative. Cette fonction administrative est une fonction sous-estimée, négligée. Cette fonction administrative s'appelle aujourd'hui la fonction de management. Il nous rappelle qu'il y a d'autres fonctions³ dans l'entreprise à savoir « la fonction technique, La fonction commerciale, La fonction financière, La fonction de Sécurité, la fonction de comptabilité, la fonction administrative ». Pour Fayol (1916), la fonction management « administrative » dépend des principes. Il en énumère quatorze. On peut en citer certains que l'on peut appliquer aussi dans le secteur public à savoir « l'autorité et la responsabilité, la discipline, l'unité de commandement, l'unité de direction, la subordination de l'intérêt particulier à l'intérêt général, la centralisation, la hiérarchie L'équité, etc. ».

Weber (1971) dans son ouvrage « Economie et société » énumère trois types d'organisation : Autorité charismatique ⁴ , Autorité traditionnelle ⁵ et Autorité rationnelle-

³ La fonction technique : production, fabrication, transformation, la fonction commerciale : achats, ventes, échanges, la fonction financière : recherche et gestion des capitaux, la fonction de sécurité : protection des biens et des personnes, la fonction de comptabilité : inventaire, bilan, prix de revient...et, la fonction administrative : prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler.

⁴ Dans l'autorité charismatique, le chef jouit d'une grande estime et parfois même d'un acte d'adoration. On peut trouver ce genre d'autorité dans les secteurs religieux, politiques et dans le secteur des entreprises (Henri Ford, Renault).

légale. Ce dernier est l'autorité qui se rapproche le plus du secteur public. Ici on part du principe que la structure est de type formalisé et le travail de chacun est déterminant. On essaye de prévoir et de travailler dans une très grande coordination pour la fourniture des biens et services dans l'intérêt général.

A travers l'Ecole des relations humaines, nous avons une analyse de productivité nouvelle. L'Ecole des relations humaines s'est développée à la suite des faiblesses engendrées par les excès du taylorisme. Ainsi avec les travaux de Mayo (1933), on apprend que la quantité de travail n'est pas fonction des capacités physiques mais plus des fonctions des capacités sociales. Si un individu s'intègre dans un groupe, il produit plus. Donc le sentiment d'appartenance et de socialisation favorisent plus la compétitivité que les capacités physiques de l'individu. Donc on peut légitimement aussi penser dans le cadre du secteur public, le management humain est un élément très important dans la gestion des hommes et des femmes avec des intérêts et des attentes variés.

1.3.5.3 La planification stratégique

Une vision claire et précise peut-être mesurée et quantifiée. On fait un changement parce qu'on estime que le système actuel est défaillant, insuffisant et qu'il peut être amélioré en introduisant d'autres modèles. Chaque étape doit être bien identifiée et précisée par la direction. Les fonctionnaires ont besoin d'une direction claire. Le gestionnaire est responsable des objectifs de l'organisation, il doit mettre en place les mécanismes de coordination (Rondeau, 1999). Il est difficile de tout planifier, de tout traduire et de tout transformer. Certaines démarches seront peut-être vite assimilées et donc plus faciles à traduire et à être transformées. Par contre d'autres parties seront beaucoup plus difficiles, elles demanderaient beaucoup plus de temps pour être intégrées. Le temps imparti pour la transposition de chaque composante de la vision ne serait pas le même. La planification doit laisser une place importante pour les ajustements. Il n'est pas rare de voir une quantité importante d'objectifs à atteindre et d'objectifs chiffrés, ou encore d'indicateurs qui vont dans tous les sens. La conséquence est simple. Plus il y a d'informations, et plus on se trouve confus et diffus dans les objectifs recherchés.

⁵ L'autorité est un héritage, on trouve ce genre d'autorité à travers l'héritage familial dans les entreprises familiales ou dans les monarchies

1.3.5.4 Un contrôle renforcé

La fonction de contrôle est un outil puissant, mais il faut l'utiliser d'une manière intelligente et cohérente. L'organisation peut bien se fixer des objectifs. Et si nous avons atteint ces objectifs, est-ce pour autant que nous sommes compétitifs et que notre nouveau système est meilleur que l'ancien ? Toutes les visions peuvent s'accompagner d'un nouveau système d'information de gestion cohérent sans, pour autant, pénaliser les habitudes de travail du personnel. Les fonctionnaires, salariés ne sont pas des machines, on peut changer la direction d'une auto en orientant le volant, mais il est plus difficile de changer de direction du personnel qui a des méthodes du travail ancrées et une certaine culture organisationnelle. Le contrôle ne doit pas non plus apparaître comme un élément de sanction mais comme un indicateur de progrès. Il ne doit pas stigmatiser mais donner une nouvelle impulsion en cherchant les éléments du travail à améliorer. Enfin, il ne doit pas apparaître comme un frein à la créativité mais comme un outil d'accompagnement du progrès.

Les outils mis en place doivent être toujours relativisés, car tous les indicateurs sont des choix de la direction, de choix subjectifs, modifiables, évolutifs et discutables. Les indicateurs ne sont pas les dix commandements, mais un outil de travail, un outil comme un autre. Surtout depuis, la crise économique et financière de 2008, les institutions, les organisations mettent l'accent sur la nécessité de mettre en place des indicateurs de suivi et de mesure de performance. Ces indicateurs et ces mesures doivent être opérationnels dans toutes les fonctions de l'administration. Souvent ils sont issus de la logique comptable, et mesurent le court, le moyen et le long terme. C'est un processus calculé sur une période raisonnable. Ces indicateurs sont multi variés et multidimensionnels pour ne pas donner un résultat erroné ou défaillant.

Mais le problème vient de la mise en place de cet indicateur de contrôle. Ce sont les experts, les dirigeants, les différentes fonctions de l'administration qui doivent être impliqués pour trouver des indicateurs cohérents, justes et valables pour toutes les unités et les fonctions. Dans le cas de l'entreprise, il y a souvent plusieurs fonctions (finance, production, marketing, ressource humaine, budget). Il s'avère alors que bien qu'appartenant à la même vision, au même objectif, ils ne sont pas forcément d'accord sur les indicateurs à adopter pour mesurer la performance. Ils ont des intérêts antagonistes différents et responsables. Prenons un exemple dans la construction, le chef de projet a intérêt à maximiser le coût du projet, de telle sorte qu'il se protège contre les aléas et les imprévus. Mais de l'autre côté le service

marketing a intérêt à minimiser le coût de ce même projet pour que leur projet soit validé. C'est la même sorte d'analyse que l'on pourrait faire dans une institution publique. Les administrateurs vont chercher à trouver des indicateurs fiables dans le temps. Les hommes politiques sont devant une réalité politique. Ils ont besoin, quant à eux, d'indicateurs de court terme pour faire valider leurs choix économiques. On se retrouve, donc, avec des intérêts divergents dans le secteur public.

1.3.6 La problématique du suivisme public

L'information, qu'elle soit dans secteur public ou privé fait l'objet de nombreux débats. Mais la confrontation théorique tourne aux tours de deux notions. Le déterminisme et l'interactionnisme. Pour les deux tenants, il y a toujours une relation entre l'organisation et la technologie.

1.3.6.1 L'interactionnisme de la gestion publique

L'interactionnisme, c'est une interaction. C'est à dire qu'il y a une réaction face à une action. L'un réagit par rapport à l'autre ou l'autre réagit par rapport à l'un. Les relations sont réciproques entre l'administration et la technologie. L'organisation ou l'administration a un impact sur la technologie et la technologie a aussi un impact sur l'organisation (Elidrissi, 2010). C'est l'interaction ou le schéma de connexion qui va donner une meilleure performance à l'institution. La relation entre technologie et organisation administrative a été développé par plusieurs auteurs (Orlikows, 1992 ; Markus et Robey 1988). Dans cette analyse, la technologie est conçue comme un objet. C'est un outil autonome externe à l'organisation et elle permet ainsi de trouver une relation de cause à effet. C'est toujours dans cet d'angle que l'on parle de déterminisme mutuel (Orlowski, 1992) ou d'un nouveau modèle de réflexivité (Giddens, Beck et Lash, 1994). La notion de réflexivité conduit à l'idée d'une vision structurationniste de l'interaction. Le fil conducteur de cette analyse structurationniste repose sur l'idée selon laquelle la perception de la réalité est à la fois objective et subjective.

1.3.6.2 Le déterminisme de la gestion publique

Le déterminisme technologique repose sur l'étude de plusieurs disciplines. La forte évolution, la complexité du marché et les développements exponentiels n'ont pas donné à l'organisation la possibilité de participer à la création et à la définition du système

d'information. L'organisation ne peut que subir la loi de marché. Elle fait ce que l'on appelle du mimétisme technologique, elle fait comme le font la plupart des entreprises. Mais le mimétisme technologique demande aussi un bon technologique pour l'entreprise, et une démarche de formation des salariés ainsi que l'appropriation de ces nouveaux outils, sans quoi, la juxtaposition de nouvelles technologies avec les anciennes ne fera que l'objet d'un échec annoncé. Les entreprises prestataires de service en matière d'information sont dans une logique commerciale. Ils recherchent un gain de court terme et sans connaître les besoins de l'entreprise. Prenons l'exemple de SAP ou encore d'ORACLE pour ne citer que les mastodontes commerciaux, ils imposent généralement leurs outils, souvent sous utilisés et mal utilisés dans l'entreprise. Donc dans le cas plus spécialement du service public, nous nous posons la question du modèle à suivre. Souvent, on est dans cette configuration car nos modèles de gestion et de gouvernance sont des modèles imposés par les grandes institutions mondiales (FMI, Banque Mondiale). Les questions économiques, le modèle de gestion budgétaire sont proposés et demandent à être suivis.

La notion de bonne gouvernance, de gestion du processus budgétaire, des compétences et du suivisme technologique est à étudier avec précaution dans le cas d'une puissance publique. C'est toujours dans cette même logique que nous allons introduire la comptabilité publique.

1.4 Les limites de l'adaptation de la comptabilité dans le secteur public

La comptabilité publique applique directement les principes du plan comptable général, celui-ci est applicable au secteur public. La procédure budgétaire publique repose en partie sur la procédure comptable. Ces deux éléments ne peuvent être dissociés l'une de l'autre. Nous sommes curieux ici de voir les limites de la transposition. Nous commençons cette partie avec l'analyse de principes comptables.

1.4.1 Les principes de la comptabilité sont-ils adaptés au secteur public ?

La comptabilité est un outil de gestion. Elle donne des informations sur une organisation, une institution ou sur une entité à un instant donné. La comptabilité générale retrace les opérations budgétaires, de trésorerie et les opérations faites avec des tiers. C'est le comptable public qui assure le recouvrement des produits et le paiement des dépenses. Il est responsable des opérations. Les deniers publics sont sous sa responsabilité. La comptabilité est un

instrument d'information et se fonde sur « les principes comptables » (Gilles, 2009). La comptabilité publique comme la comptabilité privée repose sur un ensemble de principes généraux. Il est nécessaire de s'intéresser à plusieurs de ces principes.

1.4.1.1 L'image fidèle

Selon Descartes (1647) l'image est la reproduction mentale d'une perception ou d'une impression en l'absence de l'objet qui lui avait donné naissance. Pour De Saussure (1916), l'image correspond à des « représentations mentales produites par l'esprit ou l'imagination en rêve ou éveillé ». Le terme fidèle apparaît, au début du XXème siècle dans le cas d'un instrument de mesure dont les résultats ne sont pas altérés. Simon (1947) prend en compte le fait que les êtres humains ne cherchent pas une situation optimale mais une situation satisfaisante. Pour Compin (2004), l'image fidèle peut se traduire étymologiquement par une apparence sincère. Le concept d'image fidèle confère aux interlocuteurs l'opportunité de construire leurs discours vers la recherche d'une certaine vérité.

Sur le plan comptable général, selon le paragraphe 120-I « La comptabilité est un système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer, enregistrer des données de base chiffrées et présenter des états reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entité à la date de clôture ». Donc à la fin de l'exercice comptable, le comptable doit être en mesure de représenter le patrimoine et le résultat de l'entreprise. Ces documents comptables doivent être à l'image de l'entreprise de l'organisation, de l'institution ou de l'entité publique. Donc la comptabilité publique doit représenter l'état réel de la finance publique.

1.4.1.2 La continuité de l'exploitation

Selon le paragraphe 120-I du plan comptable général « La comptabilité permet d'effectuer des comparaisons périodiques et d'apprécier l'évolution de l'entité dans une perspective de continuité d'activité ». Le code du commerce (article L123-20) définit le principe comptable de continuité de l'exploitation. « Pour l'établissement des comptes annuels, le commerçant, personne physique ou morale, est présumé poursuivre ses activités ». Cela veut dire que les comptes annuels sont réalisés sous l'hypothèse d'une continuité d'exploitation et non d'une

liquidation. On travaille sous cette hypothèse car on part du principe que les actifs et les passifs sont enregistrés et que l'entité sera en mesure de recouvrer ses actifs et de payer ses dettes dans le cadre d'une activité normale. Travailler sous cette hypothèse permet d'amortir les biens sur plusieurs années et permet d'écarter les écritures comptables qui auraient pour but une manipulation volontaire des comptes et d'avoir un comportement frauduleux. Il arrive que la direction ait un projet de liquidation ou de cessation d'activité. Tous les actifs doivent être dépréciés, la valeur comptable est faible dans le cas de la liquidation. Dans ce cas, les comptes annuels doivent être établis en valeur liquidative. Mais nous travaillons ici dans le cas d'un service public. L'État sera toujours présent. L'État ne peut être liquidé ou cesser son activité. Le principe de la continuité de l'exploitation, c'est le principe de continuité du service public.

1.4.1.3 L'indépendance des exercices

Un exercice est une période comptable. Généralement, il commence le 1^{er} janvier N et se termine le 31 décembre N. L'exercice fiscal ne commence pas le même jour dans les pays du monde. Mais une fois choisi, il reste le même. La fixation de l'année fiscale permet de faire une comparaison comptable d'une année sur l'autre. Chaque charge et chaque produit sont rattachés à un exercice comptable fiscal bien précis. Derrière cette philosophie d'exercice indépendant se trouve la problématique de la définition du résultat. Le résultat n'est pas calculé sur une période de six mois, neuf mois ou encore vingt-quatre mois mais sur une période fixe de 12 mois. L'article 313-1 du plan comptable général nous montre que : « Le résultat comptable est déterminé par la différence entre les produits et les charges supportés sur l'exercice comptable ».

Un des grands principes de la comptabilité est le principe de l'exercice comptable. C'est à dire que les charges et les produits sont rattachés à leur exercice d'application. Par exemple, si une charge " X " est supportée pour l'année "N", cette charge doit être comptabilisée à l'année "N". Cette charge ne peut être supportée ou reportée sur l'année " N+1". Ce concept si simple dans les entreprises privées et très difficile à être appliqué dans le secteur public car beaucoup d'engagements sont pluriannuels et complexes. Pour calculer le solde, il est logique de mettre en face les dépenses et les recettes. La confrontation de ces deux éléments, nous permet de trouver un solde. Mais de par la spécificité et l'originalité du secteur public, on va calculer deux soldes budgétaires.

Solde en exercice : Le solde budgétaire était donc dit en « exercice », lorsqu'il résulte d'un rapprochement des paiements et des encaissements rattachés à l'exercice. Le solde en exercice est à l'origine du tableau de flux de trésorerie. La comptabilité d'exercice est un modèle de gestion de l'annualité budgétaire. Il consiste à rattacher les budgets des recettes et des dépenses à l'année qui serait à l'origine de l'opération. Dans ce schéma d'analyse, toutes ces opérations sont juridiquement liées à l'année de la création de dépense même si ces opérations seront soldées après l'année budgétaire.

Solde en gestion (solde de caisse) : Il est calculé comme la différence entre les recettes encaissées et les dépenses payées entre le 1^{er} Janvier N et le 31 Décembre N. Le solde en gestion est utilisé pour faire les tableaux de financement. Cette théorie permet de rattacher les recettes et les dépenses à l'année où elles furent effectivement soldées. Cette analyse de gestion ne prend pas en compte l'année d'origine de l'opération budgétaire. C'est un principe qui fût appliqué en France avant l'adoption de la LOLF en 2001.

L'objectif ici est plus un objectif de gestion et non un objectif comptable. Dans le secteur public, avoir un résultat positif ou négatif n'a aucune signification puisque l'origine de financement public se trouve être l'impôt. Si on retrouve un résultat positif, cela peut-il se traduire par une gestion saine de la finance publique ? le secteur public a-t-il pour objectif de faire des bénéfices comptables ? ou être au contraire un indicateur de sous-investissement public ?

1.4.1.4 Le principe de prudence

Le principe de prudence a pour objectif de donner confiance dans les comptes publiés. Le principe de prudence se manifeste à travers la constatation de la dépréciation de certaines immobilisations ou la constitution de provisions. Exemple, les diminutions probables d'un bien ou d'un service sont immédiatement enregistrées. Les pertes probables ou les moins-values sont toujours constatées sous formes des provisions. Concernant les produit, ils ne sont

enregistrés que lorsqu'ils seront effectivement réalisés. Mais dans le cas du service public, nous nous posons la question de la légitimité des amortissements ou des dépréciations lorsque le financement est public.

1.4.1.5 La permanence des méthodes

Le principe comptable de la permanence des méthodes est défini par l'article L123-17 du code de commerce. Il indique qu'« à moins qu'un changement exceptionnel n'intervienne dans la situation du commerçant, personne physique ou morale, la présentation des comptes annuels comme les méthodes d'évaluation retenues ne peuvent être modifiées d'un exercice à l'autre. Si des modifications interviennent, elles sont décrites et justifiées dans l'annexe ». L'objectif de ce principe est de comparer l'évolution dans le temps. Si d'une année à l'autre, on adopte des méthodes qui sont différentes, les analyses ne peuvent être effectuées. Ainsi avec la permanence des méthodes, on peut comparer les informations comptables publiques d'une année sur l'autre.

1.4.1.6 Le principe de non compensation

Le 3^e alinéa de l'article 130-2 du PCG consacre la pratique du non compensation « Aucune compensation ne peut être opérée entre les postes d'actif et de passif ». Ce principe est très proche de celui de l'universalité budgétaire. C'est à dire que l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses. La présentation du budget se fait ainsi en brut donc dans leur montant intégral (dépenses et recettes). Il est donc formellement interdit d'inscrire un solde après contraction de telles dépenses ou de telles recettes. L'objectif est d'avoir sur le plan parlementaire tous les éléments détaillés d'une dépense ou d'une recette. Elle permettrait ainsi de contrer une éventuelle dissimulation des charges qui fausserait l'analyse budgétaire, et qui conduirait à remettre en question la sincérité et la transparence budgétaire.

1.4.1.7 L'intangibilité du bilan d'ouverture

D'après le 4^e alinéa de l'article 130-2 du PACG, le principe d'intangibilité du bilan d'ouverture peut être défini de la manière suivante « Le bilan d'ouverture d'un exercice correspond au bilan de clôture avant répartition de l'exercice précédent ». C'est une règle très suivie dans la comptabilité publique et qui colle à l'année fiscale. C'est un élément important

car il permet de calculer les agrégats et les indicateurs budgétaires.

Donc l'objectif était de rappeler quelques principes significatifs qui encadre la comptabilité publique. Nous comptons démontrer l'intérêt de la comptabilité pour définir un meilleur budget.

1.4.2 Une meilleure comptabilité pour un meilleur budget

1.4.2.1 La crise de 2001, une crise comptable

La transparence est un des grands principes de la comptabilité. Mais aujourd'hui, il apparaît que ce concept est à revoir. Les transactions internationales sont opaques, discrètes et cachées. Il est très difficile d'identifier l'origine de tous ces fonds. Le simple fait que le transfert reçu à Paris venant du marché de Hong Kong n'est pas un gage de transparence internationale. Comment trouver l'origine de ses fonds ? Les transactions internationales sont multiples, mélangées, et ramifiées. Elles ont tous pour objectif de protéger les actionnaires.

On peut évoquer la transparence aussi à travers la crise de 2001-2002. Elle est qualifiée de Krach Boursier. Elle est marquée par des pratiques comptables opaques et les surendettements des grandes sociétés comme France Telecom, Vivendi, Worldcom ou Enron. Aux États- unis, après les crises de 2000, le législateur a voté une loi contraignante connue sous le nom de Sarbannes-Oxley en 2002. C'est une des seules lois fédérales à encadrer le système comptable américain. Cette loi avait pour objectif d'accroître la responsabilité des entreprises et de protéger les investisseurs. L'exactitude, la fiabilité des informations comptables sont des éléments centraux pour lutter contre le comportement frauduleux et suspicieux des entreprises. Il existe trois normes comptables aux États-Unis : « SAP (Statutory Accounting Principles), TAX et US GAAP ». Plus il y a de normes, plus il est très difficile de statuer sur la fiabilité de celles-ci. L'existence de plusieurs normes crée des doutes. Une norme cache -t-elle des défauts qu'une autre peut exposer ? La question se pose à la lumière de ces trois normes.

La France a pris part de son côté et voté une loi dite " Loi sur la Sécurité Financière" (2003). Elle complète celle qui fût déjà voté en 2001 appelé NRE. La NRE (les Nouvelles Régulations Économiques) est une loi, qui a été voté le 15 mai 2001. La NRE légifère dans trois domaines à savoir la régulation financière, la régulation de la concurrence et la

régulation de l'entreprise. Tous ces textes juridiques sont censés recadrer le monde de l'entreprise et de la finance. Certains parlent comme d'une avancée majeure dans le cas de la NRE car elle introduit le reporting social et environnemental. Elle communique sur la consommation d'eau et d'énergie, la répartition homme -femme de leurs effectifs est aussi une obligation pour l'entreprise cotée en bourse. D'autres au contraire parlent d'une régression du législateur.

1.4.2.2 La crise de 2008, une nouvelle crise comptable

La crise américaine de 2008 est une crise du secteur privé. C'est une crise immobilière de la société américaine. Elle démarre au États-Unis avec comme corollaire l'endettement très élevé des ménages. Cette crise immobilière devient une crise financière américaine. La crise financière domestique Américaine devient une crise financière mondiale. Elle surprend par sa nature car avant tout c'est une crise immobilière Américaine. Elle impressionne par son ampleur car elle touche initialement tous les marchés américains et enfin elle surprend par son étendue car les conséquences de cette crise se propage dans l'économie mondiale compte tenu de la place des États-Unis dans le système financier mondiale. La crise devient une crise internationale car il y a une complexification de crédit avec des économies interdépendantes. Cette crise met en évidence que le crédit n'est pas contrôlé par les autorités publiques. Il y a une globalisation du marché et de ce fait cette globalisation peut légitimement entraîner un excès du crédit sur le marché. Cette crise a mis en évidence les transformations modernes du système financier et des exigences des institutions financières et bancaires. Elle démontre ainsi son rôle majeur dans le développement de la première économie mondiale.

1.4.2.3 Le rôle central de l'information de la comptabilité pour la production du budget

Le rôle premier de la comptabilité est d'offrir une image sincère, fidèle et fiable de l'entreprise. La situation patrimoniale de l'entreprise doit être la plus sincère possible et à la vue des éléments connus par le comptable de l'entreprise.

L'axe premier de la comptabilité est qu'elle a une fonction informatrice, une fonction de communication (Weick, 1995 ; Taylor 1993). Dans ces analyses les auteurs mettent en avant l'intérêt des échanges et des interactions qu'il y a entre un émetteur et un récepteur. Il y a entre les deux une construction de partenariat et d'échange. La communication, la manière de

communiquer, le canal de communication, le langage comptable permettent de mettre en place une structure organisationnelle. La comptabilité est une organisation. Elle institue une relation entre les intervenants et fait intervenir divers acteurs sociaux. C'est la naissance de la comptabilité performative.

La comptabilité communique avec son environnement. Elle fournit des informations à des utilisateurs internes mais aussi à des utilisateurs externes. Les utilisateurs internes sont : la direction, les comptables, les ressources humaines, le contrôleur de gestion, les syndicats, les salariés, etc. les utilisateurs externes sont : l'État, l'actionnaire, les investisseurs, banque. À cette comptabilité de base obligatoire, c'est rajouté une comptabilité optionnelle qu'est la comptabilité analytique. Généralement mis en place dans les entreprises industrielles, elle permet de calculer le coût d'une production des biens ou services. C'est surtout la fourniture des services qui nous intéresse dans le cas de secteur public.

La comptabilité sort ainsi de son domaine historique dans laquelle, elle était cantonnée jusqu'à une période très récente. Elle n'est pas simplement un outil d'information comptable mais devient un outil central dans tout le système de production du budget. Elle traverse les frontières comptables et sert de base pour l'analyse de projections macroéconomiques et les banques centrales sont de plus en plus demandeuses des bilans comptables et sociaux pour prévenir les marchés. La comptabilité joue un rôle central dans le cadre de la politique économique. Elle informe les marchés financiers et donne des éléments dans les développements économiques.

1.4.2.4 Les modèles du privé sont-ils des modèles de référence comptable ?

Le modèle de référence en termes de gouvernance budgétaire est le modèle d'entreprise. Les secteurs publics investissent de plus en plus les outils de gestion du privé. Mais avec les crises de grands groupes internationaux, comme le cas de Lehman Brothers, un grand groupe d'investissement international mis officiellement en faillite en 2008 avec la crise financière née de la crise des subprimes. Cette crise de 2008, nous a permis d'avoir un nouveau regard sur la comptabilité et sur la certification des comptes. La comptabilité, pierre angulaire et absolue des entreprises modernes, s'avérerait être ainsi un élément défaillant qui peut conduire à la désinformation et à sa propre disparition. Ainsi se pose la question du modèle à suivre dans le secteur public pour faire la gestion des informations budgétaires et comptables (Fauré, 2011).

Jusque 'à une période très récente, on croyait que les états financiers étaient parfaits, corrects et sans manipulation. L'éclatement de la bulle de la technologie en 2008, la faillite d'Enron en 2001 et les manipulations des grandes entités nous ont démontré les limites des systèmes. Une information comptable est pertinente si elle reflète correctement le rendement de l'entreprise (revenus, profit, taux de rendements, calcul de risque, endettement, etc.). Ces entreprises redoutent de publier intégralement l'information et ces renseignements. Ces informations publiées peuvent avoir un impact sur leurs ressources, et une partie de leurs passifs. Bien que l'obligation de produire une comptabilité fidèle à la réalité de l'entreprise est un principe de droit comptable, certaines entreprises vont embellir la réalité comptable. Elles ont peur d'un impact négatif sur l'environnement social et sociétal de l'entreprise. Il ne faut pas oublier que souvent les indicateurs sont orientés tout simplement pour calculer le rendement, la rentabilité et la trésorerie de l'entreprise. Les informations sont orientées et dirigées vers les actionnaires et investisseurs. On a, à ce jour, très peu d'indicateurs sur les impacts économiques, socio-économiques ou environnementaux.

1.4.2.5 L'absence des risques environnementaux et sociaux dans le plan comptable

Le plan comptable n'intègre pas les risques environnementaux et écologiques. Le plan comptable n'intègre pas le respect des droits de l'Homme et le droit de l'enfant. Le plan comptable n'intègre pas le bilan syndical, social ou sociétal. Ainsi, on peut dire que la comptabilité n'est pas une œuvre parfaite mais une construction qui essaie de rendre exact le processus ergonomique. La comptabilité n'est pas absolue, elle essaie de rendre compte (Messner, 2009 ; Roberts, 2009). Les normes comptables ont-elles pour objet de maximiser les profits des entreprises ou de contribuer au développement de l'économie de la cité ? les normes environnementales et écologiques deviennent l'un des paramètres du développement économique et un élément dans la production du budget. Nous voyons encore à travers cette analyse les limites de la comptabilité dans la définition du budget.

1.4.2.6 Un compromis difficile entre équilibre budgétaire et paix sociale

La maîtrise de l'information comptable est un élément qui pourrait aider dans la négociation. Il y a souvent deux parties qui s'affrontent. D'un côté on trouve le syndicat et de l'autre côté se trouve l'État. La négociation des salaires se fait souvent sur la base de documents comptables. Car les documents comptables nous donnent l'état de la situation.

L'information comptable si elle apparaît correcte doit être d'abord comprise. C'est à partir de ces éléments qu'une véritable négociation commence.

La confiance et le respect doivent l'emporter sur les scepticismes et la tricherie dans la négociation. La répartition de la richesse est un objectif. Elle doit s'accompagner avec et pour favoriser la paix sociale (Fortin, 2011).

Sur un plan général, si les subventions ou les dotations sont remises en question, un conflit va automatiquement éclater entre les syndicats et l'État. L'objectif de l'État sera de trouver des poches d'économie alors que les syndicats vont lutter pour plus des subventions et plus d'emploi. Mais il est important de ne pas perdre de vue l'importance de l'équilibre budgétaire du gouvernement.

1.4.2.7 L'absence de neutralité de l'information financière

Le plan comptable général est- il neutre ? " Dans le mesure où les normes comptables internationales sont conçues en fonctions des intérêts des investisseurs, elles ne peuvent être neutre au sens habituel et aussi scientifique du mot" (Burlaud et Collasse, 2011). Ainsi le plan comptable est orienté vers les investisseurs. La partie sociale et citoyenne n'est pas bien approfondie ou volontairement négligée dans les nouvelles procédures de l'IASB. Cette nouvelle comptabilité financière faite par un organisme de droit privé va systématiquement orienter ses calculs et ses analyses en sa faveur. Quel que soit le domaine étudié ou la discipline, il est communément connu que la neutralité est un concept vide de sens. Quel est l'individu qui est neutre ? Quelle institution est neutre ? Même en science dure, l'observation n'est pas neutre, on voit ce que l'on a envie de voir. L'objet unique n'est pas vu et ressenti de la même manière. " La neutralité n'est pas un absolu mais plutôt un objectif poursuivi » (Gelard et Pigé, 2011). Le principe de neutralité est un de grand principe de l'I.A.S.B. Ce principe qui cherche à éliminer une volonté d'orienter, de dissimuler, de manipuler, de désinformer. Les affaires Enron, Madoff ont bien déstabilisé le marché. Les manipulations comptables et financières ont été à l'origine de ce trouble. Un seul but poursuivi, c'est de faire une présentation comptable à leurs convenances. Le concept de neutralité est un concept très limité et mitigé. Il n'y a pas de neutralité mais on essaie de tendre vers la neutralité.

1.4.2.8 Compte bilan, compte résultat : Quel légitimité publique ?

C'est à travers le compte bilan et le compte résultat que l'on apprécie la situation réelle de l'entreprise ou d'une entité. Le compte bilan nous donne l'état du patrimoine à un instant T. Le compte résultat permet de définir si on a un résultat positif ou un résultat négatif. Dans le compte de bilan, d'un côté on a le passif c'est à dire l'origine des ressources de l'entreprise et de l'autre l'actif c'est à dire l'utilisation de ces ressources. Sur le plan juridique, cela signifie que d'un côté on a des obligations (actionnaire, état, investisseurs, etc.) et de l'autre côté des droits (droit de propriétés, etc.). La lecture de ce document permet de mesurer le rendement ou le risque associé à chaque entité. Ces informations comptables permettent aux institutions financières de décider d'un prêt qu'ils veulent accorder à une société, une municipalité ou une entité, O.N.G. Mais cet axe d'analyse ne peut être appliqué au secteur public. Une entité publique n'est pas là pour créer la valeur mais pour préserver l'intérêt général. Dans le secteur public, il y a toujours une continuité de l'exercice public, donc même si les états financiers sont mauvais, l'Etat va continuer à exercer. Nous ne sommes pas dans le cas d'un exercice privé. Nous voyons de nouveau une très difficile adaptation des outils du privé dans le public. Ne perdons pas de vue que l'outil comptable nous sert d'élément de base pour la production du budget.

1.4.2.9 Les influences des normes privées I.F.R.S

Nous notons l'influence croissante des normes comptables internationales (International Financial Reporting Standards, I.F.R.S). Avec l'introduction des nouvelles définitions des actifs et des passifs, on crée des nouvelles nomenclatures. Ainsi, on nous parle de « Accrual accounting ». Ce concept est à la mode et très visible. Il est mis en place par la très puissante International Accounting Standards Board (IASB). Mais bien qu'appliqué sans difficulté dans la comptabilité privée, ce concept a du mal à être traduit dans la comptabilité publique. Ainsi, on parle de comptabilité d'exercice au Canada et de la comptabilité d'engagement en France. Le fait générateur est la date des opérations dans le cas de la comptabilité d'engagement. Les opérations des dépenses et des recettes sont enregistrées, les moments où elles ont lieu et non au moment d'encaissement ou de décaissement. « L'approche comptable donne la primauté aux documents qui enregistrent les transactions. Elle s'appuie sur les factures qui elles-mêmes représentent l'accord entre des parties sur un objet, à une date et en un lieu donnés » (Pigé, 1993). C'est une lecture de la comptabilité qui se base sur la valeur d'entrée dans le

patrimoine. Puisque l'enregistrement a déjà eu lieu, le temps n'aura aucun impact sur la comptabilité. Le bien figure dans le compte bilan à sa valeur d'origine et non à sa valeur juste et actuelle. Donc ici dans la comptabilité d'engagement, on est dans le cas du coût historique. Nous remarquons ainsi que la comptabilité d'engagement existe déjà en comptabilité publique. La démarche part du principe que la transposition du concept ne peut être que bénéfique dans la gestion publique. L'esprit de la transposition est juste, et il est tout à faire normal d'avoir un langage commun entre le privé et le public pour améliorer la gestion. Mais nous noterons ici les limites de cette transposition.

Le secteur public a un caractère spécifique. L'objet de la comptabilité publique est bien différent de la comptabilité privée. La problématique des amortissements reste entière dans le secteur public. L'introduction des provisions ou le rattachement des charges et des produits à l'exercice est toujours problématique. Dans la comptabilité publique, on trouve un ensemble d'opérations qui n'existe pas dans la comptabilité privée. La transposition de certain élément est presque quasi inexistante, du coup, il faut adapter, ou retranscrire des normes existantes pour s'en approcher au plus près.

La deuxième limite est que cette nouvelle transposition ne vienne s'ajouter à la comptabilité qui existe déjà. Elle pourrait rajouter de la confusion et des fausses interprétations.

1.4.2.10 Le double contrôle des comptables et des ordonnateurs dans la dépense publique

La spécificité de la comptabilité publique repose sur la présence d'ordonnateurs et de comptables. L'engagement est assuré par l'ordonnateur « L'engagement est en effet l'acte par lequel un gestionnaire public habilité (l'ordonnateur) engage l'entité vis-à-vis d'un tiers ». Mais seuls les comptables sont habilités à détenir et à manier les fonds publics. Les comptables publics exécutent les opérations financières à travers les mandats (dépenses) et les titres (recettes). Le contrôle de la légalité est le rôle de l'ordonnateur en conformité avec la loi et avec les limites des autorisations de budget. Donc une double validation est prescrite, une validation en termes de droit mais aussi une vérification en terme comptable. L'engagement peut porter sur un exercice pluriannuel. Faire les contrôles et les suivis de ces échéanciers peut être long et complexe. Il y a une difficulté à mettre en rapport les autorisations et les

paiements dans le cadre des échéanciers pluriannuels. Aujourd'hui ce genre d'échéanciers sont traités par le système d'information. L'une des options, pour contrôler les autorisations de dépenses est l'instauration des plafonds des dépenses. C'est de mettre en place une limite de paiement annuel. Mais rien ne nous indique que cette limite des dépenses serait cohérente avec les engagements. Cette limite budgétaire, est avant une limite de la comptabilité budgétaire. Mais dans la pratique du droit comptable, il se trouve un ensemble d'arsenal prévu pour compléter, ajuster cette limitation avec l'utilisation des lois rectificatives.

Nous avons mis en évidence que la production du budget repose en partie sur la production des comptabilités. Celle-ci doit avoir un caractère irréprochable sans quoi elle remettrait en question toute la production budgétaire et les politiques publiques. Il serait aussi de notre intérêt de nous interroger sur les acteurs qui définissent ces normes comptables.

1.4.3 La problématique des acteurs de la procédure comptable

Ici, nous cherchons à identifier les acteurs de la production comptable, et aussi à savoir si les acteurs peuvent rester neutre et échapper à des conflits d'intérêts ?

1.4.3.1 La question des conflits d'intérêt et de la légitimité comptable de la profession

L'information comptable doit être d'abord pertinente et puis crédible. Cette crédibilité est assurée au nom de la société par les professionnelles de la comptabilité, les experts comptables, les commissaires aux comptes, les auditeurs, etc. La réalité des données comptables doit être confrontées à la réalité économique et validée par les vérificateurs. Ils ont un mandat et les compétences pour faire ce travail. Mais comme dans chaque société, ce modèle a ses insuffisances et ses incohérences. Ces experts comptables, commissaire aux comptes sont rémunérés par les entités qu'ils sont censés contrôler et non par la société qu'ils sont censés protéger. Et là se pose le problème de la défaillance humaine. L'expert contrôleur, à travers sa rémunération fait le jeu des sociétés contrôlées. Il se trouve ainsi paralysé entre l'entreprise et la société. Il doit faire un choix et est ainsi obligé d'aller dans le sens de l'intérêt de l'entreprise en dépit de mandat et des prestations du serment. Le vérificateur est un être vulnérable. Mais quel que soit le sens qu'il doit donner à l'analyse, la première des crédibilités aux yeux de nous tous passe avant tout par lui. Les données comptables doivent être crédibles

et pour être crédible, elles doivent être validées par les experts de la comptabilité et se pose ainsi la grande problématique de la légitimité comptable.

1.4.3.2 L'indépendance des administrateurs

Le concept d'indépendance est un concept individuel. Il part du postulat que l'individu qui prend sa décision, la prend individuellement. Mais cette construction de l'indépendance se base sur un construit social (Sikka et al. 1998 ; Gendron et al, 2009). L'indépendance du Commissaire aux comptes est la résultante des échanges avec les administrateurs. Les administrateurs déploient des stratégies individuelles (Crozier et Friedberg, 1977). Les acteurs mettent en place un jeu de pouvoir et de séduction. Le commissaire aux comptes a un ensemble d'informations que les administrateurs n'ont pas. Nous sommes dans une situation d'asymétrie d'information et par un jeu de séduction, de proximité et de pouvoir, les administrateurs auront pour but d'accéder à cette information. Les commissaires aux comptes utiliseront cet avantage positionnel en fonction de leurs intérêts et des circonstances.

Ainsi, les états financiers et le reporting financiers présentés par ces établissements n'ont aucune valeur comptable. Il fallait redéfinir dans l'urgence les comités d'audit et préciser leurs nouvelles orientations. La nouvelle doctrine comptable qualifie l'organe de comité d'audit comme une émanation du conseil d'administration. Ils jouent un rôle central dans les états financiers et la distribution des états financiers de leurs entreprises. Depuis 1978, New York Stock Exchange rend obligatoire la mise en place des comités d'audit.

En 2006, le parlement européen a voté une loi en ce sens. Ils essaient de voir l'efficacité de travail menés par les comités d'audit. Les auteurs sont d'avis que les dispositions réglementaires sont nécessaires après le choc de l'affaire Enron. Ils mettent en avant les diverses questions de l'expertise des membres du comité. Ils essaient de compléter l'analyse empirique en cherchant à le confronter avec les pays qui ne sont pas de culture anglo-saxonne. Dans certains cas le comité d'audit peut influencer la perception de l'auditeur. Le supposé indépendance se trouve confronté à des visions subjectives, jeux de pouvoir, vision particulière et personnelle. Le processus de construction de l'indépendance n'est pas aussi neutre que l'on ne le croit (Compernelle, 2009). En France, le terme d'indépendance est un terme qui revient très souvent dans le système de gouvernance. C'est un concept ancien (Mautz et Sharaf, 1961). Des administrateurs indépendants qui surveillent le conseil d'administration, c'est un choix de gouvernance.

1.4.3.3 La légitimation par la profession

La culture de gestion n'est pas la même partout dans le monde. " Le monde anglo-saxon n'a pour habitude de penser que les spécifications techniques devraient être fixé par les politique " (Danjou et Walton, 2011). Ils sont catégoriques dans leur position et ils sont nettement en faveur d'une régulation par la profession. Il part de principe qu'ils ont le bagage scientifique et les compétences nécessaires pour réguler. Mais il serait suicidaire de suivre cette analyse. Car se pose la grande question concernant le conflit d'intérêt. C'est la période de la coupe du monde au Brésil. La France est qualifiée et joue la coupe du monde. Ainsi, on peut se poser la question suivante : si l'on peut être joueur de l'équipe de France et en même temps arbitre entre la France et l'Angleterre ? Aucune équipe au monde ne va accepter qu'un joueur de l'équipe adverse devienne en même temps un arbitre de leur match contre l'équipe. Le joueur arbitre va défendre son intérêt quels que soit la fonction ou le poste qu'il occupe dans ce jeu. Son intérêt, sera de faire gagner son équipe quel que soit le procédé utilisé. Ce procédé peut être légal (faire systématiquement gagner du temps à l'équipe de France, etc) ou illégal (en donnant un carton rouge à l'équipe adverse, erreur volontaire, etc.). Ainsi dans la même logique nous nous posons d'autres questions. Peut-on confier la sécurité nucléaire à l'industrie nucléaire ? Peut-on confier la sécurité alimentaire à l'industrie agro-alimentaire et que dire des laboratoires pharmaceutiques ? Le self-regulation a bien montré ses limites. L'affaire Enron a permis de démontrer la faiblesse et la fragilité de ce modèle ⁶. C'est pourquoi une loi fut voté en 2001 appelé loi de Sarbanes-Oxley (pour protéger les investisseurs et une nouvelle comptabilité fût créée pour les entreprises cotées en bourse). Dans certains cas, l'État peut aussi déléguer cette fonction à des agences. Aux États-Unis, le PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board) a pour mission de produire et de valider l'ensemble des procédures d'audit. Toujours dans la même logique, en Grande Bretagne, c'est une agence qui définit les procédures. Mais c'est le pouvoir public qui délègue à une profession une partie de son autorité par la chartre royale. Il y a plusieurs organismes qui défendent la légitimation par la profession et mette en avant deux arguments. Le caractère procédural et le cadre conceptuel pour mettre en valeur leur légitimité.

⁶ Le scandale Enron (2001), les auteurs (Piot et Kermiche, 2009) ont mené des grandes études . Ils sont arrivés à une conclusion que les états financiers étaient manipulés, faussés et volontairement orientés

1.4.3.4 La légitimité procédurale

Pour rappel, L'I.A.S.B (International Accounting Standards Board) est un institut comptable de neuf pays dont la France. C'est cet organisme qui est à l'origine des normes IFRS (International Financial Reporting Standards). Dans le même temps, on trouve aussi le F.A.S.B (Financial Accounting Standards Board), qui est un organisme américain pour définir les normes comptables connu sous le nom du GAAP(General Accepted Accounting Principles). Pour les britanniques, on parle de l'ASB (Accounting Standards Board). En France, c'est l'ANC (Autorité des Normes Comptables) qui défend les normes comptables devant les instances internationales et donne ses avis. Dans la réalité, deux organismes dominent l'écriture des normes comptables. C'est le FASB (GAAP) et l'IASB (IFRS) qui orientent les normes comptables internationales.

I.A.S.B est un organisme de la profession comptable. I.A.S.B trouve son indépendance dans le modèle de recrutement des membres et leurs rémunérations. Ils essaient de s'entourer des personnes qui ont les meilleures combinaisons entre les compétences techniques et les expériences sur le terrain. I.A.S.B a comme principe la libre expression de chaque voix et la transparence pour la mise en place de la normalisation comptable. Les membres sont censés être apolitique, sans ancrage politique et aucune nationalité n'est privilégiée. Les mandataires sont surveillés de près pour qu'il n'y ait aucun conflit d'intérêt ou tentatives de corruption. Cet argument est aussi valable pour le FASB et l'ANC mais est – ce pour autant qu'elle est suffisante et valable ? Donc pour donner un sens quasi scientifique à démarche de normalisation comptable, il l'a complète avec une base théorique significative. C'est la légitimité substantielle.

1.4.3.5 La légitimité substantielle

Très tôt, L'I.A.S.B se dote d'un cadre conceptuel. Il déclare les objectifs de la comptabilité et des états financiers. Ces objectifs s'accompagnent d'un ensemble de principes et de concepts. La politique déclarative vise essentiellement le futur destinataire pour lesquelles ces informations seront destinées. Donc les normes futures sont orientées dans l'intérêt de ces groupes. Donc nous constatons qu'il y a dès le début une orientation politique des normes comptables, c'est une orientation pro-investisseur. C'est un choix volontairement assumé.

Le modèle américain est atypique dans le sens où ce sont les normes les plus courantes utilisés par la communauté comptable qui sont mises en valeur. Mais il va de soi que ce n'est pas parce que la pratique est courante qu'elle est forcément la meilleure. Vu la faiblesse de cette hypothèse, le FASB se dota d'un instrument théorique pour être un normalisateur de référence. Ainsi on retrouve la définition suivante dans un énoncé de FASB : « un système cohérent d'objectifs et de principes fondamentaux liés entre eux, susceptibles de conduire à des normes solides et d'indiquer la nature, le rôle et les limites de la comptabilité financière et des états financiers » (FASB, 1976). En conclusion, c'est le cadre normalisateur qui fait naître la réputation et créer cette légitimité.

1.4.3.6 L'harmonisation comptable, une solution ?

Ces dernières années, le thème de l'harmonisation (Ngantchou, 2011) a occupé une place de plus en plus importante à la fois dans la pratique de la comptabilité mais aussi en termes de publications financières. L'internationalisation du marché, la part croissant des actes immatériels joue de plus en plus un rôle majeur dans l'harmonisation de ce pratique comptable et budgétaire (Hoarau 1995, Walton, 2008). La position politique de l'Union Européenne, en faveur du plan comptable IFRS/IAS a donné à l'harmonisation d'une base juridique et un poids économique majeure dans l'adoption de ces nouveau plans comptables. Jusqu'à présent, chaque État avait son propre plan comptable, et souvent ce plan reflétait les considérations macroéconomiques ou microéconomiques de ces États. Il y avait derrière cette pratique une logique financière ou purement fiscale (Hoarau 1995). Avec l'harmonisation, on trouve les conditions de la comparabilité des entreprises (Tay et Parker, 1990) sur le plan mondial et une plus grande intelligibilité de l'offre.

Les enjeux de l'harmonisation comptable internationale sont avant tout un enjeu d'harmonisation financière. Avec un langage comptable international commun, les entreprises peuvent chercher les fonds sur le marché international. Elles peuvent s'approvisionner sur plusieurs marchés financiers. C'est un outil de mesure des performances pour les investisseurs. L'harmonisation permet de gagner des points significatifs dans la croissance des pays sous développées et surtout dans les pays asiatiques. La réussite du début de l'harmonisation comptable et avec le soutien de la banque mondiale, les pays africains se sont lancés dans le processus de la mise en œuvre de ce modèle.

Aussi, l'Afrique de l'Ouest se lance très tôt dans cette aventure. Cette expérience fût qualifiée d'avant-gardiste (Pérochon, 2009). Car le modèle adopté s'intéresse à une région très précise, avec une sous-région ayant une culture et une monnaie commune. Le référentiel mise en place est le référentiel OHADA appelé Sysco par la suite. Cette réforme comptable fût mise en place après l'observation et les dichotomies des pratiques comptables internationales. Ainsi Nobes (1983) parle des systèmes comptables à dominante "microéconomique à influence commerciale " à un système comptable à dominante "macroéconomique à influence gouvernementale et fiscale". Ainsi notre ambition légitime est de se demander si on doit suivre un modèle unique dominant. Peut-on prendre comme référentiel les modèles imposés où se trouver son propre modèle comptable, appliqué à des réalités et ici des spécificités locales. Peut-on ne perdre en ne s'alignant pas sur l'orthodoxie comptable dominante ?

Ainsi la crise de 2008 démontre la limite de la gestion budgétaire et comptable. Ces différentes crises nous ont montré la place centrale qu'occupe la comptabilité dans la gouvernance des entreprises et dans les institutions publiques. Une mauvaise utilisation de la comptabilité peut mettre en danger la solidité et la pérennité de l'organisme. C'est pourquoi, la nouvelle comptabilité et la nouvelle gouvernance doivent intégrer les dimensions cognitives et comportementales (Charreaux, 2009). La comptabilité doit aussi intégrer tous les acteurs et tous les organismes. L'étude et la présentation des outils seuls sont insuffisants. Elles doivent être complétées par l'étude des éléments psychiques, physiques et comportementaux. Ainsi le concept de la gouvernance est-il un concept à la mode ou bien elle intègre une vraie réalité de recherche de gestion ou est-il tout simplement un emballage novateur (Perez, 2003).

Nous venons d'étudier le concept de la comptabilité publique dans le secteur public. C'est toujours dans cette même logique que nous allons introduire le concept de performance dans le secteur public.

1.5 La performance, un élément catalyseur de la procédure budgétaire

Galilée, grand savant affirmait dans l'un de ses écrits que la nature était définie par des nombres. C'est pourquoi, très tôt, la littérature arabe fait apparaître l'algèbre. La naissance de l'algèbre a révolutionné les savoirs et l'introduction du chiffre a bouleversé l'humanité tout entière. Dans ce même ordre d'idée, l'introduction des vocables de la performance correspond à une réelle révolution. Avec la gestion des ressources humaines (Galambaud et Léon, 2008), la gestion de la performance crée un nouveau fondement du secteur public.

Historiquement, c'est dans le secteur industriel que la gestion du temps a d'abord commencé. Taylor (1911) a mené une étude très puissante sur une dizaine d'entreprises pour mesurer le temps passé, par les ouvriers, sur une chaîne de production. Grâce à cette étude, il a conclu que la professionnalisation de la tâche, où tout simplement la délégation d'une tâche par un ouvrier, était un élément qui permettait d'optimiser l'efficacité de l'ouvrier. En effet, le fait de se concentrer que sur une seule tâche permet une optimisation de l'efficacité de l'ouvrier. Grâce à la mise en application de ce principe de spécialisation, l'entreprise peut espérer accroître sa production, ce gain de productivité va permettre une augmentation potentielle du salaire de l'ouvrier. Tout le monde peut, alors, sortir bénéficiaire de ce mode de production industriel, l'entreprise sort gagnante, tout comme l'ouvrier. C'est le principe du « Win -Win ». La performance fait appel à des indicateurs. L'identification de cette dernière dans le secteur public est très complexe.

1.5.1 Les interprétations théoriques de la performance

La performance est une notion discutable. Elle est polysémique. Deux notions s'affrontent dans les sciences de gestion. Dans la lecture traditionnelle, la performance est la satisfaction des actionnaires (Batsch, 1996). Or on peut aussi trouver une autre interprétation de la notion à travers d'autres auteurs comme : (Kaplan et Norton, 1996, Charreaux et Desbiriers, 1998). La performance est le résultat d'une évaluation multicritères et on ne peut parler de la performance que si l'on y trouve la satisfaction et l'intérêt de tous les acteurs. C'est un terme issu de monde sportif. Le terme de performance est lié au terme du record, de l'exploit et de la réussite (Bourguignon, 1997). La performance correspond à un résultat qui doit se rapprocher d'un référentiel. Toujours selon Bourguignon (1997), la performance est une action qui permet de distinguer la compétence (capacité, réalisation de la performance). La performance, qui correspond à quelque chose de relatif, est aussi liée au succès. Ce dernier dépend des objectifs que l'on s'est fixés. Ainsi le succès et donc la performance sont dépendants du caractère plus ou moins ambitieux des objectifs fixés. La performance a une dimension économique, systématique, sociale et sociétale (De la Villarmois, 1998). Elle est liée à l'efficience, et se mesure dans le système avec la pérennité de l'organisation. Elle doit conjuguer une gestion des ressources humaines et doit trouver sa légitimité. Pour Pesqueux (2005), cela correspond à l'accomplissement d'un processus, d'une tâche avec les résultats qui en découlent et le succès que l'on peut s'y attribuer. La performance attendue n'est pas

univoque, unique ou absolue. C'est une notion que chaque institution définit en fonction de son intérêt stratégique et de son objectif final. La notion de performance est aussi une notion évolutive car elle a une signification différente en fonction des époques données.

Dans les années 1950, la notion de performance était une notion liée à la production industrielle. Plus tard dans les années 1980, la performance apparaît dans la discipline du marketing. Les commerciaux sont rémunérés en fonction de la vente de produits, le conseiller financier intègre une part non négligeable dans le salaire grâce à la vente de produits bancaires. Enfin dans les années 2000, elle prend de plus en plus de place et intègre le marché boursier et bancaire, elle est, ainsi, associée à la notion de création de valeur. En France, c'est avec la LOLF que l'on intègre cette notion.

Dans l'organisation, la performance n'est pas un concept figé, elle est plutôt évolutive et elle est fixée par la direction. Elle correspond à un objectif à atteindre. Deux entreprises du même secteur avec des résultats différents peuvent-ils être qualifiés de performant ? Le schéma méthodologique montre que dans la plupart du cas, on peut trouver une entreprise avec un résultat déficitaire alors que la plupart des employés ont atteint leurs objectifs personnels. Compte tenu des difficultés de définition de la performance dans le secteur privé, qu'en est-il au niveau du secteur public ?

1.5.2 Un outil en voie d'intégration dans la gestion publique

Initialement, seul le secteur marchand avait intégré la notion de la performance. Aujourd'hui de plus en plus d'États optent et se lancent dans la maîtrise des dépenses publiques sous l'impulsion des théories et des concepts libéraux. La mondialisation, l'accroissement des échanges internationaux et l'imprévisibilité du marché font que les institutions doivent s'adapter à ces nouvelles données locales et internationales. Le succès issu du modèle privé oblige les États à s'intéresser davantage à ces outils. Les États mettent en place un nouveau mode managérial calqué sur le système privé. La notion de performance intègre petit à petit la sphère publique. Pionnier dans le domaine, les pays Anglo-saxons ont depuis longtemps adopté cette méthode de gestion qui se rapproche de plus en plus du modèle privé. Depuis 2001, la France s'en est inspirée à travers la LOLF (Loi Organique Relative aux lois de finances), elle tente d'intégrer les outils de gestion qui lui permettrait de mesurer l'efficacité de la fonction publique.

La question de la performance ne se pose plus dans la plupart des entreprises. Les entreprises doivent être performantes au risque d'être défaillantes et de connaître une disparition prochaine. Mais encore faut-il être d'accord sur la notion de la performance. C'est quoi au juste la performance d'une entreprise ? C'est une mesure, c'est un chiffre. On pourrait potentiellement dire que si l'on a atteint cet objectif, on est performant. Mais la notion de performance correspond-elle à justement la notion d'efficacité. « Les pratiques de gestion des ressources humaines ne sauraient se contenter d'être efficaces, elles doivent être légitime » (Galambaud et Léon, 2008). Ils nous expliquent que l'atteinte d'un chiffre magique n'est pas l'expression de la performance. Cette chiffre recherché et souhaité par l'entreprise ou institution doit être non seulement être atteint mais aussi il doit jouir d'une légitimité humaine. Efficacité et légitimité sont deux éléments qui font la réalité de la performance. L'efficacité par l'atteinte du chiffre et légitimité par appropriation des salariés et des fonctionnaires. Pour l'école de la relation humaine, la performance est tout simplement le fruit de la motivation. La performance, où la mesure chiffre est un élément qui dépend essentiellement de la satisfaction du travail du salarié. Plus il est heureux dans son travail, plus il sera actif et plus il atteindra les chiffres demandés. Dans le cas contraire, moins il est motivé, moins il va travailler, moins il va atteindre les objectifs chiffrés. L'institution doit répondre à la demande de ses salariés, fonctionnaires. Elle doit aussi répondre aux besoins psychologiques développés par la pyramide des besoins de Maslow (1943).

La performance peut aussi être définie comme la capacité à atteindre les objectifs fixes initialement : objectif économique, objectif socio - économique, qualitatif ou quantitatif. La démarche de la performance est un outil qui aide à l'amélioration de la gestion publique. Dans le cadre de fixation d'objectifs, on a ici des éléments à atteindre, des cibles qui nous permettent de donner un axe précis dans le choix de gestion. Une référence pour améliorer la gestion publique. Ces outils des performances sont définis dans le cadre stratégique mis en place par l'organisation. Avec la mise en place des dispositifs des pilotages d'administrations, il est plus à même d'évaluer à terme les effets des politiques publiques.

1.5.3 Un outil, difficile à transcrire dans le secteur public

Depuis la crise financière de 2008, les entreprises ont estimé qu'il était, plus que nécessaire, de mettre en place des indicateurs pour un suivi direct et en continu. Ce suivi se fait sur le court, le moyen et sur le long terme. La mise en place d'indicateurs ne concerne pas

une partie de l'administration ou de l'organisation (Djerbi et Ayoub, 2013). Ils portent sur les fonctions opérationnelles mais aussi sur les fonctions supports. Les indicateurs mis en place ne sont pas uniquement des indicateurs financiers, monétaires ou comptables (St-Pierre., Lavigne et Bergeron, 2005) mais intègrent aussi des caractères multiples et multivariés. Afin de définir ces indicateurs, il faut intégrer toutes les fonctions qui composent l'organisation ou l'institution en question, à savoir, le contrôle, la finance, la production, les ressources humaines, le marketing et la RSE (Responsabilité Sociale des Entreprises) s'il en existe. La grande problématique est que toutes ces fonctions, bien qu'au service d'une même organisation, ont des intérêts antagonistes et la mise en place des indicateurs pour mesurer la performance ne peut être admise sans friction. Ainsi, les entreprises ont fait le choix de mettre en place des tableaux de bord qui sont adaptés aux différentes fonctions de l'entreprise : tableau de bord stratégique, tableau de bord financier, tableau de bord de contrôle de gestion, tableau de bord social, etc. Le problème qui se pose, ce n'est pas tant sur la mise en place des tableaux de bord mais, plutôt, sur le suivi et l'utilisation optimale de ce nouvel outil qui intègre l'entreprise. Quelle interprétation doit-on donner à une courbe ? Quelles conclusions peut-on en tirer ? Les tableaux des bords sont des outils, et le personnel doit être formé pour en extraire les meilleurs résultats. Souvent ces nouveaux outils sont peu utilisés, le personnel est insuffisamment armé pour extraire les meilleurs éléments d'analyse de ces outils. Chaque tableau répond à des attentes particulières et répond à la problématique d'une fonction de l'organisation. Se pose donc la question de la convergence d'analyse et de vision. Comment mesurer la performance d'une organisation qui utilise des indicateurs adaptés à leur fonction ? Comment est-il possible de gérer tous ses tableaux et indicateurs, qui ne répondent pas aux mêmes attentes que dans l'entreprise ? On en déduit que l'analyse de la performance organisationnelle n'est pas un acte aisé. La convergence est une notion qui a ses limites dans la gestion des performances. La mise en place des indicateurs a une résonance majeure et crée un impact majeur sur les institutions, peu habituées à ce nouveau modèle de gestion. La politique qui prévalait était, donc, une politique de gestion libre et personne ne s'est plaint d'une défaillance stratégique, ou d'un dysfonctionnement de l'institution. Avec les nouveaux outils, ils doivent relever les défis du pilotage par les indicateurs des performances économiques. La nouvelle donne politique avec un environnement économique imprévisible donne encore plus de valeur aux indicateurs et surtout à leurs interprétations et aux hypothèses de travail qui en découleront. C'est pourquoi l'analyse des indicateurs et de leurs conclusions sont d'une importance majeure pour l'orientation stratégique et les ajustements à faire par l'entreprise (Otley, 1999). Si des entreprises, qui ont intégré des outils depuis des

années, se trouvent dans cet état, que peut-on attendre de la transcription de ces outils dans le secteur public ?

1.5.4 Un indicateur de gestion, la rotation de la direction politique

Dans le secteur privé, les chercheurs s'intéressent, intensément, à la relation qu'il pouvait y avoir entre la performance de l'entreprise (Azzabi et Marco, 2012) et le degré de rotation de ses dirigeants (Huson et alii, 2004). Les études faites sur les entreprises américaines ont démontré qu'il y avait une corrélation positive entre la fonction managériale et la durée de la fonction. Ainsi, plus l'entreprise est performante, plus la durée la gouvernance sera longue (Renneboog et Trojanowski, 2003). Par contre, si l'entreprise n'est pas compétitive, c'est à dire avec un faible rendement (Zabojnik, 2001), le dirigeant risque de voir la durée de sa fonction écourtée. La révocation est, donc, un indicateur de la non compétitivité de l'entreprise. Un degré élevé de rotation de la direction démontre, alors, la faiblesse de l'entreprise et sa vulnérabilité sur le marché (Capezio et al., 2010). L'étude faite, en France, par Pigé (1993) confirme cette analyse. Il démontre que dans le système français, une entreprise estimée comme faible et non performante est souvent sanctionnée par l'équipe du conseil d'administration. Aujourd'hui, l'analyse de la performance de l'entreprise ne se fait pas uniquement à travers le résultat ou le bénéfice de l'entreprise. Actuellement, pour analyser une entreprise, on étudie plusieurs indicateurs, pas simplement les indicateurs financiers mais aussi des indicateurs économiques, socio-économiques, environnementaux et écologiques pour mesurer la performance de l'entreprise. Nous avons une littérature très abondante concernant le lien entre la performance et le dirigeant. Mais il est aussi communément admis que l'efficacité du dirigeant dépend aussi du contexte dans lequel il exerce. (Giannetti, 2009). Peut-on en tirer la même conclusion dans le secteur public, en ce qui concerne l'indicateur de rotation ? Un exemple, s'il y a des élections et que la direction politique perd, est-ce pour autant que son bilan est mauvais ? Peut-on dire que la direction politique sortante n'a pas été performante ? Non car les résultats d'un investissement ou d'une politique publique se font sur de longues périodes. Si une direction politique est élue indéfiniment est-ce pour autant que le pays est compétitif ? Beaucoup de pays africain réélisent depuis bien des années leur Président et le regard que nous portons ne nous donne nullement de éléments de satisfaction (dictature, corruption, absence de politique des développements, etc.). Donc, un même indicateur ne donne pas le même résultat que l'on soit du côté du secteur public ou du secteur privé.

1.5.5 Un indicateur de gestion, le délai du traitement du dossier

Dans le secteur public, local, on peut observer ce phénomène de la gestion du temps. Un exemple, dans une mairie (Tahar, 2013), on se demande la durée écoulée entre le moment du dépôt de la carte nationale d'identité et le moment de sa remise. Est-ce un délai d'une journée ? Une semaine ? Un mois ? Deux mois ? Trois mois ? Actuellement il est de deux mois en France en temps normal (Mairie de Villeneuve d'Ascq, 2015). Est-ce qu'il est normal d'attendre deux mois pour avoir sa carte d'identité ? Le problème de gestion vient-il de la mairie où l'on dépose le dossier ? Ou de la préfecture qui traite le dossier ? Est-ce un problème de compétences ? Un problème de gestion du temps ? Ou tout simplement la faiblesse des équipements informatiques sécurisés ? Dans les entreprises privées, la gestion du temps est un élément de plus en plus important. Face aux bouleversements technologiques, les banques, par exemple, ont su adapter leurs offres avec la mise en place des DAB (Distributeurs Automatiques de billets). Elles ne distribuent, que rarement, les espèces au guichet comme c'était le cas il y a encore quelques temps. La nouvelle génération de DAB ainsi que la gestion des comptes en ligne nous offre une palette intéressante de services (impression de relevé de compte, virements, accès 24h/24h à notre compte en ligne, etc.). On n'a plus besoin d'aller au guichet, ni attendre l'heure d'ouverture, ni avoir besoin de notre conseiller clientèle. L'utilisation des nouveaux outils n'est peut-être que bénéfique pour les usagers, les institutions et les administrations. Avec la révolution technologique de ce 21ème siècle, les services publics ont pleinement leur place dans cette nouvelle gestion du temps. Dans la gestion de la temporalité, les auteurs parlent des « horaires atypiques » (Puech et Boulin, 2007), C'est quand le service est rendu en l'absence de la personne qui a demandé le service. On peut faire la demande de chez soi, c'est l'éclatement des temporalités (Achddou, 2009). Nous sommes dans un mode très dynamique. Il manque beaucoup de temps alors que paradoxalement le temps de travail a été divisé par deux depuis le siècle dernier (Puech et Boulin, 2007). Zarifian (2003) parle du "temps spatialisé". Aussi, avec l'explosion de la bulle informatique et le développement des réseaux de télécommunication, les institutions comme les entreprises ont une demande de plus en plus orientée vers les systèmes d'informations. La mise en place de ces nouveaux outils permet de réaliser des gains en termes de temps mais aussi améliorer significativement la performance.

1.5.6 Les limites des indicateurs du privé

La performance, c'est aussi l'utilisation des outils comptables. La comptabilité générale est un outil d'information pour les personnes qui se trouve à l'intérieur mais aussi à l'extérieur de l'entreprise. Cette information est traitée, ordonnée et mesurée. Mais en réalité qui nous délivre cette information ? Comment peut-on interpréter un nombre élevé de CDD (Contrat à Durée Déterminé) dans une institution ? Est-ce le signe d'une faiblesse de la structure, de l'institution ou au contraire un indicateur de son dynamique ? Dans le même sens, comment analyser un taux d'absentéisme élevé ? Un dysfonctionnement ? Un taux de roulement élevé ?

Comment interpréter une grande dispersion du salaire ? Jusqu'à une période très récente, la référence en matière de la gestion budgétaire et comptable était le secteur privé. Mais les scandales à répétition (Enron, Parmalat, etc.) ont démontré les limites de ces modes de gestion. La taille de ces entreprises, la croissance non maîtrisée, l'internationalisation et la compétition internationale sont des éléments qui peuvent masquer la vraie réalité. L'homogénéisation des pratiques comptables va-t-elle permettre d'éviter, à nouveau, ce genre de pratiques ? Est-ce la défaillance des modèles comptables qui est à l'origine de ces scandales ? Ou tout simplement la défaillance humaine ? Dans le privé, le principal indicateur de la mesure de performance est le résultat. Si le résultat est négatif, l'entreprise est déficitaire donc non rentable. Or, s'il est positif, il démontre la compétitivité de l'entreprise. La création du résultat dans une entreprise est démontrée à travers un processus de création des soldes intermédiaires de gestion appelé SIG (Solde Intermédiaire de Gestion). On ne peut appliquer le tableau de SIG aux comptes administratifs. Ces modèles sont spécifiquement mis en place pour les entreprises et donc inapplicables dans le secteur public. Rappelons-nous, l'une des caractéristiques du secteur public, c'est la défense de l'intérêt général. Mais comment définir l'intérêt général sur le plan comptable dans le secteur public ? Il faut donc trouver d'autres sources d'analyse de la performance dans le système public (Bower, 1977).

Dans le secteur public, et plus particulièrement en France, le vocable de la performance publique est introduit par la LOLF. On passe d'une culture de moyen à une culture de résultat et c'est une rupture majeure dans le secteur public. On passe d'une logique de moyen à une logique de résultat « la performance devient le principe directeur de la gestion publique » (Bled-Chareton, 2006). A travers cette nouvelle gestion, l'État tente de rapporter les coûts à l'efficacité de politiques économiques donc l'investissement public est mesuré à travers la mise en place des indicateurs. Avec quelle faculté une organisation publique met en œuvre les

politiques publiques (Waintrop et Chol, 2003) ? « La capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes efficacité socio- économiques, de qualité de service ou efficience de la gestion » (Ministère du Budget, 2015). Nous sommes dans une logique non marchande. On doit chercher des critères qui nous permettent de mesurer qualitativement et quantitativement la politique publique. Donc, dans le cas du secteur public la performance peut être définie à travers deux concepts que sont : l'efficience et l'efficacité.

1.5.7 L'efficience dans le secteur public

Dans le secteur public, il est très difficile de déterminer les coûts liés à la production des biens ou des services publics. « Quant à la notion d'efficience, elle se définit comme suit : « Si deux solutions ont un coût identique, le critère d'efficience commande de choisir celle qui permet de réaliser au mieux les objectifs poursuivis ; si deux solutions aboutissent au même résultat, il faut choisir la moins coûteuse » (Simon, 1947). Donc, l'efficience c'est l'efficacité au meilleur coût. Comment calculer la formation des coûts dans le service public pour un bien ? Ou pour un service donné ? Dans la comptabilité analytique, les processus d'identification ou de formations des coûts de revient sont bien précis. Si on prend la méthode des coûts directs, on commence par calculer le coût d'achat des matières premières jusqu' au calcul de coût de production d'un bien. A chaque étape de production d'un service, on essaie d'identifier les coûts directs ou les coûts indirects. Les coûts directs (charges directes) sont les coûts directement attachés à une action à partir des données de comptabilité générale traduisant les consommations de ressources. Ils correspondent donc aux données de charges tirées des comptes de classe 6 du plan comptable de l'État. Donc le coût direct est le coût que l'on affecte directement à la production d'un bien ou d'un service. Par contre, une charge indirecte est une charge qui n'est pas possible d'être affectée directement. Elle est indirecte car elle concerne plusieurs centres ou ateliers. Une fois calculées, les charges indirectes seront imputées aux coûts. Le modèle de calcul des coûts passe systématiquement par le tableau de répartition indirect avec le système des coûts des inducteurs. Pour répartir les coûts indirects, on passe par les centres des responsabilités, mais il est très difficile de les identifier dans le cas d'une administration publique. Du coup, on a une faiblesse d'analyse à ces niveaux. Une des conséquences est l'impossibilité d'identification des coûts d'un service public ou un d'un bien public. C'est dans cette logique que Labourdette (1996) parle d'une faiblesse d'analyse dans le cas de la fonction de l'investissement d'une politique. Comment mesurer le résultat de

l'investissement ? Est-il mesurable sur une ou deux années ? Comment évaluer l'impact de la construction d'un collège ? Peut-on mesurer son résultat sur un an, deux ans ? Trois ans ? Dix ans ? Doit-on se baser sur le taux de réussite au collège ? Doit-on mesurer la part des étudiants qui vont obtenir leur master ou leur doctorat ? Doit-on mesurer en fonction des étudiants qui vont entrer les lycées généraux, industriels ou commerciaux ? Puisqu'il est impossible de mesurer le coût d'un tel investissement, la contrainte d'optimisation des ressources devient nulle et sans intérêt. Il est impossible de parler optimisation des ressources puisque l'on est incapable de mesurer le résultat. Par contre comme le précise McGill (1988), même s'il est très difficile de mesurer le résultat, on peut néanmoins, au niveau opérationnel trouver le moyen d'optimiser les ressources.

1.5.8 L'efficacité dans le secteur public

Dans chaque organisation, la notion d'efficience est complétée de la notion d'efficacité. Une politique publique est-elle efficace ? Comment définir l'efficacité ? Ce concept s'accompagne d'un dispositif d'évaluation. Quel est l'impact d'une politique sur l'organisation ? Sur son environnement ? Le dispositif d'évaluation permet de contrôler les ressources, de corriger les erreurs. Pour Favoreu (1997) « l'évaluation d'une politique publique est spécifique dans le sens où elle présente une double dimension. Elle peut être quantitative et objective, c'est-à-dire permettre de repérer et mesurer les effets ou le résultat d'une politique publique. Elle peut être qualitative et subjective c'est-à-dire juger de son impact et son efficacité par rapport aux objectifs poursuivis. »

On ne peut prendre comme référence les outils de la comptabilité privée. L'évaluation de la performance publique devient compliquée du fait du manque d'indicateurs des bases pour mesurer objectivement la réalité de la politique publique. « L'évaluation est un jugement porté sur une donnée par rapport à une référence » (Meny et Thoenig, 1990). Comment peut-on mesurer l'efficacité publique ? L'évaluation de l'activité publique est bien plus longue et son impact se mesure dans le temps et à travers la société. On peut étudier le cas d'un investissement public. Pour mesurer l'impact de ce dernier, il faut faire une analyse en cascade. En premier, les Inputs (moyens humains, financiers, etc.) se transforment en Outputs (constructions des logements, constructions de routes, écoles, aide à la création d'entreprise, etc.) et ces mêmes outputs auront un impact sur les outcomes (amélioration des niveaux de

vie, disparition des disparités sociales, amélioration du bien-être social.). On voit, donc, un impact uniquement sur le long terme car il peut y avoir une modification des structures sociales et des comportements humains. Ces éléments sont moins visibles et difficilement quantifiables à court terme.

Figure 2: Evolution des inputs



Source : Dabale, 2017

L'effet d'une politique publique ne peut se mesurer uniquement à court terme. Elle a des conséquences positives ou négatives sur la société sur le long terme. L'impact sociétal est mesurable dans le temps et c'est cela qui différencie le public du privé (Perdersen, 1988). La mesure de la performance publique ne se base, donc, pas uniquement sur des critères économiques et financiers. Elle doit être complétée et corrigée par des critères sociétaux, humains et environnementaux.

Dans les outils comptables, la plupart des indicateurs sont des indicateurs financiers. Ces indicateurs sont souvent des indicateurs de court terme. Et cela pose un problème pour une analyse cohérente sur le long terme. On peut prendre comme exemple une municipalité qui veut réduire le taux d'accident dans sa mairie. Elle va alors recruter des agents municipaux qui vont pénaliser à tout vas les automobilistes pour augmenter les nombres de procès-verbaux. Cela correspond à une nouvelle entrée de trésorerie pour la mairie et la majorité sortante peut se vanter de dire qu'elle a été intransigente avec les automobilistes pour faire respecter la loi. C'est donc une municipalité qui privilégie la sanction directe à la prévention et la pédagogie. C'est une municipalité qui privilégié le court terme au long terme. Dans le même cas, dans une entreprise, on peut faire une analyse similaire. Le dirigeant peut être amené à licencier les salariés, et demander de travailler plus aux salariés sans augmentation de salaire en vertu du principe de la compétitivité et tout cela pour avoir un résultat net de court terme et pour satisfaire les actionnaires. Alors qu'il serait plus intéressant de recruter, de former les salariés qui vont s'appropriier l'entreprise et être fidèle et dévoué à celle-ci. Le

management et le recherche de profit de court terme crée une insécurité pour les salariés, un manque de confiance face à leur dirigeant, une démotivation qui impacte le travail et donc une compétitivité qui baisse dans l'entreprise, ce qui impacte le résultat. Cela crée l'effet inverse de l'effet recherché.

Dans le secteur public, l'efficacité politique a un caractère bien différent. Elle se mesure à travers un seul indicateur : élection ou réélection. Les hommes politiques privilégient les politiques de court terme car plus facile à mesurer et facilement atteignable. Surtout pour expliquer les démarches de performance. Ils font des choix sélectifs des indicateurs, c'est-à-dire qu'ils privilégient et ne communiquent que sur les indicateurs qui leurs sont favorables. Ils minimisent ou éliminent tout simplement, les indicateurs qui les placeraient en mauvaise posture politique. Aussi, les indicateurs qu'ils choisissent sont des indicateurs qui leurs laissent un espace de liberté, d'expression et des marges de manœuvres à travers des objectifs diffus et non contraignants. On parle, alors, de « Concept à géométrie variable » (Amintas 1992). Le jugement d'évaluation est sous un angle purement subjectif reposant sur le choix stratégique des groupes politiques et non économiques.

Rappelons-nous que le principe de base en politique est la prise du pouvoir. L'objet politique est la réélection. La méthode est simple. C'est la mise en place des compromis et des marchandages en fonction des opportunités et des possibilités de réélection. Le marketing politique se fonde sur des indicateurs volontairement suffisants, manipulés en vue d'un objectif électoraliste. Le pragmatisme politique et électoraliste l'emporte sur la rationalité économique et morale. La mise en place d'indicateurs de performance publique est un phénomène complexe. Dans tous les cas, elle doit être complétée par une optimisation du temps.

1.6 Conclusion

Ce premier chapitre avait un objectif très précis. Nous devions étudier les éléments nécessaires pour la mise en place d'une procédure budgétaire publique. A travers la réflexion que nous avons menée, nous avons mis en évidence les spécificités du secteur public. Ce dernier nécessite, donc, la mise en place d'une procédure budgétaire spécifique. Nous avons repris des visions économiques et philosophiques de l'intérêt général au centre de la problématique politique et donc de la procédure budgétaire publique.

Le secteur public est spécifique. La question du management public se pose et nous avons essayé d'analyser le concept de la gouvernance. En effet, un lien étroit existe entre la gouvernance publique et la procédure budgétaire. Une meilleure gouvernance permettrait la mise en place d'une meilleure procédure budgétaire.

La question qu'il fallait trancher dans ce chapitre est l'introduction du vocable de la performance. Nous avons remarqué dans le cadre du secteur privé, qu'il y avait des indicateurs bien définis. A partir de ces indicateurs, on pouvait qualifier si une entreprise peut être qualifiée de performante ou non. Si, elle n'est pas performante, elle est alors immédiatement sanctionnée sur le marché. En effet, elle est, alors, considérée comme défaillante ou insuffisante et sa disparition apparaît alors comme future. Mais comment aborder la performance dans le cas d'un service public ? Fallait-il prendre les mêmes indicateurs ? avoir les mêmes interprétations ? ou tout simplement proposer d'autres modèles ? Notre analyse nous permet de dire qu'il faut se servir des indicateurs utilisés par le secteur privé, mais il sera nécessaire d'adapter leurs interprétations au secteur public. En effet, les principes d'intégration des indicateurs étaient bons, mais il restait tout un travail concernant les choix, la méthodologie et leurs interprétations dans le secteur public.

Enfin, on s'est posé la question de la rationalité politique et l'étude du marché politique. Nous avons remarqué que le marché politique est un marché monopolistique. La rationalité politique repose uniquement sur la contrainte d'élection ou de réélection. La rationalité économique ne pouvait être retenue à court terme car les effets d'une politique publique se mesurent sur le moyen et long terme. Tous ces concepts étudiés doivent nous aider dans la définition de la procédure budgétaire publique. C'est pourquoi dans le chapitre deux, nous avons comme ambition d'étudier plus spécifiquement les concepts budgétaires dans le secteur public.

2 Chapitre 2 : L'adaptation des concepts budgétaires et comptables au secteur public

Afin d'appréhender l'adaptation des concepts budgétaires et comptables au secteur public, il est important de s'intéresser aux instructions (le Parlement, le gouvernement, les acteurs, les citoyens) et aux outils comptables et budgétaires qui sont mobilisés dans les processus budgétaires publics. Sur quelles bases travaillent-ils ? L'intérêt de ce chapitre est d'étudier la fonction budgétaire et comptable dans le contexte du secteur public. La maîtrise des mécanismes budgétaires permet de contrer les déséquilibres publics, de promouvoir le développement économique, et de lutter contre la corruption surtout dans les pays en développement.

Durant les dernières décennies, on a noté un grand mouvement pour renforcer et réformer le système budgétaire. Ce mouvement s'est traduit par l'introduction des nouvelles techniques budgétaires et de nouveaux modèles de planification stratégique. Ce mouvement s'est accompagné d'une plus grande intégration de la notion de performance. Cette nouvelle pratique de la gestion budgétaire, connue sous le nom de la « nouvelle gestion publique » s'appuie sur l'importance des contrôles des prestations, des objectifs, et de la mise en œuvre des techniques importées de la sphère privée. Sur le plan de la gouvernance, cette réforme est aussi un moment pour évaluer le rapport de force entre le parlement et l'exécutif. L'objectif de ces réformes est de renforcer le pouvoir législatif mais aussi d'intégrer l'opinion publique à travers les mécanismes d'informations et les publications des résultats des processus politiques. Dans le chapitre un (les préalables pour un processus budgétaire moderne), nous avons analysé les notions qui entourent le secteur public, étudié ses caractéristiques, et ses attributs juridiques.

Dans le chapitre deux, nous allons étudier la fonction budgétaire et comptable. Nous allons analyser le rôle de la comptabilité dans le processus budgétaire. Aussi, nous sommes curieux de le voir à travers la LOLF, le nouveau modèle de gestion mise en place en France. Enfin, nous terminerons ce chapitre avec les évolutions récentes des procédures budgétaires dans le pays de l'OCDE.

2.1 L ' élaboration budgétaire

Le cadre de notre intervention reste un cadre public. Mais le concept étudié, c'est à dire le concept budgétaire est un concept beaucoup plus présent dans le cadre marchand, c'est à dire dans les entreprises. Bien que le concept du budget soit très présent dans le cadre d'une entreprise, sa portée scientifique est aussi valable pour le secteur public. Dans cette partie, notre objectif est d'analyser les différents modèles d'élaboration budgétaire. L'élaboration du budget repose sur des principes comptables et budgétaires. Le budget peut se faire par le biais d'une convention, de la contingence ou il peut aussi avoir un caractère obligatoire.

2.1.1 La définition et l'élaboration du budget

2.1.1.1 Définition du budget

Il existe un ensemble de vocables variés pour désigner la procédure budgétaire. La budgétisation, les outils de gestion ou encore les techniques budgétaires. Les systèmes budgétaires sont tous employés pour décrire les processus budgétaires. L'article 16 de l'ordonnance de 1959 dit « le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat ». C'est un état prévisionnel et limitatif des recettes et des dépenses d'une période donnée. En suivant cette définition, le budget est avant tout un élément prévisionnel. Il sert à prévoir. Il a un caractère prévisionnel et général. La prévision du budget se fait généralement sur un horizon temporel d'un an (parfois deux ans, Israël, etc.). Dans sa composante interne, il se compose d'une part de produit, c'est à dire des recettes et de l'autre côté des charges qui sont les dépenses. C'est une définition comptable du budget. Pour Bouquin (2004), le budget est l'expression comptable et financière des plans d'actions. Le budget est une traduction de la comptabilité et une représentation financière des plans d'action proposés par les dirigeants des organisations. Il faut traduire en termes de budget les projets c'est à dire les investissements à venir. Le budget est une traduction qui se fait avant l'action (à priori). On ne doit pas le confondre avec la comptabilité. La comptabilité est l'expression d'actions passées et le budget est la représentation de l'action à venir. La comptabilité traite le passé, le budget se consacre à l'avenir. Les temps temporalités utilisés par ces deux outils ne sont pas le même. Dans ce cadre, le budget est un outil qui représente les investissements futurs. Donc, la qualité de la projection macroéconomique devient un élément central dans la définition du budget. Il devient aussi important de sonder les tendances des investisseurs. C'est un outil stratégique,

futuriste. Pour Meyer (1995), la gestion budgétaire est strictement dans le cadre de l'analyse financière. Il la présente comme un outil de contrôle de gestion. C'est un outil qu'il utilise au même niveau que le ratio, le prix. Dans ses analyses antérieures, Meyer (1995) parlait aussi des procédures budgétaires. Le système budgétaire comme un outil de contrôle de gestion. C'est un outil qui doit couvrir la totalité des activités de l'entreprise, de l'organisation ou de l'institution. Mais aussi ce système budgétaire se trouve compléter avec les autres outils tels les tableaux de bords, la comptabilité analytique, la qualité, le délai. Tandis que pour M. Gervais (2000), le système budgétaire est un instrument manipulable des dirigeants au gré de leurs intérêts et de leurs intentions. Il le résume en trois points : la prévision du budget, sa budgétisation et le contrôle. À travers l'étude ces auteurs, on trouve des interprétations différentes. Le budget est l'expression d'un investissement (Bouquin, 2004). Le budget est l'expression de contrôle de gestion (Meyer, 1995). Le budget, c'est l'expression d'un intérêt particulier (Gervais, 2000). Donc, on remarque que le budget est un concept polysémique. Il dépend pour beaucoup des variables environnementales. Mais aussi des variables contingentes comme le degré de la turbulence du marché, le choix stratégique Berland (1999), sa taille, et le modèle de gouvernance. Le budget est un outil central, un concept en pleine évolution. Le Budget est un concept qui englobe un ensemble de vocable comme la planification, la prévision, le contrôle et l'analyse. C'est un outil qui est à l'image de son temps. Il évolue avec le temps, c'est aussi un indicateur de la temporalité.

Ainsi à travers la littérature, le budget joue un rôle majeur dans les organisations. Sponem (2002) résume ainsi les rôles du budget.

Tableau 10 : Rôles du budget identifiés dans la littérature

Etude	Rôles du budget
Barrett & Fraser (1977)	Planifier, coordonner, motiver, évaluer, éduquer
Samuelson (1986)	Planification (planification, coordination, contrôle des résultats), contrôle des responsabilités (détermination des engagements financiers, comparaison des performances), influence du comportement des budgétés (motivation financière, éducation à la logique financière), rôles passifs (rituels, habitudes)
Brunce, Fraser & Woodcock (1995)	Prévision financière, contrôle des coûts, gestion des flux de trésorerie, fixation d'objectifs, communication des plans, planification des ressources, mesure de la performance, apprentissage
Lyne (1988)	Prévision, planification, coordination, communication, contrôle
Abernethy & Brownell (1999)	Contrôle diagnostic, contrôle interactif Aide au changement stratégique
Berland (1999)	Prévision – planification (prévision, autorisation de dépenses, évaluation non formalisée), coordination – socialisation

	(coordination, communication, évaluation), évaluation – sanction (motivation, engagement, évaluation financière stricte)
Ekholm & Wallin (2000)	Planning, évaluation et contrôle, implémentation des stratégies, empowerment, motivation des employés
Bouquin (2001)	Instrument de coordination et de communication, outil de gestion prévisionnelle, outil de délégation et de motivation

Source : Sponem, 2002

Nous sommes dans le cadre des entités publiques. De par leurs activités et leurs spécificités, la comptabilité publique repose avant tout sur le budget (Milot, 2014). Ce dernier est un élément central. Le Ministère des Finances (2014) définit « Le budget de l'État peut être défini comme l'ensemble des documents, votés par le Parlement, qui prévoient et autorisent les ressources et les charges de l'État pour chaque année. C'est donc un acte de prévision et d'autorisation annuelle de perception des impôts et de dépense des deniers publics » (DILA, 2014). Le budget est une autorisation préalable de dépenser. "Autorisation des dépenses", cette autorisation peut être simple ou détaillée en fonction des besoins de l'entité. Elle se fonde généralement sur les grandes postes budgétaires.

2.1.1.2 L'élaboration du budget

Comment est élaboré un budget ? Cette question est centrale car le mode d'élaboration du budget va avoir un impact sur son exécution. Donc le budget a ainsi un caractère social et humain. Quel est le degré de participation des exécutants dans la procédure d'élaboration ? On se demande ainsi le degré de participation des salariés, fonctionnaires, dans le secteur public ? ou le degré de participation de l'exécutif, des parlementaires ou de l'administration. Sommes-nous des acteurs ou des exécutants dans la démarche des procédures budgétaires ? Le processus d'élaboration budgétaire a un impact sur l'organisation public. C'est un indicateur de la gouvernance publique et il définit le degré de centralisme de l'organisation. Ainsi cette participation dans la formulation du budget aura un impact psychologique majeur dans le processus d'identification et d'appropriation d'outils budgétaires et comptables. Si l'on participe à la mise en place des outils, on participe aussi à ses réalisations et à la vérification de ces actions.

La préparation du budget est un processus encadré par des sources de droits budgétaires, des doctrines et des règles budgétaires. Mais la place prise par les acteurs est tout aussi importante que les législations en vigueur. Donc le processus comportemental est un élément majeur dans l'élaboration et l'exécution du budget. Il est intéressant d'étudier le processus des

comportements mis en place par les agents afin d'aboutir à l'élaboration du budget. La mise en place de la procédure budgétaire repose sur un ensemble de principes budgétaires.

2.1.2 Les principes budgétaires publics

Dans ce qui suit, nous prolongeons notre analyse du processus d'élaboration avec les principes budgétaires publics.

2.1.2.1 Le principe de l'annualité budgétaire

La loi des finances ne peut agir que dans le cadre d'une année budgétaire à la fois pour les dépenses mais aussi pour les recettes. Donc si on fixe les principes de l'annualité budgétaire on fixe forcément le principe de l'impôt et de taxe sur une période d'un an. Donc il n'existe pas de prélèvement ou de dépense dépassant une année ou des dépenses ou recettes permanentes ou illimitées. Ce principe de l'annualité budgétaire s'accompagne donc du principe de l'antériorité c'est-à-dire que le budget doit être voté avant l'entrée de l'année de l'exercice fiscal. En France, l'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile. C'est-à-dire que chaque budget doit être voté pour une durée d'une année et l'exécution de ce même budget doit s'effectuer entre le 1^{er} janvier N et le 31 décembre N, mais ce n'est pas toujours le cas dans certains pays, l'année budgétaire est différente de l'année civile. Ainsi pour le Japon, la Grande Bretagne et le Canada, l'année budgétaire débute le 3 avril alors qu'aux États-Unis, elle démarre le 1^{er} octobre. En France, le principe de l'annualité budgétaire est appliqué depuis la moitié du XVIII^{ème} siècle. A cette époque, la ressource principale de l'État était l'agriculture. Ce dernier étant soumis à un cycle d'un an, il était normal de calquer le budget des recettes sur le cycle de la production agricole et en faire une prévision de dépense.

Sur le plan politique, l'annualisation du budget est un élément qui institutionnalise la notion de la République. Historiquement en France, c'était un levier qui permettait au parlementaire de se démarquer face au monarque. Par le vote annuel du budget, le Parlement rappelle son pouvoir législatif face au monarque ou face au Président. C'est un acte d'autorité et d'indépendance face aux autres pouvoirs.

L'annualisation budgétaire peut avoir un effet pervers dans la mesure où les dotations sont annuelles. Elles peuvent être à l'origine des dépenses pour tout simplement liquider les dotations antérieures. Les gestionnaires sont obligés de les consommer dans leur totalité si

non, leur dotation de l'année prochaine peut diminuer. L'application stricte de ce principe de l'annualité budgétaire nuirait aussi à la souplesse des dépenses de l'État dans un environnement où la demande est imprévisible, la croissance et les prévisions incertaines. Aussi, la loi a mis en place un aménagement pour concilier à la fois les exigences de l'annualité mais aussi son adaptabilité au bon fonctionnement de l'État. En comptabilité privée, c'est le principe de la spécialisation des exercices. C'est-à-dire que pour un exercice donné, le résultat ne doit prendre en compte que les charges et les produits de cette année. Le budget doit être voté chaque année. Les autorisations budgétaires ne sont valables que pour une année. Le principe d'annualité budgétaire est aussi accompagné par le principe d'universalité.

2.1.2.2 Le principe d'universalité budgétaire

C'est aussi l'un des grands principes budgétaires. Le principe d'universalité implique que toutes les recettes et les dépenses de l'État soient rassemblées dans un même document pour en faciliter la lecture et la lisibilité. Deux règles sous-tendent ce principe d'universalité. Tout d'abord, on peut développer la règle de non compensation. La règle de non compensation consiste à faire inscrire dans la loi des finances le montant brut de recettes et le montant brut des dépenses. On ne peut afficher le solde net et ni compenser une recette par une dépense. C'est pour limiter les abus que de telles pratiques administratives sont proscrites. C'est aussi pour avoir une lisibilité claire des ressources que la doctrine budgétaire oblige une nette séparation entre les deux éléments. Un service administratif ne peut déduire au préalable le montant qu'il est censé recevoir de l'État. Toutes les recettes doivent être inscrites et réallouées après l'enregistrement. Dans un second temps, on a la règle de non affectation. C'est un élément qui définit le fonctionnement de la procédure budgétaire. Nul ne peut définir une recette déterminée pour une dépense déterminée. Toutes les dépenses de l'État sont issues d'une recette commune. Aucun service ne pourrait ainsi déterminer l'origine des dotations qu'ils reçoivent. Sur le plan politique, la règle de non compensation permet au législateur de maintenir sa pression sur le processus budgétaire. Il lui permet de maintenir le levier des dotations entre ses mains. La méthode est censée supprimer les caisses noires ou les arrangements internes des services. Mais cette doctrine pose un problème de lisibilité pour les contribuables. Chaque contribuable aimerait voir vers quoi est orientée sa contribution nationale.

2.1.2.3 Le principe d'unité

C'est le principe selon lequel toutes les recettes et toutes les dépenses doivent figurer dans le budget (Gilles, 2009). Le principe d'unité budgétaire est aussi une ligne directrice dans le droit budgétaire. Ce principe permet d'avoir une clarté, une précision et une présentation du budget. Le budget de l'État doit être retracé dans un document unique pour une meilleure lisibilité. Plus le document budgétaire est lisible et plus sera facilité la lecture du budget. Mais dans la réalité, il est impossible de retracer dans un unique document le budget de l'État, c'est pourquoi, le budget de l'État est complété avec des documents annexes.

2.1.2.4 Le principe d'équilibre budgétaire

Le principe d'équilibre budgétaire est le principe selon lequel toute dépense doit être égale à la recette. Par ce principe, l'État ne doit jamais être en position de déficit public. Mais c'est un principe très rarement respecté car la plupart des États présentent souvent des comptes avec des positions déficitaires. L'État est une entité qui fonctionne malgré le déséquilibre budgétaire. Concernant l'équilibre budgétaire deux théories économiques s'opposent.

Dans la conception libérale parle d'un équilibre arithmétique naturel. Tout déséquilibre tend vers le déficit public. Les soldes négatifs s'accumulent d'une loi de finance à une autre et ainsi on parle de la naissance de la dette publique. Sur le plan économique, ce principe permet d'avoir une gestion saine et claire. Le principe d'équilibre budgétaire a pour ambition de lutter contre les dérapages des dépenses budgétaires, la nécessité d'avoir une couverture en fonds propres. Si le déséquilibre continue, il y aura nécessairement l'augmentation de l'impôt.

Dans la conception keynésienne, le rééquilibrage budgétaire n'est pas absolu. Il est nécessaire d'avoir du déséquilibre budgétaire en période de crise. Le déficit est un agrégat naturel dû à la relance économique donc aux dépenses accrues de l'État.

2.1.2.5 Le principe de spécialité

C'est un pilier majeur de la comptabilité. Les crédits ouverts sont affectés à des dépenses déterminées. Donc cela implique sur le plan budgétaire une nomenclature très précise des dépenses. C'est un principe qui veut que chaque crédit voté soit dirigé pour une destination bien particulière par la loi de finances. L'objectif est de ne plus modifier les autorisations

concernant les crédits parlementaires. Elle sert à contrôler de manière stricte les engagements de l'État.

2.1.2.6 Le principe de sincérité

Depuis l'avènement de la LOLF en France en 2001, un nouveau principe est apparu dans le droit budgétaire français. C'est le principe de la sincérité budgétaire ainsi écrit « les lois de finance présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État ». Le principe de sincérité retrouve sa source dans la comptabilité privée à travers le principe de l'image fidèle (principes de régularité et de sincérité). C'est la bonne application des règles et des procédures sur la base de la bonne intention et de la bonne foi pour donner une image fidèle, réelle et sincère de l'entreprise.

Nous venons d'étudier certains des grands principes que nous avons jugé très utile dans le secteur public. Mais au-delà des cadres comptables et budgétaires, qui interviennent dans l'élaboration du budget, il y aussi l'intervention d'hommes et de femmes. Nous sommes tentés d'étudier les cadres précis de la convention dans lesquels les budgets sont élaborés

2.1.3 Le budget, fonction de la convention

L'élaboration du budget peut être définie à partir de la convention. Nous allons étudier les éléments qui sous-tendent le budget de la convention.

2.1.3.1 Le processus cognitif du budget

L'élaboration budgétaire est un processus long et continu. A chaque niveau apparaît un acteur ou agent pour définir le budget. Mais aucun texte n'indique le niveau d'implication que doit manifester un agent pour aboutir à ce processus. La coopération est un élément important et l'élément de subjectivité à son rôle à jouer. L'acteur analyse son environnement et se positionne à la fois sur le plan pédagogique et sur le plan humain. Il collabore sur le plan pédagogique car il est un maillon de la chaîne budgétaire mais il est aussi avant tout un être humain avec sa complexité, ses peines, ses émotions, ses intentions, ses motivations et ses interrogations. Là se joue un élément de la procédure, il peut collaborer activement, faire des propositions, faire des analyses volontairement erronées ou des prévisions faussement orientées. L'objectif dans ce dernier cas, est de nuire à la direction, qui a la charge et la

responsabilité des procédures budgétaires. L'individu est rationnel, il a son point de vue, constate le degré de participation de ses collègues et le compare à son travail. Son point de vue a-t-il un impact sur les décisions ? Sur les orientations des politiques budgétaires ? Est-il simplement consulté car c'est un processus purement administratif ? Est-il valorisé ou tout simplement ignoré ? L'intégration de la partie humaine ne peut être définie sur le plan budgétaire car c'est une notion qui échappe à des procédures scientifiques. Pour collaborer, se met en place des conventions non écrites qui réagissent ainsi l'élaboration du budget.

2.1.3.2 Le processus coopératif et collaboratif

Une convention est une entente, un engagement, un pacte entre agents. On peut parler d'un processus de coopération tacite des membres. La convention permet de créer un cadre coopératif de fourniture de service. La convention de coopération est aussi un principe cognitif. Les agents connaissent les comportements de chaque intervenant dans le processus. Un processus cognitif est admis et il est donc le cordon central dans le travail coopératif de participation. La coopération est définie comme l'action d'agir conjointement avec quelqu'un. La coopération n'est pas une collaboration, mais ici les agents coopèrent et collaborent. La coopération, c'est écouter, échanger et donner des informations à d'autres membres dans le processus budgétaire. Dans le processus de coopération, chacun connaît son rôle et le travail attendu de son collègue. Dans son intervention, Favereau (1993) parle lui de contrat de travail. Il décrit les liens qui unissent les salariés avec leur entreprise. Mais quel que soit le contrat de travail, la problématique originelle est toujours là. Le contrat ne définit jamais le comportement à adopter ou les degrés d'implications. Le contrat de travail ne peut tout définir et tout inclure. Même si on suppose que le contrat de travail est clair, les éléments immatériels et humains ne peuvent être conceptualiser et verbaliser. C'est pourquoi, l'institution doit intégrer un degré de flexibilité et de liberté qui permet à chacun de donner sa valeur ajoutée et additionnelle.

Dans la procédure budgétaire, la convention prend toute sa place. Elle permet de répondre aux zones d'incertitude et des comportements qui ne peuvent être définis dans le cadre d'un contrat. Pour Hume, la convention résulte d'un besoin, elle (Brahami, 2009). Pour Lewis (1969), les conventions se caractérisent comme un mode de coordination et permettent de régler les conflits et les situations indécises. Pour Schelling (1960), la convention permet de résoudre des situations. Tandis que pour Salais (1989), « une convention est un ensemble

d'éléments qui à tout instant, pour les participants à la convention vont ensemble et sur lesquels, par conséquent, ils partagent un commun accord. Mais cet accord commun ne procède pas d'une écriture préalable où chaque détail serait explicité et qui refléterait, de part et d'autre, une rationalité et une intentionnalité identique et consciente d'elle-même. ». Pour Dupuy (1989), « une convention est la solution d'un problème de coordination qui, ayant réussi à concentrer sur elle l'imagination des agents, tend à se reproduire avec régularité ». Pour Orléan (1989), « la convention désigne l'organisation sociale au travers de laquelle la communauté se dote d'une référence commune, produit d'une représentation collective extériorisée qui fonde les anticipations individuelles ». Pour Gomez (1994) « une convention est une structure de coordination des comportements offrant une procédure de résolution récurrente de problèmes en délivrant une information plus ou moins complexe sur les comportements mimétiques de telle manière que l'interprétation de cette information par les adopteurs ne remettent pas en cause la procédure collective ». Dans l'ensemble, les conventions apparaissent dans des situations d'incertitude. Mais que la convention a des repères et des modèles de références qui permettent de répondre à des situations. C'est beaucoup plus un modèle de mimétisme. Chacun fait comme l'autre et le modèle mimétique s'impose à chacun. Ce modèle est un modèle de référence, car adopté par tous et qui a fait ses preuves. C'est un modèle qui répond à la fois à l'intérêt collectif mais aussi à l'intérêt privé.

Reprenons Lewis (1969). Il est la personne qui a conceptualisé la convention. La convention se caractérise par des modes de coordination afin de dépasser leur calcul individuel. Il conceptualise la convention à travers les conditions suivantes. Elle désigne un comportement régulier « R » au sein de la population « P ». Face à un problème donné, on a une régularité comportementale des conventionnés. C'est un modèle de résolution des conflits car elle suit une procédure (Lewis, 1969) définie bien avant la naissance de ce même problème. Le modèle de convention propose une régularité procédurale en situation d'incertitude. Le modèle reprend et défend l'intérêt de chacun. L'analyse de cette convention tourne autour des axiomes suivants : l'incertitude, la régularité et les conditions lewisiennes.

L'incertitude est un état d'ignorance (Matthews et Scott, 1995). L'incertitude crée une situation ambiguë (Montmorillon, 1999). L'individu ne peut prendre une décision sans ambiguïté. Les éléments d'informations en sa possession ne permettent pas de prendre une décision que l'on peut qualifier d'optimale. L'ensemble des flux d'informations crée une myopie en termes de choix. C'est pourquoi, on a besoin de logiciels de références. Ainsi la convention est une solution à l'incertitude.

Qu'est-ce qu'une régularité ? Une convention est fonction d'une variable R, qui est la régularité des comportements. Les conventions sont des habitudes et des comportements répétitifs (Liebenstein, 1987). La convention est une solution à un problème. Ce modèle d'analyse est accompagné par les conditions lewisiennes.

D'abord c'est la conformité. C'est-à-dire que la convention est adoptée par un ensemble d'individus. Si elle est une pratique d'une personne, c'est n'est plus une convention. La convention c'est la conformité d'un groupe. Chacun se conforme à cette convention.

Après on a l'anticipation après que le groupe ait adopté la convention. On part du principe que le groupe est uni et fidèle. Donc, chacun anticipe le fait que chaque individu du groupe se pliera aux conventions. Personne ne pense ou ne met en doute qu'un ou des individus du groupe peuvent agir personnellement. C'est la confiance du groupe qui permet d'anticiper que chacun va agir convenablement à la convention.

Ensuite on a la préférence. Dans un groupe, on peut constater que certains individus peuvent avoir des comportements déviants par rapport à la convention. Cela peut créer des situations d'incertitude, d'interrogation et la remise en question de l'efficacité de la convention. On peut se demander si on a fait le meilleur choix pour nos intérêts individuels. La question se pose. La réponse est que dans une telle situation, l'individu a une préférence pour une conformité générale à moins que générale. L'individu étant un être rationnel, il va opter pour une convention " générale ". La préférence est affichée et l'ambiguïté est vite écartée.

Aussi l'alternative est très présente. Dans la théorie conventionnaliste, il n'y a pas une mais des conventions. S'il y avait une convention, la situation d'incertitude disparaît et la problématique de choix est vite résolue. Fort heureusement qu'il y a d'autres conventions, et donc l'individu à la possibilité de choisir la convention qui défend le mieux son intérêt et conforme à ses exigences. La convention n'est pas une obligation et parmi toutes les conventions qui s'y pressent il a pleinement le choix de choisir. On part du principe qu'il y a au moins une autre convention car elle répond au moins à une régularité comportementale. Chaque convention est fonction de régularité comportementale. Ces différentes régularités comportementales peuvent s'opposer, se compléter donc logiquement on en déduit que les conventions peuvent aussi s'opposer, ou se compléter.

Et enfin, on a le savoir commun. La connaissance est commune. Les conditions précitées (conformité, anticipation, préférence, alternative) sont un savoir commun et un savoir partagé par les acteurs.

Le concept de la convention se heurte souvent au concept de la légitimité. Ce dernier est un concept qui apparaît souvent et pose la condition de sa limite. La légitimité politique, la légitimité procédurale et la légitimité substantielle sont tous des éléments étudiés dans la littérature de la comptabilité et de la gestion financière. Dans une contribution, Weber (1971) s'interroge sur l'origine de la légitimité de l'État. Il trouve que le pouvoir trouve sa légitimité dans le charisme, la tradition et la loi mais d'autres typologies des sources de la légitimité ont été étudié. Est-ce que tout ce qui est légitime est légal ? Il est très difficile de faire la différence entre ceux qui est légitime, légal ou tout simplement moral. La loi décide de ce qui est légal. Donc si on se base sur cette analyse, on peut dire que la résistance en France à la deuxième guerre mondiale est illégale tout simplement parce qu'elle s'exerce contre la loi. Mais est-ce pour autant qu'elle soit illégitime ? L'arrivée du national socialisme en 1933 était-elle illégale ? Illégitime ? Rappelons-nous que le parti National Socialiste a emporté les élections en Allemagne de 1933. C'est fût une élection démocratique, citoyenne et totale. À partir de là peut-on parler d'une élection amoral, illégale et illégitime ?

Donc l'apport de Weber (1995) reste très intéressant. Il dit que la convention est un ordre. Et cet ordre est légitime et on doit s'y conformer. Dans l'ordre, il y a plus qu'une simple régularité. L'ordre apparaît comme un exemple et une obligation. Car il trouve sa légitimité dans les motivations classiques tels la coutume ou une situation commandée par l'intérêt. Weber reconnaît lui-même qu'il existe deux ordres légitimistes, l'un qui tire sa légitimité de la convention, l'autre du droit. La convention est légitimée par un groupe. Dans le cadre du droit, la légitimité est extérieure au groupe, c'est une contrainte, c'est un ordre imposé et institué par une force extérieur. Qu'il soit évolutionniste (Lewis, 1969) ou légitimiste (Weber, 1995), la convention conduit à deux approches distincts (Batifoulier, 2001). Nous sommes face à une approche stratégique dans le cas de la convention de Lewis et à une approche interprétative dans le cas de la convention Wébérienne.

Tandis que pour Sugden (1986) la convention est définie comme un équilibre stable, et pour lui la convention peut avoir, deux, trois ou plus d'équilibre stables. Il travaille dans le cadre d'un jeu évolutionniste. Sur le plan économique, cette analyse nous conduit à dire qu'il est dans l'intérêt de l'individu de suivre une stratégie dès lors que les autres font la même

chose. Donc, ici l'équilibre est pensé comme une règle. Cette définition est renforcée par l'analyse de Peyton Young (1996) Ce dernier considère que la convention est aussi un comportement. C'est un comportement coutumier, un comportement anticipé, et un comportement de satisfaction. La convention n'a pas de base économique mais plus une base psychologique reposant sur la croyance et la force du groupe. C'est une médiation sociale (Orléan 2004). Un comportement collectif et social échappe à la logique économique et scientifique. La convention est un équilibre, mais un équilibre qui se caractérise avec un écart avec la rationalité et la stratégie. C'est un comportement durable, reproduit par chaque membre de la population. Il y a une autoreproduction du comportement. Ici c'est le processus du groupe qui est valorisé, car la convention découle d'un ensemble d'expertises, longues, dynamiques et de maturation des groupes.

Zecri (2001), dans sa communication, s'interroge sur l'élaboration budgétaire et la régularité du comportement des acteurs. Il a mis en évidence à travers sa communication, la relation qu'il y a entre la convention et les variables de la contingence. La convention apparaît "comme une structure de coordination des comportements des acteurs d'une firme". Nous en extrapolons les conclusions au secteur et en déduisons que cela doit être la même logique pour une institution publique.

La convention offre un processus de résolution récurrente des problèmes à travers un niveau des coopérations des acteurs. La convention n'est pas une obligation, elle reste facultative et par leur nature, elle dénoue, harmonisent et unifient (Zecri, 2001). Mais la convention n'est pas une unique source de résolution des conflits et des problèmes. Ainsi l'idée générale que l'on peut en tirer et que les conventions sont des ensembles d'attitudes et de comportements à suivre dans des situations d'incertitudes. Les gens adoptent des comportements mimétiques parce qu'ils sont performants (Amblard, 1998). Les individus sont satisfaits de la convention, car ils résolvent leur problématique. Ils défendent toujours leurs intérêts individuels et ils y adhèrent ainsi.

2.1.4 Le budget, fonction de la contingence

Après avoir vu que l'élaboration du budget peut être défini à partir d'une convention. Nous allons voir que celui-ci est aussi fonction de la contingence.

Burns et Stalker (1966) et Lawrence et Lorsch (1967) tentent d'expliquer le phénomène de la contingence à travers le prisme technologique, la taille de l'organisation, la contrainte

culturelle et le contexte environnemental. Les auteurs tentent d'analyser les différences entre les entreprises à travers des fonctions industrielles. Ils mettent en avant la capacité des réseaux de distribution, le pouvoir de fournisseur, la volatilité de client et la force des concurrents. La contingence se définit aussi par l'isomorphisme mimétique, la taille de l'organisation, le degré d'incertitude technologique et le degré d'incertitude technologique et environnementale.

2.1.4.1 L'isomorphisme mimétique

L'élément mimétique intervient souvent dans l'élaboration du budget. Le mimétisme fût étudié dans plusieurs disciplines. Même si d'un auteur à un autre, la définition de cette notion n'est pas forcément identique, on retrouve la notion de répétition chez chacun de ces auteurs. Ainsi Tarde (1890) dit : « l'imitation c'est comme le mouvement par lequel quelque chose se répète et en se répétant se propage » (Tarde, 1890). C'est un principe de reproduction. On fait quelque chose qui a déjà été fait par une autre personne, ici ou ailleurs. « L'imitation suppose que le comportement soit décodé et interprété de façon suffisamment correcte pour que production et reproduction soient perçues comme semblables » (Baudonniere, 1997). Ici, l'auteur a une conception scientifique du mimétisme car il nous montre les conditions du mimétisme (décodage, interprétation, production, reproduction). La notion du mimétisme (Aytac, 2013) est une notion qui intervient dans plusieurs disciplines et est évoquée par plusieurs auteurs (Galbraith, 1994 ; Orléans, 2004). Le mimétisme est une activité humaine. « imitation volontaire ou inconscient des modèles auxquels on cherche à s'identifier, un processus d'adaptation aux normes du groupes » (Grawittz, 2004). Ainsi on note que le mimétisme est le propre de l'individu. Imiter n'est pas un concept nouveau, c'est plutôt un concept normal et qui n'a rien de surprenant sur le marché financier ou dans le processus de la mise en place de la procédure budgétaire. Face à la faiblesse de gouvernance et des compétences, on peut proposer que le mimétisme consiste à adopter des méthodes et de choix de gestion applicable dans les pays occidentaux et de l'appliquer à un pays étranger comme Djibouti par exemple. On va essayer de transposer les modèles et les outils qui ont fait leur preuve dans des autres pays. Dans un contexte incertitude, d'imprévision et d'imprévisibilité, le mimétisme un concept rationnel. On fait comme les autres dans ce cas, s'il y a échec, ça serait un échec de tout le monde, si c'est une réussite, nous pouvons revendiquer cette réussite. On peut s'estimer d'avoir fait le meilleur choix qui nous ramène des rentabilités. L'imitation tend à s'imposer comme une solution dans une période d'incertitude.

Le mimétisme repose sur des logiques rationnelles (manque d'information, marché

imparfait, mode de gestion, etc.). Mais le comportement « moutonnier » peut avoir un impact négatif sur l'institution et l'objectif recherché. En prenant les modèles et les outils des autres aveuglement, on laisse de côté l'information individuelle, économique, locale, et sociale si précieuse pour une gestion et une application optimale de la procédure. Ce genre de comportement augmente le risque et accentue le risque de fragilité institutionnelle.

Les organisations en période d'incertitude préfèrent faire comme les autres. Ils entrent ainsi dans ce que l'on appelle l'ambiguïté dans ses attitudes et dans ses objectifs. Dans une période d'incertitude, difficilement analysable, les entreprises ne prennent aucun risque et font le choix de copier. Ce phénomène est aussi très développé dans le processus d'innovation.

L'institution adopte un modèle organisationnel et de ce fait légitime ses actions. C'est la congruence du comportement social qui ramène une plus-value significative et une analyse dynamique (Deephhouse, 1996). Le système d'innovation repose beaucoup sur un processus d'émulation et d'imitation (Sabody et al., 2005). Des expériences étrangères montrent que ces genres de mécanismes furent mise en place dans le cas de méthodes comptables et de nouveaux outils de gestion. La certification des organisations devient ainsi une référence, les autres institutions s'adaptent et suivent la règle. Les modèles de gestion et les expériences étrangères sont très intéressants dans cette situation (Pfeffer et Salancik, 1978), (Bensedrine et Demil, 1998), (Mizruchi et L.C. Fein, 1999). On peut noter à travers le tableau 11 (les trois piliers des institutions) les différentes formes de mimétisme.

Tableau 11 : Les trois piliers des institutions

	Pilier		
	Régulateur	Normatif	Culturel-cognitif
Base de conformité	Opportunité	Obligation sociale	Taken-for-grantedness Compréhension partagée
Base d'ordre	Règles régulatrices	Binding expectations	Schéma constitutif
Mécanismes	Coercitif	Normatif	Mimétique
Logique	Instrumentalité	Appropriation	Orthodoxe
Indicateurs	Règles Lois Sanctions	Certification Accréditation	Croyances communes Logiques d'action partagées

Base de légitimité	Sanctionnée légalement	Gouvernée moralement	Compréhensible Reconnaissable Soutenue culturellement
--------------------	------------------------	-------------------------	---

Source: Scott, 2001

2.1.4.2 La taille de l'organisation

Dans une petite organisation, la procédure budgétaire mise en place est informelle. L'information est transmise sans intermédiaire, directe et réelle. La communication est orale et interpersonnelle. Il est très facile de mettre en place le budget, de faire son suivi et son contrôle. Mais la seule restriction dans ce genre de structure, comme nous sommes dans une petite structure, c'est le manager ou directeur qui définit directement le budget, le système est centralisé. Donc ici le budget peut être utilisé comme un outil de pression, de domination et créer la problématique de flexibilité. La taille joue un rôle important (Burns et Stalker, 1966 ; Lawrence et Lorsch, 1967). Lorsque l'entreprise ou l'organisation devient plus grande, on doit formaliser les comportements et les procédures budgétaires car le nombre d'entités et de personnes intervenantes est plus important. On met en place un système standardisé de performance. Donc il faut un code commun à toutes ces unités différentes et à tous ces hommes qui n'ont pas forcément le même objectif. D'où un processus de normalisation, de structuration et de responsabilisation. Les managers participent dans la définition de leur budget, à la fabrication d'indicateurs de performance. Ils sont beaucoup impliqués dans le processus budgétaire (Merchant, 1981). Le budget n'est plus un élément de domination, ni un élément de pression. Dans ce cas de figure, l'étude de la variable de l'incertitude est tout aussi importante.

2.1.4.3 Le degré d'incertitude technologique

L'analyse du degré d'incertitude peut se faire sous deux angles : soit l'incertitude est d'origine technologique (Burns et G.M. Stalker, 1966 ; Lawrence et J.W. Lorsch, 1967 ; Woodward, 1965), soit elle est d'origine environnementale. Woodward, (1965), Chandler (1988) et Burns (1966), démontrent que la différence entre les entreprises ne résulte pas uniquement et simplement de la taille, de l'histoire mais elle est beaucoup plus une conséquence de la

maîtrise technologique et de la production industrielle. Ils supposent que dans chaque forme d'organisation, il y a forcément l'existence d'une contrainte de l'un sur l'autre. L'environnement est une contrainte pour l'organisation. Selon la définition du Larousse, « Une contrainte est une règle obligatoire qui réduit la liberté d'action ». Donc cette règle nous conduit à l'uniformisation du modèle. C'est la généralisation du modèle unique « the one best way ».

2.1.4.4 Le degré d'incertitude environnementale

Les récentes élaborations du budget démontrent qu'il y a une contingence environnementale dite externe (variables contextuelles et environnementales) et une contingence interne (Lüder, 1994). Les fonctionnements des organisations et les outils de gestion sont largement influencés dans ce modèle par l'environnement. La théorie néo institutionnelle part du postulat que c'est l'environnement qui dicte et oriente la règle de la gestion budgétaire et comptable. L'incertitude peut être aussi environnementale (Gordon et Miller, 1976 ; Waterhouse et P. Tiessen, 1978). L'incertitude de l'environnement peut avoir comme origine un environnement dynamique, hétérogène, ou complexe. L'incertitude de l'environnement est une variable contingente et nombres d'auteurs le démontre (Chapman ,1997 ; Fisher, 1998 ; Hartman, 2000). Du fait de cet incertitude, il est très difficile de prévoir correctement et d'émettre des hypothèses de départ claires et précises. Donc la fixation des objectifs budgétaires devient un exercice très délicat. Lorsque l'incertitude de l'environnement augmente, il est plus difficile de prévoir. Les prévisions budgétaires sont, alors, biaisées. Comme l'incertitude est grande, le temps consacré au budget s'agrandit. Les éléments à prendre en compte s'agrandissent eux aussi. L'incertitude influence la manière et la méthode pour faire le budget. La manière d'utiliser le budget, et de faire le budget est grandement fonction des turbulences de l'environnement. Le budget n'est plus utilisé comme une variable d'instrument de mesure mais comme un outil de simulation, d'anticipation, d'exploitation des stratégies locales (Gervais, 2000). On fait la même chose, on est dans une logique de conservatisme et de prudence. Il est très difficile de faire intégrer des variables nouvelles. Dans un environnement imprévisible, instable et incertain. Le mieux est de faire ce que l'on a déjà fait.

Le modèle gestionnaire est ainsi la conséquence d'une pratique d'une culture et d'une valeur de gestion dominante d'une organisation marchande et ou non marchande. Ainsi la

pratique de la gestion publique est la résultante des pressions, des normes et des exigences de l'environnement. Le gestionnaire se trouve ainsi dans une politique suiviste qui consiste à privilégier un comportement jugé normal, normatif et général dans un environnement incertain. Dans ce modèle, la question de l'efficacité et l'efficience ont un caractère secondaire, minime et négligeable. Ce modèle ont été discuté par les auteurs tels Meyer et B. Rowan (1977) ; Di Maggio et Powell (1983) et Carpenter et Feroz (2001) . On parle ainsi d'un isomorphisme institutionnel.

La théorie de la contingence part du postulat que c'est l'environnement qui est à l'origine de la configuration de l'entreprise. Il met en avant les variables externes qui orientent la forme type de l'entreprise. Mintzberg (1986) affirme que la structure de l'organisation est contingente à celui de son environnement même si elle n'est pas mécanique, automatique ou déterministe. Donc les variables internes s'adaptent à des contraintes externes, elles s'appuient sur l'environnement national, locale. Cette organisation dépend aussi des objectifs fixés par les dirigeants de l'entreprise. Le contexte national et les missions objectives de l'organisation sont deux éléments majeurs dans la théorie de la contingence. Donc si l'organisation dépend de son environnement et des objectifs fixés par ses dirigeants, on risque de se trouver face à des multitudes de forme d'entreprises. On risque de se trouve avec des variables différentes d'un schéma à un autre. Donc les configurations comme l'appelle Mintzberg (1986) sont aussi variées.

L'élaboration du budget ne repose pas sur un modèle unique. Il n'existe pas de modèle de référence. Le budget est un processus qui repose sur plusieurs facteurs (mimétisme, taille, technologie, environnement, etc.).

2.1.5 Le budget d'obligation

Bien que nous croyons dans la liberté de nos actions, on se demande si on n'est pas dans la contrainte systémique pour suivre le modèle budgétaire.

2.1.5.1 Le tropisme organisationnel

Il existe une sorte de tropisme organisationnel, c'est à dire une force obscure qui oblige les organisations à une politique suiviste. Ce tropisme organisationnel peut être néfaste et dévastateur pour l'organisation car elle ne reflète pas la meilleure option économique d'une

organisation. Elle ne défend pas ainsi la création des biens ou des services. Elle peut à terme créer un dysfonctionnement qui peut être dangereux pour l'économie nationale. Le tropisme organisationnel est souvent dirigé par de groupes de pression dont le seul intérêt est la maximisation de profit.

2.1.5.2 L'isomorphisme normatif

DiMaggio et Powell (1983) introduisent des éléments d'analyses dans leurs études sur l'isomorphisme. L'isomorphisme normatif est un isomorphisme institutionnel, un isomorphisme professionnel, c'est un isomorphisme par lequel un groupe met en place les conditions et les méthodes de travail. Ils mettent en place des références et des normes. Ces derniers cadrent et orientent les comportements des organisations. Nous avons ainsi un processus de conformité, d'uniformisation des méthodes de travail. L'influence des associations professionnelles conduit à l'homogénéisation des structures qui réduisent fortement le principe de la diversité d'analyse.

2.1.5.3 L'isomorphisme coercitif

Dans ce modèle, on part du postulat qu'il y a des organisations dominantes et des institutions dominées. La légitimité de ce grand groupe repose sur le fait qu'ils sont plus efficaces, plus efficaces. Ils reposent leur stratégie sur le fait qu'ils occupent un territoire large, présent dans des cités lointaines, avec de degré de connaissance culturelle divers et varié. Ils se disent légitime à travers leurs acquis historiques et la maîtrise de l'environnement du commerce international. Leur modèle supposé efficient et efficace est un modèle de gestion qui intègre les meilleurs outils, les meilleures connaissances et savoir disponibles sur le marché. C'est un modèle de domination face à des organisations locales, faibles, sans expérience internationales et avec une faible maîtrise des stratégies. Le modèle local se trouve face à ces prédateurs économiques sauvages, sans conscience, sans la morale qui peut les englober. Le pouvoir est aussi contraignant. A travers leur pouvoir et leur réseau, ils ont mis en place des outils de droit pour agir légalement sur le plan organisationnel. Ils mettent en place la pression formelle et informelle pour arriver à leur objectif de domination et être leader sur le marché (DiMaggio et Powell, 1983)

Donc nous venons d'analyser les différents modèles d'élaboration budgétaires. Un mode d'élaboration qui repose sur des principes comptables et budgétaires. Le budget peut se faire par le modèle de convention, de contingence ou le budget peut aussi avoir un caractère obligatoire. Dans ce qui suit, nous allons analyser l'intérêt de l'outil budgétaire dans le secteur public.

2.2 L ' intérêt du budget

Le concept d'outil budgétaire est un concept très important dans la gestion et l'économie. C'est un concept associé très souvent à la comptabilité et au contrôle de gestion (DFCG, 1994 ; Chenhall et Langfield-Smith, 1998 ; Jordan 1998). Comment peut-on interpréter l'outil budgétaire dans le secteur public ?

2.2.1 Le budget comme outil de gestion

Le système budgétaire est systématiquement lié au contrôle de gestion. Le contrôleur de gestion prépare le budget et le suivi à travers le budget (Kennedy et Dugdale, 1999). Le budget est un outil central dans le dispositif de gestion des institutions et des organisations. C'est un outil de planification, d'évaluation de suivi et de contrôle (Sterdy, 1960 ; Hofsted, 1967 ; Barret et Fraser, 1977 ; Samuelson, 1986 ; Bouquin, 2011). C'est un outil qui oriente la politique et qui permet de prendre des décisions qu'elles soient tactiques ou stratégiques. C'est un outil qui permet de contribuer au processus décisionnel et directionnel. Sur le plan humain, il est aussi assimilé comme un outil de pouvoir et de domination. La mise en place de l'outil budgétaire dépend de beaucoup des variables, telles que la taille, l'incertitude du marché, le choix stratégique. Le budget n'est pas un concept absolu. Il y a beaucoup de critique le concernant.

Les outils les plus performants doivent être au centre des débats budgétaires (Bescos et al, 1997). Le budget est tactique, car il est utilisé dans une approche de court de terme. C'est un moyen de planification et de contrôle sur le court terme (Anthony et al., 1992). Pour mettre en exécution ce plan, il doit user et utiliser toutes les ressources matérielles et humaines. Pour Bouquin (2004), le budget est stratégique. Il sert à piloter, gérer le système d'information, et à mener une politique d'anticipation. Le budget modélise le moyen avec le résultat. Ils lui donnent une dimension temporelle beaucoup plus large.

2.2.2 Le budget comme outil de la gouvernance

Le budget comme outil de gestion peut-il participer à la performance d'une institution ? Nous cherchons à identifier s'il y a un lien entre la performance d'une institution et la participation d'un dirigeant à la définition du budget. La question est de savoir si la participation gestionnaire du parlementaire dans la procédure budgétaire est un élément qui rend performante l'institution ? Autrement, la non-participation du dirigeant ou du parlementaire est-elle un élément qui peut rendre moins performante l'institution ? Sur le plan empirique, malgré de nombreuses études, il apparaît nettement qu'il est très difficile de faire le lien entre la performance et la participation du manager dans la définition du projet. De nombreux auteurs ont étudié l'importance de certains éléments sur la performance budgétaire : la satisfaction au travail (Frucot et Shearon, 1991), le style de leadership (Brownell, 1983), la motivation (Brownell et McInnes, 1986). On peut aussi faire l'analyse de la performance à partir de l'ambiguïté budgétaire, à partir de l'innovation, à partir des informations, ou encore à partir des modes de participations. Ce n'est pas une seule variable qui peut définir la performance. L'ensemble des analyses nous donne une indication, une orientation, une précision. Le degré des participations diffère d'une organisation publique à une autre. Les organisations sont différentes dans la manière de mettre en place le système budgétaire (Swieringa, Moncur, 1975). Les auteurs notent qu'il y a plusieurs niveaux d'intervention.

Au premier niveau, il y a une gestion autocratique. C'est-à-dire que la direction fait le budget seul. Dans ce genre de cas, la direction impose le budget, on se retrouve dans un système vertical. La base est là pour appliquer les orientations budgétaires. On pourrait rapprocher cette analyse, une équipe qui décide seule au Ministère des finances et qui demande directement le vote et l'exécution parlementaire.

Au second niveau, elle sollicite l'avis de la direction opérationnelle. C'est un cas très intéressant. La direction demande des avis à des équipes opérationnelles. Elle estime qu'ils ont des informations beaucoup plus pertinentes. La consultation pour avis est un processus qui valorise la direction opérationnelle. Ils ne vont pas se gêner pour donner leur avis sur le budget. C'est un processus intéressant. Sur le plan public, c'est toujours le Ministère des Finances qui reste l'élément central, faiseur et décideur du budget public. Mais il y a ici une

évolution majeure, c'est à dire que les autres Ministères peuvent donner des avis. Elles ne sont que consultatives et non significatives

Au troisième niveau, c'est le groupe de décision qui définit le budget. Sur le plan pédagogique ce dernier cas est très intéressant aussi. Toutes les informations sont partagées avec les responsables opérationnelles. Le budget est le résultat de négociation entre la direction et la direction opérationnelle. Il y a une coresponsabilité dans la mise en place du budget. Donc une responsabilité budgétaire partagée entre la direction administrative et la direction opérationnelle. En partageant cette responsabilité, la direction administrative a moins de pression. Et dans le même temps, la direction opérationnelle trouve une certaine légitimité, une certaine valeur. Le budget est le résultat d'un groupe de travail et non d'un simple jugement de la direction. Le budget est le fruit d'un consensus. En partant d'un principe commun, on est à même d'atteindre les objectifs. C'est un processus qui se rapproche beaucoup plus d'une concertation entre les équipes du Ministère des Finances et les autres Ministères. Donc ce processus d'échange conduit à une offre budgétaire très intéressante.

2.2.3 Le budget comme outil de bien-être social

Le budget comme outil psychologique peut-il participer à la performance et à la transparence d'une institution ? On peut évoquer certains éléments qui peuvent aller dans ce sens des motifs de satisfaction ou des mécontentements des ceux qui font les budgets. Donc le secteur public, cela peut être le gouvernement, l'administration centrale du Ministre des finances ou dans le cas le plus démocratiques, les parlementaires.

Le budget peut être un facteur de satisfaction (Bruns et Waterhouse, 1975). Ils fondent leur thèse sur les éléments suivants. La satisfaction peut être fonction du degré de participation, de leur utilité, de la flexibilité du budget, du temps budgétaire. On peut aller plus loin en étudiant la méthode de travail, le système organisationnel, le lien avec le supérieur hiérarchique, etc. Les auteurs (Bruns, Waterhouse, 1975) ont démontré qu'il y avait une quinzaine des facteurs de satisfaction.

Avec la procédure parlementaire, il est très intéressant de connaître leur degré d'intervention en matière de construction du budget. Les parlementaires ont-ils les possibilités de définir les budgets et le temps budgétaire est-il adapté ? Car selon cette analyse, ces éléments ont un impact factuels majeurs dans la construction du budget et de son suivi.

Le budget peut être source de mécontentements. C'est un autre angle d'analyse. Même si on arrive à trouver les facteurs de satisfaction, il faut aussi voir que les motifs de mécontentement sont nombreux (Jordan, 1986). Dans ses enquêtes, ce dernier a recensé cinq motifs (le manque de formation des responsables opérationnelles, le manque des modèles de simulation, l'irréalisme budgétaire, la longueur de procédure budgétaire, le problème de contrôle). D'autres auteurs se sont penchés sur les motifs d'insatisfaction budgétaire (Kennedy et Dugdale, 1999). Aussi dans sa communication sur le processus budgétaire, Zecri (2001), constate cinq motifs d'insatisfaction « le délai, les tableaux imposés, la procédure, le planning, les informations ». Dans son analyse, il nous rappelle à travers cette étude que le budget est vu comme un processus menant à l'impasse et c'est aussi un élément contraignant. Le souci principal de budget est l'affectation des ressources et que par conséquent le budget est l'expression de la contrainte.

Le budget peut donc être vu comme une source de bien-être social mais aussi comme une source de mécontentement.

2.2.4 Peut-on faire un modèle sans budget dans le secteur public ?

Au sein même de l'institution, se pose la question de sa nécessité d'utiliser l'outil budgétaire, où du moins dans sa forme traditionnelle (Hope et Fraser, 1997 ; Schmidt, 1992 ; Baham, 2000). Même si dans le secteur privé, le budget est incontournable, il n'en demeure pas moins que cette critique est aussi valable dans le cas de secteur public.

À travers cette analyse, nous cherchons aussi à identifier le lien qu'il y a entre les agents dans la réalisation de processus budgétaire. Ainsi le budget créé dans les grandes entreprises industrielles vers la fin du XVIIIème siècle ne peut être la même que celui étudié au XXIème siècle car le monde n'est plus le même, l'information circule très rapidement et de façon exponentielle. On constate les inconvénients d'un budget inapte au marché actuel, dans un environnement économique non prévisible, est-il possible de se passer du budget ? Une réponse négative est prônée par Komarev (2007). Il estime que moins de 10% des entreprises sont prêtes à se lancer dans une gestion sans budget. D'où l'intérêt et comme toujours que 90 % des entreprises ne peuvent se passer du budget. Si tel est le résultat dans le secteur privé, qu'en serait-il dans le secteur public ? Le budget est un élément central dans le secteur public. Le mieux est de compléter la procédure budgétaire par des nouveaux outils et d'éliminer purement certains éléments des procédures budgétaires. L'avènement des nouveaux outils d'informations et de gestion nous démontre que le budget n'est pas un outil comme un autre

car il est central dans le cas d'une démarche publique.

On note aussi que Hope et Fraser (1997) introduisent l'idée d'une gestion sans budget. L'idée d'une organisation sans budget est allée plus loin avec la naissance d'une structure académique avec le Beyond Budgeting Round Table (BBRT). « Le processus re-ingéniering » fait partie des nouvelles méthodes qui intègrent la notion de qualité dans le budget.

2.3 Les limites du budget

Le processus budgétaire actuel complète les travaux de Berland (1999). Les nouvelles recherches tentent de répondre aux critiques. Il est important d'identifier et d'examiner les processus budgétaires et d'en trouver les motifs d'insatisfactions. Est-ce le délai de production qui pose problème ? La complexité des procédures budgétaires ? ou encore la monture d'édification ? La mise en place du budget est un processus stressant. C'est pourquoi, certaines critiques sont plus sévères, le budget traditionnel va aboutir vers la mort (Gervais, 1996), et trouver sa place au musée des techniques de gestion (Escarffier, 2000). Le budget traditionnel est quasiment inefficace et inefficent (Fanning, 1999). La procédure budgétaire est très onéreuse dans sa forme actuelle. (Henderson, 1997). Dans tous les cas, le budget actuel est connu pour son formalisme, son conservatisme, son cloisonnement et ses objectifs exclusivement financiers.

2.3.1 Le formalisme budgétaire

La critique la plus répétitive sur la procédure budgétaire est celle sur le « formalisme budgétaire ». C'est-à-dire que la procédure budgétaire est trop lourde et trop longue et créer peu de valeur. Le budget est un exercice fastidieux de « number-crunching », c'est-à-dire qu'on fait le remplissage de tableau de manière automatique avec un nombre de personnes mobilisées très élevé et parfois en échouant dans son objectif initial car elle n'arrive pas à prendre en compte l'ensemble des informations disponibles sur le marché. Ces informations peuvent être visibles ou invisibles. Les manques d'informations vitales (Kroll, 1997) peuvent être source d'une mauvaise gestion et créer des désordres structurels dans l'organisation.

Le budget est un document formalisé très lent et très administratif. Il commence très tôt dans l'année et peut durer presque quatre mois. Il faut d'abord définir le budget et puis assurer son suivi. Le budget en lui-même n'est pas créateur de valeur ajoutée mais consommateur de

la valeur car pour définir le budget il faut du personnel et du temps (Schmidt 1992 ; Deschamps, 1997 ; Jensen, 2001).

2.3.2 Le conservatisme budgétaire

Sur le plan organisationnel, on note que le budget participe au conservatisme à travers l'étouffement de l'initiative, d'apprentissage individuel et organisationnel. Le budget est initialement fait pour prévoir et non pour dicter un comportement. Bien au contraire, les études ont démontré les impacts psychologiques sur le budget. Au lieu de partir des éléments économiques nouveaux, il s'avérerait que la plupart des budgets étaient tout simplement une reconduction du budget de l'année antérieure. Donc, cela impacte la fonction d'innovation et remet en question selon laquelle le budget est une prévision. Ici le budget n'est plus une prévision mais une reconduction (Schmidt, 1992) avec des aménagements ici et là. La logique de reconduction systématique impacte la performance et dénature sa fonction première qui est celle de prévision (Bescos et al., 1997).

2.3.3 Les objectifs financiers du budget

Le budget est annuel et donc les objectifs recherchés sont eux aussi annualisés. Dans ce cas, les indicateurs qui vont mesurer les performances de l'organisation sont aussi annualisés. Donc on se retrouve dans une logique de court terme et non de long terme. Les performances sont calquées sur l'année budgétaire. L'organisation publique ou privée va mesurer la performance sur le court terme. Personne ne se soucie de voir la performance sur le long terme. Ainsi ces indicateurs de performance annihilent les options stratégiques de l'institution. Les indicateurs sont purement des indicateurs de gestion, les objectifs non financiers ne sont pas pris en compte. Dans le cadre de la révolution écologique, les objectifs environnementaux et sociaux deviennent de plus en plus importants. Les objectifs non financiers sont inexistant dans le cadre des budgets publics actuels.

2.3.4 Le cloisonnement budgétaire

Les budgets sont cloisonnés comme si chaque unité ou chaque entité était indépendantes. Mais dans une organisation, ces entités sont imbriquées les unes avec les autres. La défaillance de l'un va systématiquement impacter l'autre parce que nous sommes ici dans un système de processus. Définir le budget pour une unité n'a aucun sens comptable. Un budget

est transversal, incluant toutes les unités. C'est le résultat d'un processus (Bunce et al, 1995).

2.3.5 Le temps budgétaire

Ce nouveau mode de gestion essaye d'intégrer en son sein le temps budgétaire. Mais quel est l'horizon temporel idéal ? Court terme, moyen terme ou long terme ? Ces budgets reposent-ils sur les agrégats microéconomiques ? Macroéconomiques ? Si l'horizon temporel est certain, on peut faire un budget de court terme avec les éléments que nous ne maîtrisons ? Si l'économie est stable et optimiste, on pourrait faire un budget de plus d'un an (Nolan, 1998). La méthode est procédurière et le temps imparti est très long. Encore dans la même la pensée critique, certains proposent le remplacement d'un système budgétaire traditionnel par une nouvelle gestion de performance (Fraser et Hope, 1999). C'est avec une meilleure participation des acteurs et avec un système d'information plus cohérent (Gervais, 2000). Alors se pose la question de son amélioration, et au-delà des critiques, dans sa communication, Zecri (2001) propose un temps budgétaire de 3 à 6 mois et une plus grande implication des ressources humaines.

La problématique repose sur la prévision. Le budget est tout d'abord une prévision. Comme tout budget, il repose sur une certaine hypothèse de croissance. Aussi, le contrôle budgétaire peut démontrer, à posteriori, une différence ou un écart majeur entre la prévision du budget et sa réalisation. Les écarts constatés peuvent résulter des hypothèses de base ou de variation des prix (variation de quantité, variation de prix, échec de politique économique).

2.4 La question de la méthodologie budgétaire

Il est très difficile de prévoir l'évolution des agrégats économiques. Généralement, deux grandes difficultés sous-tendent : les erreurs de la prévision et le solde budgétaire. L'évolution de la dépense et de la recette sont très liées à la prévision des agrégats macroéconomiques.

2.4.1 Les agrégats macro-économiques

Le taux de croissance de l'économie et le taux d'inflation du PIB ont un impact direct sur la prévision et donc sur le budget de dépense et de recette. Le PIB nominal est un indicateur résultant de la conjugaison de ces deux derniers. Sa précision est d'une efficacité

redoutable mais si on estime mal les deux agrégats, il s'en suit un échec en termes de prévision et une possible accentuation des déséquilibres, si on avait trop estimé la croissance.

On peut aussi citer un indicateur de prévision très important, qu'est le taux d'intérêt. Le taux d'intérêt a un impact direct sur l'investissement. Si on doit encore s'endetter pour investir, et c'est souvent le cas, le frais de la dette peut augmenter de manière exponentielle et peut aussi remettre en question l'équilibre budgétaire. On peut encore citer, le taux de chômage, car les chômeurs doivent être indemnisés sur la base de jours travaillés. S'il y a plus de chômeur, c'est moins de rentrée fiscale pour l'État et c'est plus de dépenses pour indemniser les chômeurs. Moins de recette mais plus de dépenses donc c'est aussi un élément majeur qui peut déstabiliser l'équilibre budgétaire.

Tous les processus budgétaires reposent sur les prévisions, à la fois sur la prévision des dépenses et aussi sur les prévisions des recettes. De cette prévision, on peut déjà anticiper un déficit budgétaire ou un excédent budgétaire. Nous sommes en prévision, il est souhaitable que la prévision colle au plus près de la réalité mais ne perdons pas de vue que le gouvernement est avant tout un gouvernement élu donc c'est à dire un parti politique qui a fait un programme et qu'il a été élu sur la base de son programme. Cette logique de prise et de conservation du pouvoir reste l'objectif. Si l'on estime après projection qu'on aura un excédent budgétaire, le gouvernement dont leur majorité n'hésitera pas à traduire en une nouvelle dépense cet excédent budgétaire, car mécaniquement, il trouvera un gain potentiel en matière électorale. C'est très rare que les excédents budgétaires soient traduits par la réduction de dette. (exemple : le Canada avec Paul Martin, Canada avec Jim Flaherty). En 1999, en France, le gouvernement Jospin s'est retrouvé avec ce qu'on a appelé à l'époque une cagnotte fiscale et ce fût un débat houleux. On se demandait comment orienter cette cagnotte.

2.4.2 Les organismes des prévisions budgétaires

Aujourd'hui la comptabilité joue de plus en plus un rôle central dans l'économie d'un pays. Les flux d'informations doivent être normalisés et maîtrisés pour une gestion optimale des deniers publics. Les informations comptables d'un État intéressent aussi bien le marché financier que les institutions internationales telles le F.MI et la Banque Mondiale. Au vu de l'importance de la comptabilité, se pose toujours la question de sa production.

Qui produit cette information ? Qui a le pouvoir réglementaire ? Ces normes doivent-elles être faites par les citoyens, les associations, les syndicats, les partis politiques, les

organismes institutionnels, les experts, la profession ? On voit la place prépondérante de l'organisme qui donne l'information et il est tout à fait normal de se poser la question sur sa légitimité. (Burlaud et Collasse., 2011). L'organisme ou l'institution qui crée cette information est-elle neutre ? Ne fait-il pas le choix de la sélection des informations en fonction de ses intérêts ? Ne va-t-il pas communiquer sur la partie que lui est favorable, et cacher ou minimiser les éléments que lui sont défavorables ?

Les revenus et les dépenses de l'État sont fonction des prévisions macroéconomiques. Ces prévisions sont des hypothèses de travail. Les prévisions peuvent être du secteur public ou du secteur privé, parfois dans certains pays on prend en compte les deux pour faire de la prévision budgétaire. La précision de la prévision est un élément très important car elle conditionne le processus politique du budget. Mais on a généralement tendance à penser que le secteur privé donne une meilleure prévision que le secteur public et s'il y a erreur, c'est plus par le biais de l'incertitude et que par le biais systématique. Les prévisions de l'État manquent de crédibilité. Peut-on faire confiance à un gouvernement élu dont l'objectif premier est de rester au pouvoir ? La prise et la conservation du pouvoir est le propre de chaque parti politique et le parti au pouvoir utilisera son pouvoir administratif, discrétionnaire, politique pour que les prévisions lui soient favorables. Surtout que ces indicateurs peuvent avoir une influence pendant une année électorale et peuvent permettre à un gouvernement de basculer dans l'opposition ou de prolonger le bail de gouvernance. La problématique de la manipulation des données a été démontrée par quelques auteurs. On peut par exemple citer le cas de certaines provinces du Canada qui ont manipulé les prévisions (Imbeau et Couture, 2010). L'objectif étant bien sûr la conservation du pouvoir. Mais la conclusion de ces auteurs est claire, ce qui fait la différence in fine, ce n'est pas tant la marge tendancielle de manipulation électorale mais plus tôt l'incertitude économique. Si on prend comme exemple le revenu, faut-il le sous-estimer ou le surestimer ? prévoir un déficit ou un surplus ? faut-il être optimiste ou pessimiste ?

Ainsi pour avoir une précision optimale, sur quelles institutions ou quels organismes se reposer ou quelles données sont fiables ? Les organismes étatiques ont tendance à surévaluer car souvent ces organismes sont des outils manipulés par le gouvernement au pouvoir. Souvent le pouvoir en place instrumentalise ces institutions et qui manipule la prévision pour que leur tendance ressemble le plus au souhait du gouvernement. Mais aussi que peut-on dire de la prévision du secteur privé ? N'ont-elles pas elles aussi des rôles partisans, corporatistes et subjectives ? On se pose la question de la crédibilité à la fois des institutions publiques mais

aussi du secteur privé.

Il est très intéressant de voir que pour la Canada, le gouvernement fédéral fait la moyenne entre la prévision du secteur privé et celui des institutions publiques (Banque de Montréal, Banque royale du Canada, Bank of Canada, J.P. Morgan). Mais l'OCDE a très fortement déconseillé qu'un organisme à l'origine des orientations budgétaires soit aussi celui qui soit en charge de la prévision budgétaire. La réalité peut être orientée et détournée. Il se pourrait qu'il y ait un conflit d'intérêt entre les prévisions budgétaires et l'affectation budgétaire.

2.4.3 Le Cadre Budgétaire de Moyen Terme (CBMT)

La gestion budgétaire est un processus en pleine mutation et innovation. Le CBMT est un processus par lequel un pays s'engage à produire des documents budgétaires sur un certain nombre d'années à venir. Donc la prévision des revenus et des recettes est non plus annuelle mais pluriannuelle. C'est un processus qui peut se situer sur un horizon d'un à cinq ans et démontre ainsi le sérieux budgétaire d'un gouvernement. Elle permet de mesurer l'impact pluriannuel des recettes et des dépenses des programmes gouvernementaux. C'est une politique dynamique active. Elle permet de bien évaluer l'efficacité des politiques gouvernementales et d'anticiper les chocs économiques.

Le CBMT est un processus qui a bien été accueilli par les différents gouvernements (Royaume-Uni, Nouvelle Zélande, Australie, États-Unis, Canada). Tous ces États font des prévisions des dépenses et des revenus sur une période de 2, 4 à 5 ans et chaque pays fait des révisions de ces prévisions régulièrement. Ils actualisent ses prévisions en fonction des nouvelles données économiques et comptables en leur possession mais le régime de révision est variable d'un pays à un autre. L'Australie révisé ses prévisions quatre fois par an, La Nouvelle Zélande, deux fois par an, le Royaume-Uni fait une révision sur une base annuelle.

Le CBMT n'est pas un modèle unique et universel. C'est un choix de gestion et chaque pays le met en place en fonction de son contexte et de sa tradition budgétaire. L'adoption du CBMT a de grands avantages. Son originalité réside dans le fait que les prévisions de revenus des dépenses se font sur un horizon de deux à cinq ans et que ces prévisions sont révisées régulièrement. De ce fait, ces prévisions ne dépendent plus du cycle politique mais se conjuguent avec les cycles économiques. Donc quelle que soit la majorité, le CBMT permet de mesurer la viabilité et les conséquences des engagements publics, puisque les prévisions se font sur plusieurs années. Elles intègrent aussi des fluctuations, dépréciations, dettes, intérêts

et investissements dans son analyse. Cette prévision permet aux différents bords politiques d'avoir en avance, même en période des élections, les prévisions des recettes et la conséquence d'une politique donnée. Le CBMT permet de limiter le positionnement idéologique ou partisan. Elle donne un cadre parlementaire, un consensus citoyen pour les priorités budgétaires. Dans le dispositif du CBMT, le Ministère des Finances prend une place importante, car il est garant de la prévision et de l'exécution budgétaire. Il a une légitimité mais le Ministre des Finances laisse soin au Ministère concerné une très grande liberté d'action et d'adaptation de leur budget. C'est une politique de responsabilisation, car elles sont responsables de leur action. Ces Ministères mettent en place des nouvelles méthodes d'innovation pour atteindre le but assigné par le Ministère des Finances. La responsabilité se conjugue ainsi avec efficacité et transparence.

Enfin il ne faudrait pas oublier que le CBMT est un outil comme un autre. bien qu'intéressant, le CBMT a aussi ses propres lacunes. Il ne peut éliminer les erreurs prévisionnelles. Plus on fait des prévisions sur une période longue, plus on crée des éléments d'incertitude. L'incertitude augmente avec les années. Plus on est loin dans le temps, moins on a de certitudes. Aussi, sur le plan politique, quand on prévoit des dépenses sur une période aussi longue, on peut se demander si certains acteurs les prennent comme un acquis et du coup cela crée un effet pervers et on entre dans le système de blocus et de rigidité des positionnements politiques. La prévision des dépenses doit rester une prévision et non un acquis de droit. Certains pays se sont confrontés à ce genre de problématique.

Le processus de CBMT est un processus ambitieux, teinté à priori d'efficacité, mais qui a la légitimité pour prévoir correctement ? Est-ce les institutions publiques ou les organismes privés qui ont les compétences et la légitimité de prévoir le futur ? les organismes externes sont-ils plus compétents, plus neutres que les institutions de l'État ? La légitimité repose sur la question de la crédibilité, alors qui est crédible ? Quel soit interne, ou externe, privé ou public chaque pays en fonction de sa législation opte pour l'une ou l'autre des solutions. Chaque pays a ses raisons pour croire ou non aux choix des organismes évaluateurs qu'il a choisi.

2.5 Etude de la procédure budgétaire en France

En France, la loi organique du 1^{re} Août 2001 relative à la loi des finances (LOLF) marque le début des règles budgétaires et comptables. Elle s'applique à toute l'administration depuis le 1^{re} Janvier 2006. Cette loi remplace l'ordonnance de 2 Janvier 1959 sujet à des nombreuses

critiques (diminution du pouvoir du parlement, limitation de l'autorisation budgétaire, absence du pouvoir d'amendement en matière des dépenses, document budgétaire peu lisible, Débat budgétaire terne, myopie des politiques publiques).

Élaborer un budget pour un gouvernement est un processus à la fois routinier mais aussi complexe. Routinier parce que l'administration gouvernemental a pour habitude d'établir le budget de l'État. C'est aussi un processus complexe car l'élaboration du budget repose à la fois sur des prévisions macroéconomiques mais il doit aussi prendre compte les intérêts divergents des groupes de pressions et les besoins économiques du peuple souverain. Aujourd'hui, plus qu'hier, dans une économie mondialisée, avec une médiatisation très élevée du processus, la procédure budgétaire ne passe pas inaperçue même pour un non initié. Il entendra à longueur de journée que tel jour le budget est voté, tel autre jour que le budget est rectifié. L'adoption du budget résume un enjeu national.

Ici, nous comptons faire l'analyse de la nouvelle réforme de la LOLF (2.5.1), Ce qu'elle nous apporte de significatif sur le plan parlementaire (2.5.2) et d'étudier plus généralement la LOLF dans un cadre administratif (2.5.3).

2.5.1 La LOLF , un nouveau modèle de gestion

Nous essayons ici d'identifier les éléments de la LOLF qui sont significatifs dans la réforme budgétaire.

2.5.1.1 La réforme budgétaire en France

Il est intéressant de se demander pourquoi le gouvernement fait une réforme aussi importante. On peut légitimement se poser la question sur l'origine et la finalité de la réforme. S'agit-il d'une motivation politique, d'une motivation de type pragmatique budgétaire ou de l'obligation d'une résultante Européenne ?

L'intégration de la France dans l'Union Économique et Monétaire, la persistance des déficits budgétaires à partir des années 1980 et la décentralisation ont été l'occasion de lancer un nouveau cycle de réflexion concernant les finances publiques et l'ensemble de ses administrations. Cette nouvelle loi, qualifiée d'une nouvelle constitution financière de l'État, marque une nouvelle gestion publique, elle se distingue par la transparence des informations

financière, la mesure des performances et d'une culture de résultat de l'État (Bied-Charreton, 2006).

On peut donner les premiers éléments des réponses concernant l'origine de la rénovation de la finance publique en France. Ces changements résultent de plusieurs facteurs combinés. Le champ des finances publiques s'est élargi, au niveau des acteurs et des enjeux. La décentralisation et l'affirmation de l'autonomie financière des collectivités locales fait désormais de celles-ci des acteurs à part entière dont le poids et l'autonomie dans les finances publiques s'inscrit dans une logique d'importante croissante. De leur côté, les organismes sociaux gèrent des enjeux qui sont devenus majeurs pour les finances publiques, avec des modes de financement qui se diversifient en empruntant de plus en plus. Enfin, les institutions des communautés européennes disposent d'un financement propre non négligeable, levé sur les matières fiscales des États, mais elles conditionnent également le champ des marges de manœuvre des États. Au total, en termes de PIB, la place des finances publiques se confirme comme l'élément majeur des équilibres économiques et sociaux. Pour autant, malgré la multiplication des acteurs et compte tenu de la croissance des enjeux, un pilotage global et dynamique, qui ne peut plus être conçu indépendamment du contexte d'internationalisation et de mondialisation, est indispensable. La gestion de la monnaie commune à la zone euro introduit des impératifs particuliers en termes d'équilibre et d'endettement qui exigent une gouvernance globale. La concurrence entre les États s'exerce non seulement à travers les dispositions fiscales, à des degrés variables selon la mobilité de assiettes des prélèvements, mais aussi en tenant compte de leurs contreparties en termes de service public. La maîtrise globale des finances publiques au sens large devient une responsabilité majeure des institutions publiques. Dans ce contexte, la loi organique du 1^{re} août 2001 (LOLF) véritable « nouvelle constitution financière », fait accomplir au mode de gestion budgétaire de l'État une mutation sans précédent. Les finances publiques se repositionnent au cœur d'une gestion publique profondément renouvelée. A travers la mise en place de la LOLF tous les équilibres institutionnels évoluent, une nouvelle culture se crée et ce mouvement ouvre l'occasion de résoudre des questions qui jusque-là étaient occultées. Cette réforme peut être qualifiée de révolution car elle intègre des nouveaux concepts encore mal ou méconnu du service public. Cette réforme s'articule essentiellement autour de deux axes. D'abord il est impératif de reformer le cadre de la gestion pour l'orienter vers le résultat. Il faut ensuite introduire la démarche de transparence et renforcement du contrôle parlementaire

La LOLF, à travers l'introduction de la nouvelle architecture budgétaire permet de lancer un nouveau cycle de processus budgétaire.

2.5.1.2 La nouvelle architecture budgétaire

Le fondement majeur de la LOLF repose sur le principe de budgétisation, qui est orienté vers les résultats. Les objectifs à atteindre sont clairement définies et énumérés. L'engagement figure dans le projet annuel de performance (PAP) associé à la demande d'autorisation budgétaire. La nouvelle architecture est composée des missions, des programmes et des actions.

2.5.1.2.1 Les missions

Selon le Ministère de l'Economie et des Finances (2017), les missions comprennent un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Une mission est créée à l'initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. La mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une même politique publique. Les missions relèvent d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs Ministères. La Loi des finances de 2016 relève 30 missions pour le budget général. Les missions sont une définition de la politique publique de l'État. Toutes ces missions sont basées sur une politique des résultats. Ce dernier est mesuré économiquement par des objectifs. Les missions sont subdivisées en programmes.

2.5.1.2.2 Les programmes

Selon le Ministère de l'Economie et des Finances (2017) « Le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Il relève d'un seul Ministère et regroupe un ensemble cohérent d'actions. Il est confié à un responsable de programme (RPROG) désigné par le Ministre concerné. Dans le projet de loi de finances pour 2014, on compte 137 programmes pour le budget général ». Donc le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministre et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus en faisant l'objet d'une évaluation.

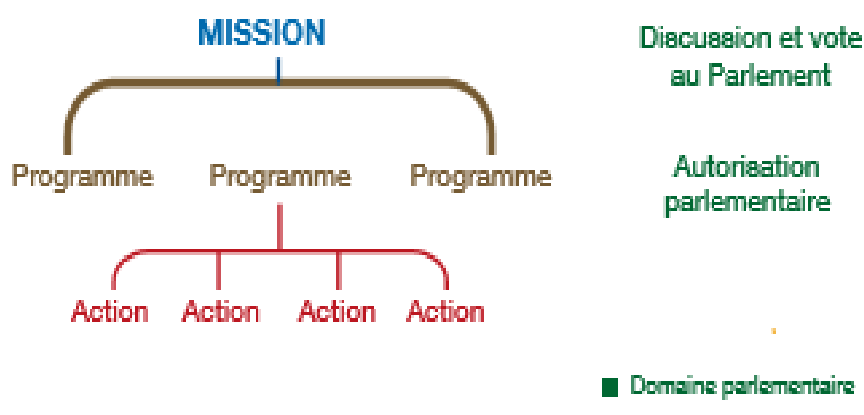
Les programmes sont des éléments fondateurs de la nouvelle politique gouvernementale. C'est une unité de spécialité et elle est sous la responsabilité directe d'un Ministère. Dans le budget général, il y a 137 programmes, chacun relevant d'un ministre et affirmant la politique publique du gouvernement. Il faudrait ajouter à cela une trentaine de programmes repris dans les budgets annexes et les comptes spéciaux. Les programmes sont regroupés au sein de missions. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission. Dans le projet de loi de finances pour 2014, on compte 31 missions pour le budget général (Ministère de l'Economie et des Finances, 2017). Donc les missions sont subdivisées en programmes et les programmes sont, eux même, divisés en différentes actions.

2.5.1.2.3 Les actions : objectifs et indicateurs des programmes

Les actions précisent la destination des crédits. C'est un découpage indicatif des programmes. L'action apporte des précisions sur la destination prévue des crédits. Ces actions s'accompagnent de la mise en place d'objectifs et d'indicateurs appropriés. Elles permettent d'avoir une visibilité sur le programme voté, mais aussi, d'éliminer ou du moins de diminuer l'asymétrie d'information. Les choix politiques sont des interprétations économiques et chaque intervenant est possible de juger un ou des éléments des programmes. Ici, la politique permet de fixer les objectifs et l'agent gestionnaire de fournir une prestation. (Lafont et Tirole, 1993 ; Niskanen, 1998). La performance des politiques publiques sera mesurée de point de vue socio-économiques (citoyen), de la qualité du service rendue (usager) et de l'efficacité (contribuable).

Le rapport annuel de performance (RAP) est associé à la loi de règlement. C'est un compte rendu des résultats par rapport aux résultats initialement fixés dans le Programme Annuel de Performance (PAP). Le gestionnaire conformément à l'autorisation parlementaire doit rendre de compte sur l'utilisation des crédits. Dans un souci de déconcentration, les budgets globaux sont souvent déclinés en budgets déconcentrés sous forme de « budget opérationnel de programme ». L'objectif est bien sûr de nommer un responsable de programme en charge de pilotage, de la gestion de budget et de la bonne allocation des ressources. Nous pouvons résumer ici la nouvelle architecture budgétaire de l'État Français. Le nouveau schéma MPA (Ministère de l'Economie et des Finances, 2016) est composé ainsi :

Figure 3: Architecture du budget de l'Etat



Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2016

Avec cette nouvelle architecture, on est beaucoup plus dans la clarté et la lisibilité de politiques publiques.

2.5.1.3 La transparence et la lisibilité du budget et des comptes de l'État

2.5.1.3.1 Le budget de l'État passe d'une logique de moyens à une logique de résultats

Anciennement, le budget était présenté par nature des dépenses. Avec la nouvelle loi, le Budget de l'État est présenté par des grandes politiques publiques (Mission, Programme, Action). Les autorisations budgétaires sont votées en programmes. Pour chaque programme est défini des objectifs à atteindre.

2.5.1.3.2 Une autorisation budgétaire lisible

Le budget est voté en fonction des politiques et il est voté sur la totalité des dépenses. Le vote du budget peut être ministériel ou interministériel. Ainsi l'autorisation des dépenses devient plus cohérente dans le cadre d'un politique publique. Un droit d'amendement est instauré dans le cas de redéploiements de crédits entre programmes d'une politique publique donné.

2.5.1.3.3 Une meilleure information financière

Les informations financières figurent dans les projets annuels de performances (PAP). Pour un programme donné, on fixe les objectifs, les indicateurs et les cibles à atteindre. Le PAP permet la justification des crédits au premier euro. Aussi, les rapports annuels des performances (RAP) rendent compte pour chaque programme l'exécution de l'engagement pris dans les projets annuels de performances. Le RAP pressent et explique les effectifs dans le cas d'une politique publique. C'est ici qu'on mesure l'échec ou la réussite du programme. Aussi, l'État met en place un ensemble d'outil pour mesurer la situation financière, comme la mise en place de la comptabilité générale, de la comptabilité de caisse, de la comptabilité d'exercice. Le compte bilan, le compte résultat et les engagements hors bilan permettent d'apprécier le coût des services de l'État. C'est la Cour des Comptes qui garantit la qualité, la sincérité, la régularité et la fiabilité des comptes de l'État.

2.5.1.3.4 La gestion stratégique des finances publiques

Le gouvernement présente une stratégie pluriannuelle des administrations publiques. Ainsi la loi des finances annuelle est dans une logique stratégique en cohérence avec les politiques publiques. C'est le débat d'orientation budgétaire (DOB) qui permet de présenter l'évolution pluriannuelle des dépenses correspond à la stratégie d'ensemble. Avec la liberté de gestion accordé aux responsables politiques et administratifs, le Parlement se garde la liberté d'autorisation et de contrôle.

2.5.1.4 De très grandes libertés offertes aux gestionnaires

Avec cette nouvelle loi, on accorde plus de libertés au gestionnaire. Avec des programmes globaux et une fongibilité des crédits, les gestionnaires bénéficient d'une latitude plus large en matière de gestion car les programmes sont à la fois le cadre de l'autorisation budgétaire et de gestion. Le Parlement attend de gestionnaire une meilleure allocation des deniers publics en privilégiant l'efficacité et l'efficience de services publics. Il s'agit par-là de mesurer l'efficacité de l'administration et non d'une simple mesure de l'activité. L'objectif est d'optimiser les dépenses publiques.

Le programme est l'unité de spécialité de la nouvelle politique publique et se retrouve sous la responsabilité d'un seul Ministère. Avec la LOLF, le gestionnaire se trouve pleinement

au centre de la politique d'action et dispose d'une marge très élevée pour les déploiements ou les redéploiements de crédit entre les titres. Chaque titre est composé d'un ensemble de catégories des dépenses.

2.5.1.4.1 Caractère indicatif de la présentation des crédits

La liberté du gestionnaire se trouve dans la définition des votes des crédits par titre, qui se fait à titre indicatif. Cette liberté permet d'apprécier les mouvements des crédits pour permettre aux gestionnaires de mener à bien et dans de meilleures conditions les objectifs fixés par le programme. Les objectifs sont plus à même d'être atteints s'il la personne possède les moyens et le temps. Il est intelligent de ne pas se perdre dans les procédures administratives, très lourdes, consommatrices de temps, dépensiers en énergie. La réactivité qui fait suite à la liberté de gestion est un élément majeur qui permet de corriger les imperfections, les insuffisances ou tout simplement une demande additionnelle du marché.

Il est important, au passage, de noter que cette liberté est parfois limitée et ne peut se faire que dans un cas précis et fixé par la loi. On peut rappeler que le crédit du personnel de chaque programme constitue un plafond. « Les crédits ne peuvent être majorés mais par contre, ils peuvent être abonder par les crédits des autres titres », c'est la fongibilité asymétrique. Cette politique de souplesse modifie profondément les organisations publiques, crée une certaine flexibilité dans la gestion et pose les bases d'une nouvelle organisation.

2.5.1.4.2 La disparition des contraintes

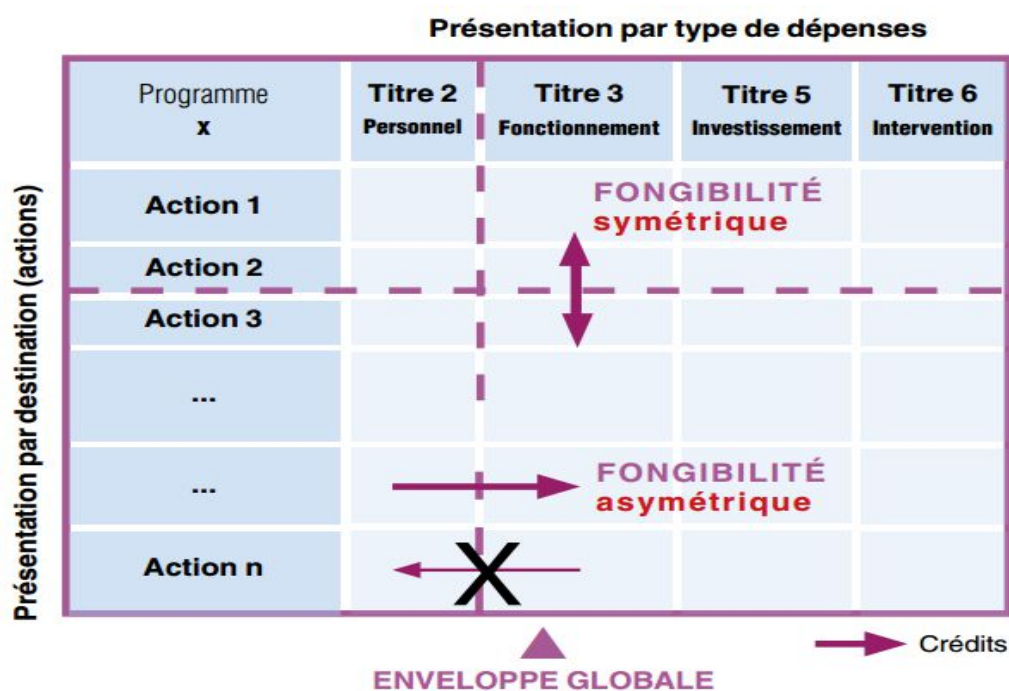
L'ordonnance de 1959 était connue pour sa rigidité et ses lourdes contraintes en matière de gestion et d'emploi public. Avec la LOLF, un cadre général d'emploi des dépenses par le Ministère et par le programme est fixé. Les dépenses du personnel dans chaque programme sont ouvertes. Il est parfois important de noter que dans certaines situations, les dépenses du personnel lorsqu'elles sont mineurs, elles sont comptabilisées dans un programme « support ».

La LOLF a vu les évolutions économiques du marché, son imprévisibilité permet au gestionnaire d'avoir en lui tous les moyens pour agir et intégrer dans sa formule les nouveaux éléments économiques. Dans ce sens l'option de la globalisation des crédits c'est-à-dire une la possibilité de traduire les dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement. C'est une innovation dans la gestion publique. Aussi l'option d'intégrer la pluriannualité permet d'apprécier une politique publique sur plusieurs années. Cette option permet de faire face à

toutes situations non initialement intégrées dans les programmes de départ : crise économique, crise financière, choc pétrolier, guerre au Moyen Orient, etc. Le Ministère du Budget présente l'utilisation des crédits du programme par destination et par nature (Figure 4).

Sur le plan théorique, il est à noter que cette manière d'organiser trouve son origine dans des travaux de l'organisation publique (Lipsky, 1981). Les théories des organisations des agences et de la réalisation (Van Meter et Van Horn, 1975). Les renforcements des acteurs et la liberté de gestion sont l'une des conditions pour une réussite maximale de la gestion publique. La meilleure des gestions est celle accordée aux acteurs qui sont directement confrontés à la situation sur le terrain, qui dans les délais et dans leurs aptitudes sont mieux placés pour répondre correctement au problème posé. Nous comptons dans ce qui suit, analyser l'apport de la LOLF dans le cadre du processus parlementaire.

Figure 4: Présentation des crédits d'un programme et des systèmes de fongibilité



Source : Ministère du Budget, 2015

2.5.2 L'augmentation des pouvoirs du Parlement

La LOLF, nous a permis d'apprécier la nouvelle nomenclature budgétaire et la transparence des politiques. Ici nous comptons analyser l'apport de la LOLF dans le cadre de la procédure parlementaire.

2.5.2.1 *Un débat budgétaire renforcé sur les politiques publiques.*

La loi organique place le parlementaire au centre du débat budgétaire et des choix des politiques publiques. Pour cela, les parlementaires disposent de documents budgétaires lisibles, pertinents et complets. Les grandes lignes des politiques publiques sont définies par les missions Ministérielles ou interministérielles. Comme annoncé précédemment, le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire. C'est à dire qu'il constitue une enveloppe globale et limitative de crédit. Ce programme relève d'un seul Ministère et peut regrouper un ou plusieurs actions.

2.5.2.2 *Un débat budgétaire sur la totalité des crédits*

Avant, le Parlement reconduisait automatiquement 94 % de crédit en un seul vote et seul 6 % du budget faisait l'objet de discussions. La faiblesse venait du fait qu'il n'y avait pas de discussion et c'est ça que l'on appelle les « services votés ». Désormais avec la nouvelle loi, le parlementaire vote la totalité des crédits et au premier euro.

2.5.2.3 *Le plafonnement des dépenses du personnel par le Parlement*

Les dépenses en personnel sont significativement importantes. C'est une charge élevée pour les finances publiques. Elle représente plus de 45 % de budget de l'État. Donc le législateur a introduit un double plafond en emplois et en masse salariale pour maîtriser les dépenses publiques en matière de ressources humaines.

2.5.2.4 *Une information du Parlement enrichie pour mieux contrôler la dépense*

Les projets annuels de performance (PAP) montrent la stratégie et les objectifs suivis par le gouvernement. À travers chaque programme, on a des indicateurs de performance pour mesurer la réalité des objectifs. Les performances sont des données concrètes et significatives

portées à la connaissance du Parlement et du citoyen. Les performances permettent ainsi de mettre en relief l'action publique.

2.5.2.5 Le rôle du Parlement renforcé dans la discussion budgétaire

Le droit d'amendement est sensiblement élargi avec la LOLF. Par exemple, la création d'une mission est une initiative gouvernementale. Donc le Parlement ne peut supprimer ou ne peut créer une mission. Mais par contre le Parlement a la possibilité de supprimer ou de créer un programme à l'intérieur d'une mission.

2.5.2.6 Le renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement

L'une des contreparties de la confiance et de la liberté de gestion accordée au gestionnaire est le renforcement du pouvoir du contrôle du Parlement. Ce renforcement s'exerce à travers l'encadrement des mouvements des crédits en cours d'exercice. La modification de crédit est exceptionnelle car il s'agit d'une dérogation au principe de la spécialité budgétaire. Ce renforcement permet de diminuer ainsi les écarts entre les budgets votés et le budget exécutés.

2.5.2.7 Le renforcement du pouvoir d'audition par la Commission des Finances

Les présidents ou les rapporteurs généraux de la Commission ont des pouvoirs étendus. Ils peuvent mener des auditions, des investigations sur pièces, sur place ou faire des demandes d'éléments complémentaires. Ainsi l'article 57 de la LOLF énonce très clairement « Les commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président ou à leur rapporteur général. »

2.5.2.8 Le renforcement de la loi du règlement

Avant, la discussion était un acte formel car elle se faisait au début de l'année et portait sur les exercices écoulés. Le contrôle se faisait sur la régularité et l'exécution budgétaire. Elle consistait avant tout à arrêter les comptes des années écoulées, de constater les écarts entre les prévisions, la réalisation et mesurer le montant des écarts. Avec la LOLF, la loi de règlement devient un véritable outil d'analyse stratégique. Elle prévoit son examen et son vote en

première lecture avant l'examen du projet de loi de finances N+1. L'objectif de cette démarche est bien sûr d'intégrer les éléments et les enseignements de l'exercice passé. En interrogeant le passé, on veut identifier les marges de progrès, corriger les éventuelles erreurs et bien planifier les programmations budgétaires de l'exercice budgétaire de l'année à venir.

2.5.3 La LOLF et le système administratif

Il est important et fondamental de comprendre, dans quelles mesures la LOLF modifie la gestion administrative et publique. Est-ce une simple réforme structurelle ? une simple réforme conjoncturelle ? Une réforme organisationnelle ? Telles sont les questions et les attentes sont énormes. Des auteurs ont déjà travaillé sur certaines réformes dans l'OCDE et plus particulièrement dans la zone Europe. Ainsi Bouckaert (2015), professeur à l'Université de Louvain la Neuve, fait une analyse des réformes et propose trois niveaux d'analyse : les réformes substantielles, les réformes symboliques ou les réformes tactiques. Dans quel cadre la LOLF peut-elle être intégrée ?

2.5.3.1 La LOLF, un système paradoxal

Dans l'ouvrage « In search of excellence : Lessons from America's Best-Run Companies », Waterman et Peters (2006) mettent en lumière le comportement paradoxal. Cherchant l'autonomie d'une part et l'appartenance d'autre part, ils étudient les attitudes ambivalentes des organisations. Par ailleurs, les travaux de Quinn et Cameron (2006), ont débouché sur une théorie pratique du comportement managérial et de la dynamique des organisations. Nous sommes dans la même situation quand l'administration doit mettre en exécution les programmes votés par les parlements.

Il se trouve que la LOLF se compose de deux grandes structures : la structure politique « gouvernement, parlement » et la structure sociale « fonctionnaire et citoyen ». Il y a d'un côté une équipe politique et de l'autre une équipe de base. La mise en œuvre de l'offre politique dépend des fonctionnaires et des gestionnaires. La LOLF s'est beaucoup nourrie des réformes engagées dans certains pays de l'OCDE. Ainsi, le Canada a mis en place un projet dit « Improved Reporting to Parliament Project IRRPP » ou les « value for money ». Le Royaume Uni s'est basé sur un programme similaire. Au Canada comme au Royaume Uni, l'objectif est de créer une nouvelle forme de coopération entre le gouvernement et le parlement. L'objet

politique consiste à étudier et à analyser de manière réciproque un programme politique. De plus, les deux institutions doivent avoir, en leur possession, au moment de l'étude tous les éléments d'informations pour apprécier ou non une politique de choix gouvernementale. Il y a une sorte de contrat politique et de contrôle réciproque.

Dans le modèle des systèmes paradoxaux, les individus ne s'excluent pas mutuellement. Bien que contradictoire, ils peuvent coexister dans une même organisation avec des tensions permanente entre les acteurs intervenant c'est-à-dire le gouvernement, le Parlement, fonctionnaire et citoyen.

2.5.3.2 La place de l'administration dans la LOLF

La fin du XXème siècle est caractérisée par une réforme majeure appelée « le New Public Management ». Elle est considérée comme étant à l'origine ou la source des principales réformes en OCDE. Nous pouvons estimer que le LOLF s'inspire profondément du modèle technique développé par le public choice. Niskanen (1998) estime que le gouvernement n'a pas en effet les moyens de s'assurer que le fonctionnaire agit bien dans la direction voulue par le gouvernement.

Les asymétries d'information et l'aléa moral font qu'il est difficile d'apprécier objectivement les choix du fonctionnaire. Il est possible de penser que les fonctionnaires poursuivent un autre objectif que celui voulu par le gouvernement. La LOLF a mis en place des mesures, des programmes avec des indicateurs pour regarder dans la même direction et avoir des objectifs communs. La mise en place des indicateurs par la LOLF est le fruit d'une longue négociation qui ne peut être unilatéralement fixée par une autorité supérieure comme voulue dans le modèle technique de Niskanen (1998).

Le courant sociologique et psychologique propose une meilleure gestion qui se fonde sur la relation humaine. L'objectif est ici de développer beaucoup plus les relations humaines et de réduire ainsi les incompréhensions. Il en résulte l'amélioration des climats qui permet d'atteindre systématiquement les résultats. Une bien meilleure gestion de la relation qui va dans un objectif commun avec une place donnée aux discussions. La LOLF introduit une nouvelle culture. Cela induit des nouveaux comportements de gestion. Elle est pour le dialogue social et la mise en place d'une ressource commune. Il n'est pas dans la nature des administrations de travailler sur des programmes communs. Dans le cadre de la LOLF, des

niveaux et de département entier doivent collaborer par rapport au budget et par rapport aux objectifs finaux.

A travers la LOLF, mise en œuvre depuis 2006 en France, nous avons découvert une nouvelle procédure budgétaire, substantielle, important, qui mobilise le gouvernement à travers la mise en place des missions, le renforcement du pouvoir du Parlement et la nouvelle liberté d'exécution accordé à un gestionnaire. Dans ce qui suit, nous comptons analyser ce qui se passe dans certains pays de l'OCDE. Notre objectif est de découvrir les spécificités de la procédure budgétaire dans ces pays.

2.6 Etude de la procédure budgétaire dans les Etats de l'OCDE

Nous venons d'étudier la procédure française à travers la LOLF. Dans ce qui suit nous avons comme objectif de voir comment cela se passe dans les pays de l'OCDE.

2.6.1 Les Pays-Bas

Les Pays- Bas sont connu pour son sérieux budgétaire. Le Central Plan Bureau (CPB) est un organisme de recherche indépendant. Il est rattaché statutairement au Ministère des Affaires Etrangères mais ce Ministère n'a aucun pouvoir hiérarchique sur la CPB. Ainsi, ce bureau publie des études neutres et indépendantes. La mission principale de la CPB est de mesurer l'impact économique et budgétaire des politiques économiques. Les Pays-Bas ont opté pour une révision periodique de ses missions et de ses politiques publiques. A travers la production des indicateurs de performances, elle essaie de mesurer sa place au niveau international. C'est pourquoi en 2006, Le FMI l'a pris comme exemple en matière du processus budgétaire.

C'est vers les années 2000 que le gouvernement a mis en place un nouveau format budgétaire orienté vers les performances. Cette initiative avait pour but d'accroître la reddition des comptes par le gouvernement vis à vis du Parlement mais aussi vis à vis de l'opinion publique. C'est un document budgétaire qui se veut transparent, lisible et axé sur les impacts escomptés. Le document budgétaire est centré sur les priorités des politiques du gouvernement. Les autorisations sont accordées par ligne de crédit (beleidsartikelen). Ce format définit clairement les objectifs politiques, les instruments à utiliser pour atteindre les

attentes du gouvernement. Proposé par le Ministre des Finances avec la présence d'experts externes, le système de réexamens interministériels des programmes est l'un des outils les plus puissant pour mesurer l'impact pluriannuel d'un programme. Le Tableau 12 (structure du budget au Pays-Bas) présente la structure du budget aux Pays-Bas :

Tableau 12 : Structure du budget aux Pays-Bas

	Niveau d'approbation par le Parlement	Loi de finances	Note explicative
Ministère exemple. Ministère des Services Sociaux et de l'Emploi		X	X
Lignes politiques exemple "Amélioration des possibilités de combiner le travail et la garde des enfants"	X	X	
Objectifs stratégiques exemple. "Amélioration des possibilités de combiner le travail et la garde des enfants"			X
Objectifs opérationnels exemple "Conserver l'offre actuelle de crèches de haute qualité, 182.653 places"			X
Indicateurs de performance exemple "Nombre total de places pour les enfants dans les crèches"			X

Source: Sterck et al, 2004

2.6.2 Le Canada

Au Canada, on note deux périodes très importantes. Dans les années 1990, pour faire face aux difficultés économiques, le Canada a résolument fait le choix de faire le contrôle financier son objectif numéro un. L'examen des programmes et le système de gestion des dépenses furent l'analyse de base pour la réduction des dépenses publiques.

Dans un deuxième temps, une fois que l'objectif atteint et qu'il y a un redémarrage économique, le Canada s'est mis dans un nouvel cycle de gestion. Il commence avec le projet d'amélioration de la communication avec le parlement de 1994 (Improved Reporting To Parliament). Dans ce dernier, les Ministères communiquent les rapports, leurs plans, et leur priorité dans un document (Report on Plans and Priorities). Ce rapport est préparé par chaque Ministère ou agence. L'horizon temporel peut être d'un à trois ans donc les résultats à atteindre sont dans une perspective pluriannuelle et plus stratégique. L'ensemble des résultats

ministériels sont communiqués dans un rapport de performance (Departmental Performance Report). Donc cette deuxième étape, les budgets publics sont orientés vers les résultats avec la responsabilisation du parlement et une plus grande communication avec le citoyen. L'organisme évaluateur est un organisme indépendant. C'est le directeur parlementaire du budget qui est l'organisme de référence au Canada. C'est un organisme qui ne dépend pas de l'exécutif. Il a un mandat de la bibliothèque du Parlement pour faire des prévisions budgétaires et comptables. Le Tableau 13 présente la structure des estimations canadiennes.

Tableau 13 : Structure des estimations canadiennes

	Niveau d'approbation par le Parlement	Estimations	Estimations
Portefeuille exemple. Agriculture et Agro-alimentation		X	
Ministère/Agence exemple. Ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentation p.ex. Agence Canadienne d'Inspection des Aliments		X	
Autorisations – Autorisations pour dépenses de programmes – Autorisations pour dépenses de fonctionnement – Autorisations pour dépenses de capital – Autorisations pour subventions et contributions – Autorisations non budgétaires	X X X X X	X X X X X	
Postes législatifs exemple. "Paiements liés à la Loi sur la protection du revenu agricole"		X	
Priorités du gouvernement : exemple. "Le gouvernement du Canada contribuera à augmenter la rentabilité du secteur et à faire en sorte que les consommateurs du monde entier reconnaissent que les produits agroalimentaires canadiens sont insurpassés."			X
Résultats stratégiques exemple. "Sécurité du système alimentaire"			X
Priorités dans le cadre de la politique agricole exemple. Sécurité et qualité alimentaire p.ex. Gestion des risques d'entreprise			X
Programmes exemple. "Amélioration des systèmes de sécurité alimentaire et de reconnaissance de la qualité" p.ex. "Amélioration de la prestation de services"			X
Mesures de la performance exemple. "Taux de conformité pour les établissements et les produits alimentaires agréés au niveau fédéral (produits intérieurs, importations et exportations)"			X

Source: Sterck et al, 2004

2.6.3 Les États-Unis

Les États- Unis ont une très grande tradition des procédures budgétaires. Pour échapper aux études partisans, le Sénat et le Congrès se base sur les données de la très puissante Congressional Budget Office (CBO), organisme fondé en 1974 et qui fournit des études, des analyses et des propositions non partisans. Cet organisme analyse les budgets, fait des prévisions macroéconomiques et microéconomiques. Elle évalue aussi les impacts sur l'économie américaine d'une politique économique donnée. La CBO fait des analyses à court, moyen et long terme. Dès 1947, elle emploie 230 personnes, les États-Unis ont mis en place un ensemble d'outils pour mesurer l'impact des programmes fédéraux.

La Loi sur les performances et les résultats du gouvernement (Government Performance and Results Act (GPRA) votée en 1993, indique clairement que les Ministères et les agences doivent mettre en place une politique de performance et un plan stratégique . Avec le GPRA, la responsabilité est centrée sur le congrès. Ce document budgétaire définit les résultats attendus, la demande de gestion interne plus efficiente et plus efficace, une responsabilité accrue de gestionnaire vis à vis du congrès et enfin la recherche de confiance du citoyen dans leur gouvernement.

Toujours dans cette réforme, un nouveau programme fût mis en place en 2001. C'est le programme de gestion du Président (President's Management Agenda (PMA). Il est dans la continuité du GPRA mais encore plus complet et plus performant. Avec le PMA, la responsabilité est du ressort des gestionnaires, des Ministères et des agences. L'un des outils mis en place s'intitule le Programme Assessment Rating Tool (PART), c'est un outil d'évaluation pour mesurer l'impact des investissements fédéraux. Le Program Assessment Rating Tool (PART) fût créé par le bureau de la gestion et du budget (Office of Management and Budget (OMB). Son objectif est de mesurer les impacts des programmes budgétaires. Mais le PART donne aussi à l'OMB la possibilité des réductions budgétaires. Et de demander en même temps une grande efficacité des agences et des Ministères. Le Tableau 14 (Structure du budget présidentiel américain, des comptes d'autorisation et des plans de performance) présente la structure du budget présidentiel américain :

Tableau 14 : Structure du budget présidentiel américain, des comptes d'autorisation et des plans de performance

	Niveau d'approbation par le Parlement	Budget présidentiel 2003	Comptes d'autorisations 2003	Plan performance 2003
Presidential Budget Structure		X		
Ministère exemple Ministère des Transports		X		
Administrations exploitantes exemple. Garde côtière américaine exemple. Administration des autoroutes fédérales		X		
Activité/programme Exemple .Chemin de fer: recherche et développement Ressources budgétaires discrétionnaires Ressources budgétaires obligatoires		X X X		
Congressional Appropriation Structure			X	
Ministère exemple. Ministère des Transports			X	
Administrations exploitantes exemple. Garde côtière américaine exemple. Administration des autoroutes fédérales			X	
Programme d'activité exemple. Chemin de fer: recherche et développement	X		X	
Performance Structure				X
Ministère exemple. Ministère des Transports				X
Vision exeemple. "Un Ministère des Transports visionnaire et vigilant montrant la voie de l'excellence et de l'innovation en matière de transports au XXIe siècle"				X
Mission exemple. "Servir les États-Unis en soutenant un système de transport sûr qui favorise nos intérêts nationaux vitaux et améliore la qualité de la vie des Américains				X
Objectifs stratégiques exemple. Sécurité : "Promouvoir la santé et la sécurité publique en œuvrant pour l'élimination des décès et des blessures dus aux transports"				X
Objectifs d'excellence organisationnelle exemple. "Améliorer la capacité du Ministère de gérer les résultats et l'innovation"				X
Objectifs de performance exemple. "Sécurité sur les autoroutes : réduire le taux d'accidents mortels sur les				X

autoroutes de 1,7 par million de miles/véhicule en 1996 à 1,0 en 2008”				
Mesures de la performance exemple. “Taux d’accidents mortels par 100 millions de miles/véhicule de voyage”				X

Source : Sterck et al, 2004

2.6.4 L'Australie

Dès le début des années 1980, le gouvernement Australien a pris des initiatives pour orienter le système budgétaire vers le résultat. Très tôt, un budget programme fût mis en place en 1983, et cette manière de faire fût élargie à partir des années 1990. Toujours dans l'optique de la réforme budgétaire, un nouveau cadre de prestation fût introduit en 1999 basé cette fois-ci sur le modèle d'imputation par exercice. Cette nouvelle gestion a pour principal objectif la responsabilisation des gestionnaires, qui sont pleinement associés dans un processus de budgétisation et de planification. Le Tableau 15 (Structure du Décret budgétaire du Commonwealth australien et des Portfolio Budget Statements) présente la structure du décret budgétaire.

Tableau 15 : Structure du Décret budgétaire du Commonwealth australien et des Portfolio Budget Statements

	Niveau d’approbation par le parlement	Loi finances de	Portfolio Budget Statement 2002-2003
Portefeuille exemple. Services familiaux et communautaires		X	
Agence exemple. Ministère des Services Familiaux et Communautaires		X	
Impacts exemple. Familles plus fortes : “Les familles, les jeunes et les étudiants ont accès à une aide financière et aux services d’aide familiale”	X	X	X
Groupes de prestations exemple. Aide familiale			X
Prestations ministérielles exemple. Conseils d’orientation stratégique			X
Indicateurs de performance exemple. Les bureaux des Ministères et des ministres satisfaits de la qualité des			X

conseils d'orientation stratégique et le Ministère répond aux critères des conseils d'orientation stratégique			
Prestations administrées (non ministériels) exemple. Services pour les familles avec enfants			X
Indicateurs de performance exemple. % de familles avec des enfants de moins de 5 ans qui participent aux cours de jeu.			X

Source : Sterck et al, 2004

2.6.5 La Nouvelle Zélande

C'est à travers le « State sector Act 1988 et le Public Finance Act 1989 » que la Nouvelle Zélande est pleinement rentrée dans la nouvelle gestion publique. La responsabilisation des gestionnaires, la budgétisation d'exercice furent très tôt adoptés par la Nouvelle Zélande. Cette dernière a mis en place un budget axé sur la prestation. Les autorisations sont accordées par catégories des prestations. La plupart des autorisations sont basées sur la budgétisation d'exercice et reprennent des flux de trésorerie, des rapports financiers et des tableaux financiers. Ce modèle de gestion repose sur un système d'achat politique c'est à dire les Ministères et les agences ont pour obligation d'atteindre les objectifs stratégiques. Dans cette logique de gestion moderne, les gestionnaires ont une place très importante car ils leur incombent la responsabilité. Donc, il y a une coordination qui doit s'installer entre les responsables politiques et les gestionnaires. Le manque de coordination peut être fatal à la gestion stratégique. Une coordination fut mise en place pour échanger les informations pour avoir le processus budgétaire le plus efficace. C'est pourquoi la Nouvelle Zélande a mis en place un processus qui repose sur la planification stratégique.

Sur le plan politique, pour aider les parlementaires, dans le système d'estimation, les membres du Parlement ont également en leur possession des détails et des objectifs sur chaque demande de crédits. Les prestations attendues sont bien définies lors du vote parlementaire donc le gouvernement essaie de mettre en évidence et d'émettre un rapport entre les ressources utilisées et les prestations attendues. Le Tableau 16 présente la structure des Estimates du gouvernement.

Tableau 16 : Structure des Estimates du gouvernement de la Nouvelle-Zélande

	Niveau d'approbation par le Parlement	Estimations des autorisations 2001		
		Partie A Exposé des objectifs et des tendances	Partie B Exposé des autorisations	Partie C Explication des s autorisations pour les catégories de prestations
Vote exemple. Transports Objectifs-clés du gouvernement exemple. “Créer une économie inclusive et innovante pour le bien de tous”		X X	X	X
Impacts exemple. “Augmenter les opportunités et la flexibilité pour les opérateurs et les usagers des services aériens internationaux” exemple. “Des opérations maritimes sûres à un prix raisonnable”		X		
Catégories des prestations ministérielles exemple. “Conseils d’orientation stratégique”	X		X	
Catégories des prestations non ministérielles p.ex. “Réglementation et surveillance de la sécurité maritime”	X		X	
Mesures des catégories de prestations – Quantité, exemple. “Nombre de questions parlementaires” – Qualité, exemple. % d’activités de sécurité pour les embarcations de plaisance effectuées conformément aux normes de qualité ISO” – Rapidité, exemple .% de rapports adressés au Ministre et de questions parlementaires durant la période en question” – Coûts, exemple . “Total de la catégorie de prestations à fournir avec 2.819.000 \$”				X

Source : Sterck et al, 2004

2.6.6 La Suède

On a d’une part, les Ministères qui sont chargés des orientations politiques mais c'est le gouvernement qui fixe les objectifs, les crédits pour les programmes et les sous programmes. Une lettre instruction (regleringsbrev) est adressée aux agences pour l’exécution et les comptes des résultats. Les Ministères ont pour mission d’orienter et de contrôler les agences, qui sont chargés d’exécuter les politiques choisies et les objectifs gouvernementaux. En Suède, un système de gestion des performances a été élaborée en 1998. Mais cette mise en

place de gestion par la performance n'a pas été rapide car, la crise des années 1990, a fait que la Suède malgré l'adoption de ce nouveau choix de gestion, s'est plutôt tourné vers un contrôle financier strict que sur les résultats de la politique. Le Projet « VESTA » donne une nouvelle impulsion et la mise œuvre d'une gestion de budget tourné vers les résultats fait l'objet des cadres législatif d'aujourd'hui. Le Tableau 17 présente la structure de la loi de finances.

Tableau 17 : Structure de la loi de finances et des lettres d'instructions aux agences en Suède

	Niveau d'approbation par le parlement	Loi de finances	Lettre d'instructions
STRUCTURE DE FINANCE Domaine des dépenses exemple. "Activité professionnelle"		X	
Approbations exemple. "Agence suédoise de protection de l'environnement de travail"	X	X	X
STRUCTURE D'ACTIVITÉ Domaine des politiques p.ex. "Politique de l'activité professionnelle" Objectif p.ex. "Une excellente vie professionnelle avec des conditions de travail qui fonctionnent bien" Indicateurs de performance		X	
Domaine des activités exemple. "Protection de l'environnement de travail" Objectif p.ex. "Créer un environnement de travail excellent"	X	X	
Domaine des sous-activités exeeemple. "Règles et normes" Objectif p.ex. "Règles et normes qui sous-tendent les développements d'un environnement de travail sain, fiable et développé. Les règles deviendront claires et plus facilement accessibles"		X	

Source : Sterck et al, 2004

2.6.7 Le Royaume Uni

Depuis 1995, le gouvernement britannique a introduit le système de budgétisation d'exercice. Depuis 1998, il a aussi lancé un programme intitulé le « Comprehensive Spending Review », c'est à dire un examen complet et total des dépenses publiques. Le système comptable et budgétaire sur les ressources fut appliqué pour la première fois dans le budget de 2000. Sous l'appellation de comprehensive spending review, le gouvernement britannique a mis en place une politique de réévaluation complète de ses programmes. Cette nouvelle offre permet de revoir les objectifs, et de proposer une meilleure stratégie pour atteinte cette objectif. Les « spending reviews, expenditures limits, annually managed expenditures »

permettent de faire des analyses nouvelles sur un horizon de deux à trois ans, c'est une nouvelle manière d'analyser les programmes du gouvernement britannique.

Ce programme est accompagné par les « Public Service agreement » c'est à dire les accords des services publics, dont le but est de créer un processus budgétaire axé sur plusieurs années. C'est un processus qui donne la grande responsabilité aux départements vis à vis du Ministère des Finances. Ainsi on note que les positions des acteurs centraux dans le processus d'élaboration sont renforcés et augmentent considérablement les rôles du Ministre de finances vis à vis des autres Ministres. Le Ministre des Finances négocie avec les autres Ministères, les buts, les objectifs, et les cibles à atteindre. Aussi cette réforme renforce à son tour les Ministères vis à vis du Parlement. Sur le plan technique, le Parlement donne l'autorisation d'utiliser les dépenses de gouvernement à travers les « Estimates annuels ». Les Estimates autorisent les impacts et les ressources liés à travers les Requests for resources (demande de ressources). C'est à travers ces crédits que le gouvernement finance les programmes des Ministères pour un exercice donné. Le Tableau 18 présente la structure de la loi de finances.

Tableau 18 : La structure de la Loi de Finances et des Public Service Agreements britanniques

	Niveau d'approbation par le parlement	Loi de finances	Public service agreements
Ministère exemple. Ministère du Développement International		X	
Demande de ressources Exemple. "Éradication de la pauvreté dans les pays pauvres"	X	X	
But exemple. "Éradication de la pauvreté dans les pays pauvres en particulier par l'application d'ici 2015 des Objectifs de développement du millénaire"			X
Objectifs exemple. "Réduire la pauvreté en Afrique subsaharienne"			X
Cibles des Public Service Agreements exemple. "Réduction durable, de plus de 48% %, de la proportion de gens vivant dans la pauvreté dans la région"			X
Cibles de Value for Money exemple. "Augmentation de la proportion du programme bilatéral du DfID en passant de 78% % à 90% %, et augmentation soutenue de l'indice des projets bilatéraux du DfID considérés comme des réussites"			X

Source : Sterck et al, 2004

En matière de contrôle de la comptabilité publique, la Grande Bretagne se trouve dans le peloton de pointe. La Grande Bretagne a injecté une nouvelle philosophie suite à ses spécificités de droit que l'on appelle le " Commun law". C'est à travers le puissant organisme NAO (National Audit Office) qu'elle mène les audits. C'est une institution indépendante. Malgré la proximité avec les Parlements, elle mène des audits des états financiers sans complaisance. En 2010, elle avait déjà audité plus de 55 Comptes des agences de l'État ou des entreprises publiques.

L'élément central est l'analyse de la prise du risque par l'institution. Le risque est un indicateur majeur. L'identification du risque doit être anticipé et mesuré ses éventuelles implications sur les états et le bilan comptable. Le travail est basé sur des équipes dites " teamdiscussions". Le risque doit être évalué sur la note allant d'un risque bas à un risque très élevé. Par ailleurs, quelque soit le degré du risque pris, il doit avoir une couverture de 95%. C'est le seuil de couverture acceptable et raisonnable pour une organisation publique. Ce seuil est un élément qui a été mis en place par le cabinet Deloitte, spécialisé dans la gestion du risque public.

2.7 Conclusion

Le chapitre deux nous a permis d'étudier l'outil budgétaire. La maîtrise de ces outils est indispensable pour mettre en place les procédures d'élaboration, de mise en œuvre et d'exécution budgétaire. Nous avons appris à travers ce chapitre que les reformes budgétaires sont longues et continues. Cette réforme se situe généralement sur le long terme. Chaque pays procède à sa manière, au vu de sa culture, de ses attentes et de ses objectifs. Mais quel que soit le pays (France, Pays-bas, États-Unis, etc.), ils sont tous résolument orientés vers une gestion optimale des deniers publics avec un souci de transparence et de résultat.

En France, c'est depuis des années, une dynamique vers une gestion saine est lancée. Elle a commencé dans les années 70 avec les mises en place de RCB. Mais on peut aussi officiellement prendre comme base de départ pour nous faciliter l'analyse la LOLF, qui est un tournant dans l'analyse des procédures budgétaires en France (2001). D'une logique de moyen, on est passé à une logique de résultat. La mise en place des indicateurs est un outil qui permet de mesurer et d'analyser une politique économique.

L'Afrique est connue pour son mimétisme conceptuel. Les États africains ont politiquement et économiquement adopté des modèles venus de l'occident et cela s'avèrent être un véritable handicap. D'échecs en échecs, les modèles de transposition économiques et politiques ont largement échoué. Est-ce que cet échec est imputable au fonctionnement même des pays africains ? Ou à la faiblesse du savoir et des manques de compétences ?

L'Afrique est un continent à part (Toko et Souleymanou, 2013). C'est le plus ancien des continents, c'est parce qu'il est très ancien que ce continent se retrouve peuplé avec plusieurs ethnies, avec plusieurs cultures. Dans une Afrique morcelée, non préparée à la gestion du territoire après les indépendances acquises, ce continent fut confronté à de grands problèmes et à des défis énormes. En Occident, la gestion politique du pays est assurée par les partis politiques à travers les élections. En France, les partis politiques sont des partis idéologiques. Mais ce concept des partis politiques ou idéologiques est-il transposable en Afrique ? Rappelons-nous, qu'en Afrique, il y a des traditions, des cultures et des habitudes. Toutes ces structures sont d'abord réglées sur le plan clanique ou ethnique. C'est le droit clanique, ethnique, un droit millénaire qui a toujours réglé les différends. Avec l'avènement des États, peut-on directement imposé le modèle occidental en Afrique ? Les partis sont-ils des partis politiques ou des partis ethniques ? Djibouti est dans quel cas de figure ? C'est pourquoi sur le plan de la procédure budgétaire, nous sommes très curieux de savoir où se situe la République de Djibouti. Ce sera l'objet du chapitre trois.

3 Chapitre 3 : La problématique budgétaire djiboutienne

Notre étude porte sur un territoire particulier : Djibouti. Le choix de ce territoire d'étude fût motivé par la correspondance de celui-ci à de nombreux critères pré-établis dans un premier temps. Tout d'abord, cette étude de la place du processus budgétaire dans le dispositif de la gouvernance publique se voulait dans un pays en développement, compte tenu du défi économique majeur auxquels ceux-ci sont confrontés. Après avoir étudié plusieurs études de cas africain, l'État de Djibouti s'est montré intéressant, par sa singularité. C'est un petit pays de la Corne de l'Afrique. Ancienne colonie française, elle est devenue République depuis l'accession à son indépendance en 1977. Sur le plan politique, elle organise ses premières élections en 1981. C'est un pays démocratique par principe car le pays a opté pour le multipartisme depuis 1992. Il y a une séparation des pouvoirs entre le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Le développement économique de Djibouti est particulier, il ne repose sur aucune matière première. C'est un État qui vit de sa position géographique. De nombreux États, y ont élu domicile militairement (USA, Chine, Japon, France) et dans une moindre mesure avec des facilités de raccordement logistique militaire au Russe, Turquie, etc. Le choix de l'échelle nationale pour notre étude, s'est fait naturellement compte tenu de la taille de cet État, et de l'application au niveau national des politiques budgétaires.

Djibouti est une République de la corne de l'Afrique, elle est située sur la côte Ouest du débouché méridional de la Mer Rouge. Elle est limitrophe de l'Ethiopie, du Yémen, de l'Erythrée et de la Somalie, comme nous le montre la figure suivante.

Figure 5: Djibouti au carrefour du monde



Source : Atlas et population du monde, 2015

Djibouti est une ancienne colonie française, elle a donc un héritage colonial important. La langue française comme langue officielle est un symbole fort. Il y a eu un peu plus de cent vingt années de domination française à Djibouti. Le premier traité fut signé par Édouard Thouvenel⁷ et Ahmed Aboubaker. Il permettait ainsi à l'empire français d'avoir une rade à Obock, sur le chemin de l'Indochine. Le décret du 24 Juin 1887 nomme Léonce Lagarde, Gouverneurs d'Obock et commissaire du Gouvernement pour la délimitation du territoire.

Avant et pendant la colonisation Française, Djibouti a été marqué par de nombreux événements, à la fois sur le plan historique, géographique, social et économique. Mais la période qui nous intéresse se situe après l'indépendance c'est à dire après le 27 juin 1977. Du fait de l'accès à la souveraineté nationale, Djibouti se lance dans un processus d'indépendance

⁷ Le 11 mars 1862 est signé à Paris entre Ahmed Aboubaker (délégué du sultan de Tadjourah) et Édouard Thouvenel (Secrétaire d'État aux affaires Étrangères) un traité. Elle permettait à la France d'avoir une Rade à Obock et le rivage du Golfe de Tadjourah.

vis à vis de la France. Dans un premier temps, les éléments des administrations sont les mêmes. Mais petit à petit, Djibouti après l'indépendance politique cherche son indépendance institutionnelle. Nous sommes curieux de voir dans ce chapitre l'application de la souveraineté de cet État sous l'angle du processus budgétaire. Quel héritage budgétaire Djibouti à garder ? Celui-ci est-il adapté à cet État ? Comment concilier les normes budgétaires avec les nouvelles exigences économiques ?

Pour répondre à toutes ces questions, on va d'abord essayer de prendre en compte la nature de l'État de Djibouti, ainsi que ses contextes (économique, social, politique, gouvernance), afin de situer la question de la problématique de la procédure budgétaire, spécifique à l'État de Djibouti.

3.1 La nature de l'Etat de Djibouti

Nous fêterons le 27 juin 2017, les 40 ans de l'accession à l'indépendance. Mais sur ce territoire, existait déjà un peuple avec ses us, coutumes avec leurs frontières et leurs habitudes. C'est pourquoi cette jeune nation doit composer avec les aspirations d'une République nouvelle tout en intégrant les héritages claniques et tribales notamment celle des Afars⁸ et de Issas⁹. Ces deux clans rassemblent à eux seuls 90 % de la population djiboutienne.

3.1.1 Le système de gouvernance clanique et ethniques

On ne peut analyser une théorie sans prendre en compte son contexte, qu'il soit politique, économique, social ou culturel. L'analyse des phénomènes sociaux nécessite, donc, la prise en compte de tous les facteurs explicatifs. Pour certains, l'ethnicité a un caractère variable et peut être le fruit d'un processus politique, économique et social. Nous reprendrons ici quelques

⁸ Les Afars « représentent une partie d'une population qui déborde largement sur l'Ethiopie et sur l'Erythrée : leur peuplement entoure la grande dépression Afar, désert absolu de sinistre réputation. Ils occupent l'Ouest et le Nord du Territoire ; le long de la mer Rouge, face au Yemen. Leur organisation est familiale et féodale, avec des sultans issus de dynasties historiques » (Chapin et Georget, 1977).

⁹ Les Issas « forment la frange septentrionale et assez particularisée de l'ensemble somali qui occupe la République de Somalie, la corne Nord-Est du Kenya et une partie du Harar éthiopien. » (Chapin et Georget, 1977).

études et pensées estimées être pertinentes et compatibles avec les microsomes sociaux-ethniques de la République de Djibouti ainsi que son impact sur le processus politique. L'approche substantialiste est très proche du nationalisme d'État. Il part du postulat que les entités, et les groupes ont des points de repères communs. Ce sont des groupes et des ethnies relativement stables. La nation devient l'unité de la référence pour eux.

Chaque loi, chaque modèle est la conséquence d'un contexte. Ce qui a trouvé sa lettre de noblesse dans le pays occidentaux, s'adapte avec de grandes difficultés en Afrique car le contexte africain est différent du contexte européen ou occidental. La réalité en Afrique, c'est encore et toujours une proximité ethnique car l'Afrique est dans un contexte de guerre civile, de suspicion entre groupes du même pays (Somalie, Rwanda, Zaïre, Soudan, Érythrée, Djibouti, etc.). La recherche de la domination d'une communauté sur une autre est bien présente et la liste de ces pays peut être plus longue. Le lien social est avant tout un lien ethnique. Le premier cercle de sécurité est assuré avant tout par le clan et non par l'État. La garantie de la sécurité est une affaire avant tout de la famille, du clan, de l'ethnie.

En Afrique, les notions de la famille, du clan, de l'ethnie et de culture ont une dimension très importante. En Occident, on ne néglige pas la notion de la famille, mais les concepts du clan, de l'ethnie, de la culture sont des vocables qui ne rentrent que très rarement dans la sphère de l'État. La notion de culture est de plus en plus intégrée mais les notions de clan ethnique n'existent pas encore car elles ne font pas partie des répartitions sociologiques. Si aujourd'hui on pose la question " A quelle ethnie appartenez-vous ?" il sera impossible pour un français de répondre à cette question car la notion de clan n'existe pas. La notion de l'ethnie n'existe pas non plus. Dans l'État civil français, il n'existe qu'une communauté, c'est la communauté française quelle que soit son origine, sa religion, ou ses opinions.

A Djibouti, on peut alors observer un gouvernement de type clanique. A travers l'exemple de l'Assemblée Nationale, nous pouvons observer ce système de gouvernance particulier, propre à de nombreux États Africains.

La direction d'une institution publique est souvent un arrangement de l'équilibre tribal comme l'est l'Assemblée Nationale. Pour être un élu du peuple, il y a un ensemble des règles qui ont été mises en place après l'indépendance. Elles permettent la représentation clanique ou ethnique à l'Assemblée Nationale. Mais la réservation numérique ou la domination d'un clan peut aussi conduire à la déstabilisation du pouvoir politique à l'échec du développement économique et par conséquent à l'explosion du pouvoir corrupteur. Chaque personne qui

détient un pouvoir, si minime soit-il, sait qu'il est ici avant tout dans le calcul de l'équilibre ethnique. Donc, au lieu de chercher l'intérêt général, il va orienter sa stratégie pour favoriser l'intérêt clanique. L'ethnicité devient une base de gestion et la norme c'est bien « la famille d'abord, et les autres après ».

Tableau 19 : Répartition des sièges à l'Assemblée Nationale de Djibouti par origine ethnique

Ethnie	Nombre de députés à l'Assemblée Nationale	Pourcentage
Somalis	35	53,8
Afars	28	43,1
Arabes	2	3,1
Total	65	100

Source : Guedi Yabe, 2012

3.1.2 La formation identitaire

Dans son interprétation philosophique, Kardiner (1969) développe une thèse selon laquelle il y a une causalité double entre la société et l'institution. Kardiner (1969) fait une analyse qui semble très intéressante que nous pouvons transposer au cas de Djibouti. Son analyse démontre que les individus qui partagent la même société partagent des idéologies semblables. En effet, les individus qui vivent dans un même environnement, qui suivent les mêmes règles auront des comportements semblables. L'interprétation philosophique laisse à penser que le moi intérieur est le résultat des contingences et des contraintes sociales. « Une institution, peut être définie comme tout mode établi de pensée ou de comportement observé par un groupe d'individus (c'est-à-dire une société) qui peut être communiqué, c'est-à-dire reconnu par tous, et dont la transgression ou la dérivation crée un trouble chez l'individu ou dans le groupe » (Kardiner, 1969). Il démontre que chaque culture crée les conditions de son existence. Dieckhoff et Jaffrelot, (2004) disent « les nations s'articulent autour d'un noyau ethnique composé de symboles, de souvenirs et de mythes, qui à travers la langue, la religion et la culture, façonnent une identité collective ».

Selon, l'école développementaliste ou de la « nation building », l'analyse est avant tout une analyse historique. La construction des États se fait à travers des prismes liés à des parcours culturels. La base de la nation est le langage commun, qui est assimilé comme un outil de l'unicité mais aussi de stabilité et de compréhension.

Selon l'école primordialiste, le clanisme est ethno-nationalisme (Connor, 1994) s'intéresse aux poids des ethnies et des clans dans le processus de définition de la nation. L'ethno-nationalisme est un élément d'instabilité majeur. Un groupe ethnique majoritaire revendique et conduit la tournée de la nation. Les ethnies restent les bases d'une nation (Connor, 1994). Dans une société multi culturaliste et multiethnique, quel groupe majoritaire peut prétendre la destinée d'une nation, d'un peuple, d'un Etat dans un environnement dynamique et imprévisible ? Dans un essai sur le pluralisme daté de 1956, Kallen (1956) montre que la source et la base de l'attachement d'une société repose sur l'appartenance à une même culture, à un héritage commun. Ces éléments sont naturellement transmis par nos ancêtres et nous héritons directement de ses modes des pensées et de fonctionnements. Dans un autre essai, le sociologue Shils (1975) essaie de développer une thèse sur le ce thème de la primordialité. La notion de famille est sacrée. Le lien du sang est ineffaçable à atemporel. Le lien du sang renforce l'intensité et la solidarité d'une famille, d'un clan et donc d'un groupe ethnique. C'est un élément donné. Dans un autre ouvrage, Geertz (1973) démontre que ses liens dit primordiaux sont des affinités naturelles et spirituelles. Ces affinités ne sont pas les conséquences d'une pression sociale mais bien la conséquence d'une relation naturelle. C'est une relation historique, non modifiable, non négociable. Ce lien qui se traduit par le parochialisme, le tribalisme et le racialisme peut mettre en danger la destinée d'une nation. Leur lien devient le lien le plus fort que les autres liens professionnels (syndicats, profession, etc.). Ce lien est dit primaire car on est né ethnique et on ne le devient pas. Ces sentiments d'avoir un ancêtre commun renforce le lien à travers le cadrage biologique et ethnique. Donc on a un attachement commun, unique et pluriel.

Mais tous ces sentiments naissant de cette analyse ont un impact majeur sur la politique économique, sur la gestion optimale et le vote budgétaire. Car tout le monde doit penser au groupe et dans l'intérêt de ce dernier. Nous retrouvons bien, à Djibouti, un phénomène d'ethno-nationalisme, en effet, malgré une volonté affichée de parité entre les clans, un groupe ethnique revendique et conduit la nation, ce qui est source d'une grande instabilité politique.

3.1.3 La théorie de l'oralité , un problème ethno-clanique

Bien que Djibouti, soit une nation indépendante depuis 40 ans (indépendance, le 27 juin 1977), le modèle oral est toujours présent et sert de vecteur directeur dans tous les types de négociation. Les sociétés africaines sont des sociétés orales. Les valeurs, les normes et les principes de conduites sociales se transmettent par voie orale. Les systèmes politiques et parlementaires tentent de trouver un équilibre très fragile entre tradition et modernité.

Dans une société dominée par la tradition orale, la naissance de la procédure du droit budgétaire est un élément nouveau. Elle permet de faire un début d'évolution pour essayer de modéliser le processus budgétaire. La procédurisation du budget permet de donner une nouvelle impulsion, créer une nouvelle dynamique comptable. Sur le marché, elle fait disparaître le flou budgétaire et enlève la myopie économique des institutions nationales.

La tradition orale est bien présente dans les sociétés africaines. Elles sont très présentes et de fait devient un marqueur dans les sociétés à dominante orale. Il est très pédagogique d'écrire mais il est très inhabituel de se référer à la tradition historique dans la procédure budgétaire. A Djibouti, les procédures des nominations sont claniques, le système de vote budgétaire devient aussi clanique, avec les conséquences qui s'imposent.

3.1.4 Une administration suiviste de la Métropole Française

Les mutations majeures sont exercées par les élites politiques et les administrateurs. Dans un pays comme Djibouti, à forte tendance centralisée et en voie de développement, l'homme politique joue un rôle important dans le processus de la gestion publique. Le rôle de l' élu politique s'exerce à tous les échelons. Au niveau national, à travers la représentation nationale mais aussi niveau local (Préfecture, Conseil Régional, etc.). Dans le cas de Djibouti, le premier responsable politique est le Président de la République, il doit fixer les grandes orientations des politiques publiques, la mise en œuvre est du ressort des Ministères. C'est à travers les processus administratifs que les grandes orientations doivent être mises en place et évaluées. La culture administrative n'est pas encore entrée dans les administrations djiboutiennes. La démarche d'évaluation s'inscrit dans la logique d'intégration et de gain des performances et d'efficacité sur le moyen et long terme. Le processus de mise en œuvre est un gage d'efficacité et d'efficience dans l'administration publique.

Après l'indépendance, l'administration djiboutienne était une administration de transition. La France et Djibouti avait mis en place un cadre de coopération. Donc, c'est les coopérants français qui ont mis en place la base de l'administration djiboutienne. Le modèle mise en place est un modèle français. Tout au long de la progression de notre jeune nation, l'élite djiboutienne s'est aussi formée en France, dans le cadre des formations universitaires (Lille Bordeaux, etc.), dans des écoles militaires (École Militaire de Saint -Cyr, etc.), et dans des écoles d'administration (École Nationale d'Administration, IRA, ec.). Donc dès leur retour à Djibouti, ils ont essayé de transposer le modèle observé dans l'administration djiboutienne.

C'est dans ce contexte à la fois ethno-clanique d'une part et administratif d'autre part que l'on se pose la question de la procédure budgétaire à Djibouti. Aujourd'hui, l'offre administrative est une offre en termes de gestion. Cette nouvelle offre publique doit intégrer et emprunter les éléments de transparence et les questions de performance. Ainsi, une perception commune de l'idée de performance publique et de son efficacité sociale fait son apparition. Dans ce qui suit, nous essayons d'étudier les différents contextes sur lesquels ce processus budgétaire se base.

3.2 L'étude des contextes sociaux -économiques et politiques

C'est une région instable. Bien que qu'il y ait eu une guerre à Djibouti entre le Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie (FRUD) et le gouvernement de Djibouti entre 1992 et 1994, vu le contexte de politique régionale, Djibouti est un pays connu pour sa stabilité politique et son militantisme pour la paix. Sur le plan économique, Djibouti se trouve dans une détresse économique majeure.

3.2.1 Un contexte politique amphigourique

Djibouti est un État très jeune. C'est un petit État tant par sa superficie que par sa population. Sur le plan démographique, la population de Djibouti avoisine aujourd'hui près d'un million des personnes selon le dernier recensement de la Direction Statistique et des Études Démographique (DISED, 2012). Sur le plan géostratégique, Djibouti est entouré des deux grands États africains que sont l'Éthiopie et la Somalie. La Somalie est en guerre civile

depuis trois décennies (depuis 1990), et l'Éthiopie est en guerre avec l'Érythrée même si actuellement le calme est revenu.

3.2.1.1 Une crise politique interne

Sur le plan intérieur, la dernière élection présidentielle djiboutienne (6 avril 2017) fût remportée selon le Ministre de l'Intérieur par Monsieur Ismaël Omar Guelleh (I.O.G) pour un mandat de six ans. Le Président sortant Ismaël Omar Guelleh se représentait à la magistrature suprême pour la quatrième fois. Après un amendement de la Constitution en 2011, Ismael Omar Guelleh peut se présenter à vie. Cet amendement à l'époque fut grandement combattu par l'opposition malgré les faibles moyens dont elle disposait. Cette mandature à vie est un indicateur du renforcement du pouvoir central, et d'un affaiblissement du système démocratique. Car elle bloque ainsi tout type d'alternance politique qui est la base du fondement démocratique.

L'opposition djiboutienne est une opposition fragile. Leur ligne directrice est très faible et il y a un manque de crédibilité au niveau de la population djiboutienne. L'opposition djiboutienne est composée des anciens apparatchiks politiques (Gueddi Hared, etc.), économiques (Abdourahman Borreh, etc.). Chaque élément rejeté par le régime djiboutien se déclare opposant et l'opposition l'accueille pleinement dans son cartel d'où le manque de visibilité, le doute, et le discrédit de l'opposition djiboutienne. L'opposition reste fragile, elle reste beaucoup dans la critique et très peu dans les propositions. Leur revendication est souvent politique et il y a peu de proposition économique ou sociale. C'est une opposition qui n'a pas de vision, qui n'a pas de structure, qui n'a pas de capacité financière pour déstabiliser le régime politique et militaire de Ismael Omar Guelleh.

3.2.1.2 Une crise politique régionale

Sur le plan régional, Djibouti est un allié économique et politique de l'Éthiopie. Il joue un rôle majeur pour la stabilité et le développement de la Somalie. Il a accueilli plusieurs assises et discussions pour aboutir aux accords de Djibouti qui ont installé le gouvernement fédéral de transition de la Somalie en 2008. Avec l'Érythrée, un conflit frontalier a éclaté en 2008, l'armée érythréenne a envahi une partie de territoire djiboutien. Djibouti a protesté sur le plan politique et a demandé la médiation des puissances occidentales et arabes. Le Qatar a répondu

favorablement et depuis un important contingent militaire Qatari se trouve déployé tout au long de la frontière entre l'Érythrée et Djibouti.

Djibouti se trouve donc dans un contexte politique déstabilisant, à la fois en interne avec une opposition, même peu active, et en externe avec des conflits de nature frontalière.

3.2.2 Un contexte social dégradé

Dans un environnement politique et régional tendu, Djibouti doit apporter des réponses à la problématique sociale. Nous comptons ici analyser les tendances sociales de Djibouti.

3.2.2.1 La persistance de la pauvreté

Selon le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP 2011-2015), Djibouti a entrepris de grands investissements sociaux pour faire son rattrapage dans ce domaine, très longtemps négligé et relativement sous-estimé par le pouvoir politique. La pauvreté extrême touche aujourd'hui plus de 60 % de la population djiboutienne (BAD, 2011). La pauvreté à Djibouti est d'ordre structurel. Les trois-quarts de la population djiboutienne souffrent de malnutrition et de sous-alimentation. Le prix très élevé des aliments de base, le gel des salaires, l'inexistence de la production alimentaire locale, le très haut niveau de chômage, font que Djibouti a besoin de travailler profondément les structures qui fondent cette société moderne. Le PIB est de 900\$, et les subventions étrangères par habitant est de 77 \$. (FMI, 2016). Ces deux indicateurs sont dans la fourchette haute. Bizarrement, les prestations des services publics sont parmi les plus faibles du monde. Il suffit pour cela de voir l'indicateur IDH (indice de développement humain) du PNUD, où Djibouti occupe le 157ème rang de 174 pays (FMI, 2016). C'est indicateur très puissant qui reflète les défauts d'un pays et permet de situer le pays sur l'échelle mondiale. C'est un choc terrible de constater qu'un pays de moins d'un million de personne ne se trouve pas dans une meilleure posture. La pauvreté est un grand problème à Djibouti. Elle reste endémique, et trouve sa source dans une crise créé par les hommes (guerre, crise politique, etc.) ou dans des crises naturelles (sécheresse, manque d'eau, problématique de sol, etc.)

Face à la problématique nationale, s'ajoute une crise régionale avec la question des réfugiés éthiopiens, somaliens et très récemment de réfugiés de la guerre du Yémen. Djibouti-ville est confrontée à deux problèmes majeurs, d'une part comme toute ville

africaine, elle se trouve dans un cycle d'urbanisation massive, c'est-à-dire qu'il y a une forte migration de l'intérieur de pays vers Djibouti- ville. D'autre part, Djibouti est aussi, un point focal pour les réfugiés somaliens et éthiopiens (environ 17 000 selon de UNCHR en 2011). Presque 80 % des réfugiés de la péninsule arabique transitent par Djibouti. Les séjours de ces réfugiés, leurs admissions sanitaires et sociales déstabilisent profondément les services médicaux et sociaux qui se trouvent gérer plus de réfugiés que de djiboutiens.

3.2.2.2 Une évolution très mitigée des indicateurs sociaux

Selon de DSP (2011-2015), le taux de couverture est de deux médecins pour 10 000 personnes. L'espérance de vie est de 56 ans, le taux de mortalité est de 300 pour 100 000 naissances en 2009, et moins de 40 % de ménages sont raccordés au réseau d'eau potable. Une politique d'assainissement et de raccordement est inexistante. Le projet des assainissements avec des prêts étrangers sont la source de corruption. Toujours selon ce rapport de la DSP, la problématique des logements est toujours d'actualité et doit être une de priorité du politique de gouvernement. Moins de 50 % des ménages vivent dans un logement avec des matériaux définitifs. Le rapport constate qu'en 2009, le taux de scolarisation en primaire est de 74% (39 % en 2000), dans le cycle moyen, il est de 50 % (19% en 2000), le taux d'alphabétisation, quant à lui, est de 79 % (46% en 2002). Le ratio fille/garçon est de 0,89 en 2009 (0,8 en 2000). Tous ces indicateurs montrent une nette amélioration sur une période d'une dizaine d'années. Bien que positif, ces indicateurs de base sont confrontés à la dure réalité du terrain, la qualité d'enseignement devient de plus en plus faible, le nombre d'élèves par classe reste très élevé, le taux d'absentéisme des enseignants est inquiétant, le taux d'échec scolaire reste très élevé.

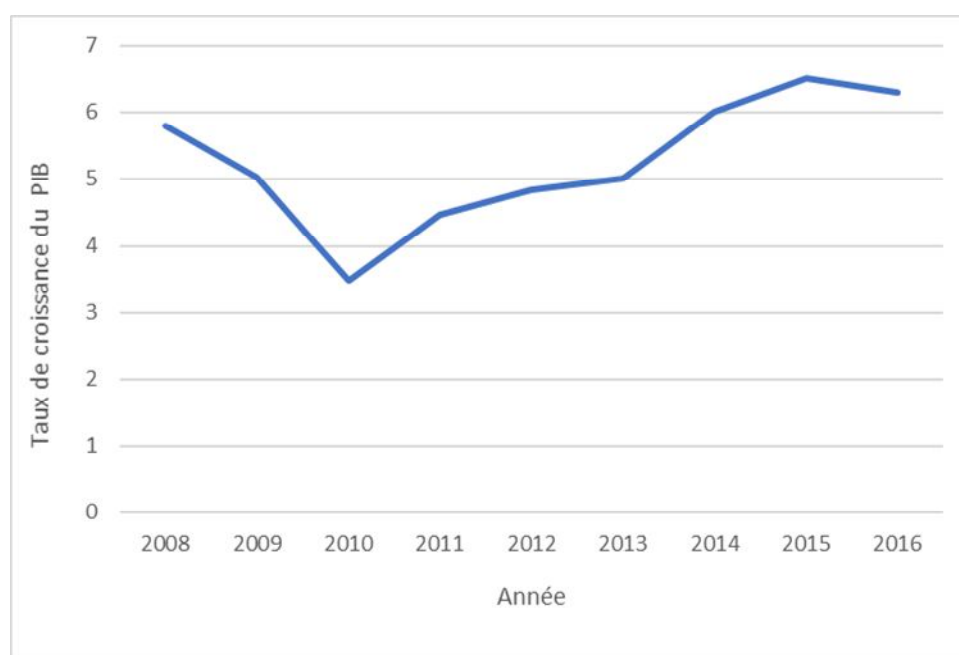
Pour lutter contre la pauvreté, le gouvernement a pris appui sur l'Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD). La réduction de la pauvreté et la lutte contre la faim ne peuvent être atteintes dans un avenir très proche. On a noté une source de satisfaction (pour l'OMD 2). L'éducation primaire pour tous a atteint un degré satisfaisant. Chaque enfant étranger ou pas, déclaré ou non, peut pleinement s'inscrire dans une école primaire de son choix. On peut être raisonnablement optimiste pour l'OMD 3. Des efforts législatifs ont été mis en œuvre par le gouvernement. L'égalité entre sexe est actée et un Ministère a été créé, un code de la famille est mis en place. L'objectif est de valoriser la femme, de la protéger et de créer des conditions d'égalité entre filles et garçons, entre femmes et hommes, et des droits

mieux pris en compte dans les cas de divorce. Une stratégie nationale d'intégration de la femme est mise en place depuis 2009, une politique de micro financement dédié aux femmes en priorité, est aussi développé. Une meilleure représentation des femmes dans des instances décisionnelles et l'encouragement de l'emploi des femmes est souhaité par le gouvernement. L'OMD 4 est en nette amélioration car il est fonction du niveau de vie et des améliorations sociales et sanitaires de la population. On constate qu'il y a de moins en moins de mortalité infantile, car les risques sont mieux pris en compte par le corps médical, il y a beaucoup plus de spécialistes qui sont mieux formés et avec plus d'expérience.

3.2.3 Un contexte de croissance économique ambiguë

La croissance économique (ou croissance) selon l'Insee est l'évolution de la richesse produite sur le territoire entre deux périodes (année, trimestre...). Cette richesse est appelée Produit Intérieur Brut. Elle se calcule généralement en pourcentage rapporté au PIB. Le PIB est la sommation de toute la richesse produite dans le pays. La croissance est un terme dominant dans l'économie mondiale. Entre 2005 et 2014, le PIB fut largement soutenu en dépit de la conséquence de la crise financière mondiale de 2008. Djibouti a repris sa croissance en 2010.

Figure 6: Evolution de la croissance djiboutienne



Source : Banque Mondiale, 2017

Malgré un léger infléchissement entre 2008 à 2010, la tendance est à la hausse. Le taux de croissance de Djibouti est en expansion continu et toujours supérieur à 5 % depuis 2012. Nous noterons que cette croissance est liée à des grands projets d'investissement essentiellement dans le secteur ferroviaire (Port de Doraleh, Port de Tadjourah, politique hydroélectriques). Les investissements étrangers essentiellement chinois vont permettre de maintenir cette croissance. La politique du développement du tourisme, l'exploitation des ressources naturelles (sel, énergie) et le développement des vastes zones franches permettent de faire une projection très prometteuse (6.7 % en 2017, 6.8% en 2018).

3.2.3.1 Une croissance portée par le secteur tertiaire

Djibouti a une économie qui repose essentiellement sur le secteur tertiaire. Elle est peu diversifiée. Le taux d'emplois du secteur tertiaire est de 60 % de la population active. Sur le plan macroéconomique, le secteur tertiaire prédomine avec un PIB de 76 %. La population active est très largement répartie entre le port, l'aéroport, le transport, la logistique, le commerce, le tourisme et le secteur bancaire. C'est un indicateur très pertinent qui nous montre très largement que l'économie djiboutienne repose essentiellement sur ce secteur. Un nouveau choc économique ou une crise dans le secteur peu durablement toucher l'économie nationale car elle est fonction des conjonctures internationales. Cette orientation stratégique est le constat que Djibouti ne possède pas de ressources naturelles, donc mise sur le secteur tertiaire. Djibouti a fait pleinement le choix de s'orienter dans le service commercial, logistique et financier.

Le premier pilier de son développement est le commerce international. Par sa position stratégique, Djibouti est un point stratégique dans le commerce international. Elle a fait de son alliance économique avec l'Éthiopie, l'axe majeur de son développement économique. Elle mène une compétition sans merci avec les ports du Golfe et mise de manière stratégique sur une politique agressive de transbordement. Le choix stratégique fait par le gouvernement de Djibouti a permis une hausse majeure de l'investissement direct internationaux (IDE). Djibouti mène une politique agressive et cherche à améliorer son attractivité.

Mais cette croissance repose essentiellement sur une économie de service. Le port de Djibouti, et sa position stratégique pour le transit maritime international, régional joue un rôle majeur dans le développement et la croissance de ce pays. Mais il se trouve aussi que c'est une

économie vulnérable du fait de son exclusivité lié à son service, mais aussi par l'instabilité de cette Mer Rouge où l'insécurité est permanente. L'absence d'un État puissant somalien crée une vaste zone d'incertitude dans laquelle les armateurs internationaux veulent de moins en moins investir. La diminution des échanges internationaux, la faiblesse de transbordement fait que l'État djiboutien est tributaire de la sécurité dans cette région et aussi fonction de la croissance des pays importateurs. Si l'Europe est en crise, la demande des pays européens diminue, les armateurs importent moins, et le transbordement diminue aussi. Est-ce la nouvelle relation économique que Djibouti a conclu avec son grand voisin Éthiopien qui va le sauver ?

Sur le plan intérieur, un très grand nombre d'entités économiques ne sont pas encore référencées par la Chambre du Commerce. On constate une nette amélioration en termes de facilité d'investissement. Malgré la corruption, le coût de la main d'œuvre, le coût de la vie, la lenteur du système judiciaire et administratif. Djibouti se trouve en nette évolution et classé 171ème sur 189 économies. (Doing Business 2016 , Banque Mondiale). Les principaux pays investisseurs à Djibouti sont : la Chine, l'Éthiopie, les États-Unis et les pays du Golfe. Le Tableau 20 résume l'IDE sur les trois dernières années.

Tableau 20 : Investissement Direct Étranger à Djibouti (IDE)

Investissement Direct Étranger	2013	2014	2015
Flux d'IDE entrants (millions USD)	286	153	124
Stocks d'IDE (millions USD)	1.352,5	1.505,5	1.629,5
Nombre d'investissements greenfield	3,0	3,0	5,0
IDE entrants (en % de la FBCF)	55,3	24,6	13,0
Stock d'IDE (en % du PIB)	92,9	94,8	94,4

Source : CNUCED, 2016

Le second pilier du développement est le service bancaire. Bien que faiblement créateur d'emplois, il répond momentanément positivement à la demande de capitaux étrangers. Il a permis l'ouverture d'une dizaine de banque, une meilleure possibilité de crédit pour les ménages, et une baisse du prix du service bancaire. Très récemment encore, la BCI-MR (Banque pour le Commerce et l'Industrie – Mer Rouge) avait le monopole bancaire avec un État djiboutien actionnaire. Les nouvelles banques s'installent à Djibouti ramène avec elles une technologique (DAB, suivi de compte par internet, par SMS, etc.), une nouvelle philosophie financière adaptée à certaine catégorie de la population (banque islamique) et des banques qui travaillent plus avec des sociétés étrangères et transitaires (ECB, etc.). Ces nouvelles banques sont essentiellement issues du Golfe avec des capitaux illimités et souvent partenaire dans des plate-formes de financements des grands projets de l'État de Djibouti (Port de Tadjourah, axe routier Tadjourah – Éthiopie).

3.2.3.2 Une croissance sans création de richesse

Toute l'économie du monde cherche de la croissance. La croissance, est synonyme de création de richesse, d'emploi, de diminution de chômage et de bien-être pour l'individu. La croissance, c'est l'expression de l'intérêt général. Sur le plan macroéconomique, l'agrégat qui mesure cette croissance est le PIB. Mais cet agrégat a ses limites. C'est un indicateur qui n'intègre pas la qualité de vie de la population, ni le dégât environnemental, et qui ne peut mesurer le bien-être social ou le mal être d'une société. « Le PIB, qui associe richesse et argent et postule une planète aux ressources infinies, est un concept élaboré, il y a près d'un siècle alors que les conditions de vie sur terre étaient bien différentes ». (Fortin, 2011). Donc, la notion de PIB est ancienne et sa définition ne va pas de pair avec la croissance. On a une croissance mais nous constatons aussi que cela ne change en rien pour une grande partie de la population qui reste très pauvre. Il suffit de voir l'exemple de croissance en Éthiopie, en Chine ou en Inde. La croissance est en moyenne multipliée par 4 et pourtant cette croissance ne profite qu'à une infime partie de la population de ces pays.

Quel rapport entre le PIB et le bien être ? L'augmentation de PIB ne se traduit-il forcément par le bien être de la population ? Un exemple. La croissance de Djibouti est estimée à 6% en 2014. Cette croissance ne profite pas à la population car le chômage reste très élevé. Cette croissance est portée par une forte demande de l'Éthiopie. Le port de Djibouti

étant le port d'approvisionnement pour l'Éthiopie. Ainsi, la croissance de l'Éthiopie profite à Djibouti, car le port de Djibouti va travailler beaucoup plus. Dans cette logique, si on s'intéresse juste au plan local, au district de Tadjourah, on constate qu'il y a un port en construction à Tadjourah, une route reliant Tadjourah allant jusqu'au en Éthiopie. Que s'est-il passé sur le plan environnemental ?

3.2.3.3 Une croissance destructrice de l'environnement

La destruction d'arbres millénaires qui luttent contre l'érosion, la disparition de nombreuses espèces animales qui avaient une place essentielle dans la chaîne alimentaire, la destruction de lieu de ressourcement ? Une croissance, un PIB qui se fait au détriment du patrimoine naturel produit-il vraiment de la croissance ? Comment évaluer le coût des destructions environnementales ? Quel est le prix psychologique pour la population de ces zones qui voyant leur terrain détruit, et disparaître.

Ces grands projets ne prennent pas en compte les impacts sociaux. Ils n'y intègrent pas dans leur prévision ce volet social et environnemental. A la lumière des connaissances actuelles, il est possible de quantifier les coûts sociaux engendrés par la pollution atmosphérique, par la destruction des paysages, des ressources de la biodiversité, du stress imposé à la population locale par la perte de jouissance, la perte de valeur des propriétés et les risques inhérentes aux projets eux-mêmes.

C'est pourquoi, nombre d'économistes proposent d'intégrer l'indice de développement humain pour mesurer les progrès véritables. Ces mesures intègrent la culture, la santé, l'éducation, la sécurité et l'environnement. C'est en combinant, les PIB avec les autres indicateurs à caractères humains que l'on pourrait réellement déterminer la vraie réalité du bien-être collectif.

A Djibouti, la croissance se fait, donc, bien au détriment de l'environnement.

3.2.4 L'explosion de la dette

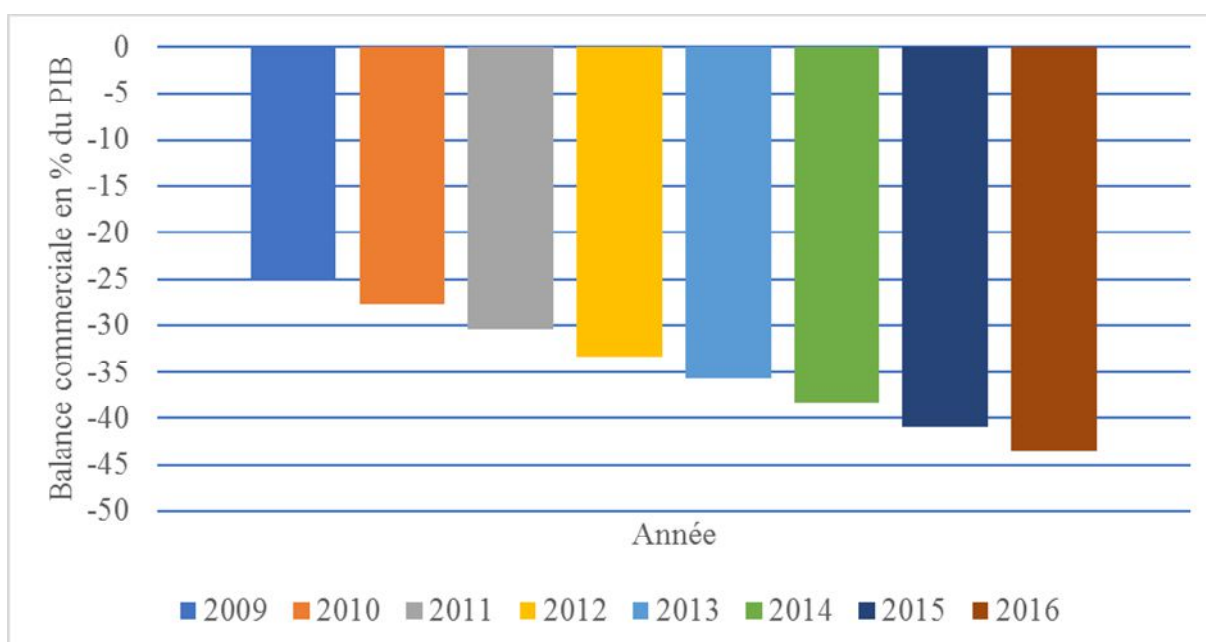
Avec une croissance de 6 % en 2014, nous sommes curieux de mesurer l'impact de la croissance sur la dette djiboutienne.

3.2.4.1 La balance commerciale

La balance commerciale des biens et services chiffre la différence entre les exportations des biens et services et les importations des biens et services, exprimée en pourcentage du PIB. Une balance positive indique que les exportations dépassent en valeur les importations (excédent commercial). Une balance négative indique au contraire que les importations dépassent en valeur les exportations (déficit commercial). La statistique met en relation ce solde avec la taille de l'activité économique (PIB).

Pour réduire directement la dette du pays, l'idéal est que l'économie du pays retrouve sa croissance. Et celle-ci doit être significative, c'est à dire atteindre un certain seuil pour espérer corriger la courbe de la dette. La croissance générée de recette supplémentaire peut permettre la diminution de dette, la baisse du taux d'intérêt et la naissance d'un nouvel élément de confiance. Djibouti est une économie de service et a une croissance de 6 % en 2014. On constate une persistance du déficit budgétaire.

Figure 7: Evolution de la balance commerciale



Source : Banque Mondiale, 2017

La balance commerciale de Djibouti est une balance structurellement faible. Djibouti est un Etat aride, sans ressources propres. Il importe les hydrocarbures, les produits alimentaires, les biens d'équipement et autres. La hausse de déficit est significative pour l'année 2009. Cela s'explique, en partie, par une hausse des dépenses militaires suite au conflit qui a opposé

Djibouti à l'État d'Érythrée. On note ainsi un déficit majeur concernant la balance des transactions courantes. Mais ce déficit de transactions courantes se résorbe en 2010, il était de – 9,1 % du PIB en 2009 et elle est de – 4,8 % du PIB en 2010 (BAD, 2011). Cette amélioration significative est due selon la banque africaine du développement à une très forte baisse des IDE (investissement direct étranger). La baisse des IDE a conduit à la baisse des commandes des biens d'équipements, elle est passée de 198 millions USD en 2009 à 75 millions en 2010.

3.2.4.2 Une dette publique très inquiétante

Sur la plan international, la crise économique de 2008 a démontré que la crise de l'endettement n'était pas seulement la problématique des États en développement mais bien un problème généralisé. Mais la gestion de la dette ne se faisait pas de la même manière dans les pays développés que l'on se trouve du côté des États-Unis, de Japon ou de l'Europe.

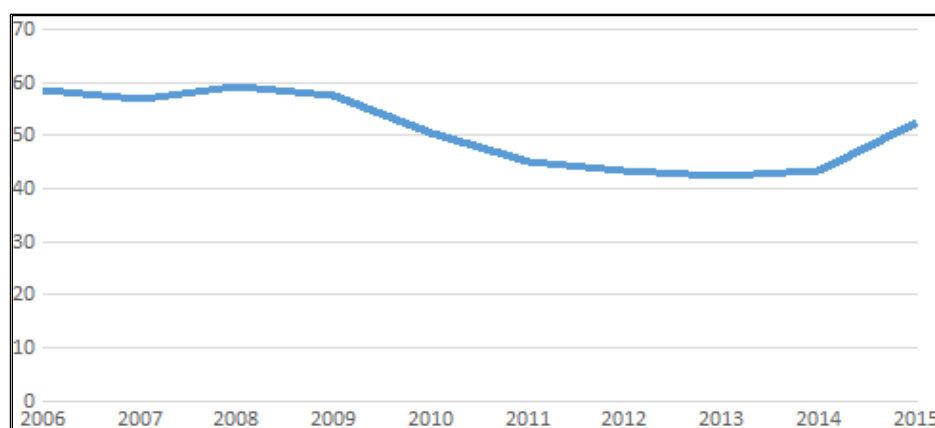
Jusqu'à une période très récente, la dette des États n'était pas un sujet dominant. L'orthodoxie veut qu'un État ne puisse jamais être en faillite. L'État ne peut être une entreprise et l'État peut, donc, s'endetter à l'infini. Le caractère existentiel de l'État ne pourrait être fonction du degré de son fonction d'endettement. Cette théorie est validée sur le plan économique. Il suffit de voir que le Japon, troisième économie mondiale a une dette qui représente le double de son PIB et que dans le même temps malgré cette masse énorme d'endettement, le taux d'intérêt sur le long terme est le taux le plus bas, elle fut de 1% en 2011. Mais la crise de « *subprime* » venant des États-Unis a ébranlé le bon fonctionnement de marché bancaire. Et du coup en Europe, les États moyens tel que la Grèce, l'Irlande, le Portugal furent fragilisés. La zone euro n'est plus une garantie contre la débâcle économique. Les États européens se sentiront obliger de sauver ces États et de les garantir par les mécanismes de modèles de gestion solidaire pour les États qui sont vulnérables sur marché financier. En contrepartie d'aide et de soutien, ces États devaient mettre en place des nouveaux mécanismes de gestion pour résorber la crise.

Djibouti, comme la plupart des pays en développement est rentré pleinement dans le nouveau cycle de gestion préconisé par le FMI. Ce cycle de gestion repose essentiellement sur une maîtrise de la gestion publique à travers une politique d'assainissement des finances publiques. La dette publique de Djibouti est très élevée, elle est de 634 millions USD en 2010, elle représentait 56 % du PIB. C'est un seuil très élevé pour une économie très faible. La dette extérieure pose lourdement sur la politique économique à mettre en place, car la dette et

l'intérêt de la dette paralyse en partie les grands projets des politiques économiques. Certains pays endettés sont éligibles à l'initiative de pays pauvres très endettés (PPTE) mais malheureusement Djibouti n'a pu bénéficier des possibilités d'allègement de la dette. Le pays qui ne sont pas qualifiés se trouvent dans un cycle infernal dans la gestion de la dette, car les initiatives hors PPTE sont très limitées, car les créiteurs multilatéraux détiennent près de 66 % de la dette et les créiteurs bilatéraux détiennent le reste, c'est-à-dire 34 % (club de Paris 12 %, le Koweït, l'Arabie saoudite).

Sur la période allant de 2005 à 2012, le déficit est en net recul, c'est un indicateur de l'effort de gestion financière mise en place par le gouvernement de Djibouti. Cette progression se caractérise par une politique orientée vers l'assainissement des finances publiques et la recherche de l'équilibre budgétaire. C'est ce qui explique la diminution légère de la dette publique entre ces deux périodes. Compte tenu des efforts des gouvernements de Djibouti, la FMI a pleinement accordé en décembre 2010, la part de FEC conclu avec le gouvernement de Djibouti. Malgré un endettement élevé, Djibouti poursuit une politique macroéconomique très prudente. La FEC, la facilité élargie du crédit est mise en place par le FMI, pour un montant de 20 millions de dollars. Djibouti est en nette progression, le déficit qui est de 1,8 % de PIB en 2009, 0,6 % de PIB en 2010.

Figure 8: Endettement public



Source : FMI, 2017

Avec une dette de 634 millions d'USD, Djibouti a fait le choix stratégique de ne plus faire d'emprunts non concessionnels. Djibouti a un besoin énorme et mène une politique d'investissements pour accroître son marché interne et surtout pour répondre à la demande de

croissance de l'Éthiopie dont elle est le poumon économique. Il opte ainsi pour la demande des emprunts concessionnels et assure ainsi la viabilité des finances publiques. Djibouti a bénéficié en 2008, d'une restructuration d'une part de sa dette avec les créiteurs du club de Paris.

3.2.4.3 La dette publique et l'inflation

L'une des pistes pour réduire la dette publique est la maîtrise de l'inflation. L'inflation est un mécanisme qui se crée et disparaît sur le marché. Ce n'est pas un mécanisme qu'un gouvernement peut décréter. La grande problématique de l'inflation réside dans sa maîtrise car quand elle arrive elle peut complètement dégénérer et devenir incontrôlable. En Europe, c'est le rôle de la Banque Centrale Européenne de suivre de très près cet indicateur macroéconomique majeur. Aux USA, la FED mène une politique interventionniste revendiquée pour soutenir l'économie nationale à travers l'injection de milliards dans l'économie nationale. En 2010, le FED a injecté plus de 600 Milliards de dollars dans l'économie (Quantitative Easing 2) et qui pourrait se traduire par une hausse d'inflation dans les prochaines années. Le franc Djibouti est puissamment attaché au dollar, il y a une parité entre le franc Djibouti et le dollar : c'est dire qu'un dollar = 175 Francs de Djibouti, c'est qui du point de vue économique, lui donne une relative stabilité. Mais la Banque Centrale de Djibouti n'a pas pour rôle de lutter contre l'inflation.

Djibouti est un pays importateur de denrées alimentaires. Sa principale source d'importation vient de son puissant voisin qu'est l'Éthiopie. C'est un pays qui importe aussi les matières premières et en premier lieu le pétrole. L'accélération de l'inflation est un problème majeur pour Djibouti. Des hausses des prix sont constatées. Ces hausses sont systématiquement couvertes par une hausse de croissance qui se situe à 6% en 2014. Le gouvernement tente de maîtriser une partie de l'inflation par une politique de subvention aux produits alimentaires et au pétrole. Mais cette politique a aussi un côté pervers car les fournisseurs anticipent cette subvention, c'est-à-dire qu'ils intègrent la part variable de l'aide de l'État sur le prix de vente. D'où le constat que l'on fait, c'est une politique qui n'aide pas vraiment la population mais une politique qui fait le jeu des fournisseurs. Sans d'autres éléments pour contrecarrer l'inflation, une simple politique de subvention est une politique très dangereuse, car elle creuse le déficit public, ne relève pas le niveau de vie de la population et fait le jeu des fournisseurs.

3.2.4.4 Une dette publique structurelle

Le plan d'austérité proposé par le FMI à Djibouti fut très douloureux. Il y a eu un mécontentement majeur et un risque social élevé. Le taux de chômage a explosé, le nombre de fonctionnaire a diminué, le niveau de vie s'est considérablement dégradé. Aussi, les retraités ont vu leurs pensions diminuées.

Dès 1990, le FMI juge que Djibouti est un État potentiellement défaillant. C'est à dire que Djibouti est un État presque en faillite. Pour sauver ce pays avec une économie de service, le FMI propose de solution radicale en échange de ces prêts sur le moyen et sur le long terme. La mise en place d'une politique d'ajustement structurelle a conduit au gel des salaires, au réexamen des pensions de retraite, et à une politique d'orientation budgétaire beaucoup plus ciblée. Le FMI a vigoureusement conseillé la privatisation massive et le désengagement de l'État. C'est ainsi que le port de Djibouti fût privatisé mais nous n'en serons jamais la manière et la méthode qui ont été utilisé pour mener à bien ce mécanisme de privatisation. Cette politique a eu un effet dévastateur sur l'économie djiboutienne, les prix se sont envolés, le prix des denrées alimentaires a été multiplié par deux. La perte de confiance est ainsi ressentie à travers cet indicateur d'inflation et sur le manque de crédibilité de l'État Djibouti à résoudre la problématique de la dette sur le long terme. Sur le plan régional ou sur le plan continental, il manque un organisme de référence qui pourrait aider Djibouti en difficultés permanentes. Au manque des compétences, s'ajoutent la corruption. Il ne suffit plus d'accepter les recommandations du FMI si sur le plan national. La corruption et le clientélisme ne sont pas combattus.

En Europe, la crise de la dette de ces États (Grèce, Portugal, Irlande, etc.) a été géré différemment. Si on parle du cas de la Grèce par exemple, c'est un État qui a adopté en 2004, l'Euro. Face à la difficulté économique et vu le montant de sa dette, les marchés financiers ont explosé le taux d'intérêt de cet État. Plus un État se trouve dans des difficultés économiques, moins on a confiance dans ce marché et donc plus le taux d'intérêt augmente. À la difficulté économique s'ajoute la difficulté financière et on se retrouve dans un cycle infernal. La crise de la dette grecque devenait ainsi la crise de l'euro. Et le risque pour les État Européens de ne pas intervenir était beaucoup plus élevé que le risque d'intervenir. C'est pourquoi la crise grecque fut résolue, grâce à l'intervention des économies solides (France, Allemagne), l'achat par la banque centrale de la dette grecque et le soutien de la Chine à travers sa politique

d'achat des obligations de l'EFSF (European Financial Stability Facility)

Mais à Djibouti, nous ne pourrions mobiliser de tels espaces géostratégiques et nous n'avons pas la volonté d'étudier en profondeur les conséquences de la dette publique.

3.3 Une meilleure gouvernance pour une meilleure gestion publique

La question de la gouvernance à Djibouti se pose. Car la question de l'efficacité des dépenses publiques est intimement liée au degré de gouvernance. La question de la gouvernance est un élément qui répond à la problématique de la réduction de pauvreté et de la croissance. La qualité de la gouvernance influe sur les prévisions et les dépenses publiques. Les études de la Banque Mondiale ont démontré que la gouvernance affecte la production et la distribution des biens des services. Selon Rajkumar et Swaroop (2002), il existe une relation positive entre la gouvernance et les prévisions. Une meilleure gouvernance donne une meilleure prévision. Une mauvaise gouvernance conduit à une mauvaise prévision, donc une mauvaise répartition des ressources. Une mauvaise ou une faible répartition des ressources a un impact négatif surtout sur le secteur en forte demande c'est à dire l'éducation, la pauvreté, la santé, ou la lutte contre la corruption.

Sur le plan théorique, la question a été étudiée par Kaufmann et al. (2003). Ils reprennent les six indicateurs majeurs pour faire le classement de Djibouti. Mais habituellement, ils ont besoin de plus de 200 indicateurs pour construire les six indicateurs agrégés. A Djibouti sur 200 indicateurs demandés, ils n'ont trouvé que dix indicateurs significatifs. Donc on peut se poser la crédibilité de cette étude mais, en l'état actuel, il n'y a pas une étude plus significative que celle-ci. Les six indicateurs étudiés sont la lutte contre la corruption, la qualité de la réglementation, la primauté de droit, la stabilité politique, l'efficacité gouvernementale et la voix et responsabilité. L'Étude de Kaufmann et al (2003), nous donne les résultats suivants pour Djibouti.

Tableau 21 : Le six indicateurs de gouvernance de Djibouti, 2002

Governance Indicator	Percentile Rank 1/ (0-100)
Voice and Accountability	26.8
Political Stability	24.9
Government Effectiveness	16.5
Regulatory Quality	23.2
Rule of Law	36.6
Control of Corruption	28.4

Source : Kaufman et al.(2003)

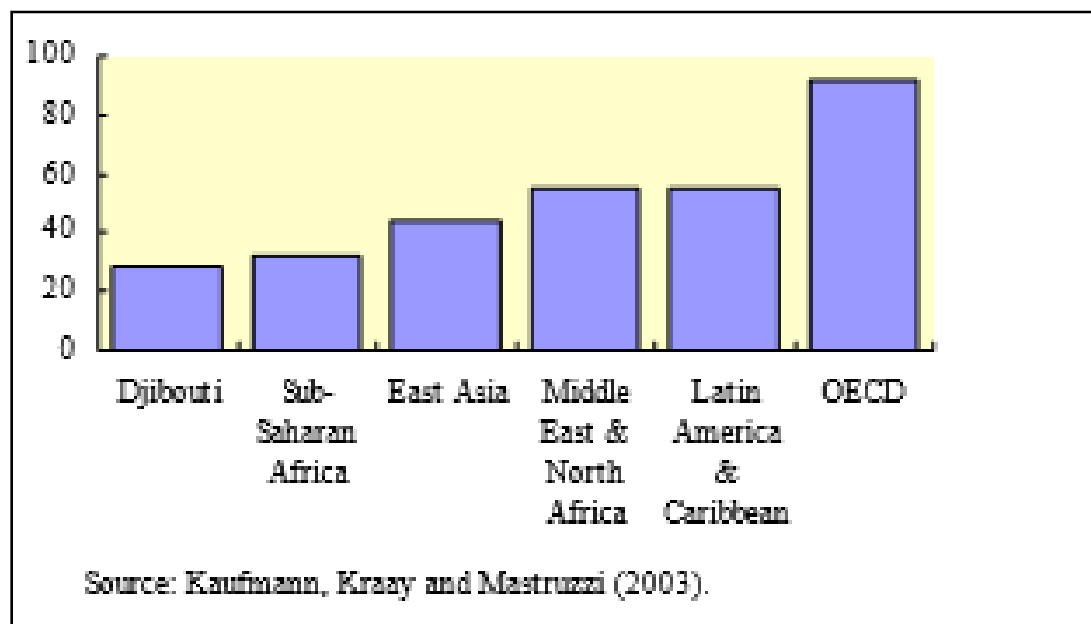
Il est intéressant d'analyser ce tableau car si l'on diagnostique les défauts de ces six indicateurs, on diagnostique les défauts de la gouvernance. Donc cela va nous permettre un meilleur traitement et une proposition budgétaire peut être proposée.

3.3.1 La lutte contre la corruption

C'est l'un des indicateurs de la bonne gouvernance. Aucun processus de développement et de modernisation de la vie publique ne peut se faire sans lutter contre la corruption. La définition de la corruption n'est pas uniforme. On peut, néanmoins, trouver les différentes déclinaisons de la corruption, sa fonction et son champ d'action. On peut essentiellement énumérer trois (Shah et Schacter, 2004). Tout d'abord, il arrive très souvent que les fonctionnaires abusent de leur pouvoir et demande des « pots de vins ». Ils peuvent accorder des gratifications et souvent ils détournent aussi les fonds publics. C'est la corruption de l'administration. Ensuite, il y a aussi une collision entre les entités privées, les fonctionnaires et les politiciens. Donc chaque partie cherche un échange. Le secteur privé a pour ambition de capturer ou de neutraliser l'appareil législatif, exécutif ou judiciaire. Cette captation se fait dans un objectif privé et personnel et non dans le cadre d'intérêt général et enfin, la troisième catégorie de corruption est tout simplement celle des usages abusifs des ressources publiques. Il s'agit tout simplement de vols.

Kaufmann et al. (2003) ont identifié les faiblesses des institutions et les comportements de prédation des fonctionnaires politiques à Djibouti.

Figure 9: Lutte Contre la corruption



Sur une échelle allant de 0 à 100, Djibouti à un score avoisinant les 25%. Nous sommes dans le quart inférieur. Nous sommes beaucoup plus proche de zéro, ce qui signifie l'absence totale de lutte contre la corruption autrement dit la corruption est totale dans un pays qui est proche de zéro. L'État affirme haut et fort que l'on met en place une démarche de recherche et de lutte contre la corruption. Mais la mise en place des campagnes contre la corruption, des commissions, la production d'arsenal législatif est plutôt là pour être une politique de communication politique qu'une vraie lutte contre la corruption réelle. Combien de personnes ont été condamnées pour la corruption à Djibouti ? Personne, car la réforme répond aux pressions exercées sur le gouvernement par des institutions internationales dans le cadre des réformes systémiques et de la nouvelle politique de la gouvernance.

Dans un rapport très récent du Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Rapport n° GF-OIG-10-015-I du 29 octobre 2012), on peut trouver tous les schémas de corruption à Djibouti. On note ainsi que « Le PR (Récipiendaire principal) a viré des fonds de subvention à un programme sans rapport avec le Fonds mondial et a remis des documents falsifiés pour occulter le virement » , puis « Le PR a falsifié l'appel d'offre relatif

à la fourniture des services d'audit et a remis un rapport d'audit falsifié au Fonds mondial », encore « des représentants du Ministère de la Santé ont falsifié les minutes (temps) de la réunion de la CCM (instance de coordination nationale) pour tenter de tromper le Secrétariat du Fond mondial», et encore « des équipements acquis avec des fonds des programmes ne peuvent être localisés ou pris en compte», et encore « des dépenses ont été engagées par le biais d'appels d'offres frauduleux ».

Et dans ce même rapport, qu'en est-il des recommandations du fond mondial et plus spécialement de celle ci- « B. Que le récipiendaire principal s'assure, avec le concours de la CCM, au moyen des dispositifs juridiques existants que toutes les parties qui ont participé aux malversations et à l'utilisation abusive des fonds des subventions lui remboursent lesdits montants et soient tenus pour responsables conformément au droit pénal, civil et administratif national ».

Les fonds ne furent jamais remboursés, les responsables ne furent jamais condamnés. Il n'y a jamais eu même l'ouverture d'une enquête. La problématique de la branche judiciaire est toujours là. Aussi le Ministère des Finances et le Ministère de la Justice ont des fonctions politiques. Ils contrôlent les recrutements, les nominations, les affectations et les promotions des juges. Une loi de séparation entre les Ministères et les tribunaux a bien été divulgué en 2000 mais elle n'a jamais eu d'application. Donc la corruption est un problème majeur. Les acteurs ne sont pas sanctionnés. Les moyens financiers mis à disposition ne sont pas correctement utilisés et optimisés. La finance publique s'en trouve déstabilisée.

Sur le plan privé, les entreprises africaines sont connues plus souvent pour la corruption que pour le degré de leur compétitivité. La corruption est intimement liée au facteur ethnique.

Tableau 22 : Les différents types d'entreprises à Djibouti

Type d'entreprise	Taux
Entreprise individuelle	80 %
SA	10 %
SARL	8 %

Source : DISED, 2010

L'étude de ce tableau est très intéressante. Nous voyons une majorité écrasante d'entreprises individuelle. C'est un indicateur puissant, il démontre que les djiboutiens préfèrent nettement créer une entreprise individuelle par rapport aux autres formes d'entreprises. Est-ce une logique fiscale qui permet d'orienter cette forme d'entreprise ? On peut donner une première réponse. Non ce n'est pas pour une raison fiscale que l'on adopte ce modèle mais beaucoup plus pour une raison sociale. En approfondissant le mécanisme de gestion, on constate que le caractère clanique est prédominant dans le recrutement, la promotion, et les autorisations de création et des distributions des licences. Cette entreprise possède des licences et associés avec des acteurs politiques pour s'approprier le marché. Le recrutement est avant tout fondé sur le caractère clanique et politique. C'est la reconstitution ethno-tribale (Toko et Oumarou 2007). La plupart de ces groupes est unie par un lien familial ou tribal et avec un arrangement politique. On se retrouve dans le cas d'une entreprise mono ethnique ou tribale. Du coup, l'objet même de l'entreprise se trouve déstabilisé, l'objectif de recruter du personnel qualifié est un élément secondaire. Le recrutement se fait par la voie personnelle et familiale. Dans ce cas, l'entreprise va utiliser une variable nouvelle, la corruption pour exister et faire des bénéfices. La création de bénéfice va se faire à travers la filiation ethnique avec les promoteurs -dirigeants. Un autre exemple, un député va demander à une entreprise de BTP d'embaucher sa fille et en contrepartie, il lui permet de décrocher les marchés publics. Elle cherche un avantage concurrentiel corrupteur (Toko et Oumarou 2007). Au lieu de rechercher la performance par la compétitivité, l'entreprise aura un bénéfice net par cette stratégie d'avantage concurrentiel et corrupteur.

La révélation d'affaires de corruption à Djibouti est monnaie courante. Avec l'avènement de Djibouti comme pierre angulaire dans le système de transport, les ports (Port Autonome International de Djibouti, Port de Doraleh, etc.) prennent de plus en plus d'ampleur. Des achats publics à des conditions très élevées, des attributions des bourses d'études pour les étudiants en France et ailleurs, le favoritisme dans l'attribution de stages administratifs et militaires, des histoires des pots de vins sont l'apanage de système djiboutien d'aujourd'hui. L'organisation de pseudo concours pour l'enseignement au collège est bien connu à Djibouti. Pour intégrer la fonction publique à Djibouti, il y a un système de parrainage politique. Le fonctionnaire est nommé non sur la base de ses compétences mais sur son appartenance politique et sur son accointance clanique. Le fonctionnaire nommé se trouve dans une position de gratitude et doit être prêt à rendre le service qui lui sera demandé. C'est une politique de chantage potentiel. Donc l'administrateur devient un administrateur politique

garant de l'intérêt de ses hommes et du parti qui l'a nommé. Si par hasard on émet une critique concernant le parti au pouvoir, on est systématiquement recalé.

Les logements sociaux de Hodan construits initialement pour une population modeste sont détournés de leur objet initial. Aussi, la mise en place de société de transport logistique réservée à une catégorie d'hommes d'affaires, la création de sociétés de BTP fictives dont l'objectif est de décrocher les contrats. Les contrats de rénovation et de construction sont accordés à des sociétés qui n'ont aucun bilan historisés, aucune expertise dans le passé, et aucune procédure n'est respectée dans l'attribution des offres. Pourquoi cette confusion dans la procédure ? La réponse paraît simple. On fait ce genre de procédure et on adopte ce genre de comportement quand on confond l'intérêt général avec l'intérêt privé. Ces actes sont contraires à l'éthique politique où l'homme politique est choisi et mandaté pour s'occuper de l'intérêt général et non de l'intérêt particulier ou privé.

La liberté est une valeur. Cette liberté ne doit pas amputer sur la liberté de l'autre. « Ne fait pas à un autre ce que tu ne veux qu'il te soit fait » (HABEAS CORPUS). On se pose la question de la gestion de notre liberté de ton et de conscience ? La naissance de comportements déviants, non éthique détruit les fondements d'une société moderne et d'une démocratie et de bien être collectifs. L'acte déviant répété et anormal ne peut être uniquement observé. Il doit être dénoncé, si possible combattu. Il faut lutter contre ses dérives. C'est la structure même de notre société de base qui se fissure. Mais on se pose la place de notre morale dans ce genre de comportement ? Comme le disait Kant « Le comportement non éthique est entrelacé avec la manipulation et le chantage » (Aernoudt, 2008).

Le port est un des fleurons de cette jeune nation. C'est un port extrêmement dynamique, stratégique et rentable. C'est aussi le premier employeur privé à Djibouti. Il se trouve aussi que l'État de Djibouti se trouve cautionner dans nombres d'entreprises publiques. C'est le cas du port de Djibouti. Ici on trouve des pratiques abusives de contournements de fonds publics. Les titres de de l'État sont cédés à titre gratuit à une société, sans mise en concurrence. Comme nous le montre le Décret N° 2017-004/PRE.

Le Journal Officiel N°1 du 15 janvier 2017 est l'expression d'un dysfonctionnement majeur de nos institutions. Pour qu'elle raison un port d'une portée stratégique est cédé à une société dont nous ne connaissons rien ? C'est la capacité industrielle de notre pays qui se joue

ici et qui déstabilise profondément les fonctionnements de notre modèle économique. Cela démontre que l'on n'a pas une vision stratégique où le gouvernement a une myopie stratégique dans ce domaine.

Pourquoi privatiser le fleuron de l'industrie djiboutien ? qui se trouve derrière cette société privée ? Ou se trouve le siège social de cette société privée ? Quel est l'intérêt de la privatisation pour la société djiboutienne ? La dette du port est-elle contractée par le nouvelle société ou reversé dans le compte public du Ministre des finances de la République de Djibouti ? Cette transaction pose plus de questions qu'elle ne donne de réponse. C'est pourquoi l'un des axes de réflexion pour améliorer la finance publique est de lutter résolument contre ce genre de transaction dont nous ignorons les tenants et aboutissants.

Tableau 23 : Décret du transfert des actions de l'Etat

Décret N° 2017-004/PRE portant agrément du transfert des actions que l'État détient dans la société Port de Djibouti S.A. à la société "GREAT HORN INVESTMENT HOLDINGS S.A.S". LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DU GOUVERNEMENT VU La Constitution du 15 septembre 1992 ; VU La Loi Constitutionnelle n°92/AN/10/6ème L portant révision de la Constitution ; VU La Loi n°53/AN/04 du 17 mai 2004 portant Code des Zones Franches ; VU La Loi n°152/AN/06/5ème L portant création de la Société d'Economie mixte "Doraleh Container Terminal" ; VU La Loi n°162/AN/06/5ème L portant ratification d'un accord de Concession entre la République de Djibouti, la Société d'Economie Mixte "Doraleh Container Terminal" et la Société Dubaï International (Djibouti) FZE ; VU La Loi n°216/AN/08/5ème L portant approbation de l'Avenant du 22 mai 2007 à l'Accord de Concession entre la République de Djibouti et la Société Doraleh Container Terminal SA ; VU La Loi n°196/AN/12/6ème L portant transformation de la société d'État PAID en "Port de Djibouti SA" ; VU Le Décret n°2002-0098/PRE du 02 juin 2002 portant création de l'Autorité de la Zone Franche de Djibouti ; VU Le Décret n°2003-0093/PRE portant constitution du Conseil d'Administration de l'Autorité de la Zone Franche de Djibouti ; VU Le Décret n°2007-0250/PRE portant approbation de l'accord de joint-venture ou contrat de participation et des statuts de la Société Doraleh Container Terminal DCT SA. ; VU Le Décret n°2013-005/PR/MEFIP du 17 janvier 2013 portant agrément de la cession des parts sociales de l'État dans la société Port de Djibouti SA ; VU Le Décret n°2013-012/PRE du 20 février 2013 portant constitution du Conseil d'Administration du Port de Djibouti SA ; VU Le Décret n°2013-013/PRE du 04 février 2013 portant approbation des Statuts de la Société Port de Djibouti SA ; VU Le Décret n°2013-074/PRE portant approbation du Shareholder Agreement et du Share Purchase Agreement ;	
---	--

VU Le Décret n°2014-292/PRE du 09 octobre 2014 modifiant le Décret n°2013-012/PRE portant Constitution du Conseil d'Administration du Port de Djibouti SA. ;
VU Le Décret n°2014-293/PRE du 09 octobre 2014 modifiant le Décret n°2007-0203/PRE fixant les membres du Conseil d'Administration de l'Autorité des Ports et des Zones Franches ;
VU Le Décret n°2014-298/PRE du 16 octobre 2014 portant constitution du Conseil d'Administration du Port de Djibouti SA ;
VU Le Décret n°2015-137/PRE du 12 mai 2015 complétant certaines dispositions du Décret n°2002-0098/PRE portant création de l'Autorité de la Zone Franche de Djibouti ;
VU Le Décret n°2016-109/PRE en date du 11 mai 2016 portant nomination du Premier ministre ;
VU Le Décret n°2016-110/PRE en date du 12 mai 2016 portant nomination des membres du Gouvernement ;
VU Les Statuts de la société Doraleh Multipurpose Port S.A.S.

DECRETE

Article 1 : Il est approuvé le transfert des actions que l'État détient dans la société Port de Djibouti S.A. à la société GREAT HORN INVESTMENT HOLDINGS S.A.S dont l'unique actionnaire est l'Autorité des Ports et des Zones Franches.
Ce transfert est fait conformément à la section 9.3 alinéa 1 du pacte d'actionnaires signé le 5 février 2013.

Article 2 : Ce transfert est fait à titre gratuit, l'Autorité des Ports et des Zones Franches, représentant l'Etat, est chargée des formalités de transfert. Cette opération est exemptée de toute taxe et tout droit d'enregistrement et de timbre.

Article 3 : La société GREAT HORN INVESTMENT HOLDINGS S.A.S, est agréée comme le nouvel actionnaire de la société Port de Djibouti S.A., elle sera subrogée dans les droits, actions et engagements de l'Etat, elle fera sienne les engagements contenus dans le pacte d'actionnaires signé entre les actionnaires de la société Port de Djibouti S.A. le 5 Février 2013.

Article 4 : Le présent Décret sera enregistré, exécuté partout où besoin sera.

Fait à Djibouti, le 04/01/2017

Le Président de la République,
chef du Gouvernement
ISMAÏL OMAR GUELLEH

Source : Présidence de la République, 2017

3.3.2 La qualité de la réglementation

L'un des éléments qui qualifie la qualité de la réglementation est la passation du marché. Est-ce qu'il existe une passation de marché à Djibouti ? Sur plan théorique oui mais la réalité est plus douteuse et inquiétante. Car la passation du marché a un coût. Une étude fut réalisée en 2003 par la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 2006) en collaboration avec le gouvernement djiboutien. Elle avait pour mission d'examiner les règles, les règlements et les pratiques en vigueur à Djibouti. Cette étude devait aussi évaluer la qualité de transparence de la passation du marché et proposer des corrections juridiques et de recommandations (Banque Mondiale, 2006). Cette étude a montré, sur le plan économique, la faible part d'investissement public. En 2003, la passation du marché public était de 8 %, donc une part non significative qui démontre la faiblesse de l'investissement public. Une grande part des marchés publics sont passés sans appels d'offres et le reste suit des procédures parallèles non-conformes. Malgré l'introduction des nouveaux codes de marché en 2009, il apparaît en 2015, que le modèle d'attribution de marché est un modèle non concurrentiel et identique. C'est un grand défi pour Djibouti de passer à un vrai modèle de marché concurrentiel et optimal pour le bien-être de l'économie nationale. C'est ainsi que la Banque Africaine de Développement a mis en place, en 2011, une règle sur les procédures nationales pour la passation du marché à Djibouti. La mise en place de cette procédure, répondait, de la part de la BAD, à un dispositif de déclaration des partis relatif à l'utilisation des procédures nationales dans le cas d'exécution de projets.

La non application des règles commerciales est un élément qui fait obstacle. L'application des fiscalités est aléatoire et incohérente. Il existe un arbitraire bureaucratique qui détermine les bénéfices imposables. On constate ainsi les coûts élevés des transactions dû aux retards administratifs et aux procédures pour créer ou liquider une entreprise.

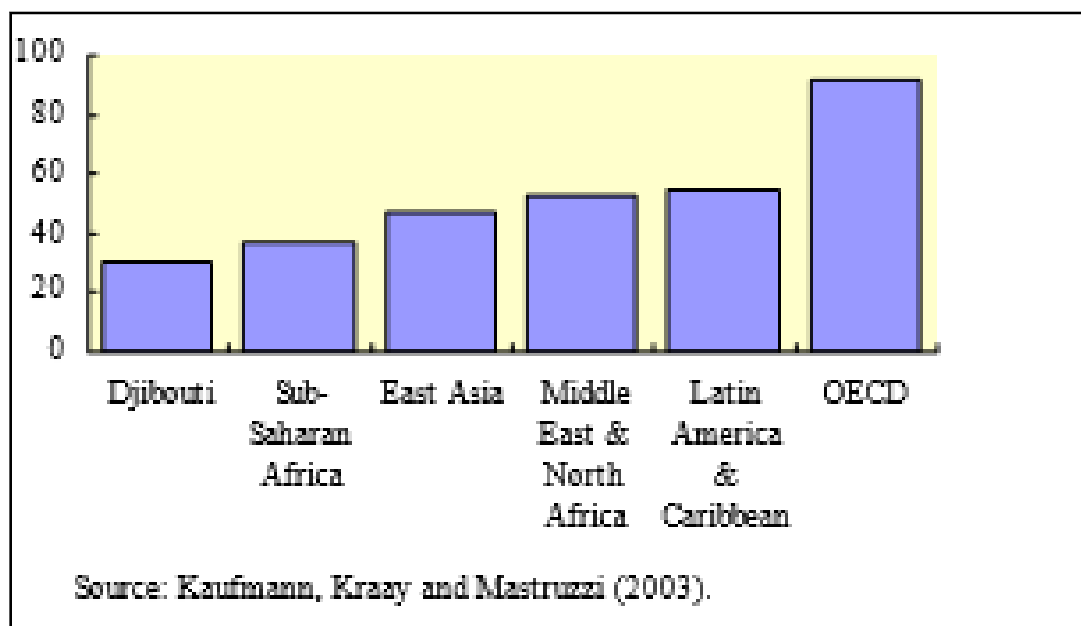
Le secteur privé contribue pour 20 % au PIB. La gouvernance est un élément qui peut agir positivement ou négativement sur le climat des affaires. La gouvernance a des impacts sur les coûts de production élevés (capital, main d'œuvre, temps), sur les coûts de transaction élevés (insuffisance, défaillance et lenteur de la bureaucratie) et donc *in finé* sur la croissance (Kauffman et al, 2003).

Le marché djiboutien n'est pas concurrentiel, il est de nature fermé et réservé à certains groupes nationaux et multinationaux. Le marché est opaque, corrompu et très discriminant. Donc le processus de non sélection de la meilleure offre sur le marché a, à la

fois un impact financier très élevé pour le contribuable mais aussi pour la qualité pour les travaux et service rendus. Le rapport de bureau de l'inspecteur général du fond mondial (Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti Rapport n° GF-OIG-10-015-I du 29 octobre 2012) indique « L'enquête a révélé que sur les 23,1 millions USD décaissés au titre de ces subventions à juin 2012, 8,2 millions USD (soit environ 35 %) n'étaient pas utilisés conformément aux dispositions de l'accord de subvention et étaient employés en infraction de celui-ci. Sur ce montant, 755 553 USD étaient liés à des transactions constituant des fraudes, des détournements et des abus, 2,45 millions USD étaient liés à des dépenses non recevables, 115 000 USD concernaient des virements inappropriés de fonds de subvention sur un compte bancaire non autorisé et des dépenses supplémentaires de 5,4 millions USD n'étaient accompagnées d'aucun justificatif ou étaient assorties de justificatifs insuffisants. À ce jour, le Gouvernement de Djibouti a remboursé 475 904 USD ». Le rapport est accablant et démontre la nature, l'ampleur et l'étendue d'une fausse passation du marché et d'un trafic d'influence et de la corruption. Comme le contrat se fait sur la base de favoritisme et du clientélisme, il se trouve que le coût initial explose et le coût d'investissement devient très élevé par incompetence, inexpérience, ignorance et insuffisance technique. Même dans le cas de passation du marché les offres qui semblent être concurrentes sont parfois des offres d'une même entreprise sous diverses appellations. Et tout s'est fait avec la connaissance et en accord avec les Ministères, qui sont censé sélectionner la meilleure offre. La présentation des différentes offres n'est que juridique, elle sert d'argument de base afin de dire au Ministère qu'il y a eu une passation de marché et une sélection de l'offre la plus concurrentielle. Personne ne conteste l'offre retenue, car les juridictions ne sont pas suffisamment armées pour contrer la sélection.

Aussi, la faiblesse juridique crée une faiblesse du marché bancaire. Les banques se trouvent dans de grandes difficultés pour faire accepter les accords de prêts. Les emprunts deviennent sources de conflits entre les banques et les emprunteurs. Les créations douteuses des banques sont élevées. En cas de faillite de ces entreprises, ou de l'insolvabilité du crédit, il est impossible de saisir les constructions immobilières issues des crédits. Le coût du capital devient, alors, très élevé et il est impossible pour les contribuables de le suivre. Elle est en moyenne de 15 % (Banque centrale de Djibouti, 2015). Les banques limitent les autorisations et les disponibilités de crédits pour les particuliers et pour le secteur privé. Donc on se trouve dans un système, où les particuliers ainsi que les petites et moyennes entreprises ne peuvent plus emprunter sur le marché bancaire.

Figure 10: Qualité de la réglementation



A travers ce diagramme nous avons une photographie de la qualité de la réglementation djiboutienne sur l'échelle mondiale, on peut observer son classement, plus que médiocre. Il résume à lui seul toute l'analyse que nous faisons.

Le principal problème résulte dans le fait que la sélection est politique et le pouvoir politique est supérieur au pouvoir juridique. Le pouvoir juridique suit le pouvoir politique. Les juridictions sont faites pour les pauvres. L'amélioration des processus de passation du marché se traduit par une amélioration de transparence et une meilleure efficacité de prestation et service. L'amélioration du processus de passation peut aussi permettre d'améliorer la production, une meilleure gestion des fonds publics et un assainissement des finances publiques. Le CPAAR de 2003, a identifié un ensemble de faiblesses à corriger (le cadre juridique et règlement incomplet, le code sur la passation des marchés insuffisants, l'absence de seuil procédural, les critères de sélection non spécifiques, le retard anormalement élevé pour l'obtention du visa du Trésor public).

3.3.3 La primauté de droit

Le droit est fondé sur des principes généraux et fondamentaux. Donc, personne ne peut se soustraire aux lois. L'autorité gouvernementale ne peut ainsi s'exercer que dans le cadre de la

loi et des actes et procédures rédigés, adoptés et exécutés par le législateur du pays. Le droit est donc une conception de protection de citoyen contre les violences, les abus du pouvoir. Il est là pour nous protéger contre l'anarchie, le totalitarisme ou la dictature. Le bien être des individus, des citoyens, des entreprises et de l'État sont assurés par les lois. C'est la primauté du droit par rapport à la force. C'est la supériorité, la prédominance, la priorité de droit sur la force. La primauté de droit est le principe selon lequel une personne ne peut se soustraire aux lois. A Djibouti, cela doit se traduire par la soumission au droit quel que soit son pouvoir économique, politique, religieux, quel que soit son rang civil ou milliaire, son rang dans la société quel que soit son groupe ethnique, clanique. Mais à Djibouti, il existe trois types de droits.

Droit Islamique (la charia) : Djibouti est un pays musulman. Djibouti n'est pas un État Laïque. L'islam est une religion d'État. Mais d'autres religions existent à Djibouti (Catholique éthiopien, Sikh indiens). Le droit public tire sa source du droit musulman. Le Président jure sur le coran lors de son intronisation. Donc la plupart des problèmes de société sont essentiellement régit selon le code islamique (droit de famille, droit des personnes, droit de succession, etc.).

Droit clanique et les us et coutumes (droit coutumiers) « Xeer¹⁰ » ou « madqa¹¹ » : le droit clanique s'applique au clan. C'est un droit limité, qui règle souvent le problème interne de clan entre les Afars ou entre les Issas (Issas). Ce droit est un droit millénaire, hérité et limité (mariage, divorce, décès, propriété, territoire, menace, pâturages, etc.). C'est un droit qui dépasse les frontières républicaines car elle s'applique dans les territoires linguistiques. Ce droit ne participe pas à l'ordonnancement politique ou judiciaire. Les justiciables font eux le choix de s'adresser à celui-ci. Ici l'individu n'existe pas, c'est le clan qui le représente et l'engagement est donc clanique. Donc le résultat de cet engagement est une sûreté d'exécution plus solide. Dans toute inexécution, la responsabilité du clan est engagée. La solidité du fondement et de l'exécution est la force de ce droit clanique.

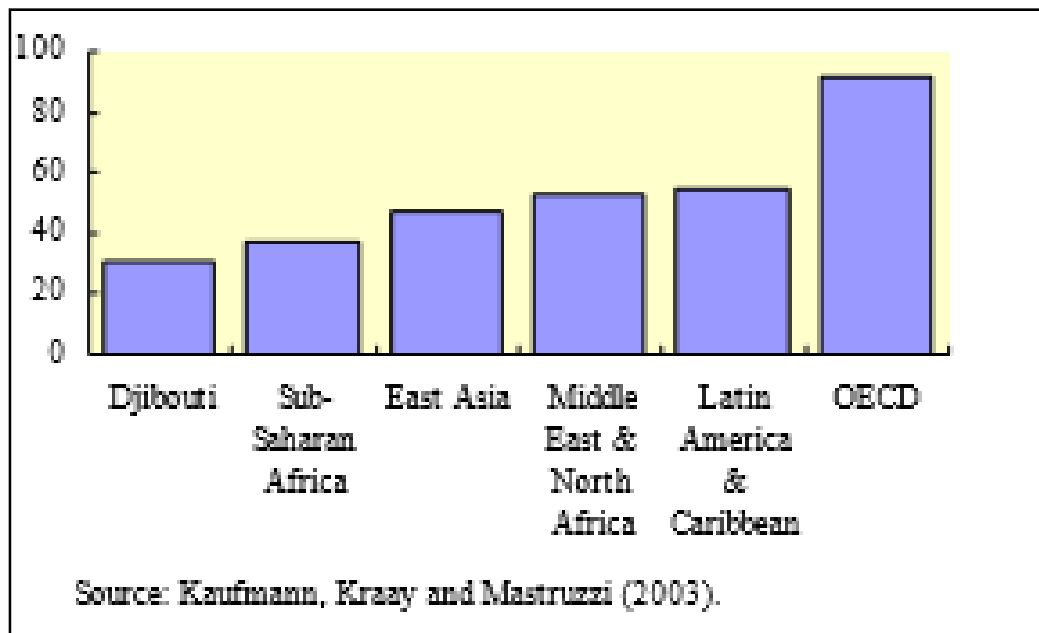
Droit républicain ou moderne : enfin le droit moderne est l'ensemble des droits d'inspiration occidentale (code civil, code pénal, code des impôts, codes investissements, etc.). Le droit moderne de Djibouti est d'inspiration française. Les

¹⁰ Droits coutumiers de la communauté Issa.

¹¹ Droits coutumiers de la communauté Afar.

magistrats djiboutiens sont des magistrats qui ont fait essentiellement leurs études en France, et le droit djiboutien est le jumeau du droit français, avec quelques adaptations locales.

Figure 11: Primauté du droit



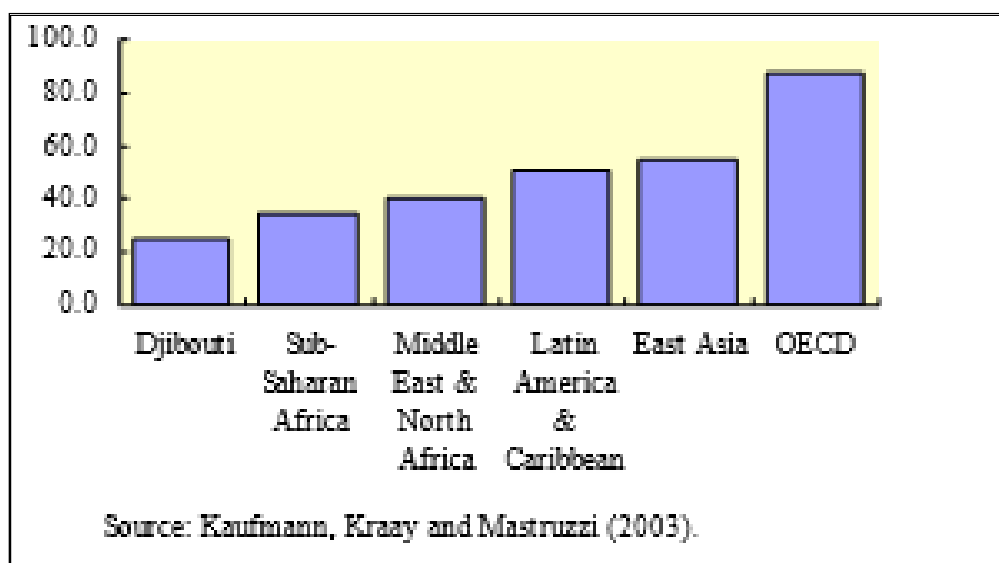
L'État étant le dernier recours. Mais le droit musulman et clanique ne régit pas la problématique du commerce régional ou national. Le droit musulman et clanique n'intègre pas le bouleversement politique, géopolitique et économique de Djibouti. C'est un droit interne limité et non modifiable. Le droit musulman et clanique est bien encouragé par le système judiciaire car il permet de désengorger les tribunaux. Ce droit musulman et clanique est moins mercantile, moins politique, plus prudent et plus respectueux et tenable dans le temps. Le droit moderne, c'est-à-dire le tribunal règle, les grandes problématiques de politique et d'économie. La part réservée au droit coutumier et musulman est minime. Elle peut régler les questions d'ordre sociale ou sociétale mais ne peut d'influencer les questions d'économie. Donc quel droit utilisé pour une quelque problématique ? Quel que soit le droit (Musulman, coutumier ou moderne) l'étude de D. Kaufmann (2003) dresse un bilan sévère. Djibouti est dans la classe basse. C'est un indicateur qui démontre les faiblesses et les insuffisances des institutions juridiques djiboutienne. La justice, le troisième pouvoir, doit rester un pouvoir de contradiction et de vérification. Il ne joue pas son rôle de contre-pouvoir.

Un des aspects est la qualité des affaires économiques. Sur le plan des affaires, on veut se sécuriser sur le plan du droit de propriété. La lenteur des tribunaux, l'imprévisibilité de leurs décisions, les manques d'autonomie des juges furent les principaux éléments souvent relevés par les investisseurs. Prenons l'exemple de la liquidation d'Al Baraka Bank et de la Banque de Djibouti, ce fut un processus très long. Le processus de liquidation et de recouvrement des dettes ainsi que le remboursement des particuliers est un processus qui a commencé en 1998 et qui s'est terminé en 2004.

3.3.4 La stabilité politique

Dans son intervention, Raüchanbek Absattarov (2012), donne une interprétation générale de la stabilité politique. Tantôt, la stabilité est interprétée comme la présence d'un ordre constitutionnel, tantôt comme une absence de menaces réelles ou de violences ou tantôt comme la conséquence d'un pouvoir public légitime. En économie, la stabilité favorise la planification économique et donc répond au souhait de budgétisation de CDMT. Par sa stabilité elle permet de créer des conditions de richesse et donc de développement du pays. Quelle conclusion peut-on en tirer pour Djibouti ? On se retrouve dans une situation instable politiquement à Djibouti, le pouvoir juridique est neutralisé et affaibli.

Figure 12: Stabilité politique



Sur le plan intérieur, Djibouti est caractérisé par une instabilité dans le Nord du pays. Un mouvement rebelle militaire FRUD (Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie) est bien présent dans le Nord du pays et s'oppose au régime central de Djibouti. Ainsi, l'État déverse sa violence sur la population intérieure et les mouvements des opposants populaires. La légitimité du pouvoir est remise en question car les élections sont semble-t-il truquées. La Commission Électorale Nationale Indépendante n'est pas indépendante. Cette analyse est conforme à celle présentée par D. Kaufman et al. (2003). Le niveau de stabilité politique est très faible. Il se situe juste au-dessus de 20 % qui est un score très faible. Le comparative avec l'Afrique subsaharienne démontre que Djibouti est dans la base inférieure, ceci démontre le chemin que Djibouti doit faire pour rattraper son retard par rapport à des pays qui ont des histoires, des économies et des habitudes similaires à la sienne.

3.3.5 L'efficacité gouvernementale

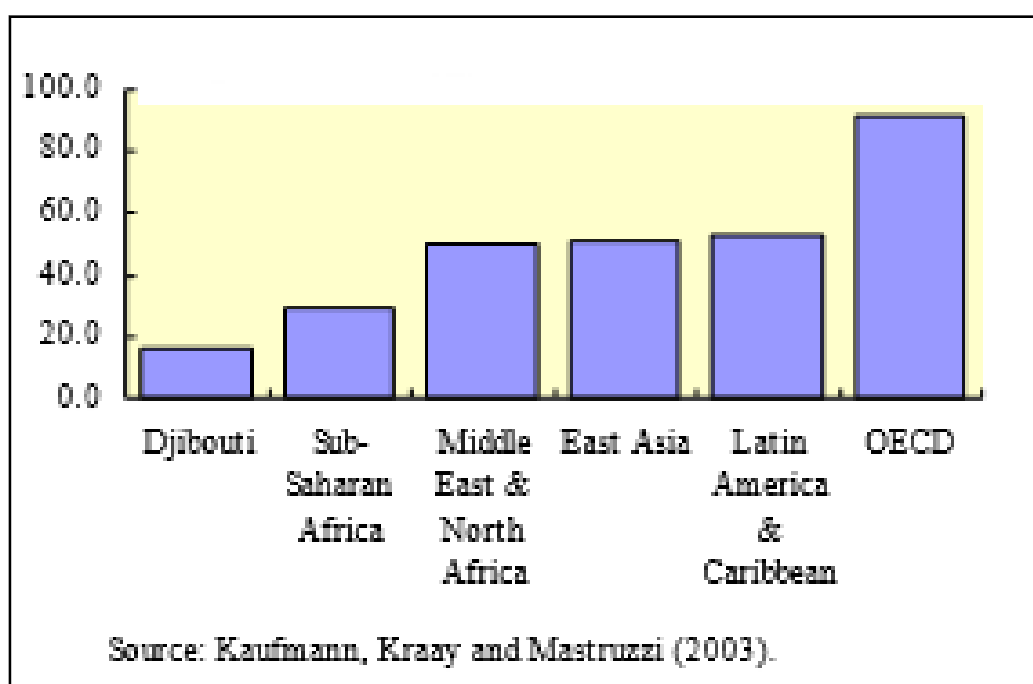
Selon l'Université de Sherbrooke « Le gouvernement est considéré comme efficace s'il est en mesure de mettre en place son programme. Le classement est de 1 à 10, 10 étant le plus haut niveau ». On peut mettre en évidence trois indicateurs de l'efficacité gouvernementale.

Le dialogue : un gouvernement moderne doit être en mesure d'écouter les partenaires sociaux, les associations et les citoyens engagés. L'État doit renoncer à la brutalité et à la violence face à la revendication populaire. Soit le modèle à suivre est le modèle français avec un syndic très faible, peut écouter et donc elle est obligée de démontrer ses forces à travers de manifestation populaire. Soit à travers un dialogue et un respect mutuel, tels l'Allemagne avec le puissant syndicat IG Metall, qui négocie d'égal à égal avec l'état fédéral.

La responsabilité : le gouvernement est le premier responsable politique. Il a en main la destinée économique de tout un peuple. C'est au gouvernement de prendre les initiatives nécessaires pour relancer une politique industrielle et la redynamisation des tissus économiques. Il faut renforcer la capacité institutionnelle. Ce renforcement permet de promouvoir le secteur public avec des reformes transversales. C'est à dire le renforcement de la gestion et du contrôle des dépenses publiques, la mise en place des études économiques et la modernisation de l'administration fiscale

La justice : une justice sociale repose sur des principes politiques et moraux. Elle prône l'égalité de droit et une plus grande solidarité. Elle est aussi pour une distribution juste et équitable des richesses.

Figure 13: Efficacité gouvernementale

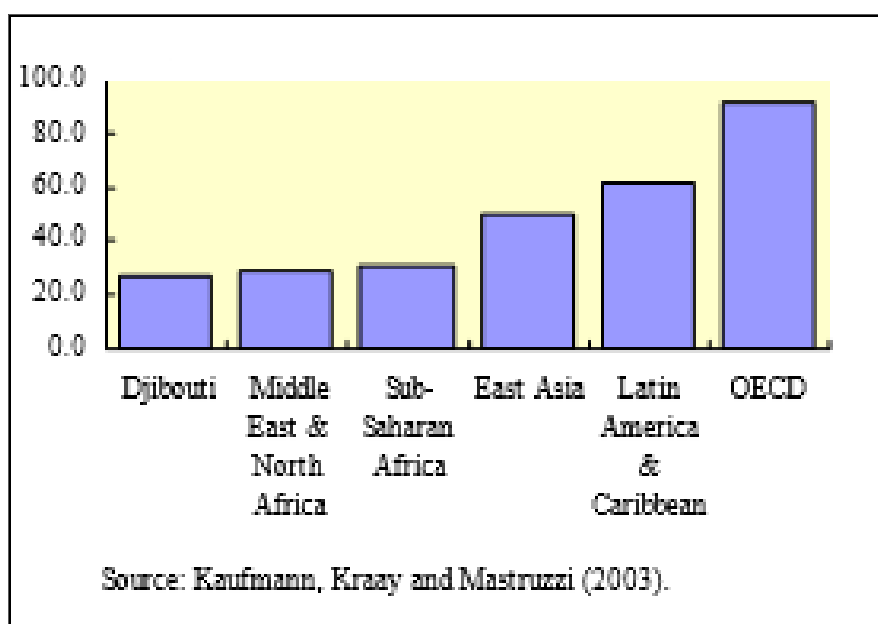


L'efficacité gouvernementale est aussi fonction de sa compétitivité. Un des indicateurs qui mesure l'efficacité du gouvernement est le TCER. Le TCER (taux de change réel) est un indicateur de la compétitivité. De 7 % en 2009 à 4% en 2010, Djibouti enregistre une très belle performance en matière de commerce international. Selon le rapport de la Banque Mondiale, Djibouti est classé en 158^{ème} position en 2010. Sur le plan organisationnel, Djibouti revoit entièrement ses structures économiques et tente de faciliter les démarches administratives. C'est pourquoi elle a mis en place un guichet unique pour faciliter les démarches entrepreneuriales. La mise en place de ce nouveau règlement et la politique de guichet unique ne peut être évaluée actuellement mais elle constitue résolument un apport majeur. L'agence pour la promotion des investissements (ANPI, inauguré en 2001) répond pleinement au besoin du marché.

3.3.6 La voix et la responsabilisation

La voix et la responsabilisation correspondent à un des six indicateurs de la gouvernance (Kaufmann et al.2003). C'est un indicateur qui permet de sonder les libertés d'expression et la participation du citoyen dans la gouvernance politique. C'est la libre expression. Elle est un élément majeur pour éclairer la population sur le niveau de gouvernance et de performance intellectuelle des leaders politiques.

Figure 14: Voix et responsabilité



L'étude de Kaufmann et al. (2003) montre le rang de Djibouti. Elle se trouve en queue de peloton. Sur une échelle allant de 0 à 100%. Elle a un score de de 25 % donc beaucoup plus près de la base 0 que de 100. Le comparatif avec les autres pays ne nous donne pas d'éléments de satisfaction. Donc nous allons analyser les raisons de ce mauvais classement.

Internet : Djibouti ne compte qu'un seul prestataire de service. C'est Djibouti Telecom. Il a le monopole de la distribution d'internet et de la téléphonie avec le réseau Evatis¹². Ces prix sont très élevés alors que la fibre djiboutienne alimente toute la sous-région. Mais ce développement ne sert pas toute la population du pays. Un banc entier de la population ne peut accéder aux réseaux. Il faut des équipements

¹² Réseau des télécommunications à Djibouti

adéquats. Le prix proposé par le fournisseur est très cher compte tenu du niveau de vie de la population. Les sites internet d'opposition sont censurés, inaccessibles. Les réseaux sociaux sont sous surveillance.

Radio et Télévision de Djibouti (RTD) et Journal « La Nation » : le principal journal est un quotidien « la Nation ». Il appartient au gouvernement. Cette presse officielle est une presse de relais politique du pouvoir. C'est un organe de communication du pouvoir, car le directeur est nommé par le Ministre des Tutelles et les journalistes sont scrutés avec une ligne officielle à suivre, celle de soutien du pouvoir en place. La critique du gouvernement est interdite, on nous fait l'éloge quotidienne du pouvoir en place. L'opposition n'est jamais valorisée, le temps politique accordé à l'opposant est nul. Il n'y a pas de publications de l'opposition. En ce qui concerne la presse clandestine : Les rédacteurs sont harcelés, les distributeurs du journal dans les kiosques intimidés par la police et le fisc. Les matériels sont confisqués, les acheteurs de journaux clandestins d'opposition sont poursuivis.

Recherche disciplinaire : la recherche universitaire n'est pas libre. Nous sommes dans un cadre de salariat et si par hasard un enseignant chercheur publie un article critiquant le pouvoir, il est immédiatement limogé. Il est aussi interdit aux enseignants de participer aux partis politique d'opposition, en l'espèce, le cas de ce jeune docteur limogé (Docteur Ismaël Hassan Djilal, professeur d'informatique). Il a été limogé en dépit de ses connaissances tant nécessaires à l'Université de Djibouti. Le savoir universitaire est sacrifié sur le banc de la politique. Loin de saisir cette opportunité d'analyse variée et diversifiée, le pouvoir, est considéré comme une menace. Le corpus universitaire enseignant est très surveillé. C'est pourquoi peu d'enseignants s'engagent dans des partis politiques d'opposition. Il n'y a aucune publication sur l'État de détresse économique de Djibouti. Aucun papier pour critiquer les politiques économiques, aucun papier pour dénoncer l'affaiblissement de notre jeune nation, aucun papier pour dénoncer les dérives militaro-policières dans le Nord de Djibouti (Tadjourah, Bolli, Benna, Obock, etc.). Aucun papier pour critiquer le fonctionnement du régime des ports de Djibouti si rentable. Le corps universitaire a peur. Peur de perdre un emploi, peur d'être emprisonné, peur pour la famille, peur de perdre leurs privilèges.

Pouvoir syndical : le pouvoir ne tolère pas l'appartenance à des partis d'oppositions et s'en suit une répression syndicale (CSFEF, 2017). Les méthodes utilisées ne sont pas dignes d'un pays qui se dit démocratique, tolérant et ouvert sur le monde. Bizarrement Djibouti s'ouvre au monde mais, parallèlement, il se referme de l'intérieur. C'est un paradoxe majeur de cet État. Ouverture économique mais fermeture politique. Quel que soit votre compétence, votre expertise et votre expérience. Il utilise de méthodes paralysantes : Mutation dans l'arrière-pays, retraité anticipée, suspension de salaire, emprisonnement.

- Il y a des syndicats de secteurs : Syndicat de l'enseignement primaire (SEP), Syndicat des enseignants du second degré (SYNESED), Le Syndicat de la Presse et de l'Audio-visuel de Djibouti a pour rôle de défendre les droits des professionnels des médias à Djibouti., Syndicat du travailleur du camp Lemonnier : abus, inégalités
- Il y aussi un syndicat plus généraliste : Union générale des travailleurs djiboutiens (UGTD)
- Les syndicalismes politiques ou des droits d l'homme

Dans son rapport de 2011 (Association Culture et Progrès, 2012), la confédération syndicale internationale (CSI) critique la gouvernance à Djibouti. Elle résume la situation syndicale à des violations des droits syndicaux, des annulations de congrès syndicaux, ou tout simplement la dissolution des syndicats. Selon ce même rapport de CSI, « Le gouvernement et les employeurs djiboutiens s'appuient sur une législation du travail défavorable aux syndicats pour réprimer toutes les activités syndicales indépendantes. »

Société civile et association : toutes les associations doivent être immatriculées au Ministère de l'Intérieur. Tout rassemblement populaire ou manifestation doit avoir l'aval du Ministère de l'Intérieur. Il y beaucoup d'associations dans le domaine social économique et éducatif. Dans le district de Tadjourah, deux associations majeures se distinguent (Mahoubani et Eva). Deux associations qui militent pour le développement

de district de Tadjourah. Ils mènent des projets, comme par exemple, la conduite d'Eau à Ewalie¹³ - Riptaleh et un grand projet solaire d'Eva à Aidalou¹⁴.

Donc Djibouti doit redoubler d'efforts pour se situer dans la marge des nations civilisées. Et plus généralement une meilleure gouvernance donne une meilleure prévision budgétaire et donc une meilleure répartition de la richesse nationale. C'est pourquoi la question de la gouvernance dans son ensemble doit être revue et chercher avec le gouvernement, les moyens de son amélioration.

3.4 Une nouvelle donne fiscale pour de nouvelles recettes

La question budgétaire est intimement liée à la question fiscale. Une meilleure budgétisation repose sur une meilleure fiscalité.

3.4.1 La consolidation des finances publiques

Afin d'utiliser une organisation efficiente et des ressources publiques, une gestion macroéconomique s'impose. Le budget devrait inclure toutes les recettes et toutes les dépenses publiques de l'État. Cela signifie que le budget djiboutien doit inclure l'accumulation des engagements publics des grandes entreprises publiques, l'engagement des secteurs des infrastructures, des banques, mais aussi inclure les arriérés fiscaux pour une consolidation globalisée des finances publiques. Toutes les garanties, les passifs éventuels doivent être inclus dans le budget, ce budget doit être transparent et compréhensif.

La politique djiboutienne des incitations fiscales, pose à l'heure actuelle un grave problème aux finances publiques. Cette incitation fiscale se fait par décret, sans concertation des politiques, sans aucune base juridique, et sans mesure de l'impact macro-budgétaire sur les finances de l'État. Les incitations fiscales se font sous forme d'exonérations fiscales totales ou partielles. L'absence d'études économiques sur de telles pratiques, la faiblesse du code de l'investissement, l'intervention forte du politique, réduisent profondément la marge

¹³ Localité qui se situe dans le Nord du district de Tadjourah à Djibouti. Le projet est initié par son président Mohamed Aboubaker

¹⁴ Localité qui se situe dans le Nord du district de Tadjourah à Djibouti

de manœuvre du Parlement et du Ministère du Budget. L'opacité et l'illégalité de cette transaction sont un frein majeur à la bonne gouvernance des finances publiques à Djibouti.

3.4.2 La nouvelle stratégie fiscale

La discipline budgétaire devient le souci prioritaire du gouvernement de Djibouti, avec la diminution de l'aide internationale, et une dette très lourde (70 % de PIB). L'économie djiboutienne demeure paralysée par le poids de la dette. On constate aussi que l'aide au développement a diminué de 10% de 1990 à 2015. Les pays développés sont touchés par les crises et les chocs économiques et le premier pays qui va subir le raboutage budgétaire sont les pays sous-développés tel que Djibouti. Sur le plan intérieur, les institutions sont encore très affaiblies par le manque d'experts, de compétences et d'une culture de gestion.

Pour répondre au nouveau défi de la problématique budgétaire, Djibouti se fera aidé par des experts. Les accords du FMI sont très contraignants. Le FMI demande la mise en place d'une politique économique basée sur des objectifs précis et avec des évaluations régulières. Ces politiques visent avant tout l'assainissement des finances publiques. Ainsi l'une de piste de réflexion, pour répondre à la problématique et afin de trouver les moyens d'être autonome vis-à-vis de la contrainte extérieure, de l'aide internationale, et des pressions des bailleurs de fonds, est de s'intéresser à la politique des rentrées fiscales et à la mise en place d'institutions puissantes et efficaces. Il va falloir pour cela faire des reformes et c'est pourquoi on assiste à la création de l'administration de l'impôt (Djibouti - Code général des impôts 2009), d'un nouveau plan comptable (décret Plan Comptabilité - 2001, décret n°2001-0224/PR/MEFPP portant adoption et application du Plan Comptable de l'État),d'un décret de plan de trésorerie de l'État (Décret n°2001-0096/PRE relatif au Plan de Trésorerie de l'État), de la douane et de la Cour des Comptes (Loi n°136/AN/97/3ème L portant création d'une Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire de la Cour Suprême 2 juillet 1997) une allant de 1997 jusqu'à l'année 2010.

Le pouvoir public doit devenir un levier puissant et économique dans le processus de développement. Donc, il doit naturellement repenser la fondation politique de la finance publique. Ce dernier doit devenir un acteur actif et majeur dans le développement économique et social des états. La priorité politique du gouvernement de Djibouti est la lutte contre la

pauvreté. Pour cela, il va baser ses réflexions sur des grandes politiques de développement à savoir la réalisation d'infrastructures de transports, l'investissement dans les domaines de la santé, l'amélioration de l'éducation. La recherche des financements doit d'abord se faire en interne à travers les recettes fiscales et douanières pour trouver l'autonomie de gestion et la faisabilité du projet national.

Sur le plan extérieur, l'aide octroyé par le FMI repose essentiellement sur l'acceptabilité de la démarche de performance économique et financière. Dans le cas d'aide au développement des États, le FMI (Ministère des Finances djiboutien, 2016) avec l'aide de bailleurs de fonds propose une assistance technique pour améliorer le circuit et la procédure de la dépense publique. C'est ainsi que depuis 2001, le gouvernement a fait une orientation concernant les reformes ainsi sur le site du Ministère des Finances, il expose les différentes réformes engagées. La politique de gestion et de financement doit reposer sur une politique de performances économiques. Toutes les politiques économiques doivent satisfaire l'exigence budgétaire et apporter une réponse satisfaisante aux exigences des résultats. La revue du programme de FMI fait une évaluation périodique par rapport aux objectifs initiaux. Ces résultats sont essentiellement pour le FMI en vue de débloquent les fonds nécessaires souvent dans le cas de lutte contre la pauvreté à Djibouti. En quoi consiste ce suivi ? C'est un suivi technique, avec des objectifs quantitatifs. Il y a un cadrage budgétaire au niveau de l'administration centrale et ce cadrage est ensuite reparti dans les centres opérationnels avec des objectifs opérationnels à atteindre. Ces démarches d'évaluations sont un engagement vis-à-vis des bailleurs des fonds. Dans le cadre de l'assainissement du financement public, la direction générale des impôts travaille essentiellement sur l'assiette et le recouvrement périodique. On reprend ici le tableau du Ministère des Finances.

Tableau 24 : Les principaux indicateurs économiques

- | |
|---|
| <p>A) la refonte du cadre juridique des dépenses publiques avec l'adoption de la <u>Loi relative aux lois de finances</u>, l'adoption du <u>Décret portant règlement général de la comptabilité publique</u> et d'un <u>Plan Comptable</u>, ainsi que la mise en place d'une nouvelle Nomenclature de la dépense ;</p> <p>B) Le renforcement du dispositif d'exécution de la dépense publique avec la limitation et l'encadrement strict des dépenses sans engagement ; la restructuration du Ministère des finances avec la création d'une direction du budget, chargée de la</p> |
|---|

préparation, du suivi et de la gestion des autorisations de dépense, la centralisation des compétences en matière d'exécution au niveau de la direction des Finances ;

C) La mise en place depuis 2001 d'un Plan de trésorerie comme instrument de régulation et de suivi des engagements de l'État ;

D) L'amélioration de la programmation des dépenses qui est désormais plus directement liée au cadrage macro-économique ;

F) L'adoption d'un Décret portant sur les Régies d'avances.

G) Le renforcement du contrôle des finances publiques avec le renforcement de la Chambre des comptes et de discipline budgétaire et la création d'une Inspection Générale d'État. Rattachée au Premier Ministre, l'inspection générale d'État dispose d'une compétence générale en matière de contrôle des deniers publics et d'une compétence spécifique qui lui permet d'effectuer, à tout moment et éventuellement de façon inopinée, toute opération de contrôle sur les recettes et les dépenses publiques. Elle complète ainsi le dispositif de contrôle des ressources publiques mis en place par le gouvernement dans le souci de rationaliser et de rendre transparente la gestion publique.

Source : Ministère des Finances de Djibouti (2016)

La prise en compte de la transparence et de la lisibilité, a emmené les autorités djiboutiennes, sous la conduite du FMI à renforcer les procédures et les réformes publiques. Les décrets suivants répondent ainsi au renforcement des procédures budgétaires publiques.

Régie : décret n°2001-0136/PR/MEFPP relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des régies d'avance et des régies de recettes de l'État

Comptabilité publique : décret n°2001-0012/PR/MEFPCP portant règlement général sur la comptabilité publique

Trésorier : décret n°2001-0096/PRE relatif au Plan de Trésorerie de l'État

L'engagement des dépenses doit être communiqué et doit se faire en fonction de la trésorerie. Ces dépenses ne doivent pas dépasser les plafonds et doivent correspondre à des meilleures ressources /emplois. Les services financiers doivent s'assurer également des engagements émis par les ordonnateurs conformément au plan de trésorerie et qui correspondent au rythme de consommation. Toutes ces mesures sont préconisées par le FMI car l'économie djiboutienne est très faible. Djibouti a une politique d'assainissement des finances publiques. Cet État doit maîtriser ses dépenses publiques et trouver d'autres sources de financement public.

3.4.3 La mise en place d'impôts indirects , les prémices de la fiscalité interne

Il y a la mise en place de l'impôt indirect (Taxe Intérieure de Consommation, TIC). La TIC est un droit de porte perçu surtout sur les marchandises qui franchissent la frontière du pays pour y être consommé. Sur le site de Ministère des Finances djiboutien (2016), on a une information précise de cet impôt indirect. « Le champ d'application : cette taxe est perçue sur toutes les marchandises importées et consommées dans la République de Djibouti et sur les tabacs et alcools réexportés par route ou par piste vers les pays limitrophes. Seule dérogation du régime général, la taxe perçue sur les tabacs et alcools réexportés par voie maritime ou aérienne qui est un régime spécial de réexportation du tabac et de l'alcool. Impôts directs : (foncier, patentes, ITS, impôts sur le bénéfice, etc.) ».

Djibouti a introduit la TVA depuis 2009. En introduisant la TVA, cette nouvelle mesure traduit la volonté du Gouvernement de moderniser le système fiscal djiboutien, elle répond en parti à la demande de COMESA dont l'objectif est d'adopter un tarif extérieur commun. Avec l'adoption de ce tarif, Djibouti veut être une plateforme d'échanges et de services pour la sous-région. C'est aussi une des demandes du FMI. Ce dernier encourage vivement l'adoption d'un nouveau système fiscal, des centres du paiement décentralisés, la réduction du seuil d'assujettissement de la TVA, l'élargissement de l'assiette fiscale, l'adoption d'un nouveau code de douane, et une meilleure collection des taxes. Djibouti dispose aussi d'une Free zone. Elle offre des incitations fiscales pour les échanges, les importations, le stockage et l'exportation des biens.

3.4.4 Une politique fiscale agressive dans la sous-région

Avec le marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe (COMESA - Commun Market of East and South Africa) qui regroupe un total de 19 pays souverains, la mise en place d'une politique d'assainissement passe avant tout par une politique fiscale agressive. La question de la fiscalité répond aussi au souci de la problématique budgétaire. Avec la libéralisation des échanges régionaux, le démantèlement de la barrière tarifaire, l'administration fiscale doit aussi repenser sa politique. Le décroissement des rentrées fiscales et le désarmement douanier s'accompagnent naturellement d'une hausse de la compensation de la fiscalité intérieure.

3.4.5 Une fiscalité pluriannuelle et Direction Par Objectifs (DPO)

La démarche prévisionnelle est toujours embryonnaire. L'administration djiboutienne tente d'intégrer ces nouveaux mécanismes demandés par les bailleurs de fonds et les partenaires du développement. La nouvelle politique de développement a pour base un cadre de moyen et de long terme. Les perspectives de développement sont étalées sur des périodes dépassant l'année budgétaire et fiscale. La fonction a complètement évolué. Le manager devient un stratège politique, il doit mettre en place une stratégie sur plus d'une année. Le service de l'impôt travaille avec ce nouveau concept et cette nouvelle vision étalée sur le long terme et qui sort du cadre habituel de court terme. L'analyse du cadre annuel devient réductrice et moins ambitieuse dans l'analyse économique. Rappelons que Djibouti s'est engagé contre la pauvreté. Face au tarissement des financements extérieurs, Djibouti a fait le pari budgétaire interne. Dans le cadre de la DSRP (DSRP, 2011), les projections macroéconomiques intègrent des recettes quantifiées sur le long terme. Dans une perspective pluriannuelle, les services opérationnels élargissent l'assiette fiscale, déniché des nouvelles activités et de nouvelles personnes imposables.

Nous rappelons que l'exécution budgétaire reste une exécution annuelle. Le principe de l'annualité budgétaire reste et toujours le cadre juridique des finances publiques bien que stratégiquement la pluri-annualité est pensée. Ainsi dans le cadre opérationnel, les impôts sont assis et recouverts pour une année fiscale précise. Les services fiscaux élaborent un plan d'actions annuel sur les bases de données de l'année passée et sur les anticipations. Le service fiscal à Djibouti est un service centralisé, avec la direction générale de l'impôt qui chapeaute toutes les décisions fiscales. Une fois les décisions prises par les services centraux de l'impôt,

les départements opérationnels sont assignés d'objectifs en matière d'élargissement de l'assiette fiscale, d'apurement des contentieux, dettes et d'un contrôle renforcé.

Pour atteindre pleinement ces objectifs, la direction de l'impôt essaie d'introduire timidement le modèle de la Direction Par Objectifs (DPO). Chaque responsable opérationnel reçoit des objectifs quantifiables et qualitatifs. Les objectifs quantitatifs sont des objectifs de recettes budgétaires à atteindre. Les objectifs qualitatifs reposent sur l'idée d'une très bonne exécution du service dans un temps imparti avec la notion d'efficience. Ce modèle propose d'assigner des objectifs précis et définis dans le temps aux structures opérationnelles. Une fois les objectifs mis en place, la direction fait un suivi périodique de ces objectifs. C'est un outil de gestion très puissant mais un modèle de gestion très stressant sur plan humain car chaque mois ou semestre, la direction doit rendre des comptes aux centres opérationnels.

3.5 Etude de la procédure budgétaire djiboutienne

Djibouti est une ancienne colonie française. Par son héritage colonial ainsi que par ses liens actuels étroits avec la France car le cadre juridique reste un cadre d'origine française. La gestion des finances publiques à Djibouti repose sur la Constitution de 1992. Cette dernière donne un rôle prédominant au Président de la République, qui est le chef de l'État et du gouvernement. Le Président est toujours à l'origine de l'initiative politique et législative. Il a le plein pouvoir sur la réglementation. Aussi sur le plan réglementaire, le Président peut déterminer par décret les droits à l'importation comme à l'exportation. Le Président est l'ordonnateur principal. Sur le plan fiscal, il peut fixer les taux et les recouvrements. Généralement, la source de notre texte constitutionnel est le prolongement de la réglementation et la passation du marché datant de 1968.

L'EPIP (Évaluation des politiques et des institutions du pays) et d'autres classements internationaux font ressortir des défis énormes. L'un des grands défis est la place de la gouvernance. Le pays pâtit d'une faible qualité en matière des services publics. En matière de gouvernance, selon l'EPIP, la note de Djibouti stagne au niveau de 3,50 depuis 2010. La gestion budgétaire, l'administration publique, la transparence, la responsabilité, la corruption sont des défis énormes à relever à Djibouti. La PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) a fait une étude en 2010, et relève la faiblesse de la préparation, de l'exécution et du contrôle budgétaire. La mise en place d'Institut National de l'Administration

publique (INAP en 2000) devait aussi répondre à la carence de la formation des fonctionnaires et la mise en place des séminaires de formation basé sur des outils de transparence et des performances budgétaire.

La formulation budgétaire est un élément cardinal et central pour atteindre l'objectif de la discipline budgétaire. Le processus de formulation est un cadre qui reflète les projections et les priorités des politiques économiques du gouvernement. Ces politiques prioritaires mise en place sont mises en œuvre à partir des allocations des ressources qui reflètent la stratégie politique et budgétaire du gouvernement. Donc le processus d'élaboration est un processus exigeant. Il est très technique mais aussi, il s'accompagne à l'amont d'une collecte massive d'information pour instruction du processus budgétaire. Sur le plan technique, cela nécessite la rédaction des documents requis. Sur le plan humain, cela demande des négociations complexes car les décideurs politiques et économiques veulent aussi s'informer sur les grandes manœuvres économiques des gouvernants. A Djibouti, le gouvernement continue à se débattre avec un sous financement chronique des demandes en matière de dépenses. Le déficit budgétaire se creuse et continue, cela se traduit par des déficits croissants des comptes courants et une accumulation des arriérées des paiements intérieurs. Djibouti se trouve aussi en forte dépendance vis à vis des disponibilités de source de financement extérieur. Mais pour arriver à réaliser une meilleure marge budgétaire, Djibouti doit se tourner vers une discipline budgétaire en misant plutôt sur la formulation du budget.

3.5.1 Présentation descriptive du Ministère des Finances

La gestion publique doit être une gestion de plus en plus orientée vers le résultat. C'est un recentrage stratégique du Ministère des Finances publiques. Le Ministère du Budget est un corps central dans la mise en place du dispositif de la bonne gouvernance financière. L'ensemble de la politique publique est mis en œuvre par le ministre du Budget depuis sa création par le Président de la République par un décret de 15 janvier 2013. La configuration actuelle des Ministères des finances est définie par un organigramme présent sur le site du Ministère. Elle énumère les missions de chaque composante. « Pour l'accomplissement de ses missions, le Ministère des Finances et de l'Economie à sous son autorité » (Ministère des Finances djiboutien, 2016):

- un Cabinet,
- un Secrétariat Général,
- une Inspection Générale des Finances,
- une Direction des Finances,
- une Direction de Contrôle Budgétaire,
- une Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique,
- une Direction des Recettes et des Domaines,
- une Direction de l'Économie,
- une Direction de la Statistique.

Ainsi « Le Ministère de l'Économie, des Finances est chargé de la mise en œuvre et de la coordination de la politique économique et financière, de la gestion du patrimoine, des ressources et de dette de l'État du contrôle financier des établissements monétaires et du crédit. Il prépare et met en œuvre la politique budgétaire et fiscale du gouvernement. A ce titre, il veille conjointement avec le Ministère délégué au budget, à la répression des fraudes et au respect de la discipline budgétaire ».

La finance publique est au centre des grandes préoccupations macroéconomiques des États. La raison se trouve dans le fait que la finance publique est financée sur le principe des deniers publics et par conséquent une plus grande attention doit être portée dans ce domaine. La gestion de deniers publics se trouve ainsi au centre des préoccupations. Pour faire face à des demandes croissantes et nouvelles, une meilleure maîtrise des circuits est nécessaire complétée avec une information accessible et lisible par tous et pour tous.

La nature de contrôle du budget de l'État djiboutien est une procédure complexe, aléatoire et non scientifique. La question de la procédure budgétaire à Djibouti est étroitement liée à la gestion politique de budget de l'État. L'affectation et l'organisation repose sur des considérations politique et non économique. Les procédures budgétaires sont aussi la résultante des pressions internes mais aussi de la demande extérieure. La procédure parlementaire djiboutienne nous fait découvrir un univers aux compétences très limitées, une exécution des votes automatiques. Le gouvernement initie et ordonne le vote politique pour en demander l'exécution plein et entière. La présence du gouvernement dans les procédures budgétaires et exécutif déforme profondément la bonne exécution du budget de la République. Avec 200 agents répartis dans 7 sous-directions, le Ministère du Budget joue un rôle majeur dans la conception et l'exécution du budget de Djibouti.

3.5.2 Méthodologie de l'étude de la procédure

Nous avons mené des entretiens de type semi-directif à Djibouti (Annexe 1) de janvier 2016 à juin 2016. L'entretien était physique et direct et anonyme. Nous avons questionné un responsable du Parlement, et deux responsables du Ministère du Budget. Ils veulent tous rester anonyme car ils estiment que le sujet abordé est politique et sensible. Les questionnaires portent sur la formulation, l'adoption, l'exécution et la comptabilité et audit du processus budgétaire.

Mon objectif est de faire une analyse comparative, c'est pourquoi, on s'est intéressé à l'étude de l'initiative Africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI). Avec le soutien de la Banque Africaine de développement, le CABRI a commandé à la London School of Economics une étude sur les pratiques et les procédures budgétaire en Afrique en 2008. Le CABRI est un réseau panafricain qui a pour ambition des partager les expériences budgétaires en Afrique. Le CABRI se classe résolument dans un objectif et a pour ambition de contribuer à l'efficacité de la gestion des finances publiques en Afrique. Donc, cette étude fut menée dans 24 pays Africains subsahariens¹⁵ et en y rajoutant le Maroc et la Tunisie.

Afin d'étudier les procédures budgétaires à Djibouti, il était important de situer cet État par rapport à d'autres États qui lui sont semblables. C'est pourquoi, il était nécessaire d'analyser les résultats de cette enquête car c'est la première fois, pour ce continent, qu'une quantité d'informations aussi importante, standardisée, disponible et gratuite est à la disposition de tous (universitaires, praticiens des États, assemblées, organisations, citoyens...). Ces données regroupées, nous permettent de faire des analyses comparatives et nous permettent de situer les pratiques actuelles en matière d'élaboration budgétaire. On a ici une disponibilité des informations comparatives. Le processus de l'enquête est conçu par la London School of Economics. J'ai repris entièrement les mêmes questions pour faire des comparaisons.

Mon objectif ici est d'intégrer le résultat de mon enquête djiboutienne et de mener une réflexion comparative. J'ai mené la réflexion en quatre points. D'abord faire une analyse

¹⁵ Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Congo (Brazzaville), l'Éthiopie, le Ghana, la Guinée Conakry, le Kenya, le Lesotho, le Libéria, Madagascar, le Malawi, le Mali, Maurice, le Maroc, le Mozambique, la Namibie, le Nigeria, le Rwanda, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Tunisie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe

concernant le calendrier du processus budgétaire, j'ai ensuite repris les éléments de la formation et concertation législative. La phase d'exécution du budget et son évaluation sont aussi deux temps forts du cycle budgétaire.

3.5.3 Le calendrier du processus budgétaire

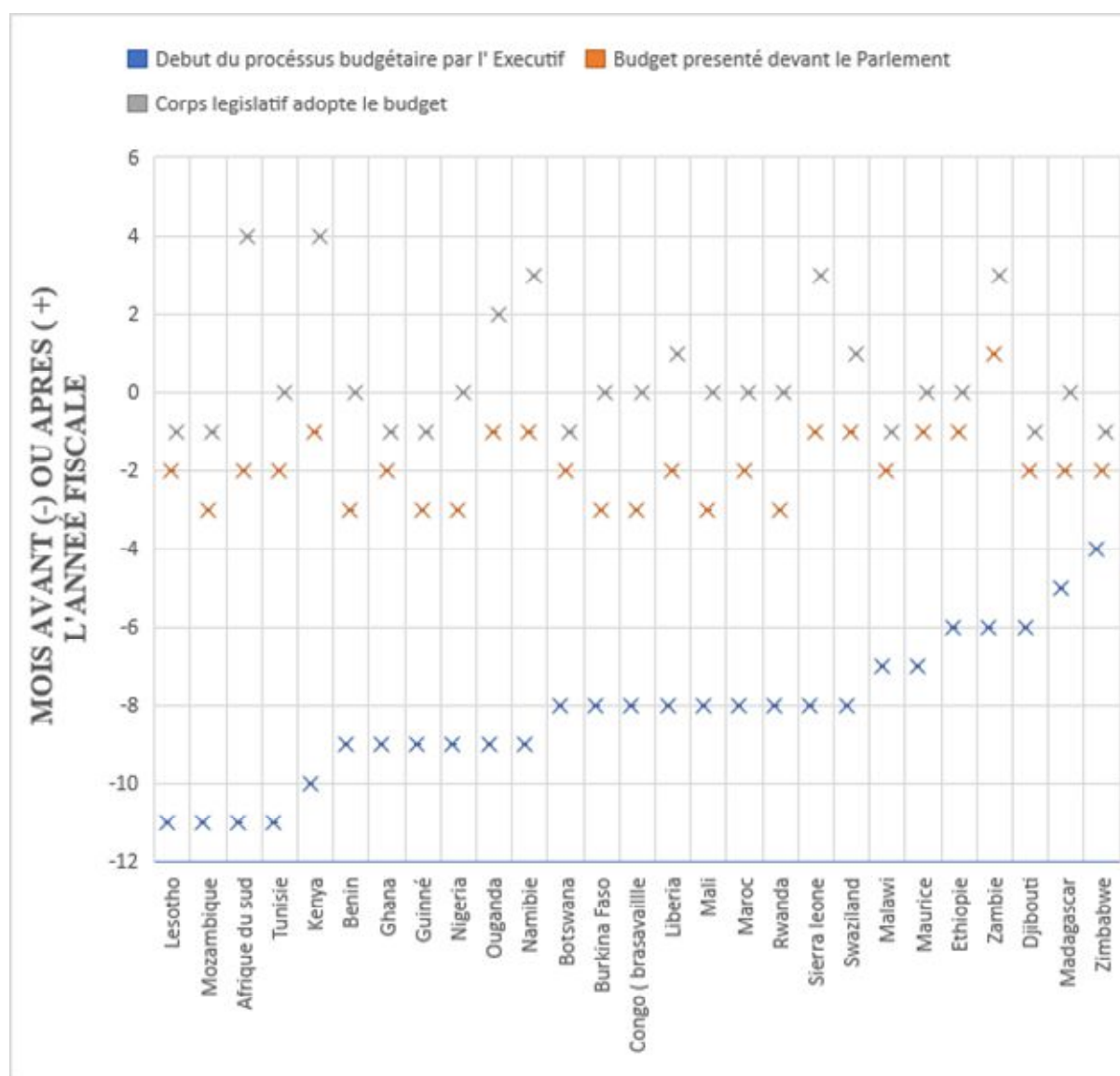
Le calendrier budgétaire est la séquence qui s'écoule entre le début du processus budgétaire et l'audit ainsi que l'évaluation. Ce processus se compose généralement de quatre étapes majeures à savoir la préparation par l'exécutif du budget, l'adoption parlementaire, la phase d'exécution et la dernière étape consiste à faire l'évaluation et l'audit. Cette phase reflète la spécificité de chaque pays. Chaque pays agit en fonction de ses héritages, de son administration, en fonction de l'équilibre des pouvoirs et de ses contextes macroéconomiques. Quel est le temps du processus budgétaire ? Plus une économie est stable, plus il est plus facile de prévoir. L'incertitude économique pèse sur le processus et crée de l'instabilité budgétaire car les budgets sont fonction des recettes. Si le processus est fluctuant, il est très difficile de prévoir le budget. Dans ce cas le budget est fait continuellement. Si le budget prend aussi en compte une part importante de l'aide, cela crée aussi une grande incertitude. C'est le cas de Djibouti car l'aide internationale contribue pour une part importante dans le budget.

Quelle norme du délai budgétaire ? Le code budgétaire du FMI sur la question de bonne pratique de la transparence fiscale estime qu'un délai suffisant doit être accordé pour que le législateur examine le budget (FMI, 2007). Le délai d'étude du budget par le Parlement n'est pas une norme définit. Mais plus généralement, et suivant la recommandation de l'OCDE, le Parlement doit au moins disposer de trois mois avant le commencement de l'année fiscale pour étudier le budget. Une fois la phase de préparation accomplie, le budget aura deux temps fort dans le processus parlementaire. Le moment de sa présentation au Parlement et le moment de son adoption. C'est trois temps, le temps de préparation le temps de présentation et le temps de son adoption sont profondément révélateur du processus budgétaire et surtout du processus parlementaire du budget.

La présentation du budget devant le Parlement diffère d'un pays à un autre. La figure n°15 (le calendrier du processus budgétaire en Afrique) représente un tracé de points représentant les trois étapes à savoir la phase de préparation par l'exécutif, puis la phase de présentation devant du parlement en enfin la phase de l'exécution budgétaire. Nous avons repris

entièrement la figure présente dans la « Pratiques et procédures budgétaires en Afrique de 2008 » (Banque Africaine de développement, 2008) et nous y avons intégré Djibouti grâce à notre enquête du terrain pour mener une étude comparative avec ses homologues africains, en ce qui concerne le calendrier du processus budgétaire. Pour ajouter Djibouti, dans cette étude, en ce qui concerne cette question du calendrier budgétaire, c'est la réponse à la question Q25 (cf annexe 1) qui nous a aidé.

Figure 15: Le calendrier du processus budgétaire en Afrique



Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

On remarque que 4 pays (Lesotho, Mozambique, Afrique du Sud, Tunisie) commencent onze mois avant l'année fiscale, alors que d'autres pays à neuf mois (Bénin, Ghana, Nigeria,

Ouganda, Namibie). Les pays suivants (Botswana, Burkina Faso, Congo-Brazzaville, Liberia, Mali, Maroc, Rwanda, Sierra Leone, Swaziland) présentent leurs budgets avant huit mois. Notre voisin éthiopien est à six mois, le Madagascar est à 5 mois. Le Zimbabwe est à 4 mois. Nous remarquons que Djibouti se situe au même niveau que le Zimbabwe, un pays qui n'est pas connu comme un modèle de développement économique en Afrique. En effet, le calendrier du budget djiboutien est relativement très strict et ne laisse que peu de temps pour entreprendre la recherche et l'analyse. Le Ministère des Finances commence sa consultation technique dès le mois juin-juillet de l'année N-1.

Dans le pays à démocratie parlementaire (France, Belgique États-Unis, Grande Bretagne, etc.), le temps budgétaire est très sensible. Le gouvernement doit négocier avec les autres partis politiques pour faire adopter le budget au Parlement. Il prend donc des dispositions d'ordre tactique pour avoir la majorité et une négociation s'installe. La coordination entre les différentes composantes du Parlement joue un rôle très déterminant pour l'aboutissement du projet. Plus généralement à Djibouti, le comité valide systématiquement les grandes orientations budgétaires du gouvernement car le système politique fait que le Parlement est composé exclusivement du pouvoir ou de sa coalition même si une dose proportionnelle fût introduite lors des élections législatives de 2013.

Le calendrier budgétaire s'étale sur une période de six mois car le début de la consultation est le mois de Juin. Il est très rare qu'elle soit correctement suivie et appliquée. Sur le plan économique, les hypothèses de travail restent floues. Les hypothèses économiques utilisées dans le budget sont ambiguës. Le budget du départ est toujours le budget de N-1, qui se réfère au plan économique et budgétaire à moyen terme. Pour information, le Ministre de Finances ne fait pas appel à des panels ou des instituts indépendants. Ni la chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire, et ni la Banque Centrale de Djibouti ou ni même les instituts de recherche nationaux ou internationaux ne sont sollicités pour valider les hypothèses.

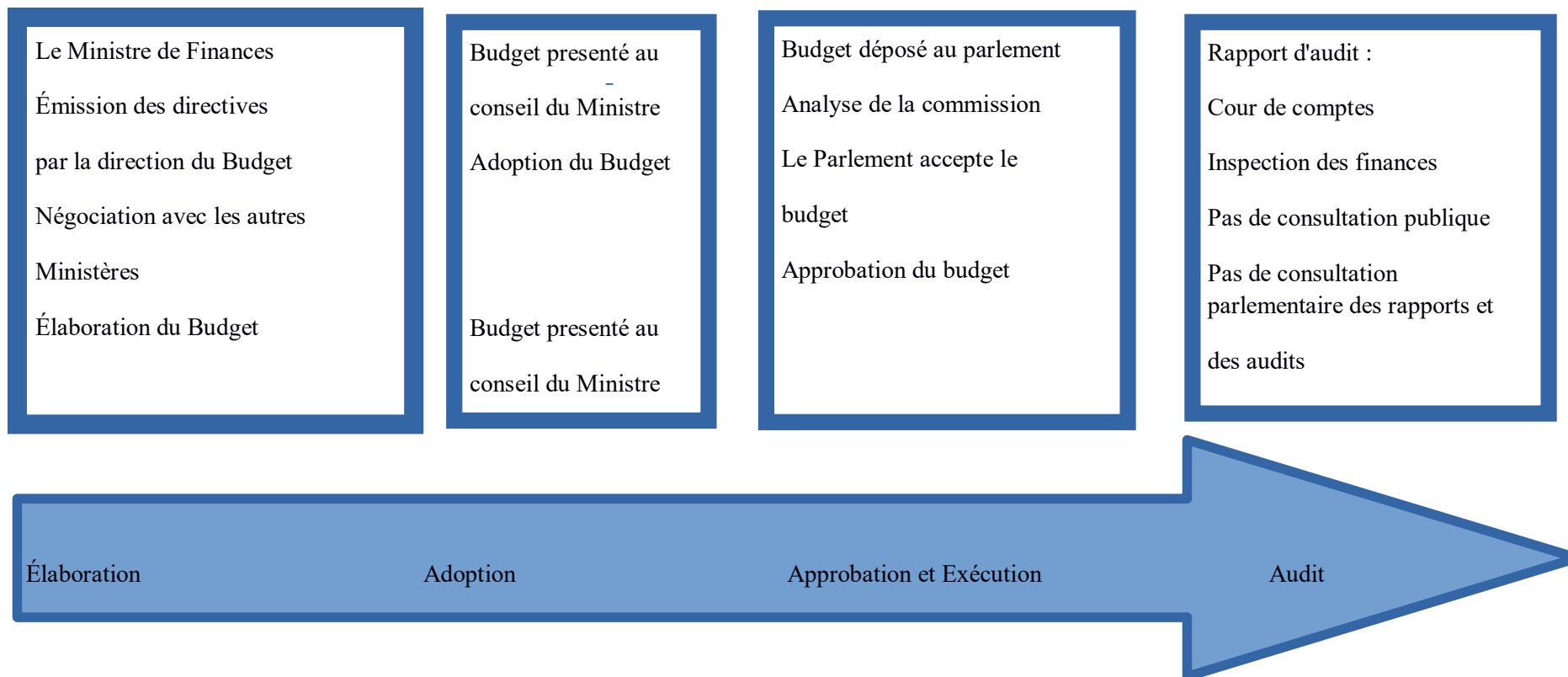
La figure n ° 15 (le calendrier du processus budgétaire en Afrique) permet d'illustrer le cheminement du processus budgétaire à Djibouti et ses principales étapes. En ce qui concerne les principales étapes de la procédure budgétaire, à l'exception de plusieurs dispositions inscrites dans la constitution, très peu d'aspects sont réellement réglés par la loi. A Djibouti, il n'existe pas de loi organique comme la LOLF en France. Bien que la Commission des

Finances du Parlement approuve le contenu du budget, les principes directeurs émanent directement du Ministère du Budget. La procédure budgétaire commence au mois de mai quand le Ministère des Finances présente au comité économique du Ministère de Budget, les priorités stratégiques. La note qui est généralement courte (trois ou quatre pages au plus), donne une estimation des dépenses ministérielles correspondant à la réalisation des objectifs stratégiques définitifs par le gouvernement. La note reprend des éléments sensibles de la question budgétaire. C'est une orientation et une indication du gouvernement dans la politique de l'orientation stratégique. Cet échange entre le Ministère des Finances et les autres Ministères à une date limite (fin août), il dure presque trois mois en théorie. Le Ministère des Finances envoie une circulaire. Il sollicite la soumission des Ministères et de chef d'administration de leurs demandes d'affectations pour l'exercice budgétaire de l'année à venir, l'exercice N+1. Cette circulaire est accompagnée par les tableaux indiquant les affectations du service courant, et les grandes rubriques qui relatent des nouvelles dépenses. Une session de planification budgétaire commence au mois d'Août, surtout au mois de septembre pour discuter des demandes d'affectations de chaque département individuellement. Le projet de loi, avec incorporation des dernières données disponibles est finalisé. Le projet de loi finalisé est proposé généralement au mois d'octobre au Conseil des Ministres pour adoption. Le processus suit son chemin, et ce projet est ensuite soumis au législateur, au mois du novembre, pour approbation. Le projet de loi doit être adopté avant la session parlementaire. Ensuite le projet est toujours voté par le parlement, mais au cas où il ne le ferait pas, juridiquement, le Président peut approuver des douzièmes provisionnels, sans aucune limite temporelle.

L'administration djiboutienne est une administration très lente et désordonnée, c'est pourquoi même si le lancement se fait très tôt, Les échanges ne sont pas si intenses dans les sens où le budget est un budget de répétition et non de concertation. Le processus du budget est très rarement respecté et donc réduit à des formes simples. Le circulaire budgétaire qui marque le début du processus de préparation budgétaire, ne contient ni instructions claires, ni des directives réelles. C'est pourquoi, faute d'éléments suffisants, certains Ministères ne répondent même pas car ils estiment que leur réponse est marginale, secondaire et que les affectations seront simplement renouvelées. Le manque de flexibilité d'allocation des ressources, l'absence des choix budgétaires, la rigidité des services du Ministère des Finances créé un désintérêt manifeste pour les préparations du processus budgétaires. Dans certains cas, certains Ministères ne participent même pas à la session de planification budgétaire. Celle-ci se fait souvent en l'absence même des Ministères concernés, c'est pourquoi on est souvent

confronté à Djibouti à des anomalies budgétaires que l'on découvre lors de l'exécution du budget. La gestion du budget est devenue un exercice de routine, s'il y a un ajustement, c'est à la marge avec une faible augmentation. C'est un processus de reconduction automatique. C'est un processus de confirmation. Prenons un exemple très précis. Un nouveau Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (2013), fût créé et même cinq années après sa création, il n'a pas de colonne budgétaire. Cela démontre que nous sommes dans le continuum administratif et non dans le processus de l'innovation budgétaire. La présentation du budget au Parlement se fait à Djibouti généralement au mois de Septembre, c'est à dire de quatre à trois mois avant l'année fiscale. Donc deux informations principales à tirer de cette étude pour nous. D'abord Djibouti se classe parmi le dernier dans le processus de présentation du budget au Parlement. Donc le Parlement djiboutien a un délai très court avant l'année fiscale pour étudier complètement le budget. Cela démontre que le Parlement djiboutien a un rôle relativement faible, un rôle marginal dans le processus budgétaire.

Figure 16: Les différentes étapes du processus budgétaire annuel



Source : Dabale, 2017

3.6 L ' élaboration du budget

Cette étape de lancement est le début de l'examen budgétaire au Parlement. Elle demande la prise en compte des éléments macroéconomiques, et d'inclure les directives et les intentions. Chaque Ministère prépare son budget en fonction de leur plan stratégique en intégrant des directives du Ministère du Budget. La problématique, à ce niveau est qu'il y a une concurrence en matière d'appropriation des ressources entre les différents Ministères. Les ressources deviennent de plus en plus rares, et chaque Ministère doit justifier techniquement la dotation demandée. Le Ministère du Budget doit faire des grands arbitrages en matière d'allocation des ressources. In fine, c'est le Président de la République, qui intervient pour prendre une décision finale, en fonction des priorités nationales.

3.6.1 Le mandat légal du budget national

C'est dans un cadre de droit et d'économie bien précis que le Ministère du Budget finalise les dotations budgétaires de chaque Ministère. Les documents issus de la concertation sont finalisés et présentés au Conseil des Ministres pour adoption. Ensuite, il est représenté à l'Assemblée Nationale pour approbation. Ce document finalisé reprend les objectifs gouvernementaux, les priorités du budget, les politiques fiscales et les hypothèses macroéconomiques (Présidence de Djibouti, 2016).

Chaque pays tire sa légitimité budgétaire du cadre juridique mis en place : Le Bénin, tire son autorité de sa Constitution de 1990, de sa Loi organique de 1986 ainsi que de l'Ordonnance de 1966. Le Ghana, quant à lui, son autorité provient, principalement de ses documents juridiques (la Constitution de 1992, loi sur l'administration financière de 2003 et les règlements de l'Administration financière de 2004). Enfin, pour le Kenya, son autorité vient de son mandat (la constitution financière de 2001, loi de gestion financière du gouvernement 2004 et loi sur la gestion budgétaire, 2009). Toujours dans le même registre, le Sénégal, aussi a une base juridique solide (Constitution et loi organique de 2007). J'ai pris ces quelques exemples, de pays africains, car leur économie est à peu près semblable à celle de Djibouti. Le processus budgétaire repose avant tout quel que soit le pays sur un cadre légal, un cadre juridique puissant encadrant la finance publique. L'absence de cadre juridique peut avoir des conséquences néfastes. L'absence d'un cadre clair et stable peut avoir des incidences sur les documents fournis par le gouvernement. Elle peut encourager la corruption

et la malfaçon. Elle peut impacter potentiellement le processus d'investissement et pénaliser les citoyens

A Djibouti, le processus budgétaire est régi par un ensemble de textes. Le gouvernement est obligé de suivre ce cadre pour élaborer et exécuter les budgets nationaux. Le budget de l'État est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges de l'État. Il est défini sur le plan juridique par la loi N°107/AN/00/4eme L. Cette loi définit les conditions d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget de l'État. La formalisation budgétaire est encadrée par le décret N°2012-244/PR/MEFIP portant sur l'adoption et sur l'application de la nouvelle nomenclature budgétaire de l'État. Sur le plan juridique, il y a trois lois de finances.

LFI (Loi de Finance Initiale) : loi prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Promulgation par le Président de la République avant le 31/12/N-1

LFR (Loi de Finance Rectificative) : modifications de la loi de finance initiale. Elle a pour but de corriger à la hausse ou à la baisse les dépenses et recettes prévues en loi de finances initiale. Promulgation par le Président de la République avant le 31/12/N

LR (Loi de Règlement) : c'est une loi qui arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État. C'est ici qu'on constate aussi le résultat financier. Promulgation par le Président de la République avant le 31/12/N+1.

Deux informations principales sont à tirer de cette partie. Tout d'abord, nous constatons que le cadre juridique pour le processus budgétaire est très faible. Il n'y a pas vraiment ni de loi, ni de règlement financier. L'acte de loi énoncé ne porte pas exclusivement sur la budgétisation et ne contient compte pas de dispositions spécifiques. Nous constatons qu'il n'existe pas de loi organique qui peuvent faire office de référence en matière du processus budgétaire. Cette faiblesse juridique déstabilise l'institution et la fonction de la procédure budgétaire. L'avènement du décret, complète la loi. Elle démontre un caractère autoritaire de l'exécutif. Car un décret est une injonction et il relève du pouvoir présidentiel. Le décret renforce le pouvoir exécutif, il démontre la faiblesse de institution parlementaire donc la faiblesse ou l'inexistence du pouvoir de formation et d'échange parlementaire sur une politique publique. La neutralisation du pouvoir législatif démontre la faiblesse de nos institutions publiques et la passivité du pouvoir politique. Dans son intervention, S.Mibrahtu

(2016) , énonce deux principes comptables qui guident le budget national de Djibouti à savoir :

principe d'équilibre : Recettes = Dépenses (pas de déficit en prévision)

principe d'indépendance des exercices = les titres ouverts au titre d'un budget ne sont valables que pour un exercice et ne sont pas cumulables

Le Ministre du Budget envoie une circulaire budgétaire vers le mois d'avril. La circulaire budgétaire est un document qui informe sur les réorientations budgétaires en portant une analyse particulière au déficit continu de l'État et restriction budgétaire qui en découle. La circulaire contient un ensemble des règles portant sur le processus budgétaire et les hypothèses macroéconomiques du travail. Ce document est aussi un document de politique générale du gouvernement qui rappelle les plafonds budgétaires et les priorités du gouvernement. La responsabilité du budget national est du ressort du Ministère des Finances. C'est le décret (décret N°2012-244/PR/MEFIP) qui en fixe les rôles, la responsabilité des acteurs et les différentes étapes de l'élaboration budgétaire.

3.6.2 Une élaboration descendante du budget

L'élaboration du budget peut être « ascendante » ou « descendante ». Le budget peut être descendant (hiérarchique). Dans ce type d'élaboration descendante, les études ont montré qu'elles permettent de lutter contre les déficits publics. L'approche hiérarchique impose des contraintes rigoureuses. Elle a pour objectif de concentrer l'autorité des décisions au Ministre du Budget. Donc l'avantage majeur de cette procédure, sur le plan théorique est de faire une discipline fiscale. Mais à ce niveau, rien ne nous indique l'efficacité, ni l'efficience des dotations ministérielles. Si par contre le budget est ascendant (ou collégial) alors l'autorité de décision comme son nom l'indique est collégiale. Les dispositions et les pouvoirs juridiques du Ministère du Budget permettent de lutter contre ces dérives financières.

Comme l'illustre le tableau 25, la question 26 de notre étude comparative répond en profondeur à cette problématique de l'élaboration budgétaire. On se demande qui a la légitimité pour régler un différend budgétaire entre les Ministères dépensiers et le Ministère du Budget. Faut-il qu'une personne, ou autorité centrale puissent prendre la décision ? Ou faut-il une décision collégiale ? Le mécanisme de la gestion budgétaire en interne se pose de

nouveau ? A Djibouti, le Ministère du Budget a autorité pour régler le problème et statuer rapidement dans les cas de divergences entre les Ministères dépensiers et les autorités du Ministère du Budget.

Tableau 25 : La résolution des différends lors de la préparation du processus l'élaboration du budget

Q26 : En pratique , lors de la préparation du processus d'élaboration du budget , comment les différents entres les ministres dépensiers et l'autorité budgétaire centrale sont-ils résolus, autrement dit , les différents non résolus au niveau des fonctionnaires ?	Pays
Le différent est résolu par le Ministre des finances	Djibouti , Bénin, Burkina Faso, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice , Maroc, Ouganda, Sierra Leone, Tunisie , Zimbabwe
Le différent est résolu par le Premier Ministre	Mali
Le différent est résolu par le Président	Congo(Brazzaville)
Le différent est résolu par le Cabinet	Afrique du Sud, Botswana, Ethiopie, Ghana, Mozambique, Namibi, Rwanda, Swaziland, Zambie
Le différent est envoyé à une commion ministerielle	Liberai , Nigeria

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

3.6.3 La présentation et l'analyse du budget national

L'analyse de la structure du budget national nous permet de faire 3 constats principaux.

Constat n°1 : le budget des salaires (salarial)

A Djibouti, l'enveloppe budgétaire est classique. La loi des finances comprend essentiellement une note de couverture, un état explicatif, le corps de la loi, les éléments des discussions sur les recettes et les dépenses envisagées. Les annexes incluent l'engagement des crédits extrabudgétaires et la budgétisation des dépenses des personnelles. Aujourd'hui, une part élevée des dépenses de l'État, c'est dire plus 52 % des dépenses courantes totales sont des

dépenses salariales. Cette dernière se caractérise par son invariabilité et son inertie. Les dépenses salariales ne sont pas facilement modifiables sur le plan juridique car elles sont couvertes par des engagements. C'est un poste budgétaire toujours à la hausse. Mais aussi la masse salariale a un rôle politique, elle sert de variable pour neutraliser un éventuellement mécontentement et soulèvement populaire. La création des postes budgétaires répond généralement à une demande politique plus qu'à une nécessité de services. Les budgets sectoriels sont fonction des intrants. Les rubriques budgétaires c'est à dire la part budgétaire fonction du matériel des fournitures sont des éléments qui servent d'ajustements financiers. Cette parité des rubriques est marginale dans la définition du budget et leurs éventuels impacts sectoriels ne sont pas mesuré.

Constat n°2 : la stratégie du budget marginal du Ministère du Budget

C'est un budget qui se fait à la marge, qui ne se projette pas dans l'avenir mais se base sur le passé. C'est un budget de statu quo, qui varie peu d'une année sur l'autre. Le budget n'est pas fait pour améliorer l'efficacité ou la qualité du service public. La question du redéploiement des ressources ou l'identification de nouvelles opportunités de développement n'est pas posée. On prend le budget de l'année N, combiné avec un pourcentage de l'inflation, on en estime le budget de N+1. Ainsi l'opportunisme budgétaire n'est plus fonction des stratégies mais de l'inflation subie. La stratégie a un caractère futuriste alors que l'inflation a un caractère passéiste. Donc, la détermination du budget du Ministère du Budget pose un caractère problématique. C'est aussi une gestion qui repose uniquement sur le Ministère du Budget, les contributions des autres Ministères sont minimales. Comment le Ministère du Budget peut-il à lui définir les besoins et les attentes de tous les autres Ministères publics ?

Constat n°3 : la classification fonctionnelle du budget national

Sur le plan technique, avec la recommandation du FMI, c'est la classification GFS (Government Finance Statistics) qui a été mise en place. Cette classification économique et fonctionnelle est un élément d'amélioration dans la présentation du budget mais elle ne répond pas à la problématique d'allocation des ressources car elle est trop agrégée, bien que nous ayons noté une nette amélioration en termes de dépenses. Les dépenses sont présentées par chapitre (investissement, personnel, matériel). Chaque chapitre à une composition fonctionnelle des dépenses en fonction des Ministères et chaque Ministère est subdivisé en

directions ou unités. Dans ce modèle de présentation, le budget ainsi présenté est illisible et personne n'est en mesure d'identifier les politiques publiques et les allocations des ressources par secteur. Ce modèle ne permet pas de responsabiliser et de mesurer les résultats. En effet, on ne peut lier une ressource à un résultat, on ne peut évaluer l'impact budgétaire d'une allocation de ressources, on se trouve toujours avec ce système dans la myopie des objectifs politiques. La classification fonctionnelle ne peut mesurer l'efficacité et neutraliser le suivi des dépenses du gouvernement, qui décrédibilise l'action gouvernementale et créer un sentiment de méfiance avec les bailleurs des fonds.

La responsabilisation des Ministères concernés et la présentation des programmations conformément à la demande des Ministères sectoriels, peuvent être des éléments catalyseurs. Elle peut créer des éléments de synergie, d'échanges et des interactions explicites. La classification administrative, c'est à dire une budgétisation actuelle par les Ministères ne doit pas être un point d'ancrage budgétaire.

Le contenu du budget peut être amélioré si on définit mieux les objectifs de la politique, les programmes et les ressources mobilisés pour les programmes ou les sous programmes, les techniques de ciblage du programme annuel et la mise en place des indicateurs de suivi. La budgétisation axée sur la performance, avec un horizon à moyen terme est un élément qui permettrait une meilleure optimisation de budget.

La classification budgétaire actuelle, c'est à dire la classification économique qui repose sur les modèles de chapitres par Ministère, ne permet pas d'identifier les ressources mobilisées et les services rendus, elle est vouée à l'échec. C'est pourquoi, l'une des hypothèses à étudier, serait la mise en place de la LOLF. Elle permettrait de nous donner les premiers éléments de réponse à notre problématique budgétaire à Djibouti.

3.6.4 Le plafond ministériel et la révision stratégique

Il existe des limites de plafonds à la demande préliminaire des Ministères. Cette limite est bien présente et se fait au cours de la préparation budgétaire pour ne pas dépasser les cadres et les limites de cette somme. La question Q23 de l'étude de (Pratiques et Procédure budgétaire en Afrique 2008) ainsi que notre récolte de données sur Djibouti nous permettent d'analyser les limites et plafonds en ce qui concerne les demandes préliminaires de dépenses ministérielles.

Tableau 26 : Limites et plafonds sur les demandes préliminaires des dépenses ministérielles

Q23 : L'Autorité budgétaire centrale impose- t-elle des limites (Plafonds) à la demande préliminaire de dépenses ministérielles ?	Pays
Non, il n'existe pas de telles limites	Afrique du Sud, Zimbabwe
Non, il n'y a que des limites à titre suggestif/indicatif	Djibouti , Congo(Brazzaville), Botswana , Ethiopie , Swaziland, Tunisie
Oui, mais uniquement pour certains types de dépenses (les salaires par ex.) au niveau du chapitre budgétaire	Bénin , Liberia , Ouganda
Oui, mais uniquement pour certains types de dépenses (les salaires par ex.) au niveau des lignes budgétaires	Aucun
Oui, pour tous les types de dépenses au niveau du chapitre budgétaire	Guinée, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, mali , Maurice , Maroc , Mozambique, Namibie, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Zambie

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

La détermination et l'utilisation des ressources est un outil qui sert de mécanisme d'allocation de la ressource entre différentes priorités de politique publique. Le budget est un outil de gestion économique et financière. C'est un élément majeur qui peut inciter à la stabilité économique et créer la croissance. C'est un processus qui commence par la formulation de priorités par l'exécutif, s'en suit l'adoption en Conseil des Ministres, et enfin, il y a la demande d'approbation du Parlement. Dans le système Djibouti, la mise en œuvre demande l'implication du Ministère du Budget comme ministre de coordination.

On constate qu'à Djibouti la limite des dépenses ministérielles se fait à titre indicatif. Donc cela démontre qu'il n'a pas d'éclatement des dépenses en chapitres. On ne peut identifier la réalité et les types des dépenses effectuées. Cela démontre aussi, la faiblesse de l'exécution des dépenses, du suivi du budget. Djibouti fait partie d'un peloton (Congo, Botswana, Ethiopie, Swaziland Tunisie) peu connu pour leurs sérieux budgétaire.

Le problème principal de ces limites repose sur le fait que les institutions situent ce niveau comme un point d'accroche. C'est une dépense à atteindre, sinon les allocations pour les années à venir vont diminuer. Donc la stratégie consiste à demander plus que le point

d'accroche, quitte à négocier et faire semblant de négocier à la perte. Cette négociation à la marge affaiblit la vision économique, elle devient une analyse comptable et chiffrée.

3.6.5 Les recommandations du CDMT, l'intégration et la prévision macroéconomique

Sur le plan technique, la préparation du budget est un exercice économique, cyclique et répétitif. Elle reprend des études économiques et utilise des agrégats macroéconomiques (PIB, le taux d'imposition, Recettes...). Le cadre de la préparation budgétaire est très important. Actuellement, Djibouti ne fait pas de budget pluriannuel mais tend vers une politique du CDMT, c'est ce qu'affirme Mibrahtu dans un article de la Nation du 13 février 2017. Dans la vision 2035 et surtout dans le document de planification SCAPE ressort une série d'objectifs à atteindre pour chaque Ministère. C'est une sorte de recommandation stratégique et d'orientation dans laquelle un Ministère doit s'orienter. La modernisation de l'administration publique, le renouvellement d'outils des finance publiques et l'intégration de mesures de performance sont des nouveaux éléments de ce nouvelle vision stratégique de 2035. Sur le plan technique, la performance est mesurée à travers la gestion axée sur le résultat (GAR) en matière de transparence. Concernant le Ministère du Budget, c'est la question de la bonne gouvernance financière qui est mise en valeur à travers l'intégration prochaine d'une analyse stratégique basée sur le CDMT, la recherche de performance et de transparence de l'outil budgétaire. CDMT sert la planification budgétaire pluriannuelle. La mise en place de CDMT globale, puis sectoriel se ferait dans un souci d'efficacité, d'une stratégie sectorielle et de programmation budgétaire.

Chaque année le Ministère du Budget fait un budget. C'est un travail annuel et cyclique. Donc la question du temps budgétaire se pose. Quel est le temps économique optimal pour la gestion budgétaire ? L'étude de la question temporelle se pose car, les implications économiques et politiques sont fonction du temps budgétaire. L'impact d'une décision budgétaire se situe au-delà de l'année fiscale alors que le budget est voté pour une année. La mise en place d'un cadre de CDMT permet, par principe, d'améliorer les budgets d'investissements, de visualiser le budget de fonctionnement et de participer incontestablement à la transparence fiscale.

Le CDMT est une approche encouragée par le FMI et la Banque mondiale. Elle fait référence en matière de bonnes pratiques. Elle permet d'atteindre des objectifs stratégiques de développement que l'on ne peut concevoir avec des budgets annuels. Comment dans ce

nouveau mécanisme évaluer les recettes, les dépenses, les projections et les prévisions ne sont-elles pas plus compliquées que dans le cas d'une année ? Comment élaborer un budget d'investissement ? Comment élaborer un budget de fonctionnement ? Comment mesurer la probabilité d'une future aide, qui rentre pleinement dans le budget de la nation ?

L'intégration du CDMT pose des nouveaux défis pour ces pays. Donc le Ministère du Budget doit renouveler sa capacité organisationnelle, introduire de nouveaux instruments de prévisions macroéconomiques. Sur le plan national, on a déjà des structures très faibles en matière de prévisions et d'expertises locales. À cela s'ajoute la problématique du flou entourant l'aide internationale, qui rentre pour une partie non négligeable dans le budget national. Il faut ne pas s'écarter des traditions juridiques, des habitudes administratives et locales. Djibouti est connu pour la passivité de ses institutions administratives et pour des institutions juridiques incompetentes et inoperantes. Tous ces éléments à la fois techniques et sociaux doivent être pleinement intégrés. On ne change pas une société par décret disait Crozier. On peut penser une méthode sur un jour, mais on ne peut se permettre d'effacer, d'éliminer, d'oublier, d'écarter des comportements de gestion, appris, hérités et pratiqués depuis des années.

3.6.6 Le budget d'investissement et de fonctionnement

La question Q27 (une budgétisation double entre le budget d'investissement et le budget de fonctionnement) de l'étude ainsi que notre récolte de données sur Djibouti est très intéressante car elle pousse l'analyse très loin, en ce qui concerne le budget d'investissement et de fonctionnement. L'élaboration du processus budgétaire passe à travers cette question par la mise en place de deux budgets : la mise en place d'un budget d'investissement et d'un budget de fonctionnement. Mais il est très difficile à mettre en place sur le plan technique. Les deux sont séparés, et un processus d'intégration serait nécessaire. Il faut que les deux équipes qui travaillent dans leurs départements respectifs aient le même objectif, utilisent les mêmes outils et travaillent sur le même logiciel de gestion. La culture de chaque groupe peut avoir un impact sur le travail et les objectifs recherchés. C'est pourquoi à Djibouti, il existe un seul budget avec une section de fonctionnement et une section d'investissement.

Tableau 27 : Une budgétisation double entre le budget d'investissement et le budget de fonctionnement

Q27 : Le budget du gouvernement central est-il divisé entre budget d'investissement et budget de fonctionnement		Pays
Non	Djibouti, Afrique du Sud, Bénin, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Ghana, Guinée, Lesotho, Liberia, Madagascar, Mali, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Zambie, Zimbabwe	
Oui	Botswana, Burkina Faso, Kenya, Malawi, Maurice, Maroc, Namibie, Nigeria, Sierra Leone, Swaziland, Tunisie	

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

3.6.7 La nouvelle nomenclature comptable et budgétaire SFP 2001

Le FMI est un acteur majeur à Djibouti. Il accompagne le Ministère du Budget dans ses réformes et les applications de celles-ci. La nouvelle nomenclature se base sur une nomenclature internationale de type SPF 2001 (Statistiques des Finances Publiques).

Figure 17: La nouvelle nomenclature djiboutienne

I- RAPPORT ECONOMIQUE ET FINANCIER	II- EXPOSE DES MOTIFS	III-TERMES DE LA LOI	IV-BUDGET	V-ANNEXE DU BUDGET
Introduction générale	Présentation générale du budget	Dispositions relatives aux recettes	Recettes : Recettes courantes Actifs non financiers Actifs financiers	TOFE (Tableau des Operations Financières de l'Etat)
Contexte internationale et nationale	Nouvelles mesures en recettes (par nature de recettes)	Dispositions relatives aux charges		PIP (Programmes des Investissements Publics)
Evolution des finances publiques	Nouvelles mesures en dépenses (par types de dépenses et par Ministère)	Autres dispositions	Dépenses Dépenses courantes Actifs non courants Actifs financiers	Tableau des effectifs budgétaires

Source : Mibrathu, 2016

Cette nomenclature est entrée en vigueur à Djibouti depuis 2013. Sur le plan technique, le SPF 2001, se fait sur un support informatique type SI GFI P (Système Intégré des Finances Publiques). Elle a l'avantage de mettre en relation les différents départements du Ministère du Budget. Tous les éléments sont formalisés dans un document unique, elle permet une exploitation optimale du budget national. L'information est stockée sur ce support et devient

plus lisible et plus fluide. C'est un gain de temps énorme car l'information est instantanée et tous les éléments modifiés sont tracés par voie informatique. L'identifiant permet de tracer la nature de la modification, le montant et la date de la modification.

La transparence est une notion chère au courant institutionnel. La transparence permet d'éviter les dérapages financiers des hommes mais aussi des institutions. C'est un moyen de communication très puissant. Mais cela nécessite des systèmes d'informations et une meilleure procédure d'enregistrement des présentations des opérations. Concernant la réglementation générale de la comptabilité publique, elle oblige la collectivité à utiliser la nomenclature du plan comptable général pour faire la nomenclature de la comptabilité. Les collectivités deviennent plus transparentes dans la manière de dispatcher les charges et les produits. Les grands principes comptables doivent être impérativement respectés, à savoir le principe d'indépendance, le principe de sincérité, le principe de prudence, le principe d'équilibre et tous les autres principes restants.

3.6.8 La question stratégique des programmes de dépenses pluriannuelles

Tableau 28 : Prévisions pluriannuelles

Q16 : La documentation budgétaire annuelle soumise au parlement, comporte-t-elle des estimations de dépenses pluriannuelles ?	Pays
Non	Djibouti , Botswana, Burkina Faso, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Guinée, Liberia, Mozambique, Swaziland, Tunisie, Zambie, Zimbabwe
Oui, au niveau global	Ouganda
Oui, au niveau ministériel	Bénin, Ghana, Lesotho, Madagascar, Mali, Maurice, Namibie, Nigeria, Sierra Leone
Oui, au niveau des lignes budgétaires	Afrique du Sud, Kenya, Malawi, Maroc, Rwanda

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

Comme nous l'avons énoncé, la préparation du budget est un exercice strictement annuel. Les estimations de la dépense sont annuelles. Cela démontre que le parlementaire et le Ministère du Budget travaillent sur le court terme sans une vision stratégique. C'est un

indicateur qui démontre que le Ministère de Budget doit se reposer la question de processus budgétaire et de la prévision budgétaire. Avec cet indicateur, nous avons un caractère instable du processus budgétaire.

Le cadre des dépenses comme le cadre des recettes se répète chaque année automatiquement. Donc, il n'y a pas de programmation pluriannuelle. Comme il n'y pas de prévisions pluriannuelles, il n'y a pas non plus d'objectifs pluriannuels (Q 20). Les impacts des politiques budgétaires ne sont donc pas évalués au-delà de l'exercice budgétaire. Donc en l'état actuel, il est impossible de mesurer les implications sur le long terme des politiques budgétaires.

Les prévisions des objectifs et des dépenses ne sont pas pluriannuelles (Q20). Elles sont tous simplement annuelle. Quelle conclusion peut-on en tirer ? La budgétisation se fait sur un an car elle démontre la faiblesse structurelle du budget national djiboutien. Une part importante du budget dépend de l'aide extérieur donc c'est une variable qui ne dépend pas du gouvernement de Djibouti. Sur le plan international, nous notons que l'aide au développement à diminuer de 70 % en dix ans. Djibouti fait partie des pays pour lesquels l'aide internationale se réduit très fortement et cela a des conséquences énormes en matière de formulation budgétaire. À cela s'ajoute l'amateurisme et la faiblesse interne des institutions budgétaires de Djibouti. Donc les recettes ne peuvent être estimées, il ne peut, donc, y avoir une estimation des recettes pluriannuelles.

Ainsi, cela conduit à avoir sur le plan des dépenses, des investissements financés selon une approche résiduelle et non stratégique. Même en cas d'investissement de l'État, il n'arrive pas à évaluer les ressources qui seraient mobilisées et se trouve dans l'impossibilité de définir les priorités nationales. Excepté le secteur transport, s'il y a un investissement, c'est pour parachever des constructions inachevées et tout simplement dans une optique populiste¹⁶. Face à la faiblesse de l'État, c'est souvent les organismes internationaux, les bailleurs de fonds, qui identifient les faiblesses et préparent les projets. La mise en œuvre est assurée avec les Ministères sectoriels, sous la supervision du bailleur de fonds. Même dans ce genre de combinaison, le gouvernement n'est pas en mesure de prendre en compte les coûts récurrents

¹⁶ CHU Hôpital d'Arta, pour une population qui n'avoisine pas 50 000 personnes, le gouvernement djiboutien a injecté plus de 500 000 millions de francs djiboutien alors que personne ne soigne au CHU d'Arta. C'est une cité limitrophe et tous les gens viennent se soigner dans la capitale, où il existe plus de médecins, plus d'hôpitaux, plus de pharmacies et plus d'alternatives aussi au système médical.

aux projets. Les investissements adjacents et secondaires sont sous financés, et les implications secondaires des projets sont ignorées.

Tableau 29 : Objectifs ou plafonds pluriannuels

Q20 : Existe-t-il des objectifs ou plafonds de dépenses pluriannuelles ?	
	Pays
Non	Djibouti , Guinée, Liberia, Zimbabwe
Oui, au niveau global	Congo (Brazzaville), Mozambique, Swaziland
Oui, au niveau ministériel	Bénin, Botswana, Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Mali, Maurice, Namibie, Nigeria, Sierra Leone, Zambie
Oui, au niveau des lignes budgétaires	Afrique du Sud, Malawi, Maroc, Ouganda, Rwanda, Tunisie

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

Mais cette étude comparative (Q20) avec d'autre pays, nous montre que Djibouti se trouve dans un groupe très restreint alors que d'autres pays se sont lancés à des degrés divers dans les projections pluriannuelles. Ayant appris la vertu des programmations pluriannuelles, pourquoi Djibouti se prive-t-il de faire un cadre budgétaire sur le moyen terme ?

Le manque d'une budgétisation pluriannuelle constitue un obstacle à une planification efficace et efficiente. Les grands projets nationaux se font sur plusieurs années, une analyse budgétaire sur plus d'une année est une nécessité absolue. Il faut évaluer le projet, sa soutenabilité, s'assurer de son financement et sa rentabilité sur une période de long terme. Même si la question de la rentabilité peut être discutée dans le cadre des services publics, il faut au moins que le projet soit soutenable sur le plan budgétaire et qu'il ne mette en danger d'autres projets, ni ne paralyse les finances publiques. Depuis l'avènement de DSRP (DSRP, 2011), le gouvernement essaie modérément d'intégrer cette logique de planification budgétaire sur le long terme.

3.7 L ' approbation du budget

Le budget est d'abord déposé à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale. Celle-ci se réunit. La réunion a pour objectif de faire ses recommandations ou des demandes d'ajustement. Le projet est ensuite présenté à la séance plénière du Parlement pour le débat et le vote parlementaire. Le Ministère du Budget est présent, il répond, si nécessaire, aux interrogations du projet de loi de finance.

Le Parlement approuve le projet par un vote à la majorité simple. Donc, le processus fait son chemin, ainsi la loi votée donne une base juridique et constitutionnelle. La loi de finance autorise le Ministre du Budget à répartir les fonds pour une période d'un an. L'approbation législative est une étape obligatoire. Après son approbation par le Parlement, elle devient une loi. A Djibouti, le projet de loi est censé être représenté au mois d'octobre de chaque année. Une session budgétaire annuelle s'en suit sur une période de trois à six semaines. Une présentation tardive ne doit pas obliger le Parlement à légiférer dans l'urgence.

3.7.1 Le timing du Parlement, du mois d'octobre au mois de décembre

Dans l'esprit de la Commission des Finances, l'examen de la Commission Budgétaire est totalement apolitique. En vertu de la Constitution, le budget est présenté au Parlement vers le mois d'octobre, après la rentrée parlementaire de septembre et la mise en place des commissions. C'est à dire trois mois avant l'exercice fiscal. Le budget qui se présente sous la forme d'une loi est débattu comme n'importe quel projet législatif ordinaire. La Commission des Finances a un rôle très important. Elle est considérée comme la commission la plus importante du Parlement. Elle est composée de 15 membres et doit, par principe, représenter l'ensemble des partis présents au Parlement et cela de façon proportionnelle. Elle doit examiner en détail les projets de loi des finances et exercer par principe un contrôle sur le budget national. Elle a un mandat pour contrôler le processus budgétaire du gouvernement. Après avoir reçu les documents du Ministère des Finances fin septembre, la Commission des Finances du Parlement fait un examen approfondi. On parle ainsi de travaux parlementaires de la commission et ils peuvent se dérouler sur une période d'une semaine. Sur le plan technique, chaque membre de la commission se voit attribuer un rôle spécifique. Chaque membre peut s'occuper spécifiquement d'un Ministère ou d'un sous secrétariat. Son rôle est d'éclairer certains points du budget et d'analyser les structures budgétaires. C'est un temps fort

de la législature car les fonctionnaires de chaque Ministère sont censées se succéder devant la commission pour répondre aux questions de celle-ci. Sur le plan politique, le fonctionnaire ne vient pas seul. Depuis la mise en place de la bonne gouvernance, le gouvernement de Djibouti a opté pour la présence du Ministère concerné. Pour bien nous éclairer, le Tableau 30 (Bureaux budgétaires législatifs) nous donne les premiers éléments de réponse.

Tableau 30 : Bureaux budgétaires législatifs

Q 34 : Existe-t-il auprès du parlement un bureau/ service spécialisé en matière de recherche budgétaire qui procède à des analyses budgétaires ?	
	Pays
	Djibouti , Afrique du Sud, Botswana, Burkina Faso, Congo (Brazzaville) Ethiopie, Ghana, Guinée, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria , Rwanda,, Sierra Leone, Swaziland , Tunisie , Zambie
Non	
Oui, Il existe un bureau/ service spécialisé en matière de recherche budgétaire (nombres d'employés permanents entre parenthèses)	Benin (5), Kenya (6), Maroc(3), Ouganda(27) , Zimbabwe(5)

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

Comme bon nombre des pays africains, il n'existe pas un bureau spécialisé dans la recherche budgétaire. L'exécution du budget devient une projection dans la loi des finances. Si un bureau spécialise n'existe pas, le budget manque de crédibilité car il n'y a aucune base macroéconomique concrète. Donc il faut systématiser et institutionnaliser le processus afin de s'appuyer sur un cadre macroéconomique concret. Au niveau du Ministère du Budget, il faut mettre en place une unité spécialisée dans les recherches des données économiques et budgétaires, qui travaillerait avec la direction des importations, la direction du financement extérieur, le service des planifications des investissements publics, le Parlement, les Ministères et la banque centrale de Djibouti.

Les échanges et les analyses croisées pourraient réduire les marges d'erreurs, et servir à la préparation et à la proposition budgétaire. Pour cela faire des analyses sectorielles permettrait de mieux mesurer l'impact budgétaire. On peut compléter cette analyse à travers le Tableau 31 (le pouvoir d'amendement).

Tableau 31 : Le pouvoir d'amendement

Q40 : Quels sont les pouvoirs officiels du Parlement pour amender le budget déposé par l'Exécutif ?	
	Pays
Le Parlement dispose de pouvoirs illimités pour modifier le budget	Éthiopie, Liberia, Mozambique, Namibie, Nigeria
Le Parlement peut apporter des modifications à condition de ne pas modifier le déficit ou l'excédent total budgétaire proposé par l'Exécutif	Bénin, Congo (Brazzaville)a, Guinée, Madagascar, Mali, Rwanda, Sierra Leone
Le Parlement ne peut que diminuer les dépenses/recettes déjà existantes (autrement dit, il ne peut pas, par exemple, augmenter les lignes budgétaires existantes ou en créer de nouvelles)	Botswana, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Lesotho, Maurice, Ouganda, Swaziland, Tunisie, Zambie, Zimbabwe
Le Parlement ne peut pas apporter de modifications quelles qu'elles soient ; il ne peut qu'adopter ou rejeter le budget dans son ensemble	Afrique du Sud, Malawi
Autre : Le Parlement ne peut pas augmenter les dépenses ou diminuer les recettes	Djibouti , Maroc

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

Le droit d'amendement est un droit parlementaire. C'est le droit de modification, de correction des textes soumis au vote de l'Assemblée Nationale djiboutienne. Il est l'expression libre des députés. Il a un caractère démocratique car il vient en complément des textes proposés par l'exécutif. Sur le plan juridique, l'amendement est encadré (recevabilité financière, responsabilité législative, délais du dépôt) mais celui-ci peut s'exercer à travers la commission (elle ne s'exerce pas en séance parlementaire). C'est le processus d'amendement retenu par l'Assemblée Nationale à Djibouti. La Commission des Finances du Parlement est une commission qui valide automatiquement les projets de lois. Il n'a pas de caractère alternatif ou de proposition. Cet indicateur démontre la faiblesse du processus législatif. En n'opposant pas leur droit d'amendement, ils se privent de leur droit d'expression le plus légitime tant dans l'exercice de leur fonction des législateurs mais aussi de leur fonction de visionnaire politique et stratégique. L'étude du pouvoir d'amendement est très intéressante. Comparativement les pays colonisés par la France n'ont pas le droit de créer du déficit sur le plan parlementaire. Les pays, anciennement sous la souveraineté de la Reine d'Angleterre sont plus flexibles, sur ce point. Ils peuvent diminuer les dépenses et les recettes. Aussi, on constate que le pouvoir d'amendement est illimité dans cinq pays (Éthiopie, Liberia, Mozambique, Namibie, Nigeria). Compte tenu du degré de développement économique, nous nous posons la question de l'intérêt du pouvoir d'amendement dans ce pays car les cinq pays sont confrontés depuis des

années à des crises internes majeures (crise politique, crises économiques, guerres civiles, etc.). Donc le critère d'amendement comme le critère d'autonomie parlementaire devient ainsi ambigu. Avec un pouvoir amendement illimité se pose la question de cette réalité ? Même dans les pays comme la France, le droit d'amendement est limité et très encadré. Concernant notre cas, à Djibouti, nous sommes avec le Maroc, le seul pays de cette étude pour lesquels le Parlement n'a pas le droit d'augmenter les dépenses ou de diminuer les recettes. Donc leurs interventions ne sont pas significatives. Leur droit d'amendement est nul.

Tableau 32 : Budget de réversion

Q43 : Si le budget n'est pas adopté par le Parlement avant le début de l'année fiscale, laquelle des situations suivantes décrit le mieux les conséquences ?	
	Pays
Le budget présenté par l'Exécutif est adopté	Botswana, Madagascar, Maroc, Sierra Leone, Tunisie, Zambie
Le budget présenté par l'Exécutif est adopté de manière provisoire, autrement dit pour une durée limitée	Afrique du Sud , Lesotho , Ouganda
Le budget de la dernière année est adopté de manière provisoire, autrement dit pour une période limitée	Djibouti , Bénin, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Guinée, Malawi, Mali, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, Rwanda Swaziland, Zimbabwe
D'autres mesures provisoires sont votées par le Parlement	Burkina Faso, Ghana, Kenya
Aucune dépense n'est permise sans l'approbation du Parlement	Liberia

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

Les budgets de réversion sont des budgets d'urgence. C'est un budget qui a la particularité d'être exécuté quand le budget initial n'est pas encore voté avant l'année fiscale. À Djibouti, ce processus est à l'initiative du Président de la République. Il peut enclencher un budget représentant le douzième du budget de l'année N-1. Mais encore faut-il se demander la raison pour laquelle le budget n'est pas encore voté avant l'année fiscale ? Est-ce un problème de la bureaucratie ? Ou une difficulté à boucler un budget ? En tous cas, ce n'est pas un problème politique car ni les partis politiques, ni le Parlement ne participent à l'élaboration du budget.

Tableau 33 : Les structures des commissions chargées du budget

Q33 : Selon les différents types de structures de commissions chargées du budget, veuillez indiquer quelles dispositions s'appliquent à chaque assemblée. (Chambre des députés)	
	Pays
une seule commission est chargée officiellement de toutes les affaires relatives au budget. Des commissions sectorielles peuvent faire des recommandations, mais la commission chargée du budget n'est pas tenue de les suivre	Djibouti , Burkina Faso, Congo (Brazzaville, Guinée, Kenya, Malawi, Mali, Mozambique, Rwanda, Zimbabwe
une seule commission examine formellement les affaires relatives au budget, mais des membres de commissions sectorielles participent aux réunions de la commission chargée du budget lorsqu'elles traitent des dépenses les concernant	Bénin, Éthiopie, Liberia, Madagascar, Nigeria
Officiellement, une seule commission examine les agrégats budgétaires (total des recettes et des dépenses et leur affectation à chaque secteur) et les commissions sectorielles examinent les dépenses pour des dotations sectorielles spécifiques	Afrique du Sud, Maroc, Ouganda, Sierra Leone, Swaziland
Les commissions sectorielles examinent formellement les dotations pour chaque secteur respectif. Aucune commission chargée du budget n'est établie, ou celle-ci ne fournit qu'une assistance technique	Ghana, Tunisie
Aucune implication formelle de la part des commissions, mais celles-ci peuvent choisir d'examiner certains aspects du budget	Botswana, Lesotho, Maurice, Namibie, Zambie

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

La structure de la commission chargée du budget permet de donner une valeur au budget. Y a-t-il une ou des commissions budgétaires au Parlement ? Y a-t-il des commissions sectorielles ? Le processus du budget est un processus complexe. Le budget est complexe et c'est pourquoi une commission chargée d'expertise budgétaire est plus que nécessaire. D'après Anderson (2008), un service analytique du budget indépendant permet d'encourager la transparence, améliorer la crédibilité du budget et permet de promouvoir l'obligation de rendre compte. Avec un service indépendant, on a une meilleure prévision économique, donc une recette prévisible et des dépenses soutenables et donc une meilleure optimisation des propositions budgétaires.

Toutes les questions techniques peuvent être traitées dans le cadre de cette commission. Il n'existe pas à Djibouti un bureau législatif chargé du budget. La création d'une unité indépendante permettrait d'encourager la transparence et d'avoir une meilleure crédibilité

budgétaire. La fonction principale d'un tel service est de faire de la prévision économique et d'évaluer les dépenses et les recettes. Le service doit être capable de faire des analyses et des propositions budgétaires. Les premiers éléments d'une réforme budgétaire en Afrique démarrent. En Ouganda, le parlement a créé le bureau parlementaire du budget (PBO) pour soutenir la Commission du Budget au Parlement. Elle est composée de 27 membres. Au Bénin, il y a eu la création de l'UNACEB (Unité d'analyse, de contrôle et d'évaluation du Budget de l'État) qui permet d'aider l'Assemblée Nationale dans l'analyse, le contrôle et l'évaluation. Elle comprend cinq personnes. Au Kenya, le Parlement a créé un bureau d'analyse fiscale (O.F.A). Plusieurs pays africains ont créé des services législatifs (Maroc, Zimbabwe, Liberia, Nigeria, Afrique du sud).

3.7.2 La critique de la discussion parlementaire

Sur le plan théorique, le Parlement djiboutien a toute la latitude pour amender le budget. Il est censé jouer un rôle très important. Le gouvernement de Djibouti est un gouvernement majoritaire car il est issu du pouvoir politique dominant. Du coup le gouvernement a un pouvoir et une marge de manœuvre très élevée car la négociation avec les autres partis politiques n'existe pas. Ceci crée le sentiment que Djibouti est un régime de plein pouvoir et le Parlement n'est qu'une chambre de validation des processus gouvernementaux. Néanmoins, la phase d'examen parlementaire du budget comporte deux aspects. La première est le rôle officiel joué par le Parlement et ses commissions et en particulier la Commission des Finances. Le second est la place de la négociation politique dans le budget.

Dans les grandes démocraties occidentales, le gouvernement doit négocier avec les autres partis politiques pour s'assurer du soutien de la majorité parlementaire. Le parlement djiboutien est fait de telle manière que le parti qui remporte les élections trouve de fait une majorité naturelle. Du coup, la phase de la négociation politique perd toute sa valeur dans le sens où il n'existe pas de députés pour débattre des projets et même s'il y a un débat, le vote passera de toute manière. D'où la faiblesse structurelle de notre institution parlementaire.

A Djibouti, la phase d'examen du budget par le Parlement a un caractère monotone et secondaire car le gouvernement est majoritaire. Le Parlement n'est donc pas habitué à des débats contradictoires et animés. L'essentiel de l'action budgétaire se déroule en dehors du Parlement en raison de sa structure presque monocamérale. Le Parlement exécute toutes les décisions du Ministre des Finances. L'objectif étant de satisfaire l'exécutif. C'est pourquoi un

renforcement de la responsabilité du Parlement doit être envisagé à Djibouti. Il serait souhaitable d'avoir une instance technique pour les chiffrages et les analyses économétriques indépendante du pouvoir parlementaire et d'exécutif. La mise en place d'un Office national d'audit permettrait d'avoir des études et refléterait la vraie réalité économique et s'opérerait ainsi indépendamment de pouvoir politique. On aurait ainsi une meilleure analyse en fixant les objectifs et en optimisant l'utilisation des ressources.

3.8 L ' exécution du budget

Après l'approbation du budget par le Parlement, on passe à l'étape de l'exécution du budget. Dans la pratique, cela consiste à des déblocages de fonds par le Ministère du Budget aux autres Ministères conformément aux textes prévus dans la loi des finances. Dans la réalité, le Ministère du Budget doit s'assurer que les prévisions budgétaires soient conformes à la réalité et que les fonds nécessaires sont disponibles. Il se trouve souvent que dans la pratique, la réalité s'écarte de la trajectoire du budget approuvé. Les dépenses votées sont des dépenses prévisibles. Elles doivent être ajustées et coller au plus près de la réalité. Une marge de gestion et de regard est du ressort du Ministère du Budget en fonction de la réalité économique et des entrées fiscales. Une gestion financière et fiscale fallacieuse des finances publiques peut avoir un impact négatif sur les financements publics. Pour une correction du budget, si nécessaire, à ce niveau, l'approbation complémentaire du Parlement n'est pas nécessaire. Elle se fait à travers le Ministère du Budget automatiquement car il a les prérogatives pour le faire.

Le budget correspond à une autorisation de dépense mais pas à une obligation de dépense. Chaque Ministère engage ses dépenses. Ces dépenses doivent être approuvées par le Ministère du Budget. Les Ministères sont chargés de l'exécution du budget. Cette exécution se fait en coordination avec le Ministère des Finances. Les services du Ministère des Finances interviennent à chaque étape du processus des dépenses. Le Ministère du Budget est le superviseur du trésor et de comptes publics. Les Ordonnateurs engagent les dépenses publiques et approuvent l'émission des ordres de paiement au trésor et les comptes publics du trésor. L'exécution du budget est fonction de nombreux acteurs.

3.8.1 Les phases de prise en charge de la dépenses publique

L'ordonnateur est chargé d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses. La procédure normale passe par quatre étapes et à chaque étape des contrôles rigoureux sont effectués. Le 1^{re} étape est l'engagement. Ce dernier est un acte par lequel l'organisme public constate une charge à son encontre résultant d'une obligation. Cela doit rester dans la légalité de l'autorisation budgétaire, votée à l'Assemblée Nationale. La deuxième étape est la liquidation. Elle consiste à vérifier les créanciers (Institutions et Organismes) et à arrêter le montant de la dépense. L'ordonnateur doit certifier le service fait à l'intention de l'agent comptable. La troisième étape correspond à l'ordonnancement, c'est un acte administratif qui intervient après la liquidation. C'est un ordre de paiement de la dette à l'établissement créancier. La dernière étape est le paiement. Ce dernier est effectué par le Trésor public. Les conditions d'exécution des crédits dépendent de la disponibilité des crédits, la capacité de l'administrateur ou du gestionnaire à initier la dépense (habilitation) , le visa de l'ordonnateur délégué et le certificat de service fait

Dans le cas où le budget ne serait pas encore voté en début d'exercice, le gouvernement commence à mettre en œuvre sur la base d'autorisation mensuelle équivalente à un douzième du budget de l'année précédente en attendant la nouvelle loi.

3.8.2 Les problématiques d'exécution des dépenses

Le processus de l'exécution des dépenses à Djibouti met en exergue trois principaux problèmes, qu'il est nécessaire de soulever.

3.8.2.1 Un faible taux d'exécution

Comme lors de l'élaboration, l'exécution budgétaire pose les mêmes problématiques. La forte dépendance du Ministère du Budget face au financement des bailleurs de fonds est une des explications des retards des autorisations des dépenses du Ministère du Budget. Les décaissements de crédits étrangers sont constants. Comme lors de la procédure d'élaboration, le Ministère du Budget donne la priorité aux traitements et salaires. Lors du processus d'exécution le Ministère compresse d'autres dépenses (équipement investissement, etc.). Cela explique le faible taux d'exécution en matière de fourniture, d'équipement.

Tableau 34 : La réduction des dépenses en cours d'exercice

Q52 : Le Gouvernement dispose-t-il du pouvoir de supprimer/annuler une dépense après que le budget ait été approuvé par le Parlement ?	
	Pays
Non	Bénin, Lesotho, Madagascar, Malawi, Namibie
Oui, avec certaines restrictions	Afrique du Sud, Burkina Faso, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Ghana, Guinée, Kenya, Liberia, Mali, Maurice, Maroc, Ouganda, Rwanda, Tunisie
Oui, sans restrictions	Djibouti , Botswana, Mozambique, Nigeria, Sierra Leone, Zambie, Zimbabwe
Réponse manquante	Swaziland

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

L'exécution se fait souvent dans des situations d'urgence, il en résulte une perte de crédibilité en matière d'exécution budgétaire. Pour rester crédible, le déblocage de crédits réels doit être similaire à celui prévu dans la loi des finances. Et s'il existe une différence majeure, cela doit s'expliquer sur le plan économique par des risques sociaux économiques majeurs.

Le degré de flexibilité dont dispose l'exécutif est un élément important de la prévision. Le degré de flexibilité peut être le pouvoir de transférer, de saisir ou d'accéder à des fonds spéciaux ou des réserves si elles existent. Donc, si l'exécutif a ce pouvoir de manœuvre et d'ajustement unilatéral, cela veut dire qu'il peut exister un écart majeur entre le budget voté et le budget exécuté. Donc la valeur du pouvoir législatif est amoindrie. A Djibouti, ce pouvoir est détenu par le Président et le Ministère des Finances, ce qui affaiblit le Parlement et in fine la finance publique djiboutienne.

3.8.2.2 Une exécution anormale des dépenses

Les dépenses peuvent être engagées et autorisées les mêmes jours en cas de nécessité. Sur le plan administratif, il est de coutume à Djibouti que les dépenses soumises soient souvent des dépenses déjà exécutées. Ce genre de pratique peut être vu comme un marqueur de l'indiscipline budgétaire, et il décrédibilise le processus budgétaire, affaiblit les institutions et renforce le soupçon de corruption. Les habitudes naturelles font que les fournisseurs ramènent immédiatement le pro forma pour le paiement, sans certification d'exécution, donc avant l'exécution des services demandés. C'est aussi pour que les fournisseurs aient une garantie et se protègent des éventuelles incertitudes financières du Trésor public. Les fournisseurs demandent les paiements réels avant l'exécution des commandes publiques. La fonction de contrôle est hypothétique dans ce genre de procédure.

Tableau 35 : Le dépassement des crédits

Q57 : Peut-il y avoir un dépassement avant que la loi de finances rectificative/le budget supplémentaire ne soit adopté par le Parlement ?	
	Pays
Non	Éthiopie, Ghana, Liberia, Maroc, Mozambique, Nigeria, Rwanda
Oui, mais uniquement jusqu'à une certaine limite	Guinée, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Maurice, Ouganda, Tunisie, Zimbabwe
Oui, mais uniquement pour les dépenses obligatoires	Djibouti , Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Congo (Brazzaville), Madagascar, Namibie, Swaziland
Oui, il n'y a pas de limites de dépassements sans l'approbation du Parlement	Burkina Faso, Sierra Leone, Zambie

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

3.8.2.3 L'absence de priorisation des dépenses

La place du Trésor Public dans le processus budgétaire est centrale. C'est le directeur général du Trésor Public qui décide in fine de la priorisation des paiements. On observe un

renforcement du pouvoir financier en faveur du directeur du Trésor Public, alors que celui-ci est non institutionnel et ne vient pas de la législature.

En réalité, le directeur général du Trésor Public a une fonction politique. La décision qu'il prend est fonction des intérêts politiques. La gestion des finances publiques est secondaire dans le processus de priorisation des dépenses et ne permet pas de responsabiliser. Donc le directeur général du Trésor Public décide de chaque dépense et des engagements qui doivent être honorés prioritairement. Donc le processus de priorisation repose sur un seul homme, alors que c'est le Ministère du Budget qui doit assurer le suivi budgétaire de la situation. Donc un jeu de pouvoir s'installe entre le Trésor Public et la direction du Budget et c'est le Trésor Public qui aura toujours le dernier mot. Cette pratique entrave le processus budgétaire et affaiblit les processus législatifs. Cela décrédibilise l'engagement gouvernemental.

Tableau 36 : Transfert des fonds

Q53 : Les ministères, dans le cadre de leurs responsabilités, sont-ils autorisés à réaffecter/ redéployer des fonds entre les lignes budgétaires ?	
	Pays
Non	Aucun
Oui, sans restrictions	Botswana, Swaziland, Zambie, Zimbabwe
Oui, avec certaines restrictions	Djibouti , Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mozambique, Namibie, Ouganda, Rwanda, Tunisie
Avec l'approbation du Parlement	Afrique du Sud
Avec l'approbation du Ministre des finances	Djibouti , Afrique du Sud, Burkina Faso, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Ghana, Guinée, Lesotho, Malawi, Maurice, Maroc, Nigeria, Sierra Leone, Tunisie

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

Ne serait-il pas nécessaire de mettre en place une priorisation de dépenses publiques ? Pour cela, il faut reconnaître et renforcer les institutions, renforcer la base juridique. Il faudrait trouver les éléments d'analyse et de convergence qui reposent sur l'économie et non sur la politique. La mise en place des outils informatiques aiderait profondément à la bonne exécution des dépenses budgétaires et permettrait un meilleur contrôle. Selon une analyse de

la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 2006), il y a de plus en plus de dépenses qui ne passeraient pas par la case de la procédure budgétaire. Ces dépenses sont :

Tableau 37 : Les dépenses non soumises aux procédures budgétaires selon la Banque mondiale

(i) Retards urgents, frais de voyage en mission et dépenses connexes ou maturités de la dette dont le paiement doit avoir priorité sur tous les autres paiements en suspens, et dépenses nécessaires pour lesquels il n'y a plus de fonds disponibles. Ces dépenses sont instruites pour paiement directement par le Trésor, sans engagement préalable ou autorisation administrative, et sont appliquées au compte des opérations en attendant leur régularisation à la Trésorerie nationale. Elles sont régularisées à la fin de l'exercice budgétaire, ou sur demande, dans la mesure où les crédits sont disponibles. Ces dépenses constituent un facteur nettement plus sérieux dans le processus d'accumulation des arriérés, étant hors du contrôle des unités d'engagement et d'autorisation, et elles se traduisent généralement par des dépassements de coûts au niveau des affectations budgétaires disponibles.

(ii) Les dépenses du PIP, souvent exécutées directement par les bailleurs de fonds et les prêteurs, ou par le biais de comptes bancaires dans des banques commerciales, à Djibouti ou à l'étranger. La plupart des dépenses budgétaires extraordinaires – assistance extérieure de contrepartie et financement intérieur pour les projets d'investissement – sont exécutées sous forme de transferts aux comptes bancaires ouverts dans des banques commerciales au nom des projets en cause. Une fois transférée aux comptes bancaires, la dépense ne fait plus l'objet d'un suivi par le Ministère des Finances, et son utilisation finale ne peut plus être contrôlée. Il s'agit dès lors d'un décaissement « aveugle ».

(iii) Dépense de crédit de trésorerie. Une catégorie spéciale est celle des dépenses des ambassades et districts internes (les districts sont des unités territoriales administratives nationales dotés d'un chargé de paiement qui règle certaines dépenses décentralisées décidées par les autorités du district). Les caisses de l'administrateur sont reconstituées sur la base d'autorisations mensuelles de dépenses. Les avances sont ensuite régularisées dans le système de comptabilité budgétaire lorsque les pièces justificatives sont soumises. Toutefois, ces régularisations ne se font pas régulièrement et la dépense est souvent exécutée sans les autorisations initiales, au point d'excéder les affectations pour la rubrique en question.

(iv) Comptes d'attente. A l'origine les comptes d'attente ont été conçus pour veiller à ce que chaque transaction soit enregistrée, même temporairement, jusqu'à ce qu'une information détaillée devienne disponible pour procéder à un enregistrement adéquat. Cependant, les retards dans la circulation de l'information, l'absence d'intégration entre la phase d'exécution du budget et l'enregistrement comptable, et la surcentralisation du processus comptable, ont nettement développé la taille des comptes d'attente. La taille de ces comptes est particulièrement difficile à contrôler du fait que, en l'absence d'une réelle clôture en fin d'année, les comptes d'attente ne sont jamais liquidés.

(v) Les pratiques actuelles de soumission des paiements pour instruction avant l'exécution d'une commande, basées sur une fausse attestation de service rendu, sont un sous-produit de la perte de crédibilité du Gouvernement. Le seul avantage de cette situation est que le Gouvernement n'accumule plus d'autres arriérés de paiement. Il sera toutefois difficile de mettre fin à cette pratique établie lorsque la situation financière normale aura été rétablie. Dès lors, ces pratiques devraient faire l'objet d'un suivi étroit dans le cadre d'une supervision de terrain périodique. Les fournisseurs publics devraient également être clairement informés des risques encourus dans l'exécution des commandes qui n'ont pas obtenu l'approbation préalable du Ministère des Finances. A cette fin, les rôles respectifs du contrôleur du budget et de la direction financière devraient être spécifiés : une seule approbation devrait suffire pour exécuter des engagements pour compte de l'État. L'autorité d'approbation doit dès lors être clairement identifiée – clarification requise d'urgence, avant la mise en œuvre de la réforme des procédures régissant les dépenses.

Source : Banque Mondiale, 2006

3.8.3 Les pratiques troubles et problématiques du Ministère du Budget

On peut distinguer trois types de pratiques spécifiques au Ministère du Budget et que nous pouvons qualifier de pratiques problématiques pour Djibouti.

3.8.3.1 Une pratique échappatoire

La pratique échappatoire pose un grave problème car elle vient non pas de l'extérieur du Ministère du Budget mais de l'intérieur de celui-ci. Comment peut-on appliquer aux autres ce que l'on ne s'applique pas à soi-même ? Certains engagements sont exécutés alors que l'ordre de paiement n'a jamais été émis, c'est que l'on appelle les dépenses engagées non ordonnées

(DENO). Soit parce que la transmission de relevée n'existe pas ou soit pas parce que le Ministre la diffère lui-même. Donc, les engagements sont exécutés alors qu'ils ne sont pas enregistrés donc nous sommes dans une configuration où les dépenses ont eu lieu mais ces dépenses se font hors Budget. Donc se pose le double problème des accumulations des arriérées de paiement mais aussi la question des dépenses hors budget.

3.8.3.2 Une pratique de contournement

Les pratiques de contournement posent un grave problème à la discipline budgétaire. Elles consistent à profiter d'une mesure mise en place pour aider les régions éloignées de l'intérieur de Djibouti pour leur facilité budgétaire à travers la mise en place de régie d'avance. Les régions de l'intérieur ne sont pas équipées, ni formées et les institutions du Ministère ne sont pas présentes dans ces préfectures de l'intérieur du territoire. Elles font appel à des facilités de paiement et en avance sur le calendrier sur des fonds spéciaux. Donc ces facilités sont utilisées par les agences publiques et avec la collaboration active du Ministère de Budget.

Parfois, elles font appel à des financements spéciaux pour demander les ordres de paiements d'avance. Donc cela induit une logique d'une ressource disponible, une ressource illimitée et sans contrôle sur laquelle on peut ponctionner de manière illimitée. Parfois même, il y a création et utilisation des comptes spéciaux avec des ressources spécialisées. Ce qui détruit l'un de principes de l'unité budgétaire. Ici encore, les ordres de paiement, même s'ils sont normaux, se font sans accompagnement de relevés. Les ordres des paiements sont à l'origine justifiés par l'urgence, ils deviennent par la suite courant au Ministère du Budget. Donc nous sommes ici dans un processus de contournement.

3.8.3.3 Une pratique discrétionnaire

Le système de gestion de trésorerie pose problème. Il y a une grande problématique de priorisation des dépenses. Le caractère discrétionnaire du pouvoir de décision du Ministère du Budget l'emporte sur les processus d'exécution budgétaire. La problématique de décaissement et de liquidités renforce les pouvoirs des ministres. La prise des décisions ministérielles est souvent politique. Donc le caractère politique de la décision entrave la capacité d'exécution et déstabilise les différents programmes.

Donc on note une grande problématique d'exécution. D'abord un problème de type structurel (processus, priorisation, etc.), mais aussi un problème de type politique (exécution discrétionnaire, exécution de contournement). C'est pourquoi, il redevient urgent de revoir les processus d'exécutions.

3.9 Le contrôle du budget

Le contrôle parlementaire du budget doit être un temps fort de l'Assemblée Nationale car c'est le moment pour faire le bilan. Le contrôle consiste à mesurer l'utilisation et l'efficacité du fond public au cours d'un exercice fiscal. Les contrôles consistent à légitimer les dépenses d'un Ministère ou d'une entité. A Djibouti, en l'état actuel, deux institutions sont nommées pour faire les audits et les contrôles. Sur le plan administratif, c'est le rôle de l'Inspection des Finances, sur le plan judiciaire, c'est le rôle de la Cour des Comptes et enfin sur le plan législatif, c'est le rôle des parlementaires.

Depuis 2001, la loi demande aux Ministères de soumettre une documentation comptable à la Cour des Comptes mais aucun Ministère ne répond à cette exigence de la loi. Pourquoi cette loi n'est pas appliquée sur le terrain ? car les Ministères ne possèdent pas d'audits internes (Q 66) donc il est impossible pour les Ministères de proposer des documentations comptables dans la forme et dans les normes afin être audités, consultés, corrigés et peut être publiés. L'audit est un marqueur démocratique mais il contribue, aussi, à responsabiliser le gouvernement. Les audits internes sont significatifs car c'est le premier palier de contrôle. L'utilisation des fonds devient cardinale et angulaire. Elle a pour objectif de discipliner les ressources du budget. Depuis l'avènement du FMI, la performance est entrée par là. Il demande une conformité entre les affectations prévues et les dépenses réelles. C'est une orientation axée sur la performance. Les institutions comme la Cour des Comptes et le bureau de l'Inspection sont des institutions jeunes et qui ne remplissent pas à ce jour leur fonction de supervision. Ces institutions font des rapports par l'intermédiaire du Premier Ministre au Conseil des ministres. Donc cela influe sur l'indépendance et le bon fonctionnement de l'audit. Les agences de supervision sont sous l'autorité des ministres et souvent le ministre s'y oppose à leur rapport car il les estime tendancieux ou fallacieux. Le premier rapport de la Cour des Comptes date de 2003, celui-ci n'a jamais été publié (Q 70, Q 69). Le bureau de l'Inspection Générale est né en 2001. Il manque de moyens et de compétences et n'est pas en

mesure d'exercer ses fonctions d'inspection. Il s'agit de soumettre et d'intégrer dans les rapports des documents comptables douteux.

3.9.1 Le contrôle administratif et l'Inspection des Finances, la faiblesse de la fonction du contrôle comptable

La fonction de contrôle est exercée par un agent comptable. L'agent comptable est un fonctionnaire de Ministère des Finances, il est dépendant du directeur général du budget. Le comptable public est présent dans toutes les structures dépensières pour assurer un contrôle de régularité et s'assurer aussi de la disponibilité des crédits. Malgré cette séparation administrative entre l'ordonnateur et le comptable, on observe des irrégularités dans le processus de gestion des crédits pour exécuter une dépense publique. Les missions du comptable sont détournées. Elles font défaut. L'ordonnateur et le gestionnaire de crédits s'organisent et s'approprient les deniers publics. On peut parler d'une patrimonialisation des crédits et d'une appropriation des biens publics. La fonction du contrôle comptable donne l'illusion d'un contrôle, c'est un outil psychologique qui fait croire à la démarche de suivi des dépenses budgétaires et trompe ainsi les citoyens. C'est pourquoi certains ont tout simplement demandé la suppression pure et simple de la fonction de contrôle comptable au profit d'un contrôle administratif qui se fera à posteriori.

L'un des outils que l'on peut utiliser est le modèle proposé par la LOLF avec une autonomie de gestion et un contrôle à posteriori à travers les indicateurs pertinents choisis et sur la base des engagements et des objectifs initiaux. L'analyse à posteriori donnera la possibilité de faire un diagnostic précis, d'identifier les sources des dysfonctionnements, et de revoir le plan technique et du travail. À côté de cette analyse, il serait souhaitable de faire aussi un bilan fonctionnel de l'institution. Avec la LOLF, l'ensemble des acteurs des dépenses est mobilisé. Il faudrait aussi mobiliser les conditions psychologiques orientées vers les résultats. La nouvelle gestion managériale induit par la LOLF veut intégrer des objectifs et viser la performance publique. C'est un terrain d'étude très nouveau pour les fonctions de contrôle, de pilotage, et d'évaluation des dépenses publiques.

3.9.2 Le contrôle judiciaire, le rôle de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes est là pour contrôler les comptes publics, et les évaluer avant la publication sur l'exécution d'une loi des finances. Par principe, l'ordonnateur est un garant absolu du Ministère du Budget. Il a la tutelle et l'autorité juridique pour engager une dépense. La Cour des Comptes doit valider la réalité du compte administratif. La Cour des Comptes est une institution juridiquement indépendante de l'exécutif et du législatif. Elle relève juridiquement d'une institution judiciaire et celle-ci est présidée par un magistrat. La Cour des Comptes, dans son exercice, doit valider et confirmer les comptes annuels, ainsi que la conformité et l'égalité entre les ordres de paiement émis et reçus par le Trésor Public. La problématique qui se pose est que la Cour des Comptes n'est pas indépendante financièrement car elle dépend du Ministère. Elle n'est qu'une cour parmi d'autres.

Même en cas d'écarts inappropriés, inexacts, la Cour des Comptes n'est pas en mesure de poursuivre les comptables même si leur responsabilité est engagée. La Cour des Comptes doit être financièrement indépendante pour accomplir correctement ses missions. Il est nécessaire de créer une cour qui relève les irrégularités, qui pointe les défauts de gestion et qui propose des éléments des corrections, d'amélioration ou des recommandations. Cette cour doit aussi être en mesure de poursuivre et d'engager des actions judiciaires afin de sanctionner les contrevenants.

3.9.3 Le contrôle législatif, le rôle du Parlement

Sur le plan théorique, le Parlement a voté une loi pour un exercice fiscal. Il est de sa légitimité aussi de déterminer la réalité des dépenses du budget. Le rapport annuel, quand il en y a un, doit être en théorie communiqué au Président de la République et soumis au Parlement. Le Parlement doit être en mesure de vérifier les comptes annuels et l'ensemble des documents budgétaires et comptables. La loi de règlement est un moment juridique fort, car c'est un moment où le Parlement doit examiner les recettes et les dépenses réelles en comparaison à la prévision initiale. Cet audit parlementaire budgétaire doit mesurer l'exactitude ou l'inexactitude entre les prévisions et les réalités des dépenses.

La Commission des Finances du Parlement ne peut convoquer un Ministère pour rectifier les recommandations, les mesures et les injonctions du Parlement. Le Parlement n'a pas le pouvoir de punir les écarts budgétaires.

3.9.4 Quid des utilisateurs finals des fonds de programme ?

Les ressources mobilisées arrivent-elle réellement à destination ? Profitent-elles aux bénéficiaires ? On se pose la question de savoir si les allocations budgétaires allouées aux programmes sont-elles correctement allouées ? détournées ? abusées ? Les enquêtes permettent de connaître si les fonds ont atteint leur destinataire final, et le montant d'allocation perçu par chacun des destinataires. L'enquête directe de l'utilisateur final est un élément pour apprécier si la communauté a profité des programmes ou non. La plupart des programmes ont pour objectif de réduire la pauvreté et donc il serait logique de suivre si ces programmes sont correctement exécutés ou non. Y a-t-il des suivis concernant les programmes de santé, de l'éducation, de lutte contre la sécheresse ? Donc ces enquêtes et contrôles ont le mérite de vérifier la validité, le coût et l'efficacité.

L'enquête directe a le mérite de vérifier directement l'utilisation des fonds. Elle permet de contourner les rapports officiels qui n'ont pas de réelles légitimités car les rapporteurs sont les premiers à profiter des systèmes. Un ministre qui fait un rapport sur un projet qu'il conduit ne va jamais admettre le détournement de fonds, l'inachèvement des projets, les faiblesses techniques ou les insuffisances de son Ministère. L'enquête de terrain permet aussi de gagner largement du temps car le résultat est instantané et vérifiable. Comment apprécier les dépenses réelles d'un projet ? Sur le plan budgétaire, à Djibouti, les dépenses engagées à réduire la pauvreté sont basées sur une classification économique et fonctionnelle. Cette classification, mise en place depuis 2004, est agrégée, elle ne permet pas de connaître l'orientation réelle des dépenses. La classification fonctionnelle ne donne qu'une information nominative et généralisée des secteurs sociaux. La classification agrégée crée une ambiguïté et une myopie pour suivre les dépenses engagées réellement dans lutte contre la pauvreté, dans un secteur bien défini.

3.9.5 Les normes des comptes audités

Les normes de l'OCDE, du FMI et de PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) demandent la publication des comptes audités. Sur le plan temporel, il n'existe pas de délai précis pour publier les comptes audités mais l'OCDE est pour une

publication des comptes audités dans les six mois. Le FMI requiert une publication des comptes audités dans un délai d'un an. On a ici les données sur la disponibilité des comptes audités de 26 pays africain en y ajoutant Djibouti. Nous constatons que treize pays (Maurice, Afrique du sud, Nigeria, Ghana, Botswana, Rwanda, Éthiopie, Ouganda, Zambie, Mozambique Kenya, Namibie, Swaziland) publient leurs comptes audités en moins d'un an, donc ils respectent les recommandations du FMI. Dans quinze pays (Burkina Faso, Lesotho, Bénin, Guinée, Mali, sierra Leone, Malawi, Madagascar, Zimbabwe, Tunisie, Congo, Liberia, Maroc.), la publication se fait après douze mois.

Dans le cadre du questionnaire, et des études que nous avons mené à Djibouti, les comptes sont rarement audités, parfois l'Inspection des Finances fait semblant de faire des contrôles, mais elle n'a pas vraiment les compétences techniques et comptables pour auditer en profondeur. Même quand l'audit est réalisé par l'Inspection des Finances, les audits ne sont publiés que sur peu d'exemplaires et pour des destinataires très précis. Donc par comparaison dans ce tableau, Nous avons noté que Djibouti est, avec la Tunisie, dans cette étude le seul pays dans lequel les comptes audités ne sont pas publiés. La Tunisie n'est pas connue pour être un État où la transparence comptable est flagrante.

Tableau 38 : Délai de de consultations pour les comptes audités

Pays		Délai mensuel (pour la consultation des comptes audités après la fin de l'année fiscale)
1	Maurice	4
2	Afrique du sud	6
3	Nigeria	8
4	Ghana	9
5	Botswana	9
6	Rwanda	9
7	Éthiopie	9
8	Ouganda	9
9	Zambie	9
10	Mozambique	11
11	Kenya	12
12	Namibie	12
13	Swaziland	12
14	Burkina Faso	> 12
15	Lesotho	> 12

16	Bénin	> 12
17	Guinée	> 12
18	Mali	> 12
19	Sierra Leone	> 12
20	Malawi	> 12
21	Madagascar	> 12
22	Zimbabwe	> 12
23	Congo(Brazzaville)	Non disponible
24	Liberia	Non disponible
25	Maroc	Non disponible
26	Tunisie	Ne relève pas du domaine public
27	Djibouti	Ne relève pas du domaine public

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

Les interrogations que nous avons mené auprès des législateurs nous confirment que la question des audits et des contrôles ne relève pas de leur domaine. L'audit comptable existe, il est mené par le Ministère à savoir, l'Inspection des Finances. Il serait souhaitable d'externaliser une partie de l'audit pour mener indépendamment les contrôles.

3.9.6 L'indice des institutions législatives

Pour mener une comparaison, un système de codification (tableau 39) fut mis en place par cette étude. Chaque réponse est évaluée sur une échelle allant de 0 à 1. Notre objectif est de reprendre cette codification. Elle nous permet une classification des indices budgétaires. En reprenant cette codification et en y intégrant Djibouti, nous pouvons situer Djibouti sur un échelle législative au niveau africain.

Tableau 39 : Récapitulatif du système de codification pour l'indice des institutions budgétaires législatives

	Variable	Question	Codification
1	Pouvoirs d'amendements	Q40	0 = accepté ou rejette ; 0,33 = réductions uniquement ou autres restrictions importantes ; 0,67 = contrainte globale ; 1= sans entraves
2	Budget de révision	Q43	0 = proposition du budget par l'exécutif ; 0,33 = vote sur compte ; 0,67= budget de l'année précédente ; 1= parlement approuve une mesure provisoire
3.a	Retenir	Q52	0 =Exécutif peut retenir des fonds au cours de l'exécution ; 0,33 =peut ne pas retenir le fonds au cours de l'exécution
3.b	Virement transfert	Q53	0 =peut réaffecter des fonds au cours de l'exécution ; 0,33 = peut ne pas réaffecter des fonds au cours de l'exécution
3.c	Fond d'urgence	Q61	0 =fonds d'urgence ; 0,33 = aucun fonds d'urgence
4	Calendrier	Q39	0 = jusqu' à deux mois; 0,33 = jusqu'à quatre mois ; 0,67= jusqu'à six mois ; 1= plus de six mois
5.a	Commission du budget	Q33	0 =pas de commission du budget ; 0,5 = commission du budget
5.b	Commission sectoriels	Q33	0 = pas de rôle important ; 0,5 = décident des budgets ministériels
6	Capacité de recherche	Q34	0 = aucune ; 0,25 = moins de 10 employés qualifiés ; 0,5= de 10 à 25 employés qualifiés ; 0,75= 26 à 50 employés qualifiés ; 1= plus de 50 employés qualifiés

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

Nous pouvons ainsi comparer les indices des institutions budgétaires législatives. Cette étude est très intéressante car le score varie de 0,47 (Liberia, Nigeria) à 0,06 (Zambie). Dans cette étude, nous notons qu'aucun Parlement africain n'atteint le score moyen de 0,5. Le score médian dans cette étude avec Djibouti inclus est de 0,28.

Tableau 40 : Récapitulatif des scores des Pays pour l'indice des institutions budgétaires législatives

Pays	Q33	Q34	Q39	Q40	Q43	Q52	Q53	Q61	Indice
Afrique du Sud	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17
Bénin	0,50	0,25	0,33	0,33	0,67	0,33	0,00	0,33	0,46
Botswana	0,00	0,00	0,00	0,33	0,00	0,00	0,00	0,33	0,11
Burkina Faso	0,50	0,00	0,33	0,33	1,00	0,00	0,00	0,33	0,42
Congo(Brazzaville)	0,50	0,00	0,33	1,00	0,67	0,00	0,00	0,00	0,42
Djibouti	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	0,14
Éthiopie	0,50	0,00	0,00	1,00	0,67	0,00	0,00	0,00	0,36
Ghana	0,50	0,00	0,00	0,33	0,33	0,00	0,00	0,00	0,19
Guinée	0,50	0,00	0,33	0,67	0,67	0,00	0,00	0,00	0,36
Kenya	0,50	0,25	0,00	0,00	0,33	0,00	0,00	0,00	0,18
Lesotho	0,00	0,00	0,00	0,33	0,00	0,33	0,00	0,00	0,11
Liberia	0,50	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,33	0,47
Madagascar	0,50	0,00	0,00	0,67	0,00	0,33	0,00	0,00	0,25
Malawi	0,50	0,00	0,00	0,00	0,67	0,33	0,00	0,00	0,25
Mali	0,50	0,00	0,33	0,67	0,67	0,00	0,00	0,33	0,42
Maurice	0,00	0,00	0,00	0,33	0,67	0,00	0,00	0,33	0,22
Maroc	1,00	0,25	0,00	0,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26
Mozambique	0,50	0,00	0,33	1,00	0,67	0,00	0,00	0,00	0,42
Namibie	0,00	0,00	0,00	0,67	0,67	0,33	0,00	0,00	0,28
Nigeria	0,50	0,00	0,33	1,00	0,67	0,00	0,00	0,33	0,47
Ouganda	1,00	0,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	0,35
Rwanda	0,50	0,00	0,33	0,67	0,67	0,00	0,00	0,00	0,36
Sierra Leone	1,00	0,00	0,00	0,67	0,00	0,00	0,00	0,33	0,33
Swaziland	1,00	0,00	0,00	0,33	0,67	.	0,00	0,33	.
Tunisie	0,50	0,00	0,00	0,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14
Zambie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	0,00	0,00	0,00	0,06
Zimbabwe	0,50	0,25	0,00	0,67	0,67	0,00	0,00	0,00	0,35

Source : BAD, 2008. Dabale, 2017

Djibouti se trouve avec un score de 0,14. Son score est proche de celui du Botswana (0,11) de Lesotho (0,11) ou de la Tunisie (0,14). Tous ces pays ne sont pas connus pour être des modèles parlementaires. Le score de Djibouti est largement inférieur au score médian avec 0,28. Ce score médian est de 0,42 pour les pays de l'OCDE. Mais dans son étude Wehner (2006) démontre que plus de 10 Pays de l'OCDE obtiennent un score supérieur à 0,5. Donc le processus parlementaire est plus présent dans le pays de l'OCDE que dans les pays africains. L'étude comparative est très intéressante. Dans l'étude de Wehner (2006), Les États-Unis obtiennent le score le plus élevé avec un indice de 0,89. Ainsi, avec un indice budgétaire pour le Nigeria de 0,47 et pour le Liberia de 0,47, ces deux pays ont les indices les plus élevés

du continent africain . Aussi les pays qui ont hérité du système de Westminster se situent dans la base inférieure. C'est pays sont le Zambie, le Malawi et le Botswana pour ne citer qu'eux. Wehner (2006) a démontré que dans l'OCDE, aussi, les pays ayant un système faible sont aussi les pays qui sont d'inspiration britannique à savoir l'Australie, La Nouvelle Zélande et le Canada.

3.10 Conclusion

A Djibouti, nous avons appris que la problématique budgétaire est avant tout de nature institutionnelle. La faible capacité des institutions et le rôle prédominant des bailleurs de fonds impactent profondément les dépenses et les recettes de l'État. À cela s'ajoute, une gouvernance politique des affaires publiques qui déstabilise profondément les fonctionnements de l'État. Le chapitre trois nous a permis de tirer les conclusions suivantes :

Limitier l'impact de l'aide extérieure dans le budget

La question budgétaire est liée à la question du déficit structurel. Ce dernier traduit la différence entre les recettes publiques et les dépenses publiques. L'amélioration des recettes et la stabilisation des dépenses sont des éléments qui peuvent à court terme réduire les déficits. La grande problématique djiboutienne est que le budget djiboutien repose, en partie, sur les bailleurs de fonds étrangers, donc, on est dans le cas de retards de décaissements et d'imprévisibilité des crédits. Le manque des recettes crée, donc, des arriérées de dépenses publiques. Le budget devient vulnérable car il est fonction d'une variable externe. La recette extérieure non encaissée se traduit par un manque budgétaire, une diminution des recettes et un effondrement budgétaire. Sur le plan intérieur, cet État est limité sur le plan fiscal, à cela s'ajoute le désordre administratif et l'intrusion du pouvoir politique. Donc le Ministère du Budget doit réagir pour limiter les dépassements budgétaires. Il faut une discipline budgétaire, un suivi strict des flux de trésorerie et la compression du financement extérieur.

Transparence et simplification des démarches des dépenses

La simplification des démarches administratives est un élément du processus qui aide dans la gestion budgétaire. Le nombre élevé de personnes et d'intervenant allonge les délais

de traitements et créé des comportements opportunistes pour le traitement des dossiers. Certains dossiers vont être traité prioritairement par rapport à d'autres et sont source d'une potentielle corruption. La mise en place d'une unité de supervision au sein de Ministère du Budget est un élément positif qui peut gommer les insuffisances notées au Ministère du Budget. Il doit prioriser les dépenses dans un cadre planifié et concerté avec les autres Ministères. Il faut acter un véritable chapitre de négociation c'est à dire un dégagement des consensus entre les Ministères dépensiers et le Ministère du Budget.

Rapprochement du suivi budgétaire et de la trésorerie

L'une des grandes problématiques est le décalage temporel entre les engagements et les paiements. Le tableau des opérations financières de l'État (TOFE) permet de suivre l'impact des paiements sur les financements. Le TOFE est un outil budgétaire. Il permet de suivre l'exécution du budget. Le suivi est essentiel et doit s'appliquer non à une catégorie de dépenses mais à un ensemble de dépenses. Auquel cas, l'outil ne joue pas pleinement son rôle. Le suivi de la trésorerie est un outil comptable, qui vient en complément à l'outil budgétaire. Il ne faut pas perdre de vue que la trésorerie comptable et le suivi budgétaire peuvent être en concordance pour mesurer et évaluer d'éventuellement dysfonctionnements. L'analyse des deux tableaux (trésorerie comptable, suivi budgétaire) permet de faire un rapprochement de type bancaire.

Mise en place d'un système informatisé de toutes les dépenses

Le personnel doit être formé à un système de gestion budgétaire. Si le personnel maîtrise le système, ils peuvent eux-mêmes corriger les erreurs et donc ils deviennent responsables à leur niveau. L'adoption d'un système informatique performant permettrait à la fois la performance budgétaire mais aussi la transparence budgétaire. Les directeurs sectoriels auraient ainsi la possibilité de suivre instantanément et en continue les niveaux d'instructions dans les processus des dépenses. Les dossiers comptables informatisés des engagements permettraient de suivre l'approbation du contrôleur du budget, les Ministères concernés peuvent ainsi lancer le décaissement. La rationalisation des systèmes informatisés des dépenses simplifierait les démarches budgétaires, et renforcerai le pouvoir de supervision du Ministère du Budget, cela permettrait une meilleure visibilité du budget et de responsabiliser les intervenants.

La faiblesse du Parlement

Nous constatons que le Parlement a un rôle essentiellement limité. Il est absent du processus de formulation et a un rôle marginal, en approuvant essentiellement le budget annuel proposé par l'exécutif. Le Parlement ne peut modifier la proposition gouvernementale et se pose ainsi la question de son utilité. Pour faire un travail, beaucoup plus rigoureux, il serait important que l'Assemblée Nationale ait des informations détaillées, des informations précises en fonction des branches. Il faut aussi renforcer les procédures concernant la discussion parlementaire. La phase d'approbation pourrait améliorer le contrepoids à l'exécutif. Pour aider le processus parlementaire, nous proposons les axes de réflexions suivants.

Premièrement, les éléments des discussions porteraient sur les échanges macroéconomiques. Il faudrait revoir et ajuster les processus budgétaires en fonction des hypothèses économiques. Ces discussions devraient avoir lieu en concertation avec le Ministère du Budget, les autres Ministères et le Parlement en amont au moment du déclenchement du processus de préparation du budget, c'est à dire au mois de Juin N-1. Il serait souhaitable qu'il y ait des discussions détaillées sur les recettes et les allocations des ressources. La maîtrise de ces éléments est très importante pour la proposition d'un budget qui se rapprocherait de la réalité et faciliterait son exécution. La maîtrise des outils techniques et budgétaires est nécessaire.

Deuxièmement, il serait souhaitable de mettre en place un bureau budgétaire au Parlement et un renforcement des échanges entre le Ministère du Budget et le Parlement. C'est pourquoi, nous proposons une nouvelle procédure parlementaire. Cette nouvelle procédure s'inspire de la LOLF, car elle demande l'identification des politiques publiques précises, une discussion parlementaire intense et exige le bilan budgétaire à la fin de l'exercice budgétaire.

4 Chapitre 4 : Une mutation nécessaire de la procédure budgétaire djiboutienne

La mise en place des doctrines budgétaires est souvent la résultante d'un processus mécanique de mimétisme et parfois la résultante d'une crise. Les différents stimuli sont souvent les scandales financiers, des crises fiscales, la dette publique, l'apprentissage démocratique ou tout simplement l'évolution de la pensée nationale. Aussi dans le cadre de programmes internationaux et plus particulièrement avec le FMI, la Banque Mondiale, les Etats africains tentent de trouver un nouveau modèle de gestion. Pour répondre favorablement à la demande des financements, la contrepartie demandée par ces institutions est d'améliorer leur mode de fonctionnement budgétaire et la mise en place de contrôle. A Djibouti, avec les accords de ces institutions, le Ministère des Finances essaie d'intégrer la démarche de la performance. On se demande si une culture du résultat peut être intégrée dans nos institutions et dans nos habitudes. Les contextes sociologiques, l'environnement politique, la pesanteur sociale sont-ils adaptés à ces évolutions ? Le modèle basé sur la performance mis en place dans des pays industrialisés et qui ont une tradition ancienne de gestion peut-il être adapté à un pays sous développé ? Le mode de gestion peut-il être appliqué à un pays dont l'économie repose essentiellement sur une économie tertiaire ? Peut-on appliquer ce modèle pour un pays avec des incertitudes politiques ? Malgré les grandes difficultés et les entraves administratives, une démarche est née et elle est orientée vers le résultat. La mise en place des procédures budgétaires publiques à Djibouti et selon l'analyse d'une approche contingente dépendrait de la distribution du pouvoir politique, du système légal et de l'influence des professionnels.

Les variables structurelles de la société évoluent, elles sont demandeuses des nouvelles doctrines budgétaires. Cette évolution s'appuie aussi sur de nouveau régime politico-administratif

Dans ce chapitre 4, nous essayons de proposer un modèle adapté à Djibouti. Il nous apparaît que le modèle français peut être un élément de base pour la réflexion. Nous ne cherchons pas à transposer totalement le modèle français de la LOLF à Djibouti mais plutôt de s'en servir comme un exemple et un outil d'analyse. Djibouti est une ancienne colonie

française et ses concepts budgétaires sont fondamentalement liés à l'orthodoxie budgétaire qui vaut en France. Dans la LOLF, on trouve un schéma d'orientation, des outils techniques et une méthodologie budgétaire. En tenant compte de la spécificité de Djibouti, on peut introduire certains éléments pour proposer une nouvelle orientation budgétaire. Cette partie n'a pas pour prétention de révolutionner le processus budgétaire à Djibouti mais d'en proposer un modèle. Pour cela, notre périmètre d'étude est très précis, celui de Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Mais il n'empêche que le cadre d'étude peut être étudié aussi dans d'autres Ministères ou d'autres entités dans le cas de la décentralisation c'est à dire au niveau préfectoral ou du Conseil Général par exemple. Mais il est déjà acquis que toute proposition de réforme doit s'accompagner aussi d'une réflexion générale sur les administrations et le processus de la réflexion budgétaire.

4.1 Une mutation d'inspiration « Lolfique »

Nous comptons avec l'introduction de la philosophie de la LOLF, améliorer le processus budgétaire avec une meilleure communication des politiques publiques.

4.1.1 Vers une introduction des éléments de le LOLF ?

L'introduction de ce nouveau modèle nécessite d'adapter les outils de gestion. Ces outils sont une nouvelle opportunité à saisir. C'est aussi donner une nouvelle occasion pour les finances publiques de généraliser les nouvelles techniques d'analyses de gestion. L'introduction de certains éléments de la LOLF est à la fois une démarche politique mais aussi une démarche administrative. Au fonctionnement classique, s'ajouterait un fonctionnement parallèle, donc induisant un surcoût de travail et de recherches pour la finalisation des missions, programmes, et objectifs.

Sur le plan institutionnel, l'introduction de la LOLF sera aussi différente car elle part du principe de la libre administration des Ministères donc l'État n'est pas en mesure de fixer les objectifs financiers mais il est bien sûr intéressant pour les Ministères de saisir ces opportunités et les évolutions récentes en matière de gestion pour en tirer bénéfice et trouver en elle une logique de performance et de résultat.

Dans ce cadre, l'introduction des éléments de la LOLF est le fruit d'une ambition et d'une

réflexion scientifique dans le cadre de ma thèse. Ainsi à Djibouti, chaque Ministère se classant dans sa démarche, vu son histoire, sa culture, son patrimoine, ses besoins peut définir ses propres objectifs et ses propres indicateurs.

La mise en place du projet de la LOLF est très prometteuse car elle se fait avec une approche plus visible et réelle car portée par l'intérêt majeur du Ministère, de la collectivité et ses citoyens. La démarche n'est pas uniquement une démarche budgétaire dont l'objectif serait de faire uniquement et principalement des économies. L'introduction des éléments de la LOLF n'est pas non plus un mimétisme budgétaire mais un axe de réflexion dont les bénéfices attendus peuvent être différents en fonction des acteurs. Pour les Élus, cela permettra une lisibilité budgétaire accrue, une transparence dans l'exécution ainsi qu'une meilleure affectation des ressources aux politiques publiques. Pour les citoyens, cela permettra une meilleure compréhension de l'utilisation des impôts, mais aussi des services publics mieux adaptés aux besoins. Enfin, pour les fonctionnaires cela permettra une plus grande liberté et une responsabilité accrue des acteurs de l'administration avec des objectifs clairs.

4.1.2 Les objectifs attendus

A travers l'introduction de la philosophie de la LOLF, nous nous inscrivons d'emblée dans un vaste mouvement de réformes visant à inscrire le fonctionnement de l'État comme un mode managérial, se substituant ainsi au modèle de gestion actuel dans lequel primait encore les normes juridiques. Nous considérons que les outils introduits par la LOLF sont des innovations majeures dans le sens où elle introduit un nouveau mode de gestion qui se met au service de la modernisation de l'État. Il est important d'apprécier si la LOLF est juste un simple outil technique d'ajustement ou une vraie réforme dans le sens où elle apporte des éléments de réponses pour la modernisation de procédure budgétaire.

L'esprit de la LOLF est clair. Historiquement le management public consistait à appliquer et respecter les procédures des droits. L'accent était mis sur les points des règlements des dépenses. Avec la LOLF, l'esprit de management est complètement orienté. Désormais la priorité consiste à conduire un vrai projet, proposer des indicateurs pour l'appréciation ou non de la politique publique et proposer des éléments d'explications avec une démarche cohérente dans la réussite ou l'échec d'un projet. La LOLF n'est pas neutre, elle explicite le choix politique d'un gouvernement. L'État par ses projets révèle ses préférences et évalue

l'efficacité d'une politique économique. Aujourd'hui à Djibouti, on est dans une myopie des politiques publiques. Nous ne connaissons pas les réelles intentions du Ministère des Finances ainsi que ses analyses en matière de projection budgétaire de court et de long terme. En récupérant l'esprit de la LOLF, nous nous mettons dans un nouveau cadre de pensée, avec une nouvelle gouvernance et de nouveaux outils de gestion des deniers publics.

Avec les éléments de la LOLF, nous avons une orientation comptable et économique. On peut poser les fondements d'une économie de budget de l'État, fixer des objectifs et s'appuyer sur un cadre d'action. Au-delà d'une simple autorisation budgétaire, l'esprit de la LOLF est un espace mobile où les gestionnaires ont la liberté d'action mais aussi le devoir de rendre des comptes. La LOLF influence manifestement l'organisation administrative car elle introduit un large mouvement de liberté au sein de l'organisation. L'offre de cette nouvelle liberté s'accompagne d'un ajustement en termes de droit. Tout en conservant la responsabilité juridique, il y a lieu ici de l'accompagner avec de nouvelles responsabilités en termes de management. La gouvernance s'en trouvera bouleversée. Désormais au niveau de politique, on peut d'une part apprécier et constater que le Ministère concerné aura une marge élevée dans son action mais aussi que le Parlement aura l'obligation d'avoir des informations et de contrôler les résultats. D'autre part, on peut aussi remarquer cette dualité entre le Ministère du Budget qui alloue les financements et les Ministères gestionnaires qui mettent en place les programmes. Le premier a le devoir d'allouer et le second aura la responsabilité des résultats. Donc on se retrouve à Djibouti dans un cadre de gestion, non habituel, nouveau et très prometteur.

Donc avec la nouvelle philosophie de la LOLF repose essentiellement sur l'identification des missions. C'est le point du départ de la nouvelle procédure budgétaire.

4.2 La mise en place des missions

Les nouvelles philosophies budgétaires reposent essentiellement sur l'identification des missions qui sont de la responsabilité du gouvernement. Le choix de ces missions est un exercice très délicat et un marqueur des orientations économiques du gouvernement.

4.2.1 L'identification des missions

Pour rappel, selon la LOLF, « Les missions correspondent aux grandes politiques de l'État. Le Parlement vote le budget par mission (unité de vote). Une mission est créée à

l'initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. La mission regroupe un ensemble des programmes concourant à une même politique publique. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission ». Donc en résumé, la mission doit correspondre à une politique publique, elle peut-être ministérielle ou interministérielle et il y a une unité de vote au Parlement.

Dans le cadre de la nouvelle politique publique, la mise en place de la nouvelle architecture budgétaire peut permettre de définir les priorités de l'État et d'affecter donc prioritairement les ressources aux politiques publiques choisies. Sur le plan de la transparence, elle permet de rendre compte au contribuable de l'emploi des deniers publics donc de leur argent. Ici, nous essayons de proposer un ensemble de missions qui pourrait former l'essence de la nouvelle procédure budgétaire à Djibouti. Les observations macroéconomiques, les états des finances publiques nous permettent d'identifier modestement treize missions. Chaque mission est représentée par son intitulé. Sur le plan comptable et informatique, nous aurons la possibilité de générer des codes de missions plus larges. Nous présenterons ainsi chaque mission à travers un code de mission. On peut prendre comme exemple la mission N°01. Elle est représentée par le code M01. « M » signifie qu'il s'agit d'une mission et le chiffre « 01 » pour les différencier des autres missions. En utilisant deux chiffre arabes pour désigner une mission, cela nous permet d'éviter les confusions entre les missions et offre une possibilité analytique et informatique de générer un nombre maximal de quatre-vingt-dix neuf mission (99 Missions) qui n'est pas impossible mais exagéré quand on sait que dans le budget général de France, en on compte trente-quatre (pour l'exercice 2015). Toujours dans cette logique le troisième chiffre va indiquer le programme, le quatrième chiffre va identifier l'action et le cinquième chiffre va nous donner la sous action. En résumé, les missions sont identifiées par les deux premiers chiffres, le programme par le troisième chiffre et enfin l'action et la sous-action sont identifiées respectivement par le quatrième et le cinquième chiffre.

Dans ce tableau, nous essayons de présenter l'ensemble des missions que nous avons estimé nécessaires afin de procéder au renouveau de la procédure budgétaire djiboutienne. Les missions ne sont pas classées par ordre de priorité car toutes les missions se valent. La mission N°01 n'est pas plus importante que la mission N°02.

Tableau 41 : Les différentes missions proposées dans le cadre de la rénovation de la procédure budgétaire djiboutienne

	Code	Intitulé des Missions	Les Ministères Concernés
Mission N°01	M01	Politique de Santé Publique	Ministère de la Santé, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche
Mission N°02	M02	La problématique de l'eau	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Mer, Chargé des Ressources Hydrauliques
Mission N°03	M03	L'accès au logement social	Ministère de l'Habitat et l'Urbanisme, de l'Environnementale et de l'Aménagement du territoire
Mission N°04	M04	Politique de l'Emploi	Ministère de l'emploi et de la solidarité Nationale
Mission N°05	M05	Corruption et Justice	Ministère de la Justice, Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, Ministère de l'Économie et des Finances en charge de l'Industrie et de la Planification, Ministère du Budget, Ministère de la Justice
Mission N°06	M06	Éducation Nationale	Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation professionnelle
Mission N°07	M07	Développement Énergétique	Ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles
Mission N°08	M08	Sécurité intérieure et Défense Nationale	Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, Ministère de la défense
Mission N°09	M09	Transport et Logistique	Ministère du Transport
Mission N°10	M10	Économie, Comptes et Finances Publiques	Ministère de l'Économie et des Finances en charge de l'Industrie et de la Planification, Ministère du Budget
Mission N°11	M11	Décentralisation et Reformes de L'État	Ministère de l'intérieur et de la décentralisation
Mission N°12	M12	Immigration	Ministère de l'intérieur et de la décentralisation
Mission N°13	M13	Recherche et Enseignement Supérieur	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la recherche

Source : Dabale, 2017

Grâce à notre travail de terrain, nous avons identifié treize missions et chaque mission doit correspondre à une politique publique. Chaque mission doit être justifiée compte tenu de la situation de Djibouti.

4.2.2 La justification du choix des missions

Dans ce qui suit, nous cherchons de manière objective et scientifique à justifier le choix des missions. Les choix des missions ne se fait que pour une année budgétaire, certaines fonctions des politique publiques peuvent être supprimées, modifiées et d'autres créées.

4.2.2.1 Missions N°01 « Politique de Santé Publique (Mission Ministérielle) »

La « Politique de santé publique » répond à une grande problématique sanitaire. Dans un rapport rendu par le Ministère de la Santé Publique, la situation épidémiologique est la suivante : « L'état de santé des populations de Djibouti demeure préoccupant. La mortalité maternelle est 546 pour 100 000 naissances vivantes (WHO, 2011). Les taux de mortalité infantile et infanto-juvénile sont respectivement de 67 et 94 pour 1 000 (WHO, 2011). Les cinq principales causes de morbidité dans la population générale issues des données du Ministère de la Santé sont : les infections des voies respiratoires, les fièvres d'origine inconnue, les anémies, les diarrhées et les affections de la peau. Chez les enfants les affections les plus rencontrées sont par ordre d'importance : les infections des voies respiratoires (surtout la pneumonie), les diarrhées, la malnutrition et diverses causes néonatales.

Le pays est confronté aux maladies infectieuses souvent à caractère épidémique et ou endémique tels que le paludisme, le choléra, la fièvre typhoïde, les diarrhées parasitaires et bactériennes, l'hépatite virale, le VIH/SIDA-IST (séroprévalence VIH de 2,9% dans la population générale), le taux de notification des cas de la tuberculose (411/100 000, WHO 2011) en fait une des prévalences les plus élevées du monde) et aux maladies non transmissibles telles que les affections cardiovasculaires, le diabète, les maladies pulmonaires obstructive chronique et la malnutrition. Les maladies non transmissibles sont de plus en plus fréquentes et responsables de 40% des admissions et d'1/3 des décès intra hospitalier à l'Hôpital Général Peltier ». Selon Guedi Yabe (2012) « De nombreuses maladies ne sont pas traitées actuellement, faute des ressources humaines ou d'équipements (médecins spécialistes ou laboratoires d'analyse, etc.) ». C'est par exemple le cas des maladies cardiovasculaires, des maladies du sang, des cancers etc. Nous avons plus précisément noté aussi le manque de

personnel qualifié, le problème structurel des Hôpitaux, la problématique de l'accès aux soins pour le plus pauvres et la privatisation de l'approvisionnement pharmaceutique.

Nous notons une inégale répartition géographique du personnel médical qualifié. Les médecins et les spécialistes travaillent majoritairement à Djibouti-ville (90%). L'hôpital général Peltier concentre à lui seul, plus de 50% du personnel de santé. Il ne reste plus que 10 % du personnel médical travaillant dans la région de l'intérieur. Ci -joint le tableau de la répartition des médecins dans le district de l'intérieur. On est donc face à une dichotomie franche entre un espace rural isolé et dépourvu d'un accès aux soins et un milieu urbain favorisé avec un accès aux soins aisé, notamment pour une classe favorisée de la population.

C'est pour palier à ces défaillances et insuffisances que le Ministère de la Santé et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche doivent combiner leur effort pour répondre ensemble au défi de la formation universitaire du personnel médical et de se donner les moyens budgétaires suffisants pour répondre à cette problématique de santé publique. La politique de santé publique est une mission majeure et c'est une mission interministérielle. Les indicateurs de santé sont très alarmants. Donc il fallait mettre en place une politique de santé pour répondre à ces problématiques. Ainsi le gouvernement de Djibouti a mis en place des actions ambitieuses très importantes pour améliorer la santé de la population et pour accroître l'efficience et l'efficacité du système de santé à Djibouti.

Tableau 42 : La répartition des populations et du personnel médical dans les régions de l'intérieur

Districts	Populations	Médecins
Ali Sabieh	86 949	1
Dikhil	88 948	1
Tadjourah	86 704	1
Obock	37 856	1
Arta	42 380	1
Population totale des régions de l'intérieur	342 837	5

Source : Direction de la Statistique et des études Démographiques DISED, 2009

Les programmes mis en place par le Ministère sont multiples. Ils permettent de développer des actions publiques ciblées pour répondre à la demande de la population, d'améliorer la répartition de l'offre médicale sur la république de Djibouti et donc d'optimiser les dépenses de santé. L'améliorer l'offre de l'enseignement médical de santé publique avec la transformation de l'Hôpital Peltier en un Centre hospitalo-universitaire (CHU) mais aussi la mise en conformité des formations avec le système LMD (Licence, Master, Doctorat) et plus spécialement la création d'un Institut Supérieur des Sciences de la Santé (ISSS) en remplacement du centre de formation du personnel de santé par l'arrêté n°2007-0805/PR/MS du 01 octobre 2007, ont été possible grâce à ces programmes. De plus, la création de cette nouvelle structure permet de consolider les objectifs du Plan National de Développement Sanitaire (PNDS). On note que le budget prévisionnel 2017 de l'Institut Supérieur des Sciences de la Santé est arrêté en charges et en produits à plus de 258 millions FDJ.

C'est pour toute cette raison que nous considérons la missions N°01 « Politique de Santé Publique » comme nécessaire pour faire face aux défis qui se présentent pour cette jeune nation. Cette mission correspond à une politique publique de gouvernement nécessaire dans le cadre du renouveau de la procédure budgétaire. C'est une mission interministérielle car elle

nécessite à la fois l'intervention du Ministère de la Santé mais aussi le Ministre de l'enseignement supérieure et de la recherche.

4.2.2.2 Missions N°02 « La problématique de l'eau »

Djibouti a un climat aride. La température moyenne oscille entre le 20 °C en Hiver le 45°C en Été. La moyenne des précipitations annuelle est très faible, elle est de l'ordre de 150 mm. L'État doit satisfaire le besoin en eau d'une population de plus de 800 000 Habitants. Donc la problématique de l'eau devient urgente et l'État doit s'organiser face aux défis naturels (pauvreté de la nappe phréatique, faible précipitation, sécheresse, pauvreté, aridité, etc.) et face à la pression démographique (population en hausse) et industrielle (entreprises) toujours plus forte. L'eau est un élément central de la vie. Sans eau, il n'y a pas de vie sur terre. Elle joue un rôle fondamental pour l'existence même de l'homme, de l'animal et du végétal. C'est une priorité nationale. La loi d'orientation économique et social 2000-2010 est un marqueur politique car inscrit en loi.

Selon Abdillahi Boeuh (2016), l'extraction hydrique provient des aquifères volcaniques et sédimentaires. Elle avoisine les 29,4millions de mètres cubes par an. Or, les projections prévoient des besoins de plus de 50 millions à partir des horizon 2018. Nous constatons que la consommation de cette production est inégale. La consommation de la population rurale est de 5,7 %. L'irrigation absorbe 42,5 % de la consommation d'eau. La part consommée par des zones urbaines est de 51,7 %. La faible proportion de la consommation d'eau par la population rurale s'explique par les fait que cette population n'a pas accès à l'eau car ils n'ont pas tous simplement des infrastructures d'approvisionnement où un faible approvisionnement d'eau. Les cités urbaines consomment plus, car plus de 70 % de la population vivent dans les cités et donc la demande est beaucoup plus élevée. Les manufactures et les institutions sont concentrées en ville.

Sur le plan institutionnel, Le secteur de l'Eau à Djibouti est directement attaché au Ministre de l'Agriculture, de l'eau et de la pêche. L'Office Nationale des Eaux et de l'Assainissement à Djibouti (ONEAD) est l'organisme public qui est chargé de produire et de distribuer l'Eau à Djibouti et dans le district de l'intérieur. C'est organisme a pour mission, selon le directeur, ¹⁷ la mise en œuvre les moyens nécessaires à la production et à la

¹⁷ Site de l'ONEAD.

distribution de l'eau dans l'agglomération de Djibouti et dans les centres urbains des régions de l'intérieur, l'exploitation des infrastructures d'eau potable et leur maintenance. Il doit aussi assurer l'exécution des programmes d'extension ou de renouvellement des installations, ainsi que maintenir la qualité de l'eau et la protection de cette ressource vitale. Enfin, cet organisme doit élaborer les programmes de maintenance des forages et des ouvrages de captage.

Au déficit structurel de la production d'eau par rapport au besoin de la population (Rayaleh, 2005), s'ajoute une gestion hasardeuse et inégalitaire de la répartition de l'eau à Djibouti surtout dans la capitale. Cette gestion calamiteuse se traduit par une inégalité d'approvisionnement entre les espaces centraux (le port, les quartiers résidentiels, le quartier administratif et commercial, les quartiers populaires anciens) et les périphéries (Balbala, Hodan, etc.). Cette inégalité se traduit aussi par une inégalité de raccordement au réseau d'eau potable. Enfin, il existe aussi, une gratuité pour certains grâce à leur statut socio-politique ou socio- ethnique.

Ainsi cette politique de gestion de l'eau, génère des tensions et des révoltes populaires.

Aussi, l'État a libéralisé la production d'eau. Ainsi certaines sociétés (Eau de Tadjourah, Eau d'Arta, Coubeche, Ali Sabieh) sont des sociétés qui produisent de l'eau, la conditionne et assure sa vente. C'est pour répondre à la salinité de l'eau potable distribuée par le réseau que les sociétés ont été créées et face aux besoins structurels du marché djiboutien. En effet, ce marché répondait à une demande forte d'une part de la population. Et malheureusement, ce marché de l'eau minérale ne sert qu'une catégorie aisée de la population car l'achat d'une bouteille de litre d'eau reste à un prix très élevé. Une bouteille de 1,5 litre d'eau coûte généralement 100 FDJ (50 Centimes d'Euro). C'est toutes ces problématiques qui permettent de créer de manière objective cette mission de l'Eau. Cette dernière devient une priorité de politique publique.

Donc, nous remarquons à travers cette analyse que la problématique d'Eau devient essentielle. Elle devient une politique prioritaire et c'est pourquoi une mission doit être créée pour répondre à cette question.

4.2.2.3 Missions N°03 « L'accès au logement social »

Pour justifier cette mission de l'accès au logement social, il est intéressant de reprendre une étude faite par le Ministère des Finances. Elle porte sur les ménages à Djibouti, en 1999, et elle nous permet de voir la répartition des ménages selon le statut d'occupation du logement et du milieu de résidence. Pour l'Institut national de la statistique et des études économiques

(INSEE), « Un ménage, au sens statistique du terme, désigne l'ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (en cas de cohabitation, par exemple). Un ménage peut être composé d'une seule personne ». Nous reprenons ici le tableau du Ministère des Finances. C'est la Direction Statistique et des Études Démographique (DISED) qui a mené cette étude. Elle nous sert de document de travail pour justifier cette mission.

Tableau 43 : Répartition des ménages selon le statut d'occupation du logement et le milieu de résidence

Statut d'occupation	Occupation Urbaine		Occupation Rurale		Total
Statut d'occupation	Urbaine	%	Rural	%	
Propriétaire avec titre foncier	18 558	25,90	1 516	9,89	20 074
Propriétaire avec permis d'occupation provisoire	23 673	33,04	1 525	9,95	25 198
Propriétaire sans statut	7 782	10,86	6 614	43,14	14 396
Locataire	14 860	20,74	1 331	8,68	16 191
Location-Vente	1 543	2,15	37	0,24	1 580
Location gratuit	2 158	3,01	577	3,76	2 735
Logement de fonction	1 691	2,36	122	0,80	1 813
Campement temporaire	870	1,21	2 773	18,09	3 643
Autre	505	0,70	838	5,47	1 343
Total	71 640	100,00	15 333	100,00	8 6973

Source : DISED RGPH, 2009

A travers ce tableau, ressort un premier élément d'analyse concerne la répartition géographique des ménages, on note une prédominance nette des ménages en milieu urbain (71 640) en comparaison avec un milieu rural plus isolé, qui ne compte que 15 333 ménages. Le statut des occupants. Djibouti par sa position de capitale et de cité urbaine se distingue par son attractivité, en effet, cette capitale reste l'épicentre politique et économique du pays.

Le nombre total de personnes qui sont propriétaires (avec titre foncier) représente de 25,90 % des ménages en ville à presque de 10 % dans la campagne. Donc un djiboutien sur cinq est propriétaire avec un titre foncier en ville alors qu'il y en a qu'un sur dix en campagne. L'information que nous pouvons en tirer est que le processus juridique et administratif est très présent en ville et moins en campagne car il faut des autorisations et des reconnaissances administratives dans les cités. Cela démontre aussi, que l'accès à la propriété est difficile pour les ménages car le 4/5 des occupants ont un autre titre d'occupation que le titre foncier. Nous notons que les occupants propriétaires sans titre foncier représentent 33 % en ville. Ce chiffre très inquiétant démontre la faiblesse des institutions. Le titre provisoire est un titre précaire, temporaire et résultant de la pression locale et politique. En ville c'est le fruit d'une construction sauvage, et l'État laisse faire car une politique de corruption s'installe entre les autorités des arrondissements, avec les complicités de la police. Souvent ces propriétaires sans statut sont installés depuis plusieurs années. Il n'y a pas une véritable politique de cadrage du territoire et cela démontre les défaillances de l'État.

En ville la grande problématique est toujours celle du prix. Les terrains sont très chers, et inaccessibles pour une majorité de la population. Donc une sélection par le prix se fait et élimine la classe pauvre et moyenne, et crée ainsi la tentation de la corruption pour contourner la règle. Cela renvoie à la problématique de la réalisation urbaine en matière de cadastre car il y a une absence ou une inexistence du cadastre à Djibouti.

En zone rurale, la population rurale est propriétaire mais sans statut (43,14%), car c'est une revendication naturelle, historique et millénaire sur la terre des leurs ancêtres. Ce sont des constructions anciennes, ou nouvelles qui tirent leur légitimité de droits traditionnels. La terre appartient à un clan, un groupe et non à l'État (Logique patrimonial et clanique du Territoire). Le titre d'occupation issue de l'État n'a aucune validité pour eux. Car le vrai titre est le titre de la propriété naturel et historique sur leur territoire. Ils étaient sur ce territoire avant l'avènement de la Nation et de la République. L'État ne doit pas brusquer les héritages historiques et traditionnels dans l'espace rural et s'occuper plutôt de la grande problématique de la distribution de la terre et des constructions des logements pour les classes les plus

défavorisées en ville. Compte tenu de ces observations, il serait nécessaire de construire des logements sociaux en ville mais aussi de gérer la problématique de la distribution des terrains en villes. La discussion sur la problématique territoriale dans les campagnes est elle aussi essentielle.

Le gouvernement de Djibouti a engagé sur une période de 2000-2010, un vaste programme de construction de logements sociaux. (842 logements à Hodan 1, 642 logement à Hodan 2, 285 logement à Gargaar, 75 Logements à Wadagir). Mais ces logements initialement construits pour les plus pauvres ont été détournés de leur objectif initial. Ils furent essentiellement attribués à des jeunes ménages, souvent des jeunes fonctionnaires aisés. L'engagement gouvernemental est nettement insuffisant. Ces locations sociales se font toutes sous la forme de Location - Vente avec une période de remboursement s'étalant sur une vingtaine d'années. Entre la demande légitime d'un toit dans un État de plus en plus urbanisé, et la répartition claniques des territoires, l'État sera amené à jouer son rôle et doit répondre à la demande de logements en ville mais aussi reconnaître le caractère clanique du territoire pour les populations résidant dans les campagnes.

Donc à travers, cette étude, nous avons des éléments objectifs. Elles nous incitent à nous poser la question de l'accès à un logement pour tous. C'est pourquoi, nous estimons que le logement doit être une priorité nationale et devenir ainsi une mission dans ce nouvelle procédure budgétaire.

4.2.2.4 Mission N°04 « Politique de l'Emploi »

La fonction publique djiboutienne est caractérisée par des salaires très élevés. Le salaire djiboutien est cinq fois supérieur par rapport à l'Éthiopie, quatre fois supérieur à celui du Yémen. Et il sert de base pour les salaires du secteur privé. La fonction publique sert de reclassement pour les adhérents et les militants du parti politique, issu de l'UMP (Majorité gouvernemental). Le recrutement n'est pas compétitif, il est amical, fonction de cousinage, de copinage, d'héritage ou de proximité politique avec le régime de l'UMP. L'intégration du marché est inégalitaire. Le plan de recrutement des fonctionnaires n'est pas cohérent. Le Ministère concerné ne prépare pas la demande des effectifs, ni les compétences exigées. Le Ministère de l'Emploi est juste là pour exécuter un ordre politique. Le code de travail reste inchangé depuis 1952, hérite de l'époque coloniale et il est inapplicable actuellement. Il n'existe aucune transparence dans le système de recrutement du personnel. Mais le concours

national est fictif, car chaque Ministère a un quota non officiel pour un recrutement. Elle comble aussi les faibles opportunités sur le marché privé, restreint. L'amélioration de la fonction publique est un élément qui pourra permettre d'aider à l'amélioration du mécanisme de gestion et de responsabilisation.

Malgré une croissance économique positive depuis plus d'une décennie, Djibouti souffre encore du chômage de masse. La croissance économique ne génère pas suffisamment d'opportunité d'emplois pour absorber le chômage. Le taux de chômage est 59,5 %. Le Taux de pauvreté extrême est très élevé et touche environ 42,2 % de la population (PNUD, 2016). Pour l'instant, les structures mises en place n'ont que peu d'impact pour diminuer le chômage de masse. La pression démographique est grandissante à Djibouti. Le taux de croissance de la population est de 2,8 %. Sur le plan universitaire, une génération toute entière vient de basculer dans le système universitaire de Djibouti. Plus de 6 000 étudiants (2015) sont à l'Université de Djibouti, on va pouvoir observer un nouveau phénomène des diplômés-chômeurs à Djibouti. Les perspectives à moyen et long terme sont très préoccupantes en matière d'emploi. La Nouvelle Politique Nationale d'Emploi (NPNE) a pour objectif de réduire le chômage à 31 % à l'Horizon 2024.

Pour les jeunes diplômés, le système Bancaire ne permet pas d'accéder à l'emprunt. Pour pallier à ces défaillances du marché bancaire, l'État djiboutien a mis en place, avec le concours de Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), une ligne de crédit de 300 000 USD auprès de la caisse d'épargne de Djibouti(CPEC). Une politique spécifique est parfois orientée vers les jeunes diplômés, le « Crédit Jeunes Prometteurs » pour lutter contre le chômage chez ceux-ci.

L'étude du genre nous donne des informations plus précises. Les femmes actives représentent 33 % de la population active contre 67 % pour les Hommes (Banque Mondiale, 2012). Le taux d'Emploi est de 12 % en 2010 (Banque Africaine de Développement, Document de Stratégie Pays 2011-2015). Les femmes se trouvent dans les secteurs informels, et elles sont souvent plus vulnérables. La micro finance est souvent orientée vers cette population. Démographie, chômage de jeunes, faible intégration des femmes sur le marché de l'emploi, démontrent la nécessité absolue de mettre en place et pour les décennies à venir une vraie politique de l'emploi.

Aussi, plus généralement, avec la Vision 2035, une stratégie fût mise en place pour une période de Cinq ans. Le projet SCAPE 2015-2019 est un projet ambitieux pour la croissance

et les emplois dans le pays. Les axes stratégiques identifiés sont la croissance économique et la compétitivité. Le secteur privé rentre dans le schéma d'analyse économique. La gouvernance publique et le renforcement des capacités institutionnelles sont des éléments qui doivent être débattus dans le cadre de de ce vison. Les développements humains et les développements des pôles régionaux font résolument parties de cette nouvelle dynamique économique. La vision 2035 a pour ambition de répondre durablement aux défis de l'emploi et c'est pourquoi nous avons considéré que la politique de l'emploi est une mission majeure dans la nouvelle procédure budgétaire.

4.2.2.5 Missions N°05 « Corruption et Justice »

La grande problématique à Djibouti est la corruption. Les marchés publics djiboutiens sont redistribués d'une manière fermée et opaque, l'explosion des factures avec des rétro-commissions. La confusion entre la gouvernance publique et l'intérêt privé provoque un dysfonctionnement majeur dans les institutions. La prestation de services crée d'immenses scandales et atteint le paroxysme de la corruption. Cette confusion fait naître un sentiment d'insécurité permanent pour les entrepreneurs. Ils savent que s'ils ne rentrent pas dans le modèle des rétro -commissions, ils ne pourront jamais accéder à l'élection d'un marché public.

Le Ministère est aussi connu pour son chantage. Certaines entreprises ne vont pas payer l'impôt ou payer simplement une marge dont personne ne connaîtra la base de la réduction accordée pour telle ou telle entreprise. C'est comme un marché de gré à gré. Le tout puissant organisme peut facilement liquider l'impôt d'une entreprise et en demander une somme colossale à un autre. Nous sommes dans un mode de l'impôt « sauvage ». Le Ministère a la possibilité de faire disparaître l'impôt mais il est aussi en mesure d'en faire naître un de toute pièce. Du jour au lendemain, l'entreprise peut se retrouver avec des arriérés d'impôts supposés à payer. La justice ne fait que valider systématique une décision d'ordre politique. Prenons le cas d'un pub, « la Planète Hollywood », haut lieu de la jeunesse djiboutienne, il a fermé à l'été 2012, suite à un contentieux d'ordre personnel, le pub s'est vue imposer un arriéré d'impôt de plus de 15 Millions de francs Djibouti (64 000 euros). À travers la gestion de l'impôt, le Ministère du Budget est une institution qui peut jouer un rôle négatif sur la bonne gouvernance de l'économie djiboutienne et nuire ainsi durablement à la bonne gestion des deniers publics.

Il est très difficile d'étayer les faits de corruption dans une thèse. La justice a du mal à trouver les preuves dans les pays qui font de la lutte contre la corruption une priorité absolue de l'État. Quand serait-il quand il s'agit du pays comme Djibouti avec un taux de corruption très élevé (Transparency international) ? Pour donner une justification à cette mission « Lutte contre la corruption », nous ne pouvions qu'observer et éditer les différentes formes de corruption qui existent à Djibouti et qui sapent la confiance du peuple envers les élus, affaiblit les institutions, réduit les points de croissance de l'économie et déstabilise les finances publiques. Le problème de la corruption à Djibouti est systémique. L'objectif ici, ce n'est pas de trouver un nom, un quelconque responsable, ou de budgétiser les faits de corruption. Car il nous faudrait dans ce cas faire des investigations juridiques et avoir des preuves administratives non discutables. Ce n'est pas l'objectif de cette partie et nous ne sommes pas des juges mais nous pouvons néanmoins évoquer les différentes formes de corruption que nous avons pu observer en tant que citoyen à Djibouti.

Dans le cas d'une entreprise publique ou agence de l'État, l'acte le plus courant est la facturation de prestations fictives, autrement dit la surfacturation. Il n'est pas rare de voir une confusion entre la trésorerie de la société ou agence avec son porte-monnaie. On retrouve aussi les cas de dissimulation d'activité pour une personne d'autorité publique (Préfet) et de perception des salaires par des entreprises qu'ils sont censés surveiller surtout dans le district de l'intérieur.

Dans le cadre institutionnel, les appels d'offres sont biaisés et truqués. Les emplois fictifs « emploi ayant aucun rapport avec la municipalité » sont très présents. L'embauche de la famille, la multiplication des collaborateurs, les indemnités temporaires et les faux frais excessivement élevés. Il y a aussi les cas d'utilisation abusive de la carte bancaire pour des achats personnels, des matériels informatiques et Hi-fi. Il existe un taux de détournement des fonds des écoles publiques. Au Ministère de l'Intérieur, la fourniture frauduleuse des documents administratifs (titre de séjour) ou des permis de conduire se font sous la poche. On observe aussi la création de sociétés écrans, une perception de salaires par des sociétés des routes par les préfets et sous-préfets de régions. Qu'elle soit passive ou active, la corruption est très présente dans notre société. On observe qu'il n'y a aucune condamnation pour « abus de biens sociaux », « détournement de fonds publics », ou pour « recel ». On est souvent confronté à un nombre élevé de policiers fantômes pour enrichir la hiérarchie, mais aussi à une location fictive des parcs automobiles par la direction. Dans le cadre associatif, les

observations les plus courantes sont les détournements des fonds publics sous couverts d'une association. On peut observer par exemple la gestion d'une cantine scolaire dans les districts pour ne pas le nommer directement par une association. Souvent financé par le PNUD, ce programme est une vache à lait pour les gestionnaires de la dite association. Les enfants ne mangent pas à leur faim, ne reçoivent que très rarement une ration de viande. Une part importante du budget s'oriente vers les frais salariaux entre les emplois fictifs et des salaires anormalement élevés de ses dirigeants.

Dans le cadre local de la décentralisation, c'est une grande opportunité de mettre en place des réformes au niveau du Conseil Général et de la préfecture de l'intérieur. Des formations spécifiques et centrées sur ces problématiques permettraient de lutter sensiblement contre ses abus.

Sur le plan institutionnel, une véritable réforme doit être mise en place avec l'intégration du patrimoine immobilier, financier, national et international pour lutter contre l'évasion fiscale et la corruption internationale.

Sur le plan politique, et toujours dans le cadre de lutte contre la corruption et pour une plus grande transparence, il serait souhaitable de faire valider par le Parlement la nomination d'un ministre ou d'un préfet. Cela serait un élément de garantie démonstrative et un message très clair pour lutter contre la corruption.

Sur le plan fiscal, aujourd'hui le contrôle fiscal est plutôt un outil politique qu'économique. Son objectif est politique car c'est un outil qui permet de déstabiliser le concurrent politique. Il sert de moyen de pression pour les partis au pouvoir. Pour trouver leur liberté, leur marge de manœuvre et continuer à travailler ces entreprises préfèrent payer des cotisations pour les partis politiques du pouvoir que pour les caisses de l'État. Un véritable manque à gagner pour l'État et qui a pour conséquence immédiate le renforcement des déficits publics.

Pour lutter contre la corruption économique, le gouvernement a créé en 2003, une commission dite « La Commission Nationale Indépendante de Prévention et de Lutte Contre la Corruption (CNIPLCC) ». Mais nul ne voit à ce jour les effets réels de cette commission. La création du guichet unique avait pour objectif de donner confiance aux investisseurs étrangers. Il ne sert nullement de créer des commissions ou des organismes nouveaux mais il faudrait déjà appliquer la législation qui est en place. Elle est suffisante pour lutter contre la

corruption qu'elle soit passive ou active. Où en est-on dans la lutte contre la fraude fiscale ? Contre l'évasion fiscale ? Il n'existe aucune agence qui contrôle la commande publique. Comment est gérer le patrimoine immobilier de l'État ?

L'un des objectifs de la mise en en place de nouvelles procédures budgétaires est de lutter contre la corruption. La rationalisation des procédures et le système de responsabilisation sont des outils qui permet de prévenir et de détecter la corruption. La mise en œuvre d'une nouvelle initiative administrative et comptable peuvent améliorer l'élaboration et l'exécution du budget.

Sur la plan judiciaire, la question reste posée. La justice et le pouvoir sont deux notions qui coexistent dans une logique ambiguë en Afrique. Comment concilier l'aspiration démocratique d'un peuple dans un pays qui n'est pas démocratique ? C'est une justice exécutoire ou de protection ? Le constat que nous faisons à Djibouti sur la justice est sévère. C'est une institution faible, très dépendante du régime politique. C'est une institution partielle, et exécutant aveuglement la demande de l'exécutif. C'est une justice d'exécution d'ordre politique. Sur le plan humain, on peut discuter du moral des magistrats due à la fois à leur insuffisance professionnelle mais aussi à leur opportunisme. La justice djiboutienne est minée par les interventions de l'exécutif, celles-ci déstabilisent le fonctionnement de la justice. C'est pourquoi, la méfiance envers les juges est élevée du fait de leur exercice corrompu. La justice djiboutienne est une justice très éloignée du peuple.

La question du désert judiciaire doit être aussi une priorité. Nous notons qu'il n'existe aucune antenne où entité administrative dans les régions de l'intérieur alors que cette population a les mêmes besoins et les mêmes attentes que la population de la capitale. Pourquoi auraient-ils moins de droits que ceux de la capitale ? Donc on se trouve face une inégalité d'accès à la justice.

Dans le document de stratégie de la réduction de la pauvreté (DSRP), une place particulière est donnée pour les reformes judiciaires. La justice doit répondre à l'insuffisance, intégrer les besoins populaires et s'interroger dans la trajectoire démocratique. La justice doit être une institution meneuse et non une institution suiveuse de l'ordre politique établi. La justice doit assurer son rôle et être en avant-garde dans les régulations des rapport sociaux. Donc dans un État de droit, la justice devient un élément central. C'est un pouvoir qui contrebalance les autres pouvoirs. C'est pourquoi, nous la considérons comme une mission principale des politiques publiques. Elle doit être un des acteurs des procédures budgétaires.

4.2.2.6 Missions N°06 «Éducation Nationale »

Avec une croissance de 3 % de la population djiboutienne, l'Éducation Nationale joue un rôle majeur dans l'éducation et la formation des jeunes. L'Éducation est un grand levier de lutte contre la pauvreté. Selon le Ministère de l'Education Nationale, le nombre d'élèves à l'école primaire était de 62 940 en 2015 contre 50 651 en 2005, soit une hausse de cette population de 24,26 % en dix ans (Ministère de l'Education Nationale djiboutien, 2016). Cette croissance démontre que la population djiboutienne est une population qui s'instruit davantage. La plupart des enfants ont la possibilité de s'inscrire car la répartition des écoles primaires se fait sur l'ensemble des territoires. Il n'existe aucune discrimination pour s'inscrire à l'école primaire. C'est le principe de l'école pour tous. Toutes les catégories de la population, avec tous genres de statut (Djibouti, résident, réfugiés, ou sans papiers) ont légitimement le droit d'inscrire leur enfant dans une école primaire.

Mais parallèlement selon l'Étude de PNUD, le taux net de scolarisation des primaires des 6-12 ans est de 43,2 % et le taux net de scolarisation dans le secondaire des 13-19 ans est de 23,5 %. L'information principale à tirer de cette donnée est qu'un enfant sur deux n'est pas scolarisé dans le primaire et que seul le quart de la population de moins de vingt aura la chance de terminer le secondaire. Ces indicateurs reflètent un malaise ou une défaillance majeure de l'Éducation Nationale djiboutienne.

Cette étude démontre aussi les défis que le gouvernement de Djibouti va devoir affronter. Car l'augmentation de la population scolaire doit s'accompagner d'un investissement énorme en matières infrastructures (garderie, École, réhabilitation, construction) mais aussi en matière d'investissements humains (suppléants, instituteurs, etc) et de formations pédagogiques.

Les enseignants doivent être formés et rémunérés à leur juste valeur. S'ils ne sont pas bien rémunérés, ils vont chercher la part manquante dans le privé et orienter leur stratégie d'enseignement dans ce domaine, ce qui conduira à affaiblir structurellement et conjecturalement l'Éducation Nationale. Nous voyons à Djibouti, beaucoup d'enseignants donnant cours dans le public la journée, et dans le privé le soir. Donc ceux qui ont les moyens peuvent suivre ces cours du soir avec une plus grande attention pédagogique. Donc le critère de la rémunération de l'enseignant a un impact majeur sur l'enseignement public.

La question de l'enseignement primaire est primordiale car elle marque l'entrée dans le cycle scolaire de l'enfant. Un meilleur socle pré primaire donne des éléments puissants pour bien démarrer le primaire. Un socle défaillant ou inexistant peut durablement endommagé et perturbé le processus scolaire de l'enfant. Sur le plan administratif, les manques de livre, d'enseignants mal formés, du personnel manquant sont les marqueurs majeurs de l'Éducation Nationale djiboutienne. A cela s'ajoute une mauvaise supervision pédagogique des écoles et la passivité des parents d'élèves qui sont des éléments aggravants la situation de l'Éducation Nationale.

Sur le plan financier, alors qu'une croissance significative est observée, de moins en moins de ressources sont allouées pour l'Éducation Nationale. Cette allocation pose la question de son efficacité et de son efficience.

Tableau 44 : Dépenses publiques totales dans le secteur de l'éducation à Djibouti (% du PIB)

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Valeurs	7,63	9,66	7,81	8,45	8,89	9,26	8,37	8,28	8,41	8	7	4,49

Source : Banque mondiale, 2017

La Banque Mondiale manque des données pour les années suivantes (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016). Notre analyse se situe donc sur une période de dix ans de 1999 à 2010, la part de PIB consacrée à l'Éducation Nationale a baissé de 41,15 %. Cette tendance est très inquiétante quand on sait paradoxalement que Djibouti a connu sur la même période une croissance significative allant jusqu'à 5 % en 2010. Parallèlement nous notons que les dépenses du budget du Ministère de l'Éducation Nationale passe de 7.63 % du PIB en 1999 à 4.49 % du PIB en 2010 donc en baisse significative. A hauteur de 68,7% (PNUD, 2002), ce budget est consacré essentiellement au paiement du personnel de l'Éducation Nationale. Tous ces éléments d'analyse nous donnent sensiblement le droit de penser que la politique de l'éducation nationale doit être aussi une mission de politique publique. Elle devient ainsi un axe majeur de la réflexion concernant la procédure budgétaire.

4.2.2.7 Missions N°07 « Développement Énergétique »

Sur le plan institutionnel, le marché de l'électricité est un monopole d'État. Il jouit d'une autonomie administrative et financière. (Décret N°77-079/PR/MRI portant réorganisation des statuts de l'EDD). La compagnie nationale d'Électricité de Djibouti est à la fois productrice, et distributrice d'électricité. (Article 3 de l'arrêté N°83-0171/PR/EDD portant modification du Cahier des charges de l'EDD). Cette politique monopolistique nuit gravement à la politique énergétique de Djibouti, faute de concurrent, l'EDD ne fait aucun effort en matière de gestion de l'énergie. On note une absence d'investissements financiers, les infrastructures sont obsolètes, enfin la faiblesse du réseau électrique sont les marqueurs de la situation de l'électricité à Djibouti. Le prix par Kilowatt-heure reste extrêmement élevé et c'est pourquoi une grande partie de la population n'a pas accès à l'énergie. Les moyens actuels de production sont très anciens. Ils sont à la fois thermiques pour la centrale de Boulaos et du gasoil pour les autres.

L'analyse historique est très intéressante. Depuis l'indépendance, de 1977 à 1985, la capacité de production était de 40MWe avec une croissance de la demande électrique de 2 % par an. En cette période, la production couvrait largement la demande. Mais à partir des 1985, des erreurs stratégiques en matière d'investissement et de gestion ont été commises. Malgré une capacité de production de 81 MWe, la trajectoire de l'offre et de la demande ont pris des directions différentes. Le déséquilibre de l'offre énergétique se fait surtout sentir à la fin des années 1990 selon Aye (2009) et s'amplifierait davantage avec la vétusté des équipements de production et le vieillissement du parc. Les conséquences sont doubles pour la population avec les délestages qui apparaissent mais aussi la facture énergétique qui augmente.

La comparaison avec les pays africains montre que Djibouti a le deuxième tarif le plus élevé du continent africain. À titre de comparaison internationale, on trouve les tarifs du kilowatt-heure est 0,15Euro en France, 0,18euro au Royaume unie et 0,30euro au Danemark. Le coût élevé d'électricité est un frein majeur pour les installations d'entreprises et coûte des points significatifs très importants en matière de croissance économique. Comment se fait-il que Djibouti qui possède un fort potentiel géothermique, solaire et éolien soit si loin dans le classement ? Nous reprenons ici le tableau 45 comparatif du tarif de kilowattheure dressé par la Banque Mondiale.

Le coût élevé de la production d'électricité est essentiellement dû à la dépendance au diesel. Cette importation est mal gérée. Il se trouve qu'une grande partie de ce carburant soit perdue. Les prix élevés s'expliquent aussi par les taxes élevées (33% et un 20 % en plus de surtaxes). Les salaires sont élevés, il y a un sur effectif et un nombre élevé par rapport à la demande de raccordement (31 raccordements par employé).

Tableau 45 : Tarifs de l'électricité comparés en Afrique

Pays	Prix du kWh en \$ US
Sénégal	0,06
Éthiopie	0,07
Rwanda	0,08
Afrique du sud	0,09
Ouganda	0,10
Kenya	0,11
Érythrée	0,13
Bénin	0,16
Mauritanie	0,22
Mali	0,23
Tchad	0,28
Djibouti	0,28
Madagascar	0,30

Source : Aye, 2009

Actuellement, 65 % de la production nationale vient de l'interconnexion avec l'Éthiopie. Le gouvernement envisage de réduire de 70 % le coût de production électrique. L'interconnexion n'a pas eu des effets escomptés en termes de prix. L'offre n'est pas suffisante et le prix de kilowattheure n'a pas baissé significativement. Djibouti cherche l'indépendance énergétique. C'est pourquoi, elle se lance dans le projet géothermique (Un projet d'exploration pour produire 50 MW d'électricité géothermique), solaire (centrale solaire de 300 mégawatts (MW) et éolien (centrale éolienne de 60 mégawatts). Il est urgent pour la compétitivité des entreprises, et face à la demande croissante de la population djiboutienne de s'attaquer très clairement à cette question de l'Énergie. Ainsi, face à la grande problématique énergétique, ce dernier devient un enjeu national et une grande mission de politique publique est plus que nécessaire.

La problématique de gestion interne et externe pose aussi un grave problème. Aux problèmes de gestion s'ajoute les lenteurs et les inefficacités de la bureaucratie. Les modalités de gestion gouvernementale rendent inefficaces la gestion de la production, et la distribution des biens et services. Si le système est transparent, on peut identifier les faiblesses, proposer des corrections et donc on peut offrir une meilleure prestation de services. Donc les raisons des tarifs élevés sont avant tout une faiblesse de la gouvernance et la gestion des dépenses publiques.

Le développement énergétique devient central. C'est pourquoi aussi nous le considérons comme une des missions de politique publique et devient ainsi un élément de la procédure budgétaire.

4.2.2.8 Missions N°08 « Sécurité intérieure et Défense Nationale »

La fonction de la sécurité est l'une de fonction régaliennne de l'État. Djibouti doit faire actuellement face à deux urgences, l'une nationale et l'autre internationale.

Sur le plan intérieur, la grande problématique est celle de la population flottante. C'est une population rurale qui ne possède pas de carte d'identité. Il y a une extrême précarité de cette population rurale et pastorale. Ces territoires entiers qui souffrent de l'absence des structures de l'État. Cette absence des antennes préfectorales a pour conséquence que cette population ne peut pas faire enregistrer des naissances, des décès ou avoir une carte d'identité. Cette population (les campements nomades) n'est pas facilement localisable car leur

déplacement est fonction de leur cheptel et de la pluie, faisant le va et vient dans le Nord entre l'Éthiopie, l'Érythrée et Djibouti et dans le Sud entre la Somalie et Djibouti. Cette population flottante pose une vraie question car elle représente presque 20 % de la population nationale ? Sont-ils des djiboutiens, somaliens, éthiopiens, érythréens ? Possèdent-ils plusieurs nationalités ? S'il ne possède aucune nationalité, peut-on les qualifier d'apatrides ? Mais ce qui est sûr pour ces population flottantes ou nomades, même si elles ne possèdent pas sur le plan administratif de carte d'identité d'un pays ou d'un autre, elles possèdent des territoires et leur frontière ne correspondent pas aux frontières géographiques que nous connaissons et qui définissent les frontières de l'État. L'État doit reconnaître son unité dans sa diversité. L'unité territoriale est diversifiée dans sa composante humaine, dans ses modes de vie, dans ses origines ethniques et religieuses. L'État n'est pas égalitaire devant ces citoyens en ignorant la problématique d'une partie de la population.

Toujours sur le plan intérieur, cette mission reprend sa largeur avec la lutte contre le trafic d'êtres humains. C'est par l'Axe Éthiopie-Djibouti que transite un nombre de réfugiés Éthiopiens et Somaliens pour atteindre les péninsules arabiques. Le département d'État Américain a estimé que plus de 90 000 hommes, des migrants économiques Éthiopiens Somaliens, et Érythréens sont passés par Djibouti. Le gouvernement réagit timidement à la traite des personnes en promulguant une nouvelle loi (loi de 24 Mars 2016, n° 133/AN/16/7ème L)

Sur le plan international, Djibouti est devenu le point focal contre le terrorisme et la lutte contre la piraterie maritime. Djibouti se situe sur le plan géographique dans une région instable. L'Érythrée au Nord et la Somalie au Sud sont presque deux États inexistants sur le plan international. L'Érythrée est un pays en guerre avec ses voisins (Djibouti, Éthiopie et Yémen) et la Somalie est inexistante depuis la chute du régime dictatorial de Siad Barreh en 1991. Il existe aussi, une diversité des menaces comme les Shebabs somaliens et Al-Qaida dans la péninsule Arabique qui pose problème. Bien que Djibouti ne soit pas pour l'instant leur objectif, c'est un lieu stratégique de rencontre et de passage pour ces groupes. L'opération, « opération EU Naval Force-Atalante », lancée par l'Union Européenne est un véritable succès contre la piraterie dans l'Océan Indien. La sécurité maritime est un impératif pour la marine marchande. Nous constatons à Djibouti des contingents militaires des différents pays pour répondre à cette problématique du terrorisme mondial. Le contingent français est de 950 hommes, le contingent américain est de 4000 hommes, le contingent allemand de 30 à 80 hommes, japonais, 180 hommes, etc. Pékin est en train de construire une

base à Djibouti. Aussi la frontière extérieure de Djibouti est surveillée par la France dans le cadre des accords de défense et de coopération avec les autorités djiboutiennes.

Sur le plan économique, les retombées sont nombreuses pour Djibouti (consommation, retombés fiscales, redevances, création d'emploi). Ainsi la mission de sécurité intérieure, terrestre et marine devient un enjeu national. Mais elle répond au même temps à la problématique des pays occidentaux soucieux de sécuriser leur marine marchande. C'est pourquoi nous la considérons comme un axe majeur de la réflexion de la procédure budgétaire.

4.2.2.9 Missions N°09 « Transport et logistique »

Sur le plan international, Djibouti se situe au carrefour de quatre continents et se trouve sur un axe le plus fréquenté sur le plan maritime. Par sa position géostratégique, Djibouti ambitionne de devenir un Hub portuaire, une plate-forme de transport multimodale. Aujourd'hui l'épicentre de la production mondiale se trouve en Asie alors que les consommateurs se trouvent essentiellement en Occident. Donc c'est à Djibouti que l'offre et la demande se croisent. Le transbordement est un modèle économique qui satisfait à la fois la demande et à l'offre et répond aussi aux inquiétudes des prix des consommateurs et du coût de transport du producteur. Djibouti a mis en place très tôt la politique de transbordement. Au milieu de années 80, le transbordement représentent presque 30 % du trafic du port de Djibouti. Elle se trouve sur le plan régional en compétition avec les ports de Salalah (Oman), Djeddah (Arabie saoudite) et d'Aden (Yémen). Un important investissement a permis la création du port de Doraleh. Ce dernier répond en partie à la politique de transbordement en complément du trafic domestique et du commerce Éthiopien. Sur le plan régional, elle ambitionne de devenir une plateforme régionale et internationale dans le transport multimodal. Cette politique se tourne à la fois vers la sous-région et les régions des grand Lacs (Sud Soudan, Ouganda, Rwanda, etc.) à travers le libre-échange de COMESA (350 millions d'habitants regroupant les pays de la COMESA)

Sur le plan régional, le Port de Djibouti est par défaut le port d'un peuple de 90 Millions habitants. L'Éthiopie ne disposant pas d'accès direct à la mer, le port de Djibouti devient le débouché maritime de l'Éthiopie et encore plus depuis le déclenchement du conflit avec l'Érythrée. Le transit Ethiopeen passe essentiellement par le port de Djibouti (80 % en 2012

contre 3 % en 1998). Le port de Djibouti réalise 70 % de son chiffre d'affaire avec l'Éthiopie. Sur le plan économique, c'est une opportunité majeure qui se présente ainsi. Donc cela permet de développer une économie essentiellement axée sur le tertiaire avec un PIB de plus 80 %. Le secteur de transport à lui seul créer un quart de la richesse nationale (Banque Mondiale, 2005) et une part significative des emplois salariés (18 % de l'emploi total du pays selon l'Agence Nationale de l'Emploi, de la Formation et de l'Insertion Professionnelle, 2009). Le marché Éthiopien est un marché sous développé, c'est un marché d'importation. Donc la demande d'importation en transit par Djibouti est croissante et les infrastructures portuaires, aéroportuaires, et terrestres doivent suivre mécaniquement le développement et la demande du marché Éthiopien.

Face à la demande du marché régional, et face à la demande croissante des transbordement, Djibouti devient un point focal dans les transports maritimes internationaux. Une politique d'équipement et d'infrastructures doit être mise en place (Port, Aéroport, Routes, chemin de Fer, etc.). La stratégie djiboutienne est de chercher des compétences en la matière en faisant des alliances avec des ports ayant des expertises internationales (Port de Dubaï, Chine) et en s'ouvrant à des investisseurs privés pour répondre à la demande de financement de ces infrastructures. Le transport ferroviaire et le transport routier sont complémentaires et assurent la compétitivité de Djibouti sur la scène régionale et internationale. Pour consolider son avantage positionnel, Djibouti se lance dans le renforcement de ses infrastructures. C'est ainsi que Djibouti a fait d'énormes investissements. Nous pouvons donner quelques exemples (Port de Tadjourah : 86 Millions de dollars, Port du Damerjog : 70 millions d'euro, Port de Doraleh : 400 Millions de Dollars, Projet d'Oléoduc en course, etc.).

Compte tenu de la croissance annuelle en Éthiopie, et l'avantage concurrentiel et positionnel de Djibouti, une politique stratégique du gouvernement djiboutien doit inclure tous les tenants et aboutissants en matière de transport. Donc la question du transport et de la logistique devient une question prioritaire et c'est pourquoi nous la considérons comme mission N°09.

4.2.2.10 Missions N°10 « Économie, Fiscalité, Comptes et Finances Publiques »

Dans le chapitre trois, nous avons mis en évidence les grandes problématiques de notre économie. L'Économie djiboutienne est une économie de services et elle est peu diversifiée.

Ses faiblesses étaient à la fois conjoncturelles et structurelles. L'Économie djiboutienne dépendait de la conjoncture économique mondiale car son économie est essentiellement basée sur les transports maritimes. Mais cette économie n'a pas un corpus structurel fort. Le gouvernement de Djibouti ne peut agir sur la conjoncture internationale mais peut significativement améliorer ses faiblesses structurelles en agissant sur de nombreux éléments tels que l'inflation, le déficit public, le développement des entreprises, le développement du tourisme, le renforcement de la Direction Statistique et des Études Démographique (DISED), la Stratégie économique et fiscale, la politique d'innovation, la politique d'industrialisation, la stratégie des finances publiques, la politique de modernisation de l'État, la Conduite et pilotage des politiques économiques et financières, etc.

Donc une nouvelle politique macroéconomique doit être actée par le gouvernement. Des réformes structurelles et conjoncturelles sont nécessaires pour la mise en application de ces nouvelles recommandations. Cette nouvelle politique doit aussi s'accompagner des réformes des administrations publiques, de la mise en place d'un nouveau mode de management qui intègre la compétition, et le renforcement de la nouvelle procédure budgétaire.

4.2.2.11 Missions N°11 « Décentralisation et Reformes de l'État »

La question de la décentralisation remonte déjà à la période de l'indépendance de cette jeune nation. La loi, constitution et ordonnance N°77.60 du 23 Novembre 1977, actant le début de la décentralisation car elle permet la création de « municipalités et des communautés populaires de base » avec une autonomie administrative et financière.

Il a fallu attendre trois décennies pour lancer la vague d'une nouvelle décentralisation. Ce mouvement est dû à la demande du groupe armée Ahmed Dini qui fait de la décentralisation l'un des points centraux de la revendication démocratique. Nous notons déjà, les prémices de la décentralisation en 1999 avec la création des collectivités locales. Un peu plus tard, une loi fut votée portant sur décentralisation avec la création des régions en date du 7 Juillet 2002. Sur le plan politique, une nouvelle phase est atteinte avec la rédaction de l'article 85 de la Constitution issue de la loi constitutionnelle du 21 avril 2010. La décentralisation est une nouvelle manière de gouverner. Sur le plan politique, elle permet la participation de la population à la gouvernance de leur cité. C'est l'une des versions de la démocratie participative. Sur le plan économique, elle permet une meilleure exploitation des ressources locales et une meilleure identification des besoins. Un délai de réaction rapide face à une demande économique. Sur le plan social, elle permet une meilleure accessibilité des services

publics et autorités locales. Sur le plan territorial, elle permet de réduire les inégalités entre différents territoires du pays

Elle donne une autonomie à la collectivité « les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public qui jouissent l'autonomie administrative et financière » mais bien que prometteuse, cette loi n'est pas vraiment appliquée. Est-ce est une décentralisation de « Papier » (Abdoulkader Hassan, 2013) les collectivités ont une marge nulle. Elles dépendent toujours des subventions annuelles du Trésor Public et sont directement gérées par le Ministère des Finances. Les régions ne disposent pas des administrations autonomes en matière de fiscalité. En ce qui concerne la gestion des collectivités, les nominations de ses membres sont souvent dû à une filiation politique. La gestion des collectivités est plutôt une gestion politique et non économique. La faiblesse intellectuelle de ses administrateurs nuit gravement au développement des régions.

En conclusion, vu la répartition de la population sur l'ensemble du territoire, on constate que les trois quarts de la population habite la capitale et un quart dans les régions de l'intérieur. Donc vu l'échelle du territoire, et la répartition de la population, la décentralisation à l'échelle régionale reste appropriée. Le décret n°2007-0099 coordonne les transferts de compétences avec les transferts des moyens humaines et financiers. Mais, nous notons que le transfert est timide malgré le transfert de compétences (État -civil et voirie). Le décret n°2007-0099 coordonne les transferts de compétences avec les transferts des moyens humaines et financiers. Sur le plan territoire, la création de la région d'Arta n'a pas de fondement géographique, ou locale. Les interjonctions claniques produisent parfois l'effet contraire de celui attendu. C'est le cas de la révolte de la population de Tadjourah quand il ont appris que le Lac-Assal, région millénaire attachée au sultanat de Tadjourah, donc juridiquement sous la tutelle de la région de Tadjourah, fut transféré vers la région d'Arta. Donc L'État Djibouti doit être attentif et renforcer les transferts de compétences, et corriger si nécessaire les erreurs politiques qui ne répondent pas aux problématiques des besoins locaux. La décentralisation ne doit nullement avoir comme objectif, un objet politique mais une vision économique. Elle devient de fait un axe de la mission publique. Et par conséquent une colonne vertébrale de la nouvelle procédure budgétaire.

4.2.2.12 Missions N°12 « Immigration »

Le nombre de réfugiés à Djibouti est de 21 000 et il y a 4200 demandeurs d'asile (The UN Refugee Agency, 2014). C'est une population qui fuit les conflits et les violences de leur pays d'origine. Ils sont principalement originaires de la Somalie. L'Office National d'Assistance aux Réfugiés et Sinistrés (ONARS) est chargé de la distribution de l'eau, de ressources alimentaires et d'assurer la sécurité de cette population. Ils sont principalement concentrés dans le Sud du territoire de Djibouti à Ali Addeh et à Holl-Holl. Il y a aussi une population importante de réfugiés migratoires qui transitent par le sol djiboutien pour aller vers d'autres pays de la péninsule arabe.

Tableau 46 : Population réfugiée à Djibouti

Type de population	Origine	Déc. 2013		Déc. 2014		Déc. 2015	
		Total dans le pays	Nb personnes assistées par le HCR	Total dans le pays	Nb personnes assistées par le HCR	Total dans le pays	Nb personnes assistées par le HCR
Réfugié	Érythrée	400	400	610	610	760	760
	Éthiopie	510	510	480	480	600	600
	Somalie	20 190	20190	21 580	21 580	22 080	22 080
	Pays divers	20	20	10	10	10	10
Demandeur d'asile	Érythrée	900	900	780	780	840	840
	Éthiopie	3 230	3230	3 950	3 950	4 430	4 430
	Somalie	40	40	40	40	40	40
	Pays divers	50	50	60	60	80	80
Total		25 340	25340	27 510	27 510	28 840	28 840

Source: UNHCR, 2014

Depuis le déclenchement de la guerre au Yémen, Djibouti est confronté à un afflux massif de réfugiés yéménite. Aux 28 000 réfugiés déjà gérés par HCR s'ajoute désormais 30 000 réfugiés (Commission Européenne, 2017) et demandeurs d'asile. Djibouti est confronté à l'urgence de la situation et doit assumer la mise à disposition pour les réfugiés de tentes, de sanitaires, d'eau, de nourriture, de protection et prise en charge médicale, de protection et prévention contre la pandémie, d'éducation pour les enfants, et de programmes de nutrition.

Le HCR ne propose pas de solution durable pour ces réfugiés principalement somaliens. Une part importante de la population va rester à Djibouti. Et Djibouti doit prendre en compte cette population. L'intégration sur le marché de l'emploi est saturée, le rapatriement vers leurs pays d'origine est impossible et le placement dans les pays occidentaux est un mirage (Plus de 170 réfugiés ont été réinstallés au Canada, aux États-Unis et en Suède, selon UNCR, 2016). C'est pourquoi, la problématique de ces réfugiés est majeure dans cette jeune nation. Faut-il le naturaliser au risque de créer un déséquilibre ethnique ? Faut-il le rapatrier chez eux, alors que le pays (Somalie) est toujours en guerre ? la question reste posée et dans l'intervalle, nous considérons la question de cette population réfugiée comme une mission dans la nouvelle procédure budgétaire.

4.2.2.13 Missions N°13 « Recherche et Enseignement Supérieur »

C'est en 1999 que les États généraux de l'Éducation Nationale ont émis le souhait de poser les bases d'un enseignement supérieur à Djibouti. Depuis l'indépendance, il n'existait que deux lycées d'enseignement général (Lycée d'État et Lycée de Balbala) et un d'enseignement professionnel (Lycée Industriel et Commercial). Les étudiants Bacheliers continuent leurs études supérieures soit en France, en Algérie, au Maroc ou dans d'autres pays Africains. Pour répondre aux besoins Universitaires, un pôle universitaire fût créé à Djibouti à la rentrée universitaire 2000-2001.

Tableau 47 : Evolution de la population scolaire par niveau d'enseignement

Année	Pre-primaire	Primaire	Moyen	Secondaire	Technique et professionnel
2004-2005	461	50651	20867	6954	1597
2005-2006	735	53581	21129	7363	1627
2006-2007	1137	56667	24654	8210	1711
2007-2008	1301	55895	29520	9426	2212
2008-2009	1118	55546	31670	10862	2433
2009-2010	1066	59708	34066	12600	2399
2010-2011	1857	61392	35567	13532	1837
2011-2012	1595	63612	35598	17195	2289
2012-2013	547	63368	36625	18192	2338
2013-2014	1856	64319	37019	18667	3655
2014-2015	1856	62940	37930	17155	4398

Source : Ministère de l'Éducation Nationale, 2016

A la rentrée 2004-2005, on comptait 6954 élèves dans le secondaire. En 2014-2015, on dénombrait 17155 élèves dans le secondaire soit une hausse de 146,7 %. A la rentrée 2004-2005, on dénombrait 1597 élèves en lycée technique professionnel. En 2014-2015, ils étaient 4398 soit une hausse de 175,4%. Donc la population du secondaire général et professionnel évolue de manière exponentielle. La formation supérieure devient un enjeu national car il y a un basculement de cette population vers les études supérieures. Donc il faut anticiper les moyens et les attentes de cette nouvelle population.

Le pôle universitaire fût créé en 2001 avec la collaboration des Universités françaises. Ce pôle a évolué en Université de Djibouti par un décret (n°2006-0009/PR/MENESUP du 7 janvier 2006). Ainsi en 2000-2001, le nombre total d'étudiants djiboutiens était de 1 315. À la rentrée 2013-2014, l'Université de Djibouti (Université de Djibouti, 2015) accueillait plus de 6 000 étudiants (Ministère des Affaires étrangères Français, 2015). Cela confirme que les

nombres d'étudiants à l'Université de Djibouti croit de plus en plus. Ainsi le gouvernement a validé une nouvelle dotation budgétaire. Pour l'exercice 2017, elle est de 3,2 milliards (16 millions d'euros) de francs Djibouti.

Sur le plan administratif et pour accompagner la réforme, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche fut créé en 2011. Un centre de recherche existait déjà, le Centre d'études et de recherche de Djibouti (CERD). Avec l'Institut Supérieur des Sciences de la Santé (ISSS), le budget prévisionnel 2017 est arrêté en charges et en produits à plus de 258 millions DJF. L'Institut Supérieur des Sciences de la Santé (ISSS), l'Université de Djibouti et le Centre d'études et de recherche de Djibouti (CERD) sont tous sous la tutelle du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. C'est pour répondre à tous ces défis que répond la mission n°13 (Recherche et Enseignement supérieur).

Pour conclure, vue les défis du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, cette mission devient majeure. Une fois cette mission identifiée ainsi que les Ministères concernés et le périmètre d'intervention, on peut chercher à mettre en œuvre cette mission à travers la mise en place de programmes. Nous ne pouvions étudier toutes les missions. Donc dans le cadre de la mise en œuvre de procédure budgétaire, un choix objectif a été fait de travailler que la mission N°13 « Recherche et Enseignement Supérieur » qui servira de modèle pour toutes les autres missions.

Notre avons observé le Ministère d'Enseignement Supérieur à Djibouti. Pour mettre en place cette étude, nous nous sommes servis étroitement des études qui ont été réalisées par le Ministère Français de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et des études réalisées dans les Universités Françaises (Universités de Rennes et de Montpellier). Nous avons fait appel à des études et des propositions parlementaires (Sénat Français, 2016). Mais notre proposition n'est pas une transposition systématique mais une réflexion qui intègre les spécificités et les objectifs stratégiques d'un Ministère qui vient de se créer à Djibouti. Donc il nous reste à transposer en programme, la mission N°13 « Recherche et Enseignement supérieur ».

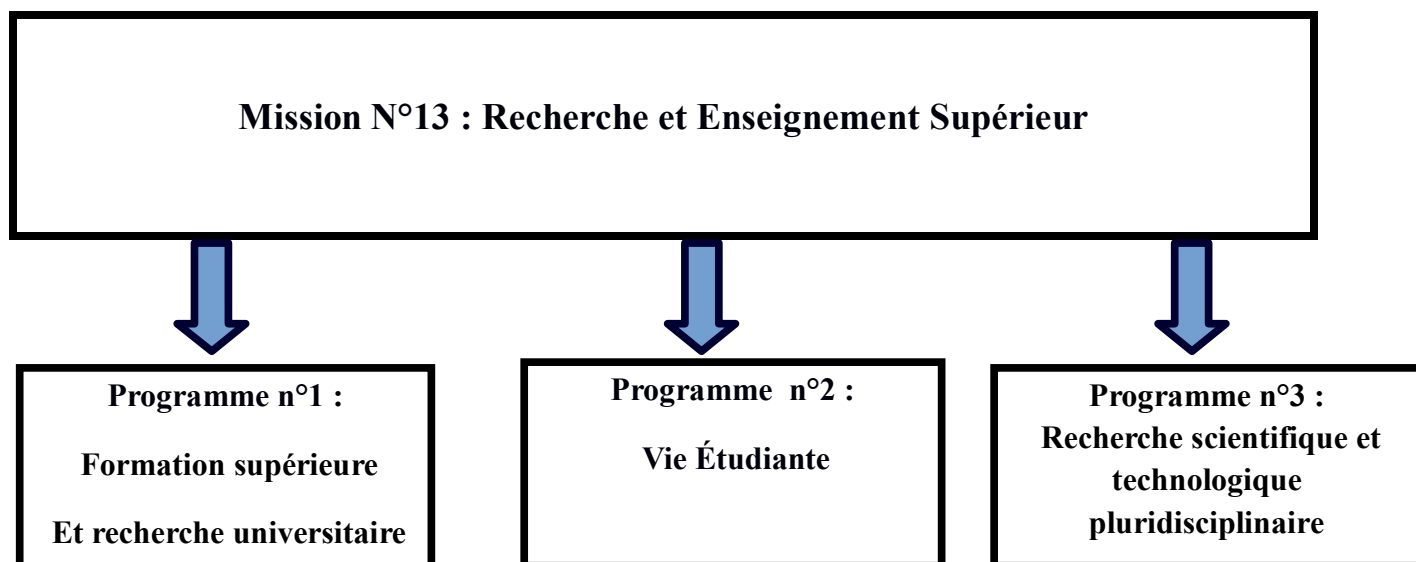
4.3 La mise en œuvre de la mission N°13 « Recherche et enseignement supérieur » par le Ministère de l'Enseignement Supérieure et de la Recherche

La mission est une politique publique définie par le gouvernement. Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche a pour obligation de la transposer en programmes. La mission « Recherche et Enseignement Supérieur » est du ressort du Ministère de l'Enseignement Supérieur car elle est rattachée à ce Ministère. Cette mission peut être décomposée en plusieurs programmes. Selon le Ministère de l'Economie et des Finances (2016) « Les programmes ou dotations définissent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques. Le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Il relève d'un seul Ministère et regroupe un ensemble cohérent d'actions. Il est confié à un responsable, le responsable de programme (RPROG) désigné par le Ministère concerné.

En effet, la répartition des crédits indiquée en annexe du projet de loi de finances n'est qu'indicative. À chaque programme sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus ». Donc on peut objectivement transposer cette mission en trois programmes :

- **Programme n°1 : Formation supérieure et recherche universitaire (Opérateur : Université de Djibouti)**
- **Programme n°2 : Vie étudiante (Opérateur : Université de Djibouti)**
- **Programme n°3 : Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire (Opérateur : Centre d'études et de Recherche de Djibouti CERD)**

Figure 18 : Architecture de la Mission Recherche et Enseignement Supérieur



Source : Dabale , 2017

Dans ce qui suit, nous cherchons à nous intéresser en profondeur à ces trois programmes. Nous allons étudier en profondeur chaque programme que nous allons identifier dans cette mission.

4.3.1 Programme 131 “Formation Supérieure et Recherches Universitaire”

L'Université de Djibouti doit répondre aux défis que pose la population djiboutienne. Une nation jeune et dynamique avec un taux de natalité de 24,08 % (Atlas et population du monde, 2014) et un taux d’alphabétisation de 67,90 %.

4.3.1.1 La justification du programme

Comment se justifie ce programme ? Les missions de l'Université sont très claires. Ce programme finance essentiellement la formation des étudiants de l’Université de Djibouti en formation continue ou initiale et la recherche universitaire. La recherche et la production

scientifique font résolument partie des obligations de l'Université de Djibouti. Avec l'ouverture d'un nouveau campus à Balbala, l'Université de Djibouti a des nouvelles ambitions grâce, aussi, à l'ouverture d'une école de commerce, d'un centre de langue et d'une école doctorale, cela donne une nouvelle orientation à notre jeune Université. Le Gouvernement accompagne cette orientation et le nouveau budget est en hausse. Pour l'exercice 2017, il est de 3 milliard DJF (Francs Djiboutien) (Atlas et population du monde, 2016) . Cette allocation annuelle est votée par l'Assemblée Nationale au début de l'année. L'Université est l'opérateur de son propre budget. On note, que le nombre d'étudiants pour la rentrée 2016-2017 est de 9548 soit une hausse de 11 % par rapport à l'année 2015-2016. Pour répondre à ces missions, l'Université de Djibouti s'est donné les moyens. L'organisation pédagogique comprend six composantes .On trouve quatre facultés (La Faculté de Droit ,d' Economie et de Gestion, La Faculté des Lettres, des Langues et des Sciences Humaines, La Faculté des Sciences et la Faculté des Ingénieurs) et deux Instituts Universitaires de Technologie (Institut Universitaire de Technologie Tertiaire, Institut Universitaire de Technologie Industrielle).

Ce Programme 131 « Formation Supérieure et Recherche Universitaire » peut être subdivisé en cinq actions (formation Initiale et continue, recherche universitaire, bibliothèques et documentation, immobilier, pilotage et support du programme)

4.3.1.2 La mise en œuvre du programme « Formation Supérieure et Recherche Universitaire » en actions et sous actions

L'observation de l'Université de Djibouti est très intéressante pour la découpe en actions du programme. Nous avons constaté qu'il existe des grands ensembles à l'Université de Djibouti pour mettre en place ces actions. Le coût de chaque action peut être évalué dans le budget. Chaque coût est suivi, et peut être assorti d'objectifs et d'indicateurs. Chaque action peut être subdivisée en sous actions pour une meilleur lisibilité. Comme nous l'avons cité précédemment, le programme « Formation Supérieure et Recherche Universitaire » peut être repartit en formation Initiale et Continue, recherche universitaire, bibliothèques et documentation, immobilier et enfin en pilotage et support du programme

Comment se fait la justification des crédits ? La répartition du crédit est fonction des actions. Mais il ne faut pas oublier les structures annexes qui viennent en soutien de

l'Université dans l'exercice de leur mission. Les postes de dépenses de fonctionnement comme les créations des postes annoncés par le Gouvernement sont généralement de grandes consommatrices de ressources. Il est très important d'évaluer les besoins en matière de masse salariale des établissements car ils posent le fondement des dotations allouées par l'État. Mais les opérations annexes sont aussi importantes. Telles que les dépenses relatives à l'immobilier ? Quels sont les montants des opérations de mise en sécurité des locaux universitaires ? des constructions nouvelles (nouveau campus universitaire de Balbala, son coût) ? des restructurations, des réhabilitations ? (Site 1, 2 et 3) des actions de maintenance et de logistique immobilière ? Il est très important de connaître la ventilation de la dépense immobilière car elle permet d'apprécier les dépenses réelles pour lutter contre la corruption, les doubles facturations et les facturations fictives.

L'Université de Djibouti dispose de quatre services communs (un Centre de recherche de l'Université de Djibouti (CRUD), un Centre de ressources informatiques (CRI), un Centre de formation continue (CFC) et une Bibliothèque).

L'Université de Djibouti est répartie sur cinq sites. Elle compte en 2015, 244 enseignants dont 54 docteurs, et 60 doctorants inscrits pour la plupart dans les écoles doctorales françaises. Donc dans le tableau qui suit, nous essayons de mettre en place les actions et les sous actions. Les actions désignent les découpages indicatifs du programme, L'action apporte des précisions sur la destination prévue des crédits (Site du Ministère de l'Économie et des Finances, 2017).

Mission 13 : Ministère d'Enseignement Supérieur et de la Recherche

Programme 131 : Formation Supérieure et Recherche Universitaire

Actions :	1311 : Formation Initiale et Continue
	1312 : Recherche universitaire
	1313 : Bibliothèque et documentation
	1314 : Immobilier
	1315 : Pilotage et support du programme

Nous représentons tous ces découpages dans le tableau 48 :

Tableau 48 : Formation Supérieure et Recherche Universitaire

Programme	Code Action	Action	Code sous action	Sous Action	Budget
131 Formation Supérieure et Recherche Universitaire	1311	1 Formation Initiale et Continue : du bac. à la Licence	13111	1 Licence Activités Directes	Dépenses des UFR, IUT, École d'ingénieurs
			13112	2 Licence Environnement, Pédagogique	Sélection des étudiants - Inscriptions - Organisation des examens - Jurys, Validation des acquis et des compétences
			13113	3 Licence Service aux Étudiant	Journées des lycéens - Accueil des étudiants - Orientation, information - Insertion professionnelle, salon communication
	1312	2 Recherche universitaire	13121	1 Activités de Recherche, Recherche, interdisciplinaire et transversale, Colloques, missions, invitations – Communication	Tous les dépenses des recherches, Bourses doctorale, séminaire, colloques, déplacement

Programme	Code Action	Action	Code Sous actions	Sous Action	Budget
1 31 Formation Supérieure et Recherche Universitaire	1313	3 Bibliothèque et Documentation	13131	1 Diffusion des savoirs	Budget de dépenses pour l'achat des livres
	1314	4 Immobilier	13141	1 Construction-équipement	Budget d'Investissement
			13142	2 Maintenance	Masse salariale
			13143	3 Fonctionnement courant (Fonctionnement et entretien des installations techniques - Nettoyage - Espaces verts - Gardiennage)	Masse salariale
			13144	4 Sécurité	Masse salariale

Programme	Code Action	Action	Code sous actions	Sous Action	Budget
131 Formation Supérieure et Recherche Universitaire	1315	5 Pilotage et support du programme	13151	1 Pilotage opérationnel des établissements, Pilotage du Système Universitaire et Gestion Administration	Administration centrale, Direction et pilotage des établissements, contrôle de gestion, administration, activités comptable et financière)
			13152	2 Pilotage opérationnel des établissements, activités GRH Formation	Formation des personnels
			13153	3 Pilotage opérationnel des établissements, actions sociales, culturelles, sportives	Actions sociale, culturelle, sportive, associative
			13154	4 Pilotage opérationnel des établissements, Assistance Interne	Services d'aide à l'enseignement et à le recherche
			13155	5 Système informatique	Centre de Ressource en Informatique (CRI)

Source : Dabale, 2017

Nous avons décomposé ce programme en action puis en sous actions. Nous cherchons maintenant à mettre en place les objectifs et les indicateurs de ce programme.

4.3.1.3 Objectifs et indicateurs du Programme « Formation Supérieure et Recherche Universitaire »

Dans ce programme, nous avons choisi deux objectifs. Il était possible d'en choisir plus, mais nous estimons que ces deux objectifs sont les plus significatifs. Sur le plan budgétaire et comptable, c'est à travers les indicateurs que nous avons choisi de mesurer si les objectifs sont atteints ou pas.

Tableau 49 : Objectifs et indicateurs de formation supérieure et recherche universitaire

Objectifs	Indicateurs
Objectif 1 : Répondre aux besoins de qualification supérieure (par la formation initiale et par la formation continue)	Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale
	Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés
	Nombre de personnes en formation continue
Objectif 2 : Améliorer la réussite des étudiants	Taux d'échec universitaire post-bac
	Taux de réussite à l'IUT (IUTT et IUTI)
	Réussite en 1er cycle universitaire (Licence)
	Réussite en M2

Source : Dabale, 2017

Comment justifier les objectifs choisis ?

L'objectif n°1 est de répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation initiale et continue. L'enseignement supérieur est du ressort de l'État. C'est une grande responsabilité de la société. C'est une mission de service public et elle sert l'intérêt général. Elle peut former en situation initiale ou en continue car l'université est ouverte à tous les publics. Elle doit former les jeunes, en fonction des besoins en qualification ou en innovation. Surtout en période de crise, l'Université doit faire un effort particulier pour former les salariés pour qu'ils retrouvent une activité et proposer des métiers d'avenir avec un emploi pour les jeunes. L'université doit aussi développer la formation pour préparer les mutations, les crises et l'apprentissage pour armer les jeunes. La formation à long terme doit être appréciée comme un investissement et non comme une charge.

L'objectif n°2 est d'améliorer la réussite des étudiants. Mais comment les étudiants doivent être amenés à être dynamique et actif dans leur apprentissage ? Les projets d'étudiants doivent être valorisés. C'est souvent à travers les séminaires que les étudiants comprennent les relations qui existent entre l'activité et l'enseignement. La responsabilité de l'enseignant est importante car il doit donner un sens à son cours et à ses travaux dirigés ou à ses pratiques. Ainsi, l'étudiant trouve une source de motivation. Comme la part de recherche n'est pas significative à l'Université de Djibouti, il serait très logique de mobiliser les ressources pour plus d'apprentissage et de la maîtrise des compétences.

Pour mesurer ces objectifs, on a choisi de manière restreinte et subjective d'éclater les programmes en actions et en sous actions avec des indicateurs. Ces indicateurs sont subjectifs mais nous donnent des éléments de réponses à nos questions budgétaires. Nous allons examiner maintenant le deuxième programme de cette mission à savoir le programme « Vie étudiante ».

4.3.2 Programme 132 « Vie étudiante »

L'Université de Djibouti doit répondre aux défis que pose la population djiboutienne. Le nombre d'étudiants pour la rentrée 2016-2017 est de 9548 donc il est très important de suivre sur le plan médical cette jeune population, leur donner les moyens financiers de finir leurs études universitaires et de développer des activités périphériques universitaires (sport, culture, etc).

4.3.2.1 La justification du programme

Comment se fait la justification du programme. C'est un volet important de la Mission N°13. C'est à travers ce programme que l'État corrige les inégalités entre les étudiants. Cette politique se manifeste par l'octroi de bourses aux étudiants les moins aisés à la fois en termes financier mais aussi en termes de logements universitaires. C'est aussi à travers ces programmes que les activités culturelles, sportives et associatives sont financées.

4.3.2.2 La mise en œuvre du programme « Vie étudiante » en actions et sous actions

Avec ce programme nous avons qu'une seule action intitulée « Vie étudiante Universitaire ». Cette action « Vie étudiante Universitaire » est décomposée à son tour en sous actions suivantes : Aides directes et indirectes, Santé des étudiants, activités associatives, culturelles et sportives. On peut les représenter ainsi :

Mission 13 : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Programme 132 : Vie étudiante

Actions : 1321 : Vie étudiante Universitaire

Comment se justifie ses crédits ? Le programme est composé d'une seule action. Cette action regroupe les sous actions suivantes : Elle regroupe les dispositifs d'aide sociale en faveur des étudiants (Bourse), les aides au mérite, le fond national d'urgence qui permet de verser des aides ponctuelles ou annuelles, les aides à la mobilité, et les exonérations d'inscriptions. Nous représentons tous ces découpages dans le tableau 50 :

Tableau 50 : Vie étudiante

Programme	Code Action	Action	Code Sous action	Sous Action	Budget
132 Vie étudiante	1321	1 Vie Étudiante Universitaire	13211	1 Aides Directes et Indirectes	Bourses, aides exceptionnelles, Exonération des frais de scolarité, Ticket Bus, Restauration
			13212	2 Santé des étudiants et activités associatives, Culturelles et Sportives	Santé des étudiants, action sociale, action culturelle, sportive, associative et syndicale

Source : Dabale, 2017

Comme dans les cas précédant, nous avons décomposé ce programme en action et puis en sous actions. Nous cherchons maintenant à mettre en place les objectifs et les indicateurs de ce programme.

4.3.2.3 Objectifs et indicateurs des Programmes

Comme dans le cas du programme précédant, nous avons choisi deux objectifs. Il était possible d'en choisir plus, mais on estime que ces deux objectifs sont les plus significatifs. Sur le plan budgétaire et comptable, c'est à travers les indicateurs que nous avons choisi de mesurer si les objectifs sont atteints ou pas.

Tableau 51 : Objectifs et indicateurs de vie étudiante

Objectifs	Indicateurs
Objectif 1 : Agir pour l'égalité des chances pour l'accès de l'enseignement supérieur à toutes les catégories sociales	Accès à l'enseignement supérieur des jeunes selon leurs catégories sociales
	Accès à l'enseignement supérieur des jeunes des districts de l'intérieur (Obock, Tadjourah, Dikhil, Ali- Sabieh, Arta)
	Evolution de la représentation des origines socio-professionnelles des étudiants selon le niveau de formation
	Ratio de réussite comparé des étudiants pauvres (revenus faibles de parents <100 000 FR Djiboutien =500 euro) par rapport aux étudiants plus aisés (avec de revenus de parents non faibles > 100 000)
	Taux d'étudiants avec des revenus faibles des parents (100 000 FR Djibouti = 500 euro) accédant en école de médecine et école d'ingénieurs
Objectif 2 : Optimiser les conditions de vie et de travail des étudiants	Répartition de la couverture des besoins en logements
	Répartition de la couverture des besoins en Restauration (Tickets, .etc.)

Source : Dabale, 2017

Comment se fait la justification des objectifs choisis ? L'objectif N°1 est de contribuer à promouvoir l'égalité des chances pour l'accès aux formations de l'enseignement supérieur des différentes classes sociales. Au moment de l'inscription, on peut interroger sur la fonction du père et de la mère de l'étudiant. L'étude sociologique de cette enquête permettrait de mettre en place des outils et une stratégie d'intégration des familles les plus défavorisées. Se poserait ainsi la question de l'amélioration de la situation des étudiants des moins aisés (Objectifs N° 2). Les pistes de réflexion sont nombreuses, telle que la création de logements universitaires et de restaurants universitaires, la mise en place d'une bibliothèque ouverte pour avoir une table, une chaise, avec de l'électricité pour préparer leur examen correctement à l'Université de Djibouti. Avoir une chaise, une table est tout à fait normal en France. Très rare à Djibouti sont les familles qui possèdent un espace de travail convenable chez eux car souvent l'espace est réduit.

Pour mesurer ces objectifs, on a choisi de subdiviser les programmes en actions et en sous actions avec des indicateurs. Ces indicateurs sont subjectifs mais nous donnent des éléments de réponses à nos questions budgétaires. Maintenant, on va étudier le troisièmement programme de cette mission à savoir le programme « Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire »

4.3.3 Programme 133 “Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire”

Nous sommes toujours dans la même logique d'analyse. On s'intéresse ici à un programme « Recherche scientifique et technologique » qui est une composante de la mission N°13.

4.3.3.1 La justification du programme

Le programme « Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire » peut être aussi un programme majeur dans le cadre de la recherche à Djibouti. Plus généralement, c'est le Centre d'études et de Recherche de Djibouti (CERD) qui se charge de mener la politique en matière de recherche publique. Ce centre fut créé en 2001. C'est un organisme de recherche public avec une autonomie financière votée à l'Assemblée Nationale, par la Loi n°19/AN/13/7ème L, Le CERD est rattaché au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. L'Article 2 de la loi est bien clair « Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche donne à cette institution d'Études et de recherche scientifique, les

orientations de la politique générale, auxquelles elle doit se conformer, élabore les contrats de performance, en contrôle l'exécution et demande des comptes »

Le Programme 133 « Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire » rentre pleinement dans la politique générale publique. Face aux défis scientifiques, socio-économiques et géostratégiques, le gouvernement de Djibouti avait besoin d'une institution publique en matière de recherche. Le CERD permet d'éclairer le gouvernement pour avoir une meilleure visibilité des actions publiques face à des grandes risques sociaux - économiques, démographiques, et géostratégiques.

La lutte contre la pauvreté est une politique de base du gouvernement. Pour rappel, depuis les années quatre-vingt-dix, Djibouti est rentré dans une crise majeure à cause de l'instabilité politiques interne (Guerre civile, FRUD) et de guerres régionales (Somalie, Éthiopie). Ces chocs politiques externes et internes ont particulièrement affectés la part de la population la plus fragile et ont contribué à la paupérisation grandissante de la population djiboutienne. Selon l'ONU (PNUD, 2007) 42 % de la population Djibouti est dans la pauvreté absolue et 74 % vit une pauvreté relative. Le taux moyen de chômage est de 59,5%. La question des défis démographiques et sociaux est également une de grande préoccupation gouvernementale. La population djiboutienne est en forte croissance 2,8 %. Aussi avec la sécheresse, la dégradation de l'environnement, l'appauvrissement de la population fait qu'aujourd'hui plus de 80 % de la population vit en zone urbaine. Djibouti ville concentre à elle seule plus de 65 % de la population. Selon l'ONU (PNUD, 2007), Le taux de fécondité est de 4,2 enfant par femme en 2002. Le taux de mortalité est de 67 pour 1000. La situation sanitaire est préoccupante par le manque de moyen dans les structures sanitaires, mais aussi par la faiblesse des qualifications du personnel de santé. Plus on est pauvre, plus, il est très difficile de se faire soigner. L'approvisionnement en eau potable pose problème. L'assainissement et de l'hygiène reste une menace pour l'environnement et la population. Avec un IDH de 0,494 en 2006, Djibouti se classe à la 148 ème place sur un total de 177 Pays. Ainsi pour accompagner le gouvernement et répondre à toutes ces problématiques et défis, se créer au niveau de CERD (Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche djiboutien, 2017) et Sept instituts (Institut des Recherches Archéologiques et Historiques, Institut des Langues , Institut d'Études Politiques et Stratégiques, Institut des Recherches Médicinales, Institut de le Terre, Institut des Sciences de la Vie, Institut des Sciences et des Nouvelles Technologies , Institut des Sciences Sociales et Démographiques).

Donc le CERD joue un rôle majeur dans l'exécution des grandes politiques de l'État en matière de recherches publiques. Le budget prévisionnel du CERD est arrêté en recettes et en dépenses à plus de 681 millions FD (3,405 Millions d'Euros). Le CERD est là pour aider le gouvernement dans l'exercice de ses fonctions. C'est la raison pour laquelle, ce programme 133 « Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire » peut être un axe majeur du Ministère de l'Enseignement Supérieure et de la Recherche.

4.3.3.2 La mise en œuvre des programmes en actions et sous actions

Comme nous l'avons cité précédemment, le programme « Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire » peut être reparti en actions suivantes « Recherche scientifique et Recherche en sciences économiques, sociales et de gestion »

- **Mission 13** : Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
 - **Programme 133** : Recherche scientifique et technologique

Actions 1331 : Recherche scientifique, économique, sociale et de gestion

Nous pouvons représenter ce programme dans le tableau suivant :

Tableau 52 : Recherches scientifiques et technologiques

Programme	Code Action	Action	Code Sous action	Sous Action	Budget
133 Recherche Scientifique et technologique	1331	1Recherche scientifique, économique, sociale et de gestion	13311	1 Recherche scientifique	Toutes les dépenses des recherches, Salaire, Bourses doctorale, séminaire, colloques, déplacement
			13312	2 Recherche en science économique, sociale et de gestion	Toutes les dépenses des recherches, Salaire, Bourses doctorale, séminaire , colloques, déplacement

Source : Dabale, 2017

Comme dans les deux cas précédant, nous avons décomposé ce programme en actions et puis en sous actions. Nous cherchons maintenant à mettre en places les objectifs et les indicateurs de ces programmes.

4.3.3.3 Objectifs et indicateurs des Programmes

Toujours dans la même logique, nous avons choisi deux objectifs. Il était possible d'en choisir plus, mais j'estime que ces deux objectifs sont les plus significatifs. Sur le plan budgétaire et comptable, c'est à travers ces indicateurs que nous avons choisis de mesurer si les objectifs sont atteints ou pas.

Tableau 53 : Objectifs et indicateurs de recherche scientifique et technologique

Objectifs	Indicateurs
Objectif 1 : Mobiliser les connaissances pour renforcer les politiques publiques	Taux de réponse à une commande publique
	Nombres de Publications publiques (Rapport, Séminaire nationale, Accompagnement, etc.)
Objectif 2 : Part des thématiques prioritaires définies par le gouvernement	Part des thématiques prioritaires définies par le gouvernement

Source : Dabale, 2017

Comment se justifie les objectifs choisis ? Les deux objectifs de ces programmes sont ambitieux. Car le CERD vise à être un lieu d'expertise et doit être ouvert à l'ensemble des acteurs locaux. Le CERD permettrait de mieux penser les politiques publiques et de mieux cerner les missions dans une série de domaine. On pourrait le comparer en France aux Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective anciennement appelé Centre d'Analyse Stratégique. Le CERD pourrai aider le gouvernement à bâtir les grandes réformes et les grandes orientations. Il pourrait émettre des analyses stratégiques à court, moyen et long terme dans le projet du développement économique, social, et environnemental. Pour profiter

pleinement de ces travaux, il serait souhaitable que les rapports et les publications soit rendus public, sur internet, en consultation libre ou en distribution gratuite.

Dans cette partie, notre objectif était de mettre en œuvre la mission N°13 « Recherche et Enseignement Supérieur ». Nous avons détaillé cette mission en trois programmes et puis chaque programme en actions. Chaque action était ensuite répartie en sous actions. Nous avons mis en place des indicateurs et des objectifs pour évaluer les programmes. Mais toujours dans cette logique budgétaire, il est nécessaire de discuter d'un volet très important, c'est à dire la répartition du crédit dans le programme.

4.3.4 La question de la fongibilité de crédit du programme

La fongibilité est là pour répondre à la flexibilité de gestion du programme. L'objectif étant d'optimiser la mise en œuvre des programmes. On parle d'une fongibilité asymétrique car les crédits du personnel peuvent être orientés vers d'autres dépenses (Dépenses de fonctionnement, Investissement ...) mais l'inverse n'est pas possible. Pour une question de logique, de cohérence et de gestion et pour limiter l'utilisation des frais personnels, le crédit du personnel est limitatif pour chaque programme. Ce genre de crédit peut être activé dans le cas des dépenses obligatoires et sous réserve qu'elles ne mettent pas en péril l'équilibre du programme. La fongibilité doit avoir un caractère soutenable et acceptable. La question de la fongibilité asymétrique du crédit du programme, nous continuons notre analyse en nous efforçons de trouver les moyens de contrôler les programmes continus des missions.

4.4 La mise en œuvre du contrôle du programme 131 « Formation Supérieure et Recherche Universitaire »

Nous sommes dans un contexte et dans une discipline budgétaire de plus en plus contraignants. L'objectif est de faire le redressement économique du pays qui repose à la fois sur la discipline budgétaire et la demande d'optimisation des ressources. On fait, donc, appelle de plus en plus à la fonction de contrôle des finances publiques. Trois axes se dessinent en matière de contrôle des procédures budgétaires : contrôle parlementaire, contrôle administratif et un contrôle judiciaire.

4.4.1 Le contrôle parlementaire

Le premier axe de contrôle est le Parlement. Il faudrait une réhabilitation et un renforcement de la représentation nationale. Le Parlement par ce renforcement doit produire des documents budgétaires transparents, lisibles, et consultables. Une budgétisation orientée vers le résultat avec une plus grande responsabilité et une plus large flexibilité de gestion.

4.4.1.1 Le renforcement du pouvoir parlementaire

L'une de grande problématique à Djibouti est l'inertie de la représentation nationale. La fonction financière et budgétaire du Parlement est limitée par le régime politique. L'étude que nous avons menée nous démontre les limites de la représentation nationale. Le système djiboutien est dominé par le régime où prédomine l'exécutif, le Parlement est affaibli. La représentation nationale doit d'avantage prendre des risques et d'initiatives pour la modernisation de la gestion publique en exerçant pleinement leur droit constitutionnel. Comment le Parlement peut-il se permettre d'être passif et dormant ? La représentation nationale doit s'émanciper du pouvoir exécutif. Mais cette émancipation doit s'accompagner d'une formation en tant que législateur mais aussi s'inscrire pleinement dans l'exercice de l'intérêt général. Le contrôle de gestion, sans être un professionnel de la comptabilité ou de la gestion peut se faire à travers un tableau d'analyse (Ministère de l'Economie et des Finances, 2012). On pourrait répondre à la Mission N°13, par exemple, « Recherche et Enseignement Supérieur », ainsi présenter le contrôle des crédits accordés par le Parlement.

4.4.1.2 Les tableaux du contrôle des crédits par le Parlement

Le contrôle des crédits peut se faire au niveau du programme, des actions ou des sous actions. Plus le contrôle se fait au niveau des sous actions, plus celui-ci sera précis. Ici nous pouvons donner un modèle de contrôle au niveau des actions concernant la missions N°13 « Recherche et Enseignement supérieur ». Au sein de cette mission, on peut s'intéresser au Programme 131 « Formation Supérieure et Recherche Universitaire ». Ce programme est décomposé en cinq actions suivantes : « Formation Initiale et Continue, Recherche universitaire, Bibliothèque et documentation, Immobilier, Pilotage et support du programme ». On peut faire un rapide contrôle des crédits votés à travers les autorisations

d'engagement¹⁸ et du crédit du paiement¹⁹. C'est plutôt un contrôle procédural budgétaire qu'un contrôle comptable. Mais il doit être complété avec d'autres contrôles techniques et comptables. On peut interpréter les indicateurs et réexaminer les conséquences économiques de ces choix politiques à la lumière de cette nouvelle réalité comptable.

Tableau 54 : Présentation par action des crédits demandés pour une année N

Code Action	Intitulé	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)	En % des CP du programme
1311	Formation initiale et continue du baccalauréat au master	A	A1	$[\frac{A1}{A}] * 100$
1312	Recherche universitaire	B	B1	$[\frac{B1}{B}] * 100$
1313	Bibliothèque et documentation	C	C1	$[\frac{C1}{C}] * 100$
1314	Immobilier	D	D1	$[\frac{D1}{D}] * 100$
1315	Pilotage et support du programme	E	E1	$[\frac{E1}{E}] * 100$
TOTAL		A+B+C+D+E	A1+B1+C1+D1+E1	100 %

Source : Dabale, 2017

Ce tableau 54 (présentation par action des crédits demandés pour une année N) nous donne les premiers éléments d'informations en termes de périmètres des crédits utilisés sur un exercice budgétaire. Il peut être complété par les tableaux suivants :

¹⁸ Les autorisations d'engagement (AE) qui « constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées » encadrent les engagements juridiques que les administrations sont autorisées à contracter auprès de tiers au nom de l'État

¹⁹ Les crédits de paiement (CP) « constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés... ».

Tableau 55 : Les évolutions budgétaires (Actions)

Code	Budget	Evolutions Budgétaires		
		Exercice N	Exercice N-1	%
1311	Formation initiale et continue du baccalauréat au master	A	A1	$[(A-A1) / A1] * 100$
1312	Recherche universitaire	B	B1	$[(B-B1) / B1] * 100$
1313	Bibliothèque et documentation	C	C1	$[(C-C1) / C1] * 100$
1314	Immobilier	D	D1	$[(D-D1) / D1] * 100$
1315	Pilotage et support du programme	E	E1	$[(E-E1) / E1] * 100$
TOTAL		A+B+C+ D+E	A1+B1+C1 +D1+E1	100%

Source : Dabale, 2017

Ce tableau permet de faire l'analyse des évolutions en matière des crédits votés. Il nous donne une idée de l'orientation de la politique publique ainsi que de son ampleur. Si une action disparaît, on doit justifier la raison de sa disparition. Si une autre action apparaît, on doit être en mesure de justifier la raison de son apparition. Le tableau suivant est aussi très intéressant car il permet de faire un rapprochement budgétaire.

Tableau 56 : Le Rapprochement Budgétaire (Action)

Code	Budget	Rapprochement Budgétaire		
		Prévision	Réalité	Écarts
1311	Formation initiale et continue du baccalauréat au master	A	A'	A - A'
1312	Recherche universitaire	B	B'	B - B'
1313	Bibliothèque et documentation	C	C'	C - C'
1314	Immobilier	D	D'	D - D'
1315	Pilotage et support du programme	E	E'	E - E'
TOTAL		A+B+C+D+E	A'+B'+C'+D'+E'	100 %

Source : Dabale, 2017

Ce tableau permet de faire un rapprochement budgétaire. Il consiste à comparer les crédits votés avec les crédits dépensés et de mesurer ainsi les écarts. Un diagnostic technique très précis doit être réalisé pour identifier l'origine des écarts et afin d'en tirer des conclusions.

Donc tous ces tableaux que nous avons proposé font partie d'un modèle de base. Celui-ci peut être appliqué à des sous actions, à des programmes ou à des missions. L'essentiel est qu'ils nous donnent les premiers éléments d'analyse et une base de contrôle des crédits pour la représentation nationale. Ces tableaux budgétaires sont simples, lisibles à la fois pour les parlementaires mais aussi pour tous personnes qui s'intéresse à l'action publique. Ce genre de contrôle parlementaire est bien sûr insuffisant. C'est pourquoi cette analyse doit être compléter avec d'autres contrôles.

4.4.2 Le contrôle administratif

Le deuxième axe de contrôle est un axe administratif. Au Ministère des Finances, l'Inspection Générale des Finances est chargée de contrôler les institutions publiques. Si le principe de cette institution est louable, il ne semble pas moins que l'objectif recherché est sujet à caution. L'une des missions de l'Inspection Générale des Finances à Djibouti est de vérifier la régularité des procédures budgétaires. Mais force est de constater que cette mission n'est que théorique et que nullement les investigations sont menées dans le cadre des institutions de l'État de droit. Très rares sont les investigations menées et le coupable condamné. C'est une institution de façade et de salariat.

4.4.2.1 *Les améliorations du rôle de l'Inspection Générale des Finances(IGF)*

Pour exécuter ces missions, le Ministère se compose en six directions, et une Inspection Générale des Finances mais encore faut-il que ces directions collaborent entre elles, fournissent des documents et des analyses adaptés. L'Inspection des Finances est un organisme qui a pour missions la vérification des comptes administratifs. Le gouvernement doit politiquement appuyer ces institutions. L'IGF ne doit pas rester comme une institution de carrière. Les contrôles internes doivent être généralisés avec des audits internes des institutions. L'inspection doit être rigoureuse dans ses analyses et ses recommandations. Très longtemps, l'Inspection des Finances est restée une institution faible. Sur le plan technique, elle doit mettre en œuvre une culture d'analyse et de reporting, de performance propagée et la mise en œuvre de stratégies, de suivi de décision et d'obligations des résultats.

Devant l'échec de l'institution, l'une des hypothèses envisagée est l'amélioration de l'Inspection Générale des Finances en rationalisant son activité à travers les recommandations (mise en place d'un cursus à l'Université de Djibouti, formation continue des cadres, formation des fonctionnaires de l'inspection et des cadres, recrutements par voie de concours externe et interne, mise en place d'une nouvelle philosophie : de la régularité vers la performance, mise en place de véritables organes de contrôle et de sanction, valorisation des organes de contrôle et d'audit).

Tableau 57 : Les Missions de l'Inspection Générale des Finances

INSPECTION GENERALE DES FINANCES

Article 14 : L'Inspection Générale des Finances a pour mission de vérifier la régularité des procédures et des actes des institutions de l'État, administrations et établissements publics.

Cette vérification concerne :

- l'examen des relations entre ordonnateurs et comptables ;
- l'exécution des lois de finances, du budget de l'État et des budgets annexes ou autonomes ;
- ainsi que le respect des procédures administratives et de gestion.

L'inspection Générale des Finances s'étend aux sociétés d'État et sociétés majoritairement contrôlées par l'État, ainsi qu'aux associations émanant de l'autorité publique, dans lesquelles ils vérifient le respect des règles comptables commerciales, la bonne exécution des budgets prévisionnels, le travail des commissaires aux comptes et le respect des délais de publication des comptes. L'Inspection Générale peut aussi conduire des investigations dans les sociétés où l'État détient une participation minoritaire ainsi que dans les associations privées ou sociétés commerciales de toute nature dans lesquelles l'État est intervenu financièrement sous la forme de subvention, participation ou exonération.

Source : Ministère des Finances djiboutien

4.4.2.2 L'intégration du contrôle de gestion dans le secteur public

La fonction du contrôle de gestion va sortir de son secteur marchand pour s'adapter à la gestion publique. La fonction du contrôle de gestion va intégrer une nouvelle contrainte. L'objectif n'est pas le même dans le cas d'un service marchand et d'un service non marchand. La généralisation du contrôle de gestion est un des facteurs clé du succès dans les administrations de l'État. C'est une discipline nouvelle, car initialement réservée au secteur privé. La nouvelle philosophie de la fonction de contrôle participe à assainir la gestion publique, car elle permet de donner des outils au managers et des éléments d'informations aux citoyens qui sont demandeurs d'informations et soucieux de l'utilisation des leurs impôts. Djibouti est un État jeune et prometteur, c'est un État en pleine croissance, mais aussi c'est

aussi un État de corruption et de l'impunité. L'introduction de contrôles plus rigoureux peut constituer une puissante arme contre le mal qui mine les pays en développement (Gibert, 2002).

L'université doit mettre en œuvre une formation de contrôle de gestion publique. Cette formation peut être initiale ou en continue. Aussi la mise en place de nouveaux systèmes d'informations permettrait une meilleure diffusion de l'information et un meilleur contrôle de gestion public. Elle permettrait d'acquérir par voie universitaire une culture du résultat et de sa diffusion.

4.4.2.3 Pour une nouvelle offre de gestion des ressources humaines

Sur le plan de la formation, la nouvelle gestion passe forcément par de nouvelles compétences, de nouvelles formations et une nouvelle approche managériale. Les formations doivent intégrer en profondeur les nouvelles exigences en matière de finance d'aujourd'hui et une gestion publique orientée vers le résultat. Les formations doivent intégrer les nouvelles techniques de gestion, la mise en place de programmes adaptés aux nouvelles exigences stratégiques publiques. Dans cette formation, on doit valoriser une grande professionnalisation de la formation, une orientation stratégique vers une innovation managériale. Aussi, la formation continue est forcément recommandée pour le personnel âgé ou qui a commencé très tôt dans l'administration pour intégrer ces nouvelles demandes.

Sur le plan du recrutement, les modalités des recrutements dans la fonction publique sont bien définies. Le personnel de la fonction publique devra être recruté initialement par voie de concours. « Décret n°89-062/PRE relatif aux Statuts Particuliers des fonctionnaires ». Ce recrutement est bien spécifié par l'article 8 de ce même décret. « Article 8 : Les personnels recrutés par voie de concours externe sont nommés stagiaires. A l'issue de leur stage, les stagiaires sont titularisés, autorisés à recommencer leur stage ou licenciés, conformément à l'Article 19 de la loi n°48/AN/83 du 26 juin 1983 dans les conditions précisées pour chaque cadre par le présent décret. Article 9 : Lorsqu'ils sont titularisés, les stagiaires recrutés » mais dans la réalité, il n'y a pas de concours à Djibouti. Les recrutements se font essentiellement par voir de parrainage, de cousinage et de copinage politique.

En termes de gestion, la nouvelle gestion publique doit intégrer plus de flexibilité. La fonction publique djiboutienne est une fonction de carrière. Le fonctionnaire a un statut de

privilegié au sein de l'administration djiboutienne. Donc avec la nouvelle gestion publique des ressources humaines, on responsabilise. Une plus grande flexibilité est synonyme aussi d'une plus grande responsabilité. Le principe de rendement lié au résultat peut être aussi envisagé. Le système de bonus ne modifie pas l'équilibre comptable et le niveau de salaire mais peut être un élément de motivation supplémentaire pour les salariés fonctionnaires. Ces nouveaux modèles managériaux de primes et de performances doivent s'appuyer sur de nouveaux outils techniques de gestion. Donc la mise en place d'une planification stratégique des ressources humaines ainsi que de ces dispositifs sont nécessaire. Tous ces éléments doivent s'appuyer sur une démarche prévisionnelle. L'objectif de cette démarche est d'avoir un objectif à atteindre et c'est pourquoi on parle d'une démarche par objectif (DPO). A Djibouti, encore, on n'a pas mis en place des démarches par objectifs. Mais le nouvel outil mis en place dans le cadre de Document Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP), c'est un document significatif pour mettre en place ce genre d'outils car il reste un document de référence dans le cadre de prévision macroéconomique. La mise en place des outils requière des éléments de base technique en statistique prévisionnelle, la technique de la maîtrise du fichier du personnel et la gestion prévisionnelle des effectifs. C'est une gestion rationnelle des effectifs. Tout ceci a pour objectif de consolider un axe stratégique de gestion. Donc avec un bon investissement, notre objectif est de chercher à optimiser l'allocation des derniers publics, avec une obligation des résultats. En effet, « on ne peut développer une culture de la performance et de résultat que si chaque agent, chaque fonctionnaire se sent responsabilisé et motivé pour améliorer sa propre prestation, le résultat collectif n'étant jamais que l'addition des résultats individuels » (Parini, 2004)

4.4.2.4 L'introduction de la comptabilité de gestion dans le secteur public

La LOLF permet de faire le contrôle de gestion par la maîtrise des coûts, mais aussi par la simulation des entités décentralisées, ainsi que par la combinaison des entités créatrices de valeurs

Le schéma et l'analyse dans le cas du coût complet repose sur l'analyse des charges directes et de charges indirectes pour affecter ou l'imputer à un coût. Le calcul de coût successif à chaque stade de produit ou de service étudié permet de mesurer directement le coût. A chaque stade, on pourrait faire une analyse pour que le coût d'un tel produit ou d'un tel service diminue. Le schéma produit par la comptabilité analytique, puis par le contrôle de gestion tourne autour de ces éléments si l'on reste dans le cas du coût complet. Comment

transposer alors un tel système d'analyse aux fonctions locales et dans quelle mesure peut-on les faire évoluer ? Peut-on calquer le coût d'achat de service, le coût de production du service, le coût de production hors service, quel est le coût de revient d'un service ? Peut-on enfin le comparer avec le résultat de la comptabilité générale ? En l'absence de ces éléments comment peut dire que le coût est effectif ou pas ? Dans le cas de service comment mettre en place les clés de la répartition ? Comment déterminer les centres d'analyses ? Comment déterminer les centres principaux ? Comment déterminer les centres auxiliaires ? Comment calculer les unités d'œuvres et les coûts unitaires ? Dans le service le public, la charge indirecte prend énormément de dimension et leur imputation à un service ou un département pose des énormes problèmes. Il y a une très grande connexion et une très grande interdépendance entre les services intégrés. La LOLF s'appuie énormément sur les outils de la comptabilité analytique. Le schéma d'analyse repose sur les outils et les méthodes du coût complet. L'étude du coût de la mission, l'étude du coût du programme, l'étude du coût des actions sont très complexes et interdépendantes. La justification des dépenses et l'analyse se font généralement sur la mesure du niveau d'activité.

4.4.3 Le contrôle Judiciaire

Le troisième axe de contrôle est l'axe juridictionnel. La procédure budgétaire a un rapport direct le système juridictionnel. Sans une administration de la justice, il n'y a pas de bonne gouvernance et donc pas de procédure budgétaire organisée.

4.4.3.1 La revalorisation de la fonction juridictionnelle

La fonction juridictionnelle joue le rôle de filet de sécurité absolu pour dissuader, sanctionner dans les cas de mauvaise gestion des deniers publics.

La justice est présente pour faire la prévention, si nécessaire la répression contre les indécidatesses et les abus des biens publics. La question de la mobilisation et de la mise en application des règles de procédure reste entièrement posée. La justice djiboutienne reste orpheline dans ce domaine. C'est pourquoi nous nous interrogeons sur l'absence du juge constitutionnel.

Il faudrait en créer un pour contrer le cas des insuffisances et des ignorances des actes législatifs. Le juge constitutionnel peut censurer la disposition contraire à la philosophie législative. C'est encore plus important dans un pays où les limites législatives ne sont pas

pleinement définies. Le juge constitutionnel renforcerait la justice indépendante dans son fonctionnement.

Aussi, nous avons besoins du juge judiciaire qui pourrait sanctionner les infractions et les indélégats dans la gestion des deniers publics. L'avènement du juge fiscal serait aussi un moment important car elle aiderait une meilleure protection des contribuables et un filet de sécurité contre les abus des services des Impôts. Aussi, la création de la chambre des comptes avait créé un espoir mais les espoirs se sont vite dissipés.

Le modèle djiboutien n'intègre pas non plus la dimension économique et comptable du juge. Ou se trouve le juge financier ? Qui aurait à la fois la capacité de faire la certification des comptes publics mais saurait être aussi un acteur dans le cadre d'efficacité du service public ?

4.4.3.2 Pour une création du Juge Financier

Sur le plan financier, les contrôles juridictionnels sont insuffisants. Le gestionnaire des crédits et les comptables restent aussi des axes de faiblesses de notre jeune Pays. L'avènement de la Cour des Comptes en 2012 reste un moment fort dans le cas du contrôle financier. L'implication des juges financiers serait un apport immense dans le cas de l'assainissement des finances publiques. La justice reste toujours le rempart pour la garantie de l'État.

En conclusion, à travers ce tableau, nous résumons les différents contrôles.

Tableau 58 : Les différents contrôles

	Temps	Sanction	Contrôle
Contrôle Parlementaire	Calendrier Parlementaire	(Nulle)	Externe
Contrôle Administratif	Toute l'année	Correction technique	Interne
Contrôle juridique	Contrôle aléatoire	Poursuite pénale	Externe

Source : Dabale, 2017

Donc la fonction contrôle doit pleinement jouer son rôle pour le bon fonctionnement des institutions et donc de la procédure budgétaire. La fonction de contrôle a d'abord un but pédagogique, car se sachant contrôlés, tous les acteurs et les institutions auront les soucis de l'exécution du programme en termes de droit mais aussi dans le souci d'une plus grande efficacité économique. Le contrôle est un paramètre dissuasif. Le contrôle est aussi le facteur de contrepouvoir réciproque dans une démocratie.

4.5 Conclusion

Le chapitre 4 avait un objectif très précis. Il devait d'introduire les éléments de la LOLF que nous avons estimé nécessaires dans un pays comme Djibouti. Notre objectif ne se résume pas à une transposition systémique de la LOLF mais d'en introduire les éléments que nous avons jugé les plus significatifs. La création d'une mission publique doit reposer sur des éléments économiques incontestables. La mission exprime la politique économique. Ainsi nous avons identifié à travers les interrogations et les études de terrain treize politiques publiques prioritaires à Djibouti.

Une fois les missions identifiées, nous avons choisi une mission à savoir la mission N°13 « Recherche et enseignement supérieur ». Nous avons cherché à développer cette mission en trois programmes à savoir « les formations supérieures et recherches universitaires », « la vie étudiante » et « la recherche scientifique et technologique et pluridisciplinaire ».

Le programme 131 « Formation Supérieure et recherche universitaire » a été développé en actions potentielles. C'est à travers les indicateurs que l'on mesure si les objectifs poursuivis sont atteints ou non.

Pour compléter l'évaluation des programmes, nous avons mis en place les tableaux d'analyse des crédits budgétaires au niveau des actions. Ces tableaux sont lisibles, simples, et transparents, compréhensibles, ils donnent les premiers éléments concernant les affectations du crédit.

Nous avons aussi remarqué dans notre étude que Djibouti avait une grande faiblesse structurelle en matière du contrôle budgétaire. C'est pourquoi, il nous a semblé nécessaire de renforcer les contrôles parlementaires, administratifs et judiciaires. La profondeur du contrôle permet de créer une valeur ajoutée à la nouvelle procédure budgétaire publique.

5 Conclusion Générale

Le redressement économique passe par l'assainissement des finances publiques. Confronté à des crises socio-économiques, Djibouti se trouve confronté à la problématique du développement. C'est pourquoi l'une des hypothèses pour redresser la finance publique est de travailler sur les procédures budgétaires publiques. Car cette dernière intègre des nouveaux outils (indicateurs, tableaux d'analyse de crédit) et change pleinement le modèle du management public en intégrant les notions de performance et de transparence. La démarche de la procédure budgétaire doit être définie sur l'ensemble de la chaîne publique. L'introduction des procédures (Missions, Programmes, Actions) doit être inscrite progressivement dans les habitudes administratives.

Les défis sont énormes. Nous passons d'une culture de moyens à une culture de résultat. Sur le plan politique, c'est aussi un nouveau défi, car un rôle majeur est donné au Parlement. Cette évolution politique doit s'accompagner d'une évolution administrative. La culture de résultat se voit confrontée avec des attitudes conservatrices hostiles à tout changement. Les pesanteurs sociologiques et le cadre administratif ne sont pas encore adaptés. Il faudrait aussi durablement intégrer dans notre culture et dans notre mentalité que désormais la puissance publique exige aussi des résultats. L'institution publique n'est pas pour liquider les dotations mais elle doit optimiser les deniers publics. C'est dans ce cadre, que nous envisageons de mettre en place certains éléments de la LOLF. Car elle nous permet de répondre à la question de la transparence et donc de l'efficacité de la performance publique. Cette démarche est autonome et non mimétique. On se sert des certains outils de la LOLF et on essaie de trouver une application pratique à la situation spécifique de notre économie djiboutienne. Une économie en sous-développement avec ses caractéristiques mais aussi avec des opportunités énormes.

La transparence : Une meilleure procédure budgétaire publique entraîne la transparence. Cela consisterait à communiquer au grand public, les intentions des politiques budgétaires. La communication des comptes publics mais aussi de la communication des projections. Les publics doivent être en mesure d'obtenir facilement les informations, des informations fiables, exhaustives, ponctuelles et compréhensibles. La communication devait permettre d'avoir une analyse

comparative entre les budgets des années antérieures mais aussi une comparaison avec d'autres économies similaires à la nôtre. Les coûts et les bénéfices réels de chaque action gouvernementale peuvent ainsi être appréciés directement sur le marché par les citoyens, les décideurs économiques et politiques. Les documents budgétaires mis à la disposition du public devaient éclairer sur les simplifications économiques, sociales et sociétales présents et futures. Il ne faut pas oublier que nous sommes en mode parlementaire, et la question de recettes et de dépenses reste fondamentale. Il faudrait dans une certaine mesure, apprendre comment peut-on allier les résultats espérés à une politique donnée, elle permet de déceler les dérapages financiers et permet de lutter contre la triche et la corruption. La procédure budgétaire permet d'optimiser la bonne gouvernance. La mise en place de la LOLF est une réponse adaptée à cet objectif de la transparence et de l'exigence de résultat.

Responsabilisation budgétaire : C'est un langage nouveau. La responsabilisation budgétaire n'apparaît pas dans les documents officiels du gouvernement. Les Ministères sont responsables par les législateurs de l'application des mesures et de prestations des services. C'est l'exécutant final, qui est aussi un responsable devant les décideurs. Cette responsabilité doit être assumée devant les institutions politiques, devant les juridictions mais aussi devant les citoyens ordinaires. Car nouvelle relation entre le Ministère du budget et les gestionnaires (responsables du programmes). Une politique d'incitation aux résultats économiques et une incitation des gestions de ressources humaines (Carrière, salaire, primes, etc.). Il est primordial d'introduire des nouveaux outils informatiques dans les traitements des données comptables et budgétaires. L'objectif, étant d'améliorer la qualité et la fiabilité des données.

Performance budgétaire : Encore un vocable nouveau dans le modèle public. La performance budgétaire est liée à la réalisation des résultats d'une politique économique donnée. Il ne suffit plus de distribuer ici, ou de se conformer uniquement au processus d'application de droit mais de préserver et d'améliorer les investissements. La discipline budgétaire renforce une meilleure efficacité allocative et une meilleure technicité permettant répondre à nouvelle force budgétaire. Ici tous les budgets doivent avoir

pour objet de stimuler la croissance. La nouvelle monture budgétaire ne doit pas avoir comme objet unique de faire diminuer ou de faire disparaître le déficit public mais et surtout à Djibouti où la réduction de la pauvreté doit rester l'absolue priorité.

Il est très intéressant de discuter et d'analyser les procédures budgétaires. Mais la réforme budgétaire doit être accompagnée juridiquement. C'est pourquoi parallèlement à la procédure budgétaire, nous proposons aussi la création d'un Parquet National contre la Corruption. Par cette proposition, nous nous servons de l'actualité internationale. Aux Etats-Unis, nous avons vu l'élection d'un milliardaire²⁰ sans avoir produit une seule fiche de déclaration d'Impôt. En France, parmi les candidats à l'élection présidentielle un ancien premier ministre est empêtré dans les scandales financiers²¹. Il serait très intéressant de s'inspirer du modèle norvégien en matière de transparence des parlementaires pour éviter les conflits d'intérêts. Depuis une dizaine d'années, la Norvège a mis en place, une consultation gratuite et directe des déclarations des impôts de tous les citoyens. Pour une question de sécurité, il suffit de s'identifier pour accéder à la fiche de n'importe quel citoyen. On peut même consulter la fiche d'impôt du roi du Norvège (Harald V). L'identification permet aussi de sourcer la personne qui l'identifie. C'est un principe de sécurité réciproque pour éviter les revers de la transparence (Cambriolage, voyeurisme, etc.).

La morale et l'éthique font partie intégrante de la fonction publique. Elle est très importante quand on se lance dans la mission de législature. Car ils font des lois. Le système parlementaire djiboutien est opaque. L'omerta vaut parmi les députés. La classe politique est déconnectée de la réalité. Ils s'octroient des avantages exorbitants et dérogatoires du droit commun. C'est une oligarchie peu propre, peu claire et incompatible avec une démocratie moderne. Ils mènent parfois des activités qui ne sont pas illégales, mais problématiques sur le plan déontologique. Un député, n'est là que pour défendre l'intérêt général de ceux qui l'ont élu. Il n'est pas là pour veiller à ses propres intérêts en s'acoquinant avec les plus riches et les plus puissants. Si la loi et le code de déontologie vont contre ce principe, il faut la changer.

²⁰ Élection du milliardaire, Donald Trump, le 9 Novembre 2016 contre la favorite des sondages, la démocrate Hillary Clinton (femme du Président des États-Unis d'Amérique, Bill Clinton)

²¹ F. Fillon a été consultant d'AXA alors qu'il propose une réforme de la sécurité sociale. Il a fait profiter de sa famille les dotations budgétaires réservées à des assistants parlementaires (femme, enfants), il a utilisé les reliquats des sénateurs pour son compte personnel.

La question de la décentralisation est aussi un élément important dans le processus budgétaire. Car elle est régie par deux aspects majeurs : « l'efficacité et l'amélioration de la démocratie locale ». Elle se veut comme une politique qui donne une plus grande place au citoyen de la cité. Le management public au niveau local est moins politisé et plus réaliste. Le nouveau modèle de décentralisation fait que les élus locaux sont beaucoup plus proches de la population, de leurs problèmes et de leurs réalités. L'une des objectifs de la loi de décentralisation est l'offre du dialogue entre les élus locaux et l'État. La décentralisation est l'expression de la demande locale. C'est le lieu où s'exprime la demande locale. Les circuits des décisions sont plus courts et locaux. De nouvelles relations peuvent naître entre le citoyen, les élus locaux et nationaux. La nature politique de l'Etat djiboutien décentralisé est un espoir immense.

Il paraît assez compliqué que les différentes collectivités puissent s'exprimer directement à l'assemblée. Les différentes collectivités n'ont pas les mêmes problématiques. Une décentralisation accrue peut avoir pour conséquence une centralisation locale de pouvoir des décisions. La décentralisation répond aussi à la faiblesse politique de l'Assemblée Nationale. Car l'Assemblée Nationale comme son nom l'indique est un lieu où doit s'exprimer la problématique nationale. Ce n'est pas un lieu où doit s'exprimer un intérêt d'une collectivité. A l'assemblée nationale, Le législateur donne une orientation politique de la république. La problématique de la nation n'est pas la même que celle d'une collectivité, d'une région. Avec la décentralisation, Les transferts des compétences vont vers les collectivités. Le rôle du préfet est réduit ? C'est une mission de suivi et de contrôle. La décentralisation est un espoir, elle peut profondément changer la nature et le comportement de l'État dans sans rapport avec les citoyens et les autres institutions publiques. La décentralisation a des objectifs d'efficacité et de démocratie, qui renforce le processus budgétaire.

La question démocratique pour une meilleure gestion publique. Car la démocratie amène l'alternance politique et permet ainsi de redonner l'indépendance à l'institution administrative. L'alternance politique est un filet de sécurité et elle permet de révéler des éventuels dysfonctionnements administratives et politiques. Une meilleure procédure budgétaire repose sur la base des institutions solides, d'un Etat fort avec des principes démocratiques.

Bibliographie

- ABBOTT A., 2001, *Chaos of disciplines*, Chicago, University of Chicago Press, 276 p.
- ABDILLAH BOEUEH A., 2016, *La Gestion durable de l'eau en zone aride : le cas de la ville de Djibouti*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Bordeaux
- ABDOULKADER HASSAN M., 2013, *L'organisation territoriale de la République de Djibouti : une décentralisation « de papier » ?*, Thèse de doctorat en Droit, Université Paris 13
- ACHDDOU L., 2009, « Une politique du temps pour s'occuper de la vie. », *Pouvoirs locaux*, I/2009, n°80, pp. 75-80
- ADAIR P., 1991, « La Théorie de la justice de John Rawls. Contrat social versus utilitarisme », *Revue française de science politique*, vol.41, n°1, pp. 81-96
- ADAWA HASSAN A., 2016, *Histoire et archives de Djibouti et de sa région*, l'Harmattan, Paris, 156 p.
- AERNOUDT R., 2008, « Ethique et politique : un couple infernal », *Pyramides*, 16/1, pp. 169-190
- ALLISON G.T., 1983, "Public and private management: Are they fundamentally alike in all respects?" tiré de l'ouvrage de PERRY J.L. et KRAEMER K.L., 1983, *Public Management : Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Mayfield, 367 p.
- AMBLARD M., 1998, "La Théorie des Conventions : une approche renouvelée du modèle comptable ?", *XIXème congrès de l'AFC*, Nantes, 14-16 mai 1998, 1019 p.
- AMINTAS A., 1992, "Le management public face à ses outils." In *Annales du management, Journée Nationale des IAE*, Nancy, Economica
- ANDERSON B., 2008, "The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytical Unit to the Legislative Role in Budget Preparation. In STAPENHURST R., PELIZZO R., OLSON D. M. et VON TRAPP L., 2008, *Legislative oversight and budgeting : a World perspective*, Washington, D. C., Banque Mondiale pp. 131-139
- ANSOFF I., 1965, *Stratégie de développement de l'entreprise*, Paris, Editions Hommes et

Techniques, 287 p.

ANTHONY R.N., DEADEN J. et GOVINDARAJAN V., 1992, *Management Control Systems*, Boston, Irwin, 436 p.

ATLAS ET POPULATION DU MONDE, Djibouti, dernière consultation le 19 avril 2015, disponible à l'adresse : <https://www.populationdata.net/pays/djibouti/>

AUDET M., 2009, « Vision, planification et évaluation : les conditions clés du succès d'un changement ? », *Gestion*, vol.34, 2009/4, 90 p.

AYE F., 2009, *Intégration des énergies renouvelables pour une politique énergétique durable à Djibouti*, Thèse de doctorat en énergie électrique, Université Pascal Paoli, 179 p.

AYTAC B., 2013, "Mimétisme institutionnel sur le marché financier émergent turc." *La Revue Des Sciences de Gestion*, n° 259–260, pp. 81–91

AZZABI L. et MARCO L., 2012, « La valse des dirigeants rend-elle la firme plus performante ? Étude exploratoire sur les sociétés cotées (2000-2009) », *Recherches en Sciences de Gestion*, n°88, pp. 131–49

BAFD, OCDE, PNUD, NKAMLEU G.B, 2016, Perspectives économiques en Afrique, PNUD

BAHAM R., 2000, « Better Budgets », *Journal of Accountancy*, February, pp. 7-11

BALOGUN J., HOPE HAILEY V. et VIARDOT E., 2005, *Stratégies du changement*, Pearson Education, 288 p.

BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, 2008, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, 103 p.

BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, 2011, *Djibouti : document de stratégie-pays 2011-2015*, 20 p.

BANQUE MONDIALE, 2006, *République de Djibouti : Analyse des dépenses publiques. Mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, rapport n°34624-DJI, Avril 2006, 226 p.

BANQUE MONDIALE, 2014, *Manuel des procédures pour la mise en œuvre du financement basé sur la performance à Djibouti*, version finale, février 2014, 22 p.

BANQUE MONDIALE, 2017, Djibouti, dernière consultation le 24 février 2017, disponible à l'adresse : <https://donnees.banquemondiale.org/pays/djibouti>

BARRETT M.E., and FRASER L.B., 1977, "Conflicting roles in budgeting for operations." *Harvard Business Review*, n° July-August, pp. 137–46

BARRO R.J, 1990, « Government Spending in a simple model of endogenous growth », *Journal of Political Economy*, vol. 98 , n°5, pp. 103-125

BARTOLI H., 1991, *L'économie multidimensionnelle*, Economica, Paris, 528 p.

BARTOLI A., 2005, *Le Management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2ème édition, Management public, 419 p.

BATIFOULIER P., 2001, *Théorie des conventions*, chapitre VI, Paris, Economica, pp. 193-218

BATSCH L., 1996, « Finance et contrôle : à propos de la *corporate governance* », *Cahiers de recherche*, n°9606, Paris-Dauphine, pp. 1-31

BAUBY C. ET BOUAL J-C. ,1994, *Les services publics entre l'État et le marché*, in BELLON B. CAIRE G. et CARTELIER L., 1994, *L'État et le marché* , Economica, Paris , pp. 133-143

BAUDONNIERE P.-M., 1997, *Le Mimétisme et l'imitation*, Paris, Flammarion, 128 p.

BELLON B. CAIRE G. et CARTELIER L., 1994, *L'État et le marché*, Economica, Paris , 244 p.

BENSEDRINE J. et DEMIL B., 1998, « L'approche néo-institutionnelle des organisations », in LAROCHE H. et NIOCHE J.P.,1998, *Repenser la stratégie*, Paris, Vuibert, pp. 85-110

BERLAND N., 1999, "A quoi sert le contrôle budgétaire ? » *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol. 2, n°3, pp. 5–24

BESCOS P.L., CAUVIN E., LANGEVIN P., MENDOZA C., 2003, « Critique du budget : Une approche contingente », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 10, vol. 1, pp. 165-185

BESCOS P.L., DOBLER P., MENDOZA C., NAULLEAU G., GIRAUD F. et LERVILLE-ANGER V., 1997, *Contrôle de gestion et management*, Paris, Editions Montchrestien, 560 p.

- BIED-CHARRETON H., 2006, « Performance : nouveau mot d'ordre de la gestion publique », *Problèmes économiques*, n°2907, septembre 2006, p.2
- BLANCHARD O., GIAVAZZI F. et AMIGHINI A., 2010, *Macroeconomics a European Perspective*, Financial Times, Prentice Hall, 616 p.
- BLED-CHARRETON H., 2006, *Les notes bleues de Bercy*, Direction du budget- Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie 10 mars 2006
- BOISVERT Y., JUTRAS M., LEGAULT G.A., et MARCHILDON A., 2003, *petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, liber, 145 p.
- BOLAND R.J. et PONDY L.R., 1986, « The micro dynamics of a budget-cutting process: modes, models and structure », *Accounting, Organizations and Society*, vol.11, pp. 403-422
- BONACHE A., MAURICE J. et MORIS K., 2010, « Participation budgétaire et performance managériale : lien non significatif et contingences », *Comptabilité – Contrôle – Audit*, Tome 18, n°2, pp. 125-184
- BOUCKAERT G., VAN DOOREN W. et HALLIGAN J., 2015, *Performance management in the public sector*, London, Routledge, 240 p.
- BOUQUIN H. et ZUSZLA C., 2014, *Le contrôle de gestion*. Paris, Presses Universitaires de France, 600 p.
- BOUQUIN H., 2004, *Comptabilité de Gestion*, Paris, Economica, 359 p.
- BOUQUIN H., 2000, « Contrôle et stratégie », in *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit*, Economica, dir. Colasse B., pp 533-545
- BOUQUIN H., 2011, *Les fondements du contrôle de gestion*, Paris, Presses Universitaire de France, 128 p.
- BOURGUIGNON A., 1997, « Sous les pavés la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, tome 3, vol.1, mars 1997, pp. 89-101
- BOWER J.L., 1977, "Effective public management." *Harvard Business Review*, n° March-April 1977, p.135

BRAHAMI F., 2009, "Hume, contractualiste ? Famille, droit, pouvoir dans la philosophie de Hume", *Philosophique*, décembre, pp. 79-92

BRILLET E., 2004, « Le service public à la française : mythe nationale au prisme de l'Europe », *Alternatives Économiques* , vol. 4, n°24, pp. 20-42

BROWNELL P. et McINESSE M., 1986, "Budgetary participation, motivation managerial performance." *The Accounting Review*, n°61, pp. 587–600.

BROWNELL P., 1983, "Leadership style, budgetary participation and managerial behaviour." *Accounting, Organizations an Society*, n°58, pp. 413-426

BRUNCE P., FRASER R. et WOODCOCK L., 1995, « Advanced budgeting : a journey to advanced management systems », *Management Accounting Research*, n°6, pp. 253–65.

BRUNS W.J. et WATERHOUSE J.H., 1975, "Budgetary control and organization structure." *Journal of Accounting Research*, volume 13, n°2, Autumn 1975, pp. 177–203.

BUCHANAN J. et TOLLISON R., 1973, *Theory of public choice: Political application of economics* , The University of Chicago Press

BUNCE T. , FRASER R. et WOODCOCK L., 1995, « Advanced budgeting : a journey to advanced management systems », *Management Accounting Research*, volume 6, pp. 253-265

BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL, 2012, *Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme , Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibout*, Rapport n : GF-OIG-10-015-I 29 octobre 2012 (Traduction de courtoise de l'original en langue anglaise)

BURLAUD A., et COLLASSE B., 2011, « La crise de la normalisation comptable internationale, une crise intellectuelle », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 17, n°1, pp.115–172

BURNS T. et STALKER G.M., 1966, *The Management of Innovation*, London, Tavistock Publications, 269 p.

CALLENS S. et UZUNIDIS D., 2009, *Gouvernance : Exercices de pouvoir*, Paris, Editions l'Harmattan, 252 p.

- CAMPBELL J.L., 2002, "Pour convaincre les sceptiques : à propos des idées et des critiques de la théorie du choix rationnel." *Sociologie et sociétés*, vol.341, pp.35-50
- CAPEZIO A., SHIELDS J. et O'DONNELI M., 2010, « Too Good to be true: Board Structural Independence as a Moderator of CEO Pay-for-Firm-Performance », *Journal of Management Studies*, vol.48, n°3, May, pp. 487-513
- CARBONNIER J., 2013, *Flexible Droit*, Paris, LGDJ, 496 p.
- CARDOSO A., 2007, « De l'importance de la gouvernance » , *Analyses Financières, SFAF* , n°24, p.30
- CARPENTER V.L. et FERROZ E.H., 2001, "Institutional theory and accounting rule choice: An analysis of four us state governments' decisions to adopt generally accepted accounting principles." *Accounting, Organizations and Society*, vol. 26, n°7, pp. 565-596
- CHANDLER A.D., 1988, *La Main visible des managers*, Paris, Economica, 635 p.
- CHAPMAN C.S., 1997, "Reflections on a contingent view of accounting." *Accounting, Organizations an Society*, vol. 22, n°2, pp 189–205.
- CHARPIN M. et GEORGET J.P., 1977, "Comparaison anthropologique entre les Afars et les Issas de Djibouti", *Bulletins et Mémoires de la Société d'anthropologie de Paris*, vol. 4, n°2, pp. 113-119
- CHARREAUX G., 2009, « Gouvernement d'entreprise et comptabilité », In *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit*, 2^e édition (Ed, Colasse, B.), Paris, Economica, pp 861-875
- CHARREAUX G. et DESBIRIERS P., 1998, « Gouvernance des entreprises : valeur partenariale contre valeur actionnariale », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 1, n°2, pp 57-88
- CHENHALL R.H. et LANGFIELD-SMITH K., 1998 "Adoption and benefits of management accounting practices: an Australian study," , *Management Accounting Research*, vol. 9, n°1, pp 1-19
- CHEVALIER J. et LOSCHAK D., 1982, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'Administration française », *Revue Française d'Administration Publique*, n°24, pp. 876-896

- CHEVALLIER J., 2014, *L'État post-moderne*, Paris, L.G.D.J., 272 p.
- CHITOU I., 1991, *La privatisation des entreprises du secteur moderne en Afrique*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Paris 1, Panthéon Sorbonne, 391 p.
- CLEGG S., 2006, « The bounds of rationality: Power/history/imagination », *Critical Perspectives on Accounting* 17, n°7, pp. 847-863
- CLEVELAND H., 1979, "Public Management Research :The theory of Practice and vice versa.", *Public Management Research conference*, Washington, Brookings Institution
- COASE R. H., 1960, « The problems of social cost », *Journal of law and Economics*, n°3, pp 1-44
- COFACE, 2016, Etudes économiques : Djibouti, dernière consultation le 19 novembre 2016, disponible à l'adresse : <http://www.coface.com/fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Djibouti>
- COLLINS J.C., PORRAS J.L. et BRIJATOFF A., 1996, *Bâties pour durer. Les entreprises visionnaires ont-elles un secret ?*, Paris, Editions Générales First, 400 p.
- COMPERNOLLE T., 2009, « La construction collective de l'indépendance du commissaire aux comptes : La place du comité d'audit », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, pp. 91-116
- COMMISSION EUROPEENNE, 2017, Djibouti, dernière consultation le 9 janvier 2017, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/djibouti_fr.pdf
- COMITE SYNDICAL FRANCOPHONE DE L'EDUCATION ET DE LA FORMATION (CSFEF), 2017, La répression syndicale à Djibouti, dernière consultation le 13 mars 2017, disponible à l'adresse : www.csfef.org/actualités/repression-syndicale-a-djibouti
- COMPIN F., 2004, *Théorie du langage comptable : Ou comprendre l'art de la manipulation des comptes*, Paris, l'Harmattan, 310 p.
- COMMONS J.R., 1950, *The Economics of collective action*, Madison, University of Wisconsin Press
- CONNOR W., 1994, *Ethnonationalism, The quest for understanding*, Princeton, Princeton University Press, 248 p.
- COUR DES COMPTES, 2016, Organisations, dernière consultation le 18 février 2017,

disponible à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/organisation>

CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil, 512 p.

CULTURE ET PROGRES (ASSOCIATION), 2012, Analyse des syndicats à Djibouti, dernière consultation le 13 décembre 2012, disponible à l'adresse : www.acp-europa.eu/wp-content/uploads/2012/03/Analyse-Djibouti-Syndicats.pdf

CURIEN N., 2000, *Introduction à la microéconomie*, Paris, Éditions de l'École Polytechnique, 108 p.

CYERT R., et MARCH J., 1963, *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 268 p.

DANJOU P. et WALTON P., 2011, « La légitimité du normalisateur comptable international IASB : Commentaires sur « Normalisation comptable internationale : le retour du politique ? », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 17, n°3, pp. 101–114

DE LA VILLARMOIS O., 1998, « Le concept de performance et sa mesure : un état de l'art », Actes des XIV^e Journées des I.A.E., *Marchés financiers et Gouvernement de l'entreprise*, tome 2, Presses Académiques de l'Ouest, pp. 199-215

DE SAUSSURE F., 1916, *Cours de linguistique générale*, édition critique préparée par Tullio DE MAURO, Paris, Payot, 510 p.

DEEPHOUSE D., 1996, « Does Isomorphism Legitimate ? », *The Academy of Management Journal*, vol. 39, n°4, pp. 1024-1039

DELONE W.H. et McLEAN E.R., 1992, « Information systems success: The quest for the dependent variable », *Information Systemd Research*, vol. 3, n°1, pp 60-95

DELORME R. et ANDRE C., 1984, « L'État et l'Economie : Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980 », *Politiques et management public*, n°2, vol. 2, pp.148-152

DE MANDEVILLE B., 1714, *The fable of the bees: or, Private vices, public benefits*, Londres

DESCARTES R., 1647, *Les Principes de la philosophie*, Paris, Henry le Gras, 599 p.

DESCHAMPS P.M., 1997, “Le Budget , piège à cadres,” *L’Expansion*, n°558, octobre, pp. 153-155

DESCHENES J.C. et DIVAY G., 1994, “La Planification stratégique au Ministère de l’Environnement du Québec.” In *Management Public: Comprendre et gérer les institutions de l’Etat*, Presses de l’Université du Québec , pp. 403-416

DFCG, 1994, *Les Directeurs financiers et la procédure budgétaire : faut-il tuer le budget ?*, DFCG-KPMG, IFOP.

DIECKHOFF A. et JAFFRELOT C., 2004, “Vers un monde postnational ?”, *Critique Internationale*, vol.2, n°23, p. 160

DILA (Direction de l’Information Légale et Administrative), 2015, Vie Publique : La notion de service public, dernière consultation le 19 avril 2015, disponible à l’adresse : www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/notion-service-public.html

DILA (Direction de l’Information Légale et Administrative), 2014, Vie Publique : Le budget de l’Etat, dernière consultation le 18 décembre 2014, disponible à l’adresse www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/ressources-depenses-etat/budget/qu-est-ce-que-budget-etat.html

DI MAGGIO P.J. et POWELL W., 1983, “The iron cage revisited : institutionnal isomorphism and collective rationality in organizational fields.”, *American Sociological Review*, volume 48, n°2 , pp. 147 –160.

DI MAGGIO P.J. et WALTER W. POWELL, 1997, “Le néo-institutionnalisme dans l’analyse des organisations”, *Politix*, vol. 10, n°40, pp. 113-154

DJELLAL F. et GALLOUJ F., 2007, « Les services publics à l’épreuve de la productivité et de la productivité à l’épreuve des services publics », *Revue d’économie industrielle*, n°119, 3^e trimestre , pp. 25-54

DJERBI Z. et S. Ayoub, 2013, « La performance organisationnelle mesurée de manière globale et partagée : leçon tirées d'un échec », *Gestion*, vol. 38, 2013/4, 96 p.

DSRP, 2011, Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté à Djibouti 2011-2015

DUHARCOURT P., 1997, « Les enjeux de la modernisation des services publics » , *La Pensée* , n°310, avril-mai-juin 1997

DUNLOP J.T., 1976, “La notion de système de relations industrielles”, in : SELIER F. (éd), *Les relations industrielles, Choix de textes commentés*, Paris, PUF

DUPUY J.P., 1989, “Convention et common knowledge.”, *Revue Économique*, L'économie des conventions, vol. 40, n°2 (mars 1989), pp. 369–70

ENA, 2007, « Le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : soixante ans de dialogue au service de la réforme de l'État. », *Revue française d'administration publique*. vol. hors-série

ELIDRISSI D., 2010, “Systèmes d'information à la performance des organisations.” *La Revue Des Sciences de Gestion*, n°241, p.55

ESCOFFIER B., 2000, “Budgets et contrôle”, in B.Colasse (éd), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de gestion et Audit*, Paris, Economica, 91 p.

FABI B., MARTIN Y.,et VALOIS P., 1999, « Favoriser l'engagement organisationnel des personnes œuvrant dans des organisations en transformation. Quelques pistes de gestion prometteuses. », *Gestion*, vol. 24, n°3, pp. 102-113

FABRE J., MEISEL N. et OULD A. J., 2007, « Conception de la gouvernance : Regards croisés de la Banque Mondiale, de la Commission Européenne et du PNUD », *Institut de recherche et débat sur la gouvernance (irg)*, 50 p.

FAES H., 2015, “Hannah Arendt et les définitions de l'homme”, *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, vol.140, pp. 341-358

FANNING J., 1999, “Budgeting in the 21st century.” *Management Accounting*, volume 77 (November), pp.24–26

FAURE B., 2011, “La gestion des informations comptables : le reflet d'une réalité ou l'entretien d'un mirage.” *Revue Internationale de Gestion*, vol. 35, n°4, pp 82–85

FAVEREAU O., 1993, “Objets de gestion et objet de la théorie économique”, *Revue Française de Gestion*, n°96, novembre-décembre 1993, p.9

FAVOREU C., 1997, Réflexions sur les fondements de la stratégie et du management stratégique en milieu public, VIème Conférence de l'AIMS, Université d'Aix-Marseille 3, dernière consultation le 25 juillet 2017, disponible à l'adresse : <http://www.strategie->

aims.com/events/conferences/17-vieme-conference-de-l-aims/communications/1049-reflexions-sur-les-fondements-de-la-strategie-et-du-management-strategique-en-milieu-public/download

FAYOL H., 1916, « Administration industrielle et générale », *Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale*, n° 10, pp. 5-164

FISCHER J.G., 1998, "Contingency theory, management control systemes and firm outcomes: past results and future directions." *Behavioral Research in Accounting*, n° 10, pp. 47–64

FMI, 2007, Rapport des services du FMI pour les consultations de 2007, au titre de l'article IV, dernière consultation le 10 octobre 2011, disponible à l'adresse : <file:///C:/Users/maman/Downloads/cr07178f.pdf>

FMI, 2016, Rapport des services du FMI pour les consultations de 2015, au titre de l'article IV, dernière consultation le 2 septembre 2016, disponible à l'adresse : <https://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2016/cr16248f.pdf>

FMI, 2017, Rapport des services du FMI pour les consultations de 2016, au titre de l'article IV, dernière consultation le 25 avril 2017, disponible à l'adresse : <http://www.imf.org/fr/Countries/ResRep/DJI>

FORTIN J., 2011, "Et si la comptabilité se mettait au service de l'équité sociale et de la participation des citoyens ?", *Gestion*, vol. 36, n°2, pp. 59-64

FOUCAULT M., 1978, *La gouvernamentalité, Sécurité, territoire, population, Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, EHESS, Gallimard, Seuil, pp. 12-29

FRASER R. et HOPE J., 1999, « Abandoning traditional budgeting », *Management Accounting*, volume 77, November, pp 24-26

FREEMAN R.E, 1984, *Strategic management : A stockholder approach*, Cambridge , Cambridge University Press, 292 p.

FREEMAN R.E., HARRISSON J.S., PARMAR B.L, DE COLLE, S.AND WICKS A.C., 2010, "Stockholder theory: the state of the arts", *annales*, vol. 4, N°1, pp. 443-445

FRUCOT V. and SHEARON, W.T., 1991, "Budgetary participation, locus of control , and mexican managerial performance and job satisfaction.", *The Accouting Review*, n° January,

pp. 80–89

GALAMBAUD B. et LEON E., 2008, “Le Sens de la mesure : Le cas de la performance en gestion des ressources humaines.”, *Gestion*, n° 2, Vol. 33, pp. 10–13

GALBRAITH J.K., 1994, *A Short Story of Financial Euphoria*, Londres, Penguin edition, 128 p.

GEERTZ C., 1973, *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, New York, 457 p.

GELARD G. et PIGE B., 2011, « Normalisation comptable internationale et légitimité- Commentaires sur « Normalisation comptable internationale : le retour du politique ? », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, Tome 17, n°3, p. 94

GENDRON Y. et ROSSIGNOL J.L., 2009, “Comptabilité et Gouvernance: une contribution au pluralisme intellectuel.” *Comptabilité – Contrôle - Audit*, n°3, tome 15, pp. 3–6

GENDRON Y., 2009, « Discussion of « The Audit Committee Oversight Process : Advocating openness in accounting research », *Contemporary Accounting Research* 26, n°1, pp. 123-134

GERVAIS M., 1996, « Faut-il tuer la planification et la gestion budgétaire ? » *Communications des XIII émes journées nationales des IAE*, Saverdun, 16 et 17 avril 1996, pp 52-71

GERVAIS M., 2000, « Animation et gestion budgétaire », in B.Colasse (ed), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de gestion et Audit*, Paris, Economica, pp. 29-47

GIANNETTI M., 2009, « Serial CEO Incentives and the Structure of Managerial Contracts », *Journal of Financial Intermediation*, vol. 20, n°4, October, pp. 633-662

GIBERT P., 2002, Préface in *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État, Éléments de méthodologie*, Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire

GIDDENS A., BECK U. et LASH S., 1994, *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge, Polity, 224 p.

GILLES W., 2009, *Les Principes Budgétaires et Comptables Publics*, Paris, LGDJ, 248 p.

GIROUX H., 2008, « Pourquoi suivons-nous les modes en gestion ? », *Gestion*, vol. 43, n° 4,

pp 10-19

GODARD O., HENRY C., LAGADEC P. et MICHEL-KERJAN E., 2002, *Traité des nouveaux risques : Précaution, crise, assurance*, Paris, Ed. Gallimard, Collection Folio/Actuel, 620 p.

GOMEZ P.Y., 1994, *Qualité et théorie des conventions*, Paris, Economica, 270 p.

GORDON L.A. et MILLER D., 1976, « A contingency framework for the design of accounting informations systems: Conceptual linkages », *Accounting, Organizations and Society*, n°9, pp. 125-135

GOUIN R. et HARGUIND'EGUY J.B., 2009, « Retour de la “rationalité limitée et cognition forte : enjeux et intérêts pour le renouvellement de l’analyse des politiques publiques » 10e Congrès de l’ASFP, section 39 : Les mobilisations ethnolinguistiques en Europe, axe 1 : Les concepts et les approches : flux et reflux, Sep, Grenoble, France

GRAVEAU J. et TRAUMAN J., 2001, *Crises Financières*, Paris, Economica, 460 p.

GRAWITS M., 2004, *Lexiques Des Sciences Sociales*, Paris, Dalloz, 448 p.

GUEDI YABE M., 2012, *La Marcheisation du système de santé à Djibouti : impacts économiques et sociaux*, thèse de doctorat en sciences économiques, Université du Littoral, Côte d’Opale, 297 p.

GUTHRIE J.P. et DATTA D.K., 1998, « Corporate strategy, executive selection, and firm performance », *Human Resource Management*, vol. 37, n°2, Summer, pp.101-115

HARTMANN F.G.H., 2000, “The appropriateness of RAPM: toward the further development of theory.” *Accounting, Organizations and Society*, n°25, pp. 451– 482

HENDERSON I., 1997, “Does budgeting have to be so troublesome.” *Management Accounting*, volume 75, (October), pp.26–27

HEUSCHLING L., 2002, *Etat de droit*, Paris, Dalloz, 739 p.

HOARAU C., 1995, “L’harmonisation comptable internationale: vers la reconnaissance mutuelle normative ?”, *Comptabilité – Contrôle – Audit*, n° 2, Tome 1, pp 75–88.

HOBBS T., 1651,, *Léviathan*, Paris, Folio, 1024 p.

- HOFSTEDE G., 1967, *The game of budget control*, Assen, Koninklijke Van Gorcum, 363 p.
- HOPE J. et FRASER R., 1997, “Beyond budgeting...breaking through the barrier to the third wave.” *Management Accounting*, December, pp. 20–23
- HUGON P., 1999, *L'économie de l'Afrique*, Paris, Edition La Découverte, 128 p.
- HUSON M.R, MALATESTA P.H. et PARRINO R., 2004, « Managerial succession and firm performance », *Journal of Financial Economics*, vol. 74, pp. 237-275
- IMBEAU L.M. et COUTURE J., 2010, “Pouvoir et Politiques publiques”, *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, PUM, pp. 37-72
- JENSEN M.C., 2001, “Corporate Budgeting is broken: let's Fix it,”, *Harvard Business Review*, n° November, pp. 95–101
- JENSEN M.C AND MECKLING WH., 1994, “The nature of Man”, *Journal of applied corporate finance*, vol. 7, N°2, pp. 4-19
- JORDAN H., 1986, “Pratique de la gestion prévisionnelle en France en 1986.” *Revue Echanges*, n° 77, pp. 1-9
- JORDAN H., 1998, *Planification et contrôle de gestion en France en 1998*, *Cahier de Recherche HEC*. Jouy-en-Josas, France
- JUDITH R., 2002, *Le vocabulaire de Foucault*, Paris, Ed. Ellipses, Col. Le vocabulaire de ..., 71 pp.
- KALLEN H.M., 1956, *Cultural pluralism and the American idea : an essay in social philosophy*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press
- KANT E., 1785, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, Gallimard, 206 p.
- KANT E., 1788, *Critique de la raison pratique*, Presses Universitaires de France, 228 p.
- KAPLAN R.S et NORTON D., 1996, « Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System », *Harvard Business Review*, vol.74, n°, pp. 75-85
- KARDINER A., 1969, *L'individu dans sa société*, Paris, Gallimard, 536 p.
- KAUFMANN D., KRAAY A., et MASTRUZZI M., 2003, *The Worldwide Governance*

Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank Development Research Group, 31 pp

KELSEN H., 1997, *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris, LGDJ, 517 p.

KENNEDY A. et DUGALE D., 1999, « Getting the most from budgeting », *Management Accounting*, vol. 77, february 1999, pp. 22-25.

KEYNES J.M., 1936, *Théorie générale de l'emploi de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, (traduction française éd.1982), 388 p.

KOMAREV I., 2007, *La Place Des Budgets Dans Le Dispositif de Contrôle de Gestion : Une Approche Contingente.*, Thèse de doctorat en science de gestion, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 726 p.

KROLL K., 1997, "Budgeting: more than just crunching the numbers." *Industry Week*, vol. 246, August, pp. 109-113

LABOURDETTE A., 1996, « Les difficultés des méthodes de gestion privée dans les communes », in « Le maire-Entrepreneur ? », Publié à l'occasion des premières rencontres « Ville-Management » à Biarritz, sous la direction de RIGAL J.J., et LE DUFF R., Presses Universitaires de Pau

LAFONT J.J. et TIROLE J., 1993, *A theory of incentives in regulation and procurement*, MIT Press, 705 p.

LANGFIELD-SMITH K., 1997, « Management control systems and strategy: a critical review. », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 22, pp. 207-232

LAWRENCE P.R. et LORSCH J.W., 1967, "Differentiation and Integration in complex organizations", *Administrative Science Quarterly*, vol. 12, n°1, p. 1-30

LEGAULT, G.A, 1999, *professionalism et deliberation ethique*, Quebec, Presse de l'universite de Quebec, 290 p.

LEWIS D.K., 1969, *Convention: a philosophical study*, Cambridge, Harvard Business Press, second printing 1974, pp. 3-119

LIEBENSTEIN H., 1987, *Inside the Firm, the inefficiencies of hierarchy*, Cambridge, Harvard University Press edition

LISPSKY M., 1981, "La protestation comme ressource politique" in PADIOLEAU J.G., *L'opinion publique. Examen critique, nouvelles directions*, Paris, Mouton, p. 336-367

LOCKE J., 1664, *Essais sur la loi de nature*, Caen, Centre de philosophie politique et juridique. Université de Caen, 173 p.

LOKMAN M., et CHENHALL R.H., 1994, « The usefulness of management accounting systems, functional differentiation and managerial effectiveness. », *Accounting, Organization and Society*, vol. 19, n°1, pp 1-13

LORSCH J.W. et MACIVER E., 1989, *Pawns or Potentates : The Reality of America's Corporate Boards*, Boston, Harvard Business School Press

LUCAS R., 1988, « On the Mechanisms of Economic Development », *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, n°3 (July), pp. 3-42

LÜDER K., 1994, "The Contingency Model Reconsidered : Experiences from Italy, Japan and Spain", in BUSSCHOR E. and SCHEDLER K., *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Berne, Haupt

MARCH J.G. et SIMON H.A., 1958, *Organizations*, Londres, Wiley Blackwell, 300 p.

MARSCH, 2010, *Cadre de gestion des risques et retours d'expériences, Préparer le secteur public à la gouvernance des risques publics : premiers pas vers un référentiel ISO 31000*, dernière consultation le 20 mai 2017, disponible à l'adresse :
<https://www.marsh.com/fr/fr/home.html>

MARKUS M.L. et ROBEY D., 1988, « Information technology and organizational change : causal structure in theory and research », *Management Science*, volume 34, n°5, May 1988, pp. 583-598

MASLOW A., 1943, "A theory of human motivation", *Psychological Review*, n° 50, pp. 370-396

MATTHEWS C.H. et S.G. SCOTT, 1995, "Uncertainty and planning in small and entrepreneurial firms: an empirical assessment", *Journal of Small Business Management*, october 1995, pp. 35-36

MAUTZ R.K. et SHARAF H.A., 1961, *The Philosophy of Auditing*, American Accounting

Association, 248 p.

MAYO E., 1933, *The Human Problems of an Industrial Civilization*, Boston, Harvard University Press, 188 p.

MCCARTHY J.D. & ZALD M., 1977, "Resource Mobilization and Social Movements: a Partial Theory", *American Journal of Sociology*, vol. 82, pp. 1212-124

McGILL R., 1988, "Planning for Strategic Performance in Local Government.", *Long Range Planning*, vol. 21, n°55, pp. 77-84

MEADE J.E., 1932, « External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation », *The Economic Journal*, vol. 62, n°245, pp. 54-67

MEADWELL H., 2002, "La théorie du choix rationnel et ses critiques.", *Sociologie et sociétés*, vol. 341, pp. 117–124

MENY Y. et THOENIG J.-C., 1990, « Politiques Publiques », *Revue française de science politique*, volume 40, n°3, pp. 394-397

MERCHANT K.A., 1981, "The design of the corporate budgeting system: influences on managerial behavior and performance." *The Accounting Review*, vol. 4 (October), pp 813–29.

MERLIN-BROGNIART C., 2006, *Les services publics en mutation. La poste innove*, Paris, L'Harmattan, 284 p.

MESSNER M., 2009, « The limits of accountability », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 34, pp. 918-938

MEYER J., 1995, *Le contrôle de gestion*, Paris, PUF, 128 p.

MEYER J.W. et ROWAN B., 1977, "Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony.", *American Journal of Sociology*, n° 83, pp. 340–363.

MIBRATHU S., 2016, Évolutions en matière budgétaire dans la région MENA, Djibouti

MILLOT J.P., 2014, « Les logarithmes, des amis perdus » , *Revue Française de comptabilité*, n°474, mars 2014, p. 36

MILES R.W. et SNOW C.C., 1978, *Organizational strategy, structure and process*, New York, McGraw Hill

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES FRANÇAIS, 2015, Fiche Curie Djibouti, dernière consultation le 25 janvier 2015, disponible à l'adresse : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DJIBOUTI_Fiche_Curie_25_fevrier_2014_cle025872.pdf

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, 2012, *Guide pratique de la LOLF, comprendre le budget de l'Etat*, Edition juin 2012, 100 p.

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, 2014, Consultations publiques, dernière consultation le 8 novembre 2014, disponible à l'adresse : <https://www.economie.gouv.fr/consultations-publiques>

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, 2017, Présentation du projet de la loi des finances, dernière consultation le 24 avril 2017, disponible à l'adresse : www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2015/presentation-projet-loi-finances-2016#.WO42ioVOKM9

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, 2016, Présentation des missions-programmes, dernière consultation le 14 décembre 2016, disponible à l'adresse : www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/volet-performance-budget-etat/essentiel/s-informer/missions-programmes-actions-trois-niveaux-structurent-budget-general#.WAekAOCLSUk

MINISTERE DE L'EDUCATION DJIBOUTIEN, 2016, Evolution de la population scolaire par niveau d'enseignement, dernière consultation le 3 juillet 2016, disponible à l'adresse : <http://www.education.gov.dj/index.php/enseignement-moyen>

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE DJIBOUTIEN, 2017, Les instituts, dernière consultation le 15 mars 2017, disponible à l'adresse : <http://www.cerd.dj/instituts.php> MINISTERE DES FINANCES DJIBOUTIEN, 2016, les projets de réformes budgétaires, dernière consultation le 15 avril 2016, disponible à l'adresse : www.ministere-finances.dj/REFORMES%20PROJETS%20BUDGETAIRE.html

MINISTERE DES FINANCES DJIBOUTIEN, 2016, la taxe intérieur de consommation, dernière consultation le 12 avril 2016, disponible à l'adresse : www.ministere-finances.dj/fiscalite%20impindirectic.htm

MINISTERE DES FINANCES DJIBOUTIEN, 2016, l'industrie et la planification, dernière consultation le 19 avril 2016, disponible à l'adresse : <http://www.ministere->

finances.dj/ATTRIBUTION.html

MINTZBERG H., 1973, “Stratégie making in three modes.” *California Management Review* 16, n°2, pp. 44-53

MINTZBERG H., 1982, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Editions d’Organisation, 440 p.

MINTZBERG H., 1986, *Le pouvoir dans les organisations*, Paris, les Editions d’Organisation, traduction française de POWER, *In and around organizations*, Prentice-Hall.

MINTZBERG H., 1994, *The rise and fall of strategic planning*, trad. 1995 Grandeur et decadence de la planification stratégique, éd. Dunod, 464 p.

MIZRUCHI M.S. et FEIN L.C., 1999, « The Social Construction of Organizational Knowledge ; A Study of the Uses of Coercive, Mimetic, and Normative Isomorphism. », *Administrative Science Quarterly*, Vol.44, n°4, December 1999, pp. 653-683

MONTESQUIEU, 1748, *L'esprit des lois*, Paris, édition Garnier, 579 p.

MONTMORRILLON B., 1999, « Théories des conventions, rationalité mimétique et gestion d’entreprise », in KOENIG G. (dir.), *De nouvelles théories pour gérer l’entreprise du 21ème siècle*, Paris, Economica, pp. 171-198

MURPHY K.J. et ZABOJNIK J., 2008, « Managerial Capital and the Market for CEOs. », *Queen 's Economics Working Paper, University of South California*, n° 110, 50 p.

MUSGRAVE R.A., 1959, « The Theory of Public Finance » , *The Economic Journal*, volume 69, n°276 (December), pp. 766-770

NEWING R., 1994, “Advanced budgeting requires an advance management system.”, *Management Accounting*, volume 72, December 1994, pp.28–29

NGANTCHOU A., 2011, “ Le système Comptable OHADA : Une réconciliation des modèles « européen continental » et « anglo-saxon » ?.” *Comptabilité – Contrôle – Audit*, n° 3, tome 17, pp 31–54.

NISKANEN W.A., 1998, *Policy analysis and public choice*, Edward Elgar publishing, 432 p.

NOBES C.W., 1983, “A judgement international classification of financial reporting

practices.” *Journal of Business Finance and Accounting*, volume 19, n°1, pp 1-19

NOEL LEMAITRE C., FREMEAUX S. et CHENINI S., 2009, « L’imitation, moteur de la réglementation financière ? L’exemple de l’adoption du commissariat aux comptes en Tunisie », *La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit*, Mai 2009, Stasbourg, France

NOLAN G.J., 1998, “The end of traditionnal budgeting.”, *Banck Accounting and Finance*, volume 11, summer 1998, pp. 29–36

NORTH D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press

NOZICK R., 1988, *Anarchie, État et utopie* (traduit de l'anglais : *Anarchy, State and Utopia*), Paris, PUF, 442 p.

OBERSCHALL A., 1973, *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs, Prentice Hall

OCDE, 2001, “Transparence Budgétaire : Les Meilleures Pratiques de l’OCDE.” *La Gestion Budgétaire*, vol. 1, n°3, 11 p.

OCDE, 1995, *Participatory development and good governance*, cooperation guidelines series, Paris, OECD Publications, 34 p.

ONU, 2015, Objectifs du millénaire pour le développement, Rapport 2015, dernière consultation le 7 décembre 2015, disponible à l’adresse : [www.un.org/fr/millenniumgoals/reports/2015/pdf/rapport 2015.pdf](http://www.un.org/fr/millenniumgoals/reports/2015/pdf/rapport%202015.pdf)

ORLEAN A., 2004, « L’Économie des conventions : définitions et résultats », Préface à la réédition de « Analyse économique des conventions », Presses Universitaires de France, collection « Quadrige », pp. 9-48

ORLEAN A., 1989, “Pour une approche cognitive des conventions.” *Revue Économique*, volume 40, n°2 mars, pp. 241-272

ORLIKOWSKI W.J., 1992, « The duality of technology : Rethinking the concept of technology in organizations, *Organization science*, vol.3, n°3, pp. 398-427

OTLEY D., 1999, « Performance management a framework for management control systems

research », *Management accounting research*, vol. 10, pp. 363-382

PARINI P., 2004, « les adaptations des Administrations financières, Finances publiques : scénarios pour demain », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 87, pp. 197-202

PAYETTE A., 1992, “Éléments pour une conception du management public.” In PARENTEAU R. (dir.) , *Management Public. Comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, Presse Universitaire du Québec, Cap-Saint-Ignace, pp. 3-24

PEDINI G., DEGRENNE V. et PELLE L., 2011, « Le risk-management : un nouveau pilier de la modernisation de la gestion publique ? », *La Revue du Financier*, n°189, p. 81

PEREZ R., 2003, *La gouvernance de l'entreprise*, Paris, Editions La découverte, Repères, 128 p.

PEROCHON C., 2009, “Normalisation Comptable Francophone ». In Collasse, B (dir.)” *Encyclopedie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, Paris, Economica

PESQUEUX Y., 2004, « La notion de performance globale », *5° Forum International ETHICS*, Dec 2004, Tunis

PETERS T.J. et WATERMAN R.H., 2006, *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*, HaperBusiness, 400 p.

PFEFFER J. et SALANCIK G.R., 1978, *The External Control of Organization and Ressource Dependence Perspective* , New York, Harper and Row Publishers

PIGE B., 1993, « Le pouvoir de révocation du conseil d'administration et l'incitation à la performance des dirigeants », *Cahier de Recherche du CREGO*, n°9306, Université de Bourgogne, septembre, 21 p.

PIGOU A.C., 1932, *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan and Co

PIOT C. et KERMICHE L., 2009, A quoi servent les comités d'audit ? Un regard sur la recherche empirique, *Comptabilité- Contrôle-Audit*, tome 15, n°3, pp. 9-54

PNUD, 2002, *Profil de la pauvreté à Djibouti*, décembre 2002, 92 p.

PNUD, 2007, Système des Nations Unies en République de Djibouti janvier 2007, dernière consultation le 29 mai 2016, disponible à l'adresse :

http://www.dj.undp.org/content/dam/djibouti/docs/officiels/UNDP_DJ_CCA_2007.pdf

POLACKOVA H., 1999, « Les engagements conditionnels de l'État , Un risque budgétaire dissimulé », *Finances et Développement*, n° Mars 1999, pp. 48-49

PORTER M., 1982, *Choix Stratégique et Concurrence*, Paris, Economica, 426 p.

PRESIDENCE DE DJIBOUTI, 2016, les institutions, dernière consultation le 23 décembre 2016, disponible à l'adresse : <http://www.presidence.dj/recherchetexte.php>

PUECH I. et BOULIN J., 2007, « Temps des usagers, temps des salariés ; des temps contradictoires ? », in *Repenser les temps*, Ville de Rennes.

QUINN R.E. et CAMERON K.S., 2006, *Diagnosing and changing organizational culture*, San Francisco, Jossey-Bass, 242 p.

RAJKUMAR A., et SWAROOP V., 2002, *Public spending and outcomes: does governance matter ?*, World Bank mimeo, May.

RAÛCHANBECK ABSATTAROV, 2012, La stabilité politique : l'essence et la définition, dernière consultation le 2 janvier 2012, disponible à l'adresse : www.rushnauka.com/13_NMN_2011/Politologia/3_86056.doc.htm

RAYALEH H.O., 2005, “Une pénurie d'eau gérée par l'inégalité : le cas de la ville de Djibouti”, *Géocarrefour*, vol. 80, n°4, pp 36 -58

RENNEBOOG L. et TROJANOWSKI G., 2003, « The Managerial Labor Market and the Governance Role of Shareholder Control Structures in the UK », *ECGI-Finance Working Paper*, n°16/2003, 45 p.

REVEL J., 2002, *Le vocabulaire de Foucault*, Col. dirigé par ZARADER J.P, Paris, Ed. Ellipses, 71 p.

ROBERTS J., 2009, “No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for “intelligent” accountability”, *Accounting, Organizations and Society*, vol.34, pp. 957-970

ROBILLARD O., 2014, « Ethique : un complément aux théories de la gouvernance actuelles », mémoire de maîtrise, Université de Sherbrooke, 76 p.

ROMER P., 1986, « Increasing Returns and Long Run Growth », *Journal of Political*

Economy, vol. 94, n°5, pp. 1002-1037

ROMER P., 1990, « Endogenous technological change », *Journal of Political Economy*, vol. 98, issue 5, pp 71-112

RONDEAU A., 1999, « Transformer l'organisation ; comprendre les forces qui façonnent l'organisation et le travail », *Gestion : Revue internationale de gestion*, vol. 24, n°3, automne 1999, pp. 12-19

ROUSSEAU J.J., 1762, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 256 p.

SABODY M., CAILLUET L. et DEJEAN F., 2005, « Gérer les frontières de l'entreprise », *Entreprises et histoire*, n°39, 148 p.

SALAI S., 1989, "L'analyse économique des conventions", *Revue économique*, volume 40, n°2, mars 1989, pp. 213-215

SAMUELSON P.A., 1954, « The pure theory of public expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n°4, pp. 387-389

SAMUELSON P.A., 1986, "Discrepancies between the Roles of Budgeting." *Accounting, Organizations and Society*, volume 11, n°1, pp 35-45

SENAT FRANCAIS, 2016, Travaux Parlementaires, dernière consultation le 29 mai 2016, disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr>

SHELLING T.C., 1960, *The strategy of conflict*, Cambridge, Harvard Business School University Press

SCHMIDT J.A., 1992, "Is it time to replace traditional budgeting ?", *Journal of Accountancy*, October, pp 103-107

SCOTT W.R., 2001, *Institutions and Organisations*, Thousand Oaks, Ca, SAGE Publications, 255 p.

SHAH A. et SCHACTER M., 2004, « Lutte contre la corruption : il faut rectifier le tir », *Finances et Développement*, décembre 2004, pp. 40-43

SHAPIRO B.P., 2006, « Accounting science's contribution to the corporate governance and executive accountability problem ». *Accounting and the Public Interest* 6, n°1, pp. 51-69

SHILS E., 1975, *Center and periphery: Essays in macrosociology*, London et Chicago, The University of Chicago Press

SIDGWICK H., 1887, *Principles of political economy*, NY, MacMillan

SIKKA P., PUXTY A., WILLMOTT H. et COOPER C., 1998, "The impossibility of eliminating the expectations gap: some theory and evidence". *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 9, n°3, pp. 299-330

SIMON H., 1947, *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, New York, Macmillan, 259 pp.

SIMON H.A., 1957, *Models of Man: Social and Rational. Mathematical Essays on Rational Behavior in a Social Setting*, New York, Wiley

SIMONS R., 1987, « Accounting control systems and business strategy: an empirical analysis », *Accounting, Organizations and Society*, vol.12, pp. 357-374

SMITH A., 1776, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Livre IV, chapitre 2, Paris, Flammarion

SMITH A., 1759, *Theory of moral sentiments*, Oxford, Clarendon Press, 546 p.

SPONEM S., 2002, "L'explication de la diversité des pratiques budgétaires: une approche contingente", *Technologie et management de l'information: enjeux et impacts dans la comptabilité, le contrôle et l'audit*, mai

ST-PIERRE J., LAVIGNE B. et BERGERON H., 2005, « Les indicateurs de performance financière et non financière : Complémentarité ou substitution ? Etude exploratoire sur des PME manufacturières », *Comptabilité et Connaissances*, mai 2005, pp. CD-ROM

STERCK M., SCHEERS B., BOUCKAERT G., et SUPERIEUR D.B., 2004, "Réformes budgétaires dans le secteur public : Tendances et défis", *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n°2, pp. 241-269

STERDY A.C., 1960, *Budget control and cost behavior*. Prentice Hall Inc, 186 p.

SUGDEN R., 1986, *The Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, Oxford et New York, Basil, Blackwell

SWIERINGA R.J. et MONCUR R.H., 1975, “Some effects of participative budgeting on managerial behavior.”, New -York , *National Association of Accountants*, p. 2

TAHAR C., 2013, “La Gestion des Temps et des délais : un Enjeu central pour les mairies”, *Recherches en Science de Gestion*, n° 95, 2013/2, pp 191–205.

TARDE G., 1890, *Les lois de l'imitation : étude sociologique*, Paris, Félix Alcan, 566 p.

TAY J.S et PARKER R.H., 1990, “Measuring International Harmonization and Standardization.”, *A Journal of Accounting, Finance and Business Studies*, vol. 26, issue1, March 1990, pp. 71-88

TAYLOR F.W., 1911, *The Principles of Scientific Management*, Harper & Brothers, 86 p.

TAYLOR J.B., 1993, *Macroeconomic Policy in a World Economy : From Econometric Design to Practical Operation*, New York, W.W.Norton

THOBANI M., 1999, « Infrastructures privées, risques publics», *Finances et Développement*, n°mars, pp. 50-53

TILLY C., 1984, “Les origines du répertoire d'action collective, contemporaine en France et en Grande-Bretagne” , *Vingtième Siècle, revue d'histoire* , n°1, pp. 89-108

TOKO J. et OUMAROU I., 2007, “Les entreprises ethnico-familiales camerounaises et la recherche de l'avantage concurrentiel corrupteur”, in TSAPI V., *Création développement gestion de la petite entreprise africaine*.

TOKO J. et SOULEYMANOU K., 2013, “L'entreprise citoyenne ; du bon usage du mimétisme conceptuel pour l'Afrique noire”, *Recherches en Sciences de Gestion*, vol. 2, n°95, p.238

TOULEMONDE J. ,1991, “Stratégie et Micro-Stratégies dans L'administration.” *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre 1991

TREMBLAY D.G., 2002, « L'apport des théories institutionnalistes au renouvellement de l'approche d'économie politique », *Revue Interventions économiques*, vol.28, pp. 1-11

TREMBLAY M., CHÊNEVERT D., SIMARD G. et al., 2005, « Agir sur les leviers organisationnels pour mobiliser le personnel : le rôle de la vision, du leadership, des pratiques de GRH et de l'organisation du travail », *Gestion*, vol. 30, n°2, pp. 69-78

TROPPER M., 1994, *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, P.U.F., coll. « Léviathan », 358 p.

UNDP (United Nations Development Programme), 1997, « Governance for sustainable human development », New York, UNDP, 64 pp.

UNICEF, 2015, Situation de Djibouti, dernière consultation le 1^{er} décembre 2015, disponible à l'adresse : http://www.unicef.org/djibouti/french/overview_3245.html

UNIVERSITE DE DJIBOUTI, 2015, Statistiques, dernière consultation le 18 janvier 2015, disponible à l'adresse : <http://www.univ.edu.dj/>

UN REFUGEE AGENCY, 2014, Djibouti, dernière consultation le 15 novembre 2014, disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/fr/52bbeac4b.pdf>

VAN METER D.S. et VAN HORN C.E., 1975, “The policy implementation process: A conceptual framework”, *Administration and society*, vol 6, n°4

VEBLEN T., 1934, *Essays in our changing order*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.

VINER J., 1931, « Coast curves and supply curves », *Zeitschrift für national okonomie*, vol. 3, n°23, p. 46

VIVIAN L., CARPENTIER V., EHSAN H. et FEROZ E., 2001, “Institutional theory and accounting rule choice: an analysis of four state governments. decisions to adopts generally accepted accounting principles.” *Accounting, Organizations an Society*, n°26, pp. 565-596

WAGNER A., 1893, *Finanzwissenschaft*, Leipzig, 3e édition, traduction partielle de l'ouvrage dans MUSGRAVE R.A et PEACOCK T.A. (éds), 1962, *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres, Macmillan

WAINDROP F. et CHOL C., 2003, « Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités », *Politiques et management public*, n°2, volume 21, pp. 119-137

WALRAS L., 1896, *Études d'économie sociale, Théorie de la répartition de la richesse sociale*, Paris, F. LEROUGE et Cie, 464 p.

WALTON P., 2008, *La Comptabilité Anglosaxonnne*. Paris, La Découverte, 128 p.

WATERHOUSE J.H. et TIESSEN P., 1978, "A contingency framework for management accounting systems research." *Accounting, Organizations and Society*, vol. 3, issue 1, pp. 65–76

WEBER M., 1971, *Economie et société* ; traduit de l'allemand par FREUND J., KAMNITZER P., BERTRAND P., DE DAMPIERRE E., MAILLARD J. et CHAVY J., Tome 1, Paris, Librairie Plon, 650 p.

WEBER M., 1995, *Economie et société, tome 2- L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Plon, Collection « Agora. Les classiques », 416 p.

WEBER M. (1919), *Le savant et le politique*, Union Générale d'Éditions, 1963, Le Monde en 10-18 Col., Paris, 186 pp

WEHNER J., 2006, "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions" , *Political Studies*, vol.54, n°4, pp. 767-785

WEICK K.E. (1995), *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, Ca, Sage Publications

WOOWARD J., 1965, *Industrial organization : Theory an Practice*. London, Oxford University Press, 326 p.

PEYTON YOUNG H., 1996, « The Economics of Convention », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n°2, printemps 1996, pp. 105-122

WHO, 2011, *World health statistics 2011*, Paris, WHO library cataloguing, 170 p.

ZABOJNIK J., 2001, « On the efficiency markets for managers », *Economic Theory*, Springer ; Society for the Advancement of Economic Theory (SAET), vol.18, pp. 701-710

ZARIFIAN P., 2003, *A quoi sert le travail ?*, Paris, La Dispute, 192 p.

ZECRI J.L., 2001, "Elaboration Budgétaire et Théorie Des Conventions", *22ème Congrès de l'AFC*, mai, France

Annexe 1

DJIBOUTI

Informations générales

Population (2015)	887 900	PIB par habitant (2015)	1 788 USD
Superficie	23 200 km ²	Croissance du PIB par habitant (2014-2015)	6,1 %
Type de gouvernement	Régime présidentiel	Indice de développement humain	0,42
		Aide en tant que % du RNB	6,5 %

Sources : WDI, WFB, DPI, PNUD (plusieurs années)

La référence du questionnement reprend la numérotation internationale relative à l'enquête de la Banque Africaine de Développement (2008), « *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*, 103 p. »

Formulation budgétaire

Question		Réponse
Q16	La documentation budgétaire annuelle soumise au parlement, comporte-t-elle des estimations de dépenses pluriannuelles ?	Non
Q17	Combien d'années les estimations de dépenses pluriannuelles couvrent-elles (incluant le budget à venir) ?	s/o
Q20	Existe-t-il des objectifs ou plafonds de dépenses pluriannuelles ?	Non
Q21	Combien d'années les objectifs/plafonds couvrent-ils (incluant le budget à venir) ?	1 an
Q23	L'Autorité budgétaire centrale impose-t-elle des limites (plafonds) à la demande préliminaire de dépenses ministérielles ?	Oui
Q25	En pratique, quel est le calendrier suivi pour le projet du processus d'élaboration du budget ? Veuillez indiquer combien de mois avant le début de l'année fiscale ont lieu les étapes suivantes	

	L'Autorité budgétaire centrale lance le processus d'élaboration du budget	6 mois
	La circulaire/mémo budgétaire est envoyée aux Ministères opérationnels (dépendants)	6 mois
	Les objectifs de dépenses initiales sont envoyés aux Ministères opérationnels	6 mois
	Le début des négociations budgétaires avec les Ministères opérationnels	5 mois
	La fin des négociations budgétaires avec les Ministères opérationnels	4 mois
	Le Cabinet approuve le budget	2 mois
Q26	En pratique, lors de la préparation du processus d'élaboration du budget, comment les différends entre les Ministères dépendants et l'Autorité budgétaire centrale sont-ils généralement résolus, autrement dit, les différends non résolus au niveau des fonctionnaires ?	Le différent est résolu par le Ministère des Finances
Q27	Le budget du gouvernement central est-il divisé entre budget d'investissement et budget de fonctionnement ?	Non, le budget d'investissement et le budget de fonctionnement sont confondus

Adoption du budget

Question	Réponse
Q33 Selon les différents types de structures de commissions chargées du budget, veuillez indiquer quelles dispositions s'appliquent à chaque assemblée. (Chambre des députés)	Officiellement, une seule commission examine les agrégats budgétaires (total des recettes et des dépenses et leur affectation à chaque secteur) et les commissions sectorielles examinent les dépenses pour des dotations sectorielles spécifiques
Q34 Existe-t-il auprès du Parlement un bureau/service spécialisé en matière de recherche budgétaire qui procède à des analyses budgétaires ?	Non
Q37 Le Parlement vote-t-il d'abord la totalité des dépenses avant de voter les dotations particulières ?	Non

Q39	En pratique, quel est le calendrier pour les étapes suivantes de l'adoption du budget ?	
	Le budget est présenté au Parlement	2 mois avant
	Le budget est adopté par le Parlement	1 mois après
Q40	Quels sont les pouvoirs officiels du Parlement pour amender le budget déposé par l'Exécutif ?	Non , le Parlement ne peut apporter des modifications
Q43	Si le budget n'est pas adopté par le Parlement avant le début de l'année fiscale, laquelle des situations suivantes décrit le mieux les conséquences ?	1 /12 de budget N-1 reconduit de manière illimité

Exécution du budget

Question		Réponse
Q52	Le Gouvernement dispose-t-il du pouvoir de supprimer/annuler une dépense après que le budget ait été approuvé par le Parlement ?	Oui, sans restriction
Q53	Les Ministères, dans le cadre de leurs responsabilités, sont-ils autorisés à réaffecter/ redéployer des fonds entre les lignes budgétaires ?	Oui
Q56	Durant l'année fiscale, quelle est la fréquence de publication des informations sur les recettes et dépenses exécutées ?	Annuelle
Q57	Peut-il y avoir un dépassement avant que la loi de finances rectificative /le budget supplémentaires ne soit adoptés par le Parlement ?	Oui
Q58	Combien de budgets supplémentaires ont été déposés annuellement au cours des deux dernières années ?	
	La dernière année fiscale	1
	Avant la dernière année fiscale	1
Q61	Le budget pour la dernière année fiscale inclut-il un fonds central de réserve pour faire face à des dépenses imprévues ?	Non

Comptabilité et audit

Question		Réponse
Q66	Les Ministères opérationnels possèdent-ils des services d'audit interne ?	Non
Q69	Les conclusions de l'Instance suprême d'audit sont-elles du domaine public ?	Non
Q70	Quand les comptes audités par l'Instance suprême d'audit sont-ils accessibles au public ?	Non

Index des figures

Figure 1: La hiérarchie des normes.....	37
Figure 2: Evolution des inputs.....	107
Figure 3: Architecture du budget de l'Etat	144
Figure 4: Présentation des crédits d'un programme et des systèmes de fongibilité	147
Figure 5: Djibouti au carrefour du monde.....	165
Figure 6: Evolution de la croissance djiboutienne	175
Figure 7: Evolution de la balance commerciale	180
Figure 8: Endettement public	182
Figure 9: Lutte Contre la corruption	187
Figure 10: Qualité de la réglementation.....	195
Figure 11: Primauté du droit.....	197
Figure 12: Stabilité politique	198
Figure 13: Efficacité gouvernementale.....	200
Figure 14: Voix et responsabilité	201
Figure 15: Le calendrier du processus budgétaire en Afrique	215
Figure 16: Les différentes étapes du processus budgétaire annuel.....	219
Figure 17: La nouvelle nomenclature djiboutienne	230
Figure 18 : Architecture de la Mission Recherche et Enseignement Supérieur	293

Index des tableaux

Tableau 1 : Les principaux indicateurs économiques	11
Tableau 2 : Les différentes formes de gouvernement	21
Tableau 3 : Comparatif de deux modèles de la sécurité sociale.....	32
Tableau 4 : Enregistrement comptable d'un emprunt	56
Tableau 5 : Tableau synoptique des risques budgétaires.....	58
Tableau 6 : Les risques stratégiques d'une collectivité ou d'une organisation publique	61
Tableau 7 : Les risques opérationnels d'une collectivité ou d'une organisation publique.....	63
Tableau 8: Les définitions de la gouvernance publique.....	66
Tableau 9: Les six indicateurs de la gouvernance.....	73
Tableau 10 : Rôles du budget identifiés dans la littérature	112
Tableau 11 : Les trois piliers des institutions	124
Tableau 12 : Structure du budget aux Pays-Bas.....	153
Tableau 13 : Structure des estimations canadiennes	154
Tableau 14 : Structure du budget présidentiel américain, des comptes d'autorisation et des plans de performance	156
Tableau 15 : Structure du Décret budgétaire du Commonwealth australien et des Portfolio Budget Statements	157
Tableau 16 : Structure des Estimates du gouvernement de la Nouvelle-Zélande.....	159
Tableau 17 : Structure de la loi de finances et des lettres d'instructions aux agences en Suède	160
Tableau 18 : La structure de la Loi de Finances et des Public Service Agreements britanniques	161
Tableau 19 : Répartition des sièges à l'Assemblée Nationale de Djibouti par origine ethnique.	168
Tableau 20 : Investissement Direct Étranger à Djibouti (IDE)	177
Tableau 21 : Le six indicateurs de gouvernance de Djibouti, 2002	186
Tableau 22 : Les différents types d'entreprises à Djibouti	188
Tableau 23 : Décret du transfert des actions de l'Etat.....	191

Tableau 24 : Les principaux indicateurs économiques	206
Tableau 25 : La résolution des différends lors de la préparation du processus l'élaboration du budget.....	223
Tableau 26 : Limites et plafonds sur les demandes préliminaires des dépenses	226
Tableau 27 : Une budgétisation double entre le budget d'investissement et le budget de fonctionnement.....	229
Tableau 28 : Prévisions pluriannuelles.....	231
Tableau 29 : Objectifs ou plafonds pluriannuels	233
Tableau 30 : Bureaux budgétaires législatifs	235
Tableau 31 : Le pouvoir d'amendement	236
Tableau 32 : Budget de réversion	237
Tableau 33 : Les structures des commissions chargées du budget	238
Tableau 34 : La réduction des dépenses en cours d'exercice	242
Tableau 35 : Le dépassement des crédits	243
Tableau 36 : Transfert des fonds.....	244
Tableau 37 : Les dépenses non soumises aux procédures budgétaires selon la Banque mondiale	245
Tableau 38 : Délai de de consultations pour les comptes audités	252
Tableau 39 : Récapitulatif du système de codification pour l'indice des institutions budgétaires législatives	254
Tableau 40 : Récapitulatif des scores des Pays pour l'indice des institutions budgétaires législatives	255
Tableau 41 : Les différentes missions proposées dans le cadre de la rénovation de la procédure budgétaire djiboutienne.....	264
Tableau 42 : La répartition des populations et du personnel médical dans les régions de l'intérieur	267
Tableau 43 : Répartition des ménages selon le statut d'occupation du logement et le milieu de résidence.....	270
Tableau 44 : Dépenses publiques totales dans le secteur de l'éducation à Djibouti (% du PIB)	279
Tableau 45 : Tarifs de l'électricité comparés en Afrique.....	281

Tableau 46 : Population réfugiée à Djibouti	288
Tableau 47 : Evolution de la population scolaire par niveau d'enseignement	290
Tableau 48 : Formation Supérieure et Recherche Universitaire	296
Tableau 49 : Objectifs et indicateurs de formation supérieure et recherche universitaire	299
Tableau 50 : Vie étudiante	302
Tableau 51 : Objectifs et indicateurs de vie étudiante	303
Tableau 52 : Recherches scientifiques et technologiques	307
Tableau 53 : Objectifs et indicateurs de recherche scientifique et technologique.....	308
Tableau 54 : Présentation par action des crédits demandés pour une année N	311
Tableau 55 : Les évolutions budgétaires (Actions).....	312
Tableau 56 : Le Rapprochement Budgétaire (Action).....	313
Tableau 57 : Les Missions de l'Inspection Générale des Finances	315
Tableau 58 : Les différents contrôles	319

RESUME :

Les procédures budgétaires peuvent être définies par l'ensemble des règles et des méthodes pour l'adoption d'un budget d'un État, d'une collectivité ou des institutions publiques. Le secteur public travaille dans l'intérêt général. L'objectif étant de définir les modes de fonctionnements de la procédure budgétaire. Dans le chapitre un, notre objectif était de revisiter les grands concepts qui encadrent le secteur public. Ainsi nous avons repris la question de l'intérêt général, la gouvernance publique, l'introduction des outils comptables et des vocables de la performance. Dans le chapitre deux, nous avons étudié en profondeur le concept du budget. Dans ce chapitre, notre objectif est de démontrer l'intérêt et les limites du budget. Nous avons cherché les bases conceptuelles et la méthodologie de la production budgétaire. Nous avons enrichi notre réflexion à travers l'étude de certains pays de l'OCDE. Le chapitre trois, nous nous sommes intéressés plus spécialement à Djibouti car c'est notre terrain d'étude de cas. Aidée de l'étude de l'initiative Africaine concertée sur la réforme budgétaire, notre objectif est de faire une analyse comparative en y intégrant Djibouti pour mettre en évidence les faiblesses institutionnelles dans la procédure budgétaire. Le chapitre quatre est une proposition de modèle budgétaire. Le choix méthodologique de cette nouvelle procédure budgétaire s'inspire de la LOLF. Elle nous a permis de répondre à la problématique de la transparence, de la gouvernance budgétaire mais aussi à la déficience institutionnelle. On a aussi complété notre analyse en proposant la mise en place de contrôle administratif, parlementaire et judiciaire.

Mots clés : budget, contrôle budgétaire, contingence, Djibouti, élaboration, Etat, finances publiques, gestion publique, gouvernance, indicateurs, intérêt général, LOLF, mimétisme, procédure budgétaire, programme, secteur public, transparence.

ABSTRACT :

Budgetary procedures are defined by a set of rules and methods related to the adoption of a budget by a state, community or public institution. To the extent that the public sector works for the public interest, the objective is to define the modes of operation of public sector budgetary procedures. In Chapter One, our aim is to revisit the major concepts that govern the public sector. Thus, we have taken up questions of public interest, public governance, and the introduction of accounting tools and their terms of performance. In chapter two, we studied in depth the concept of a budget. In this second chapter, our goal is to demonstrate the interest and limitations of a budget. We sought the conceptual basis and methodology of budgetary production. We have enriched our thinking through the study of select OECD countries. In chapter three, we have focused on Djibouti as a case study. Assisted by the study of the African Concerted Budget Reform Initiative, our objective is to make a comparative analysis by showcasing Djibouti to highlight institutional weaknesses in the budgetary process. In Chapter four, we propose a financial model. The LOLF inspires the methodological choice of this new budget process. It enables us to respond to issues of transparency, budgetary governance, and institutional deficiencies. We also completed our analysis by proposing the establishment of administrative, parliamentary, and judicial control.

Mots clés : budget, budgetary control, budgetary procedure, contingency, development, Djibouti, governance, indicator, LOLF, mimicry, programme, public finances, public interest, public management, public sector, state, transparency.

Table des matières

Sommaire	6
Introduction Générale	8
1 Chapitre 1: Les préalables pour un processus budgétaire moderne	19
1.1 L ' État, garant de l'intérêt général et des procédures budgétaires	20
1.1.1 L'État, un agent correcteur des défaillances et des insuffisances du marché	22
1.1.1.1 Le monopole naturel	22
1.1.1.2 La production du bien public	23
1.1.1.2.1 L'absence de rivalité des agents.....	23
1.1.1.2.2 La non- exclusion.....	24
1.1.1.3 L'externalité du marché	25
1.1.1.3.1 Les externalités positives.....	25
1.1.1.3.2 Les externalités négatives.....	25
1.1.1.4 L'apport des théories institutionnelles	26
1.1.1.4.1 Le rôle majeur des institutions.....	26
1.1.1.4.2 L'absence du secteur privé	28
1.1.2 L'État, un agent régulateur	28
1.1.2.1 Un régulateur économique.....	28
1.1.2.2 Un régulateur financier.....	29
1.1.2.3 Un régulateur stratégique.....	29
1.1.2.3.1 Le devoir de défendre la société.....	30
1.1.2.3.2 Le devoir de protéger chaque citoyen.	30
1.1.3 L'État, un agent social	31
1.1.3.1 Le principe de solidarité	31
1.1.3.2 Le modèle Bismarckien ou Beveridgien.....	31
1.1.4 L'État de droit.....	32

1.1.4.1	Les précurseurs de l'État de droit.....	32
1.1.4.2	La hiérarchie des normes.....	37
1.1.4.3	L'égalité des sujets de droit	38
1.1.4.4	L'indépendance de la Justice	38
1.2	La problématique du secteur public dans la gestion du processus budgétaire.....	39
1.2.1	Le secteur public, un fondement juridique.....	40
1.2.1.1	Le principe de Continuité.....	40
1.2.1.2	Le principe d'égalité	41
1.2.1.3	Le principe de mutabilité	41
1.2.2	Les caractéristiques du secteur public	41
1.2.2.1	L'activité de service	41
1.2.2.2	Le financement par l'Impôt	43
1.2.2.3	Le cadre juridique	44
1.2.2.4	La taille importante	45
1.2.2.5	L'investissement public.....	45
1.2.3	L'opposition entre la rationalité politique et la rationalité budgétaire	46
1.2.3.1	Le cycle électoral	46
1.2.3.2	La politique de court terme ou de long terme	46
1.2.3.3	Le temps administratif et le temps politique.....	47
1.2.3.4	Un indicateur diffus et biaisé.....	47
1.2.3.5	Choix de rationalité ou primauté de l'intérêt privé	48
1.2.4	Le marchandage politique est-il pour l'intérêt général ?	50
1.2.4.1	La présence des intérêts de groupes et des parties	50
1.2.4.2	Marchandage entre l'homme politique et l'électeur.....	51
1.2.4.3	Marchandage entre l'homme politique et le bureaucrate.....	51
1.2.4.4	Les paradigmes des mobilisations des ressources	52
1.2.4.5	Les stratégies adaptatives.....	53
1.2.5	Le marché politique, un marché non concurrentiel	54
1.2.5.1	Le monopole public.....	54

1.2.5.2	La satisfaction des électeurs	55
1.2.6	Les risques du secteur public maîtrisés avec une procédure budgétaire.....	55
1.2.6.1	Les risques des crédits	55
1.2.6.1.1	L'État emprunteur.....	56
1.2.6.1.2	L'État caution	57
1.2.6.1.3	Réduire les risques budgétaires	59
1.2.6.1.4	La prévisibilité du risque budgétaire	59
1.2.6.2	Le risque managérial	60
1.2.6.3	Les risques du marché	63
1.2.6.4	Les risques opérationnels	63
1.3	Quel modèle de gouvernance pour la mise en œuvre des procédures budgétaires ?.....	64
1.3.1	Définition de la gouvernance.....	65
1.3.2	Les concepts de la bonne gouvernance publique	67
1.3.2.1	La transparence	67
1.3.2.2	L'éthique.....	68
1.3.2.3	La déontologie	70
1.3.2.4	La responsabilité.....	70
1.3.2.5	La prédictibilité.....	70
1.3.2.6	La participation.....	70
1.3.3	De la gouvernance à la gouvernementalité.....	71
1.3.3.1	L'État traditionnel.....	71
1.3.3.2	La gouvernementalité	71
1.3.4	L'évaluation de la gouvernance publique	72
1.3.5	L'introduction des concepts managériaux dans la gouvernance publique ?	74
1.3.5.1	L'introduction de la vision managériale dans le secteur public.....	75
1.3.5.2	Quel genre d'organisation dans le secteur public ?	76
1.3.5.3	La planification stratégique.....	77
1.3.5.4	Un contrôle renforcé.....	78
1.3.6	La problématique du suivisme public	79

1.3.6.1	L'interactionnisme de la gestion publique.....	79
1.3.6.2	Le déterminisme de la gestion publique.....	79
1.4	Les limites de l'adaptation de la comptabilité dans le secteur public.....	80
1.4.1	Les principes de la comptabilité sont-ils adaptés au secteur public ?	80
1.4.1.1	L'image fidèle	81
1.4.1.2	La continuité de l'exploitation.....	81
1.4.1.3	L'indépendance des exercices	82
1.4.1.4	Le principe de prudence	83
1.4.1.5	La permanence des méthodes	84
1.4.1.6	Le principe de non compensation	84
1.4.1.7	L'intangibilité du bilan d'ouverture	84
1.4.2	Une meilleure comptabilité pour un meilleur budget.....	85
1.4.2.1	La crise de 2001, une crise comptable.....	85
1.4.2.2	La crise de 2008, une nouvelle crise comptable	86
1.4.2.3	Le rôle central de l'information de la comptabilité pour la production du budget ..86	
1.4.2.4	Les modèles du privé sont-ils des modèles de référence comptable ?	87
1.4.2.5	L'absence des risques environnementaux et sociaux dans le plan comptable	88
1.4.2.6	Un compromis difficile entre équilibre budgétaire et paix sociale.....	88
1.4.2.7	L'absence de neutralité de l'information financière.....	89
1.4.2.8	Compte bilan, compte résultat : Quel légitimité publique ?	90
1.4.2.9	Les influences des normes privées I.F.R.S	90
1.4.2.10	Le double contrôle des comptables et des ordonnateurs dans la dépense publique	91
1.4.3	La problématique des acteurs de la procédure comptable	92
1.4.3.1	La question des conflits d'intérêt et de la légitimité comptable de la profession...92	
1.4.3.2	L'indépendance des administrateurs.....	93
1.4.3.3	La légitimation par la profession.....	94
1.4.3.4	La légitimité procédurale.....	95
1.4.3.5	La légitimité substantielle.....	95

1.4.3.6	L'harmonisation comptable, une solution ?	96
1.5	La performance, un élément catalyseur de la procédure budgétaire	97
1.5.1	Les interprétations théoriques de la performance	98
1.5.2	Un outil en voie d'intégration dans la gestion publique	99
1.5.3	Un outil, difficile à transcrire dans le secteur public	100
1.5.4	Un indicateur de gestion, la rotation de la direction politique	102
1.5.5	Un indicateur de gestion, le délai du traitement du dossier	103
1.5.6	Les limites des indicateurs du privé.....	104
1.5.7	L'efficacité dans le secteur public	105
1.5.8	L'efficacité dans le secteur public	106
1.6	Conclusion	108
2	Chapitre 2 : L'adaptation des concepts budgétaires et comptables au secteur public	110
2.1	L'élaboration budgétaire.....	111
2.1.1	La définition et l'élaboration du budget	111
2.1.1.1	Définition du budget	111
2.1.1.2	L'élaboration du budget.....	113
2.1.2	Les principes budgétaires publics.....	114
2.1.2.1	Le principe de l'annualité budgétaire	114
2.1.2.2	Le principe d'universalité budgétaire	115
2.1.2.3	Le principe d'unité.....	116
2.1.2.4	Le principe d'équilibre budgétaire	116
2.1.2.5	Le principe de spécialité	116
2.1.2.6	Le principe de sincérité.....	117
2.1.3	Le budget, fonction de la convention.....	117
2.1.3.1	Le processus cognitif du budget	117
2.1.3.2	Le processus coopératif et collaboratif.....	118
2.1.4	Le budget, fonction de la contingence	122
2.1.4.1	L'isomorphisme mimétique	123
2.1.4.2	La taille de l'organisation.....	125
2.1.4.3	Le degré d'incertitude technologique	125
2.1.4.4	Le degré d'incertitude environnementale	126

2.1.5	Le budget d'obligation	127
2.1.5.1	Le tropisme organisationnel	127
2.1.5.2	L'isomorphisme normatif	128
2.1.5.3	L'isomorphisme coercitif	128
2.2	L ' intérêt du budget	129
2.2.1	Le budget comme outil de gestion	129
2.2.2	Le budget comme outil de la gouvernance	130
2.2.3	Le budget comme outil de bien-être social	131
2.2.4	Peut-on faire un modèle sans budget dans le secteur public ?	132
2.3	Les limites du budget	133
2.3.1	Le formalisme budgétaire	133
2.3.2	Le conservatisme budgétaire	134
2.3.3	Les objectifs financiers du budget	134
2.3.4	Le cloisonnement budgétaire	134
2.3.5	Le temps budgétaire	135
2.4	La question de la méthodologie budgétaire	135
2.4.1	Les agrégats macro-économiques	135
2.4.2	Les organismes des prévisions budgétaires	136
2.4.3	Le Cadre Budgétaire de Moyen Terme (CBMT)	138
2.5	Etude de la procédure budgétaire en France	139
2.5.1	La LOLF , un nouveau modèle de gestion	140
2.5.1.1	La réforme budgétaire en France	140
2.5.1.2	La nouvelle architecture budgétaire	142
2.5.1.2.1	Les missions	142
2.5.1.2.2	Les programmes	142
2.5.1.2.3	Les actions : objectifs et indicateurs des programmes	143
2.5.1.3	La transparence et la lisibilité du budget et des comptes de l'État	144
2.5.1.3.1	Le budget de l'État passe d'une logique de moyens à une logique de résultats 144	
2.5.1.3.2	Une autorisation budgétaire lisible	144
2.5.1.3.3	Une meilleure information financière	145

2.5.1.3.4	La gestion stratégique des finances publiques	145
2.5.1.4	De très grandes libertés offertes aux gestionnaires	145
2.5.1.4.1	Caractère indicatif de la présentation des crédits	146
2.5.1.4.2	La disparition des contraintes	146
2.5.2	L'augmentation des pouvoirs du Parlement	148
2.5.2.1	Un débat budgétaire renforcé sur les politiques publiques.....	148
2.5.2.2	Un débat budgétaire sur la totalité des crédits.....	148
2.5.2.3	Le plafonnement des dépenses du personnel par le Parlement.....	148
2.5.2.4	Une information du Parlement enrichie pour mieux contrôler la dépense.....	148
2.5.2.5	Le rôle du Parlement renforcé dans la discussion budgétaire	149
2.5.2.6	Le renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement	149
2.5.2.7	Le renforcement du pouvoir d'audition par la Commission des Finances	149
2.5.2.8	Le renforcement de la loi du règlement	149
2.5.3	La LOLF et le système administratif.....	150
2.5.3.1	La LOLF, un système paradoxal.....	150
2.5.3.2	La place de l'administration dans la LOLF	151
2.6	Etude de la procédure budgétaire dans les Etats de l'OCDE.....	152
2.6.1	Les Pays-Bas	152
2.6.2	Le Canada	153
2.6.3	Les États-Unis	155
2.6.4	L'Australie	157
2.6.5	La Nouvelle Zélande	158
2.6.6	La Suède	159
2.6.7	Le Royaume Uni	160
2.7	Conclusion	162
3	Chapitre 3 : La problématique budgétaire djiboutienne	164
3.1	La nature de l'Etat de Djibouti	166
3.1.1	Le système de gouvernance clanique et ethniques	166
3.1.2	La formation identitaire.....	168
3.1.3	La théorie de l'oralité , un problème ethno-clanique.....	170
3.1.4	Une administration suiviste de la Métropole Française	170

3.2	L'étude des contextes sociaux -économiques et politiques	171
3.2.1	Un contexte politique amphigourique	171
3.2.1.1	Une crise politique interne	172
3.2.1.2	Une crise politique régionale	172
3.2.2	Un contexte social dégradé.....	173
3.2.2.1	La persistance de la pauvreté	173
3.2.2.2	Une évolution très mitigée des indicateurs sociaux.....	174
3.2.3	Un contexte de croissance économique ambiguë	175
3.2.3.1	Une croissance portée par le secteur tertiaire.....	176
3.2.3.2	Une croissance sans création de richesse.....	178
3.2.3.3	Une croissance destructrice de l'environnement.....	179
3.2.4	L'explosion de la dette.....	179
3.2.4.1	La balance commerciale	180
3.2.4.2	Une dette publique très inquiétante	181
3.2.4.3	La dette publique et l'inflation.....	183
3.2.4.4	Une dette publique structurelle	184
3.3	Une meilleure gouvernance pour une meilleure gestion publique.....	185
3.3.1	La lutte contre la corruption	186
3.3.2	La qualité de la réglementation	193
3.3.3	La primauté de droit.....	195
3.3.4	La stabilité politique.....	198
3.3.5	L'efficacité gouvernementale.....	199
3.3.6	La voix et la responsabilisation	201
3.4	Une nouvelle donne fiscale pour de nouvelles recettes.....	204
3.4.1	La consolidation des finances publiques	204
3.4.2	La nouvelle stratégie fiscale.....	205
3.4.3	La mise en place d'impôts indirects , les prémices de la fiscalité interne	208
3.4.4	Une politique fiscale agressive dans la sous-région	209
3.4.5	Une fiscalité pluriannuelle et Direction Par Objectifs (DPO)	209
3.5	Etude de la procédure budgétaire djiboutienne	210
3.5.1	Présentation descriptive du Ministère des Finances.....	211

3.5.2	Méthodologie de l'étude de la procédure	213
3.5.3	Le calendrier du processus budgétaire	214
3.6	L ' élaboration du budget.....	220
3.6.1	Le mandat légal du budget national	220
3.6.2	Une élaboration descendante du budget	222
3.6.3	La présentation et l'analyse du budget national.....	223
3.6.4	Le plafond ministériel et la révision stratégique	225
3.6.5	Les recommandations du CDMT, l'intégration et la prévision macroéconomique.....	227
3.6.6	Le budget d'investissement et de fonctionnement	229
3.6.7	La nouvelle nomenclature comptable et budgétaire SFP 2001	230
3.6.8	La question stratégique des programmes de dépenses pluriannuelles.....	231
3.7	L ' approbation du budget.....	234
3.7.1	Le timing du Parlement, du mois d'octobre au mois de décembre	234
3.7.2	La critique de la discussion parlementaire	239
3.8	L ' exécution du budget	240
3.8.1	Les phases de prise en charge de la dépenses publique	241
3.8.2	Les problématiques d'exécution des dépenses.....	241
3.8.2.1	Un faible taux d'exécution	241
3.8.2.2	Une exécution anormale des dépenses.....	243
3.8.2.3	L'absence de priorisation des dépenses	243
3.8.3	Les pratiques troubles et problématiques du Ministère du Budget.....	246
3.8.3.1	Une pratique échappatoire	246
3.8.3.2	Une pratique de contournement	247
3.8.3.3	Une pratique discrétionnaire	247
3.9	Le contrôle du budget.....	248
3.9.1	Le contrôle administratif et l'Inspection des Finances, la faiblesse de la fonction du contrôle comptable	249
3.9.2	Le contrôle judiciaire, le rôle de la Cour des Comptes	250
3.9.3	Le contrôle législatif , le rôle du Parlement	250
3.9.4	Quid des utilisateurs finals des fonds de programme ?	251
3.9.5	Les normes des comptes audités	251
3.9.6	L'indice des institutions législatives	253
3.10	Conclusion	256

4	Chapitre 4 : Une mutation nécessaire de la procédure budgétaire djiboutienne	259
4.1	Une mutation d'inspiration « Lolfique ».....	260
4.1.1	Vers une introduction des éléments de le LOLF ?	260
4.1.2	Les objectifs attendus.....	261
4.2	La mise en place des missions.....	262
4.2.1	L'identification des missions.....	262
4.2.2	La justification du choix des missions.....	265
4.2.2.1	Missions N°01 « Politique de Santé Publique (Mission Ministérielle) »	265
4.2.2.2	Missions N°02 « La problématique de l'eau ».....	268
4.2.2.3	Missions N°03 « L'accès au logement social »	269
4.2.2.4	Mission N°04 « Politique de l'Emploi ».....	272
4.2.2.5	Missions N°05 « Corruption et Justice »	274
4.2.2.6	Missions N°06 « Éducation Nationale ».....	278
4.2.2.7	Missions N°07 « Développement Énergétique »	280
4.2.2.8	Missions N°08 « Sécurité intérieure et Défense Nationale ».....	282
4.2.2.9	Missions N°09 « Transport et logistique »	284
4.2.2.10	Missions N°10 « Économie, Fiscalité, Comptes et Finances Publiques »	285
4.2.2.11	Missions N°11 « Décentralisation et Reformes de l'État »	286
4.2.2.12	Missions N°12 « Immigration »	288
4.2.2.13	Missions N°13 « Recherche et Enseignement Supérieur »	289
4.3	La mise en œuvre de la mission N°13 « Recherche et enseignement supérieur » par le Ministère de l'Enseignement Supérieure et de la Recherche	292
4.3.1	Programme 131 "Formation Supérieure et Recherches Universitaire"	293
4.3.1.1	La justification du programme	293
4.3.1.2	La mise en œuvre du programme « Formation Supérieure et Recherche Universitaire » en actions et sous actions	294
4.3.1.3	Objectifs et indicateurs du Programme « Formation Supérieure et Recherche Universitaire »	299
4.3.2	Programme 132 « Vie étudiante »	300
4.3.2.1	La justification du programme	301

4.3.2.2	La mise en œuvre du programme « Vie étudiante » en actions et sous actions	301
4.3.2.3	Objectifs et indicateurs des Programmes	303
4.3.3	Programme 133 “Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire”	304
4.3.3.1	La justification du programme	304
4.3.3.2	La mise en œuvre des programmes en actions et sous actions.....	306
4.3.3.3	Objectifs et indicateurs des Programmes	308
4.3.4	La question de la fongibilité de crédit du programme	309
4.4	La mise en œuvre du contrôle du programme 131 « Formation Supérieure et Recherche Universitaire ».....	309
4.4.1	Le contrôle parlementaire	310
4.4.1.1	Le renforcement du pouvoir parlementaire	310
4.4.1.2	Les tableaux du contrôle des crédits par le Parlement	310
4.4.2	Le contrôle administratif	314
4.4.2.1	Les améliorations du rôle de l'Inspection Générale des Finances(IGF)	314
4.4.2.2	L'intégration du contrôle de gestion dans le secteur public	315
4.4.2.3	Pour une nouvelle offre de gestion des ressources humaines	316
4.4.2.4	L'introduction de la comptabilité de gestion dans le secteur public.....	317
4.4.3	Le contrôle Judiciaire.....	318
4.4.3.1	La revalorisation de la fonction juridictionnelle.....	318
4.4.3.2	Pour une création du Juge Financier.....	319
4.5	Conclusion	320
5	Conclusion Générale	321
	Bibliographie	325
	Annexe 1	352
	Index des figures.....	356
	Index des tableaux	357
	Table des matières.....	361