

COMMISSION 5



Transparence, redevabilité et reddition des comptes

Implication du Parlement, de la société civile et des médias dans la gouvernance financière

La prise en compte des attentes des citoyens par les institutions supérieures de contrôle : premières leçons tirées du déploiement récent de plateformes d'échanges entre les citoyens et la Cour des comptes – France

Par Pascal MOUNIER, magistrat financier honoraire (Cour des comptes, responsable du projet PACC – Côte d'Ivoire)

Version édition

Objectifs de la réforme analysée et enjeux pour la gestion des finances publiques

1. Comme toutes les entités étatiques, les ISC jouent aujourd'hui une partie de leur crédibilité sur leur aptitude à prendre en compte les aspirations du public, qui sont de deux ordres : demandes d'information et de participation.
2. Les pratiques innovantes récemment déployées dans certaines de ces institutions fournissent matière à réflexion, non seulement pour leurs entités paires, mais également pour d'autres structures impliquées dans la gestion des finances publiques.

Problématique de conduite de la réforme

3. L'interlocuteur institutionnel « naturel » d'une ISC est le Parlement, qui est censé porter la voix des citoyens. La prise en considération de cette voix directement par les ISC (sans passer par la représentation nationale) impose un encadrement et un changement de méthode, qui restent à finaliser.
4. Cette présentation s'évertuera à donner une image de l'accès du public à l'information en matière de finances publiques, à partir des leçons qu'il est

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

possible de tirer du PEFA et à considérer quelques exemples de bonnes pratiques naissantes en la matière, à travers le cas d'une ISC, la Cour des comptes française.

Le cadre PEFA, instrument de mesure possible de l'information des citoyens en matière de GFP

5. De façon constante, le cadre PEFA 2016 s'attache à vérifier l'information du public en matière de GFP, par exemple en matière budgétaire : on citera, à cet égard, la composante PI-9.1, qui vise à s'assurer de l'existence d'un « résumé clair et simple du projet de budget du pouvoir exécutif ou du budget adopté, compréhensible par des non spécialistes du budget, souvent qualifié de *budget citoyen* » [...] « traduit si nécessaire dans les langues locales les plus couramment parlées. »

6. Pour six des huit composantes des indicateurs PI-30 (« audit externe ») et PI-31 (« examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif »), lesquels composent le pilier « supervision et audit externe » qui nous intéresse plus particulièrement ici, il est requis que les données soient « confirmées par les groupes citoyens ».

7. La composante 31.4, qui s'attache à évaluer la « transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif », vérifie l'ouverture au public des auditions consacrées aux rapports d'audit de l'ISC.

Un bilan très insuffisant

8. Le rapport mondial 2022 du PEFA sur la gestion des finances publiques identifie l'accès du public à l'information budgétaire comme un des « points les plus problématiques de la GFP ».

9. S'agissant des audits externes, il relève que, sur les 80 pays qui ont appliqué la méthodologie PEFA 2016 au niveau national, seulement 69% atteignent un niveau de performance basique et 87% un niveau basique ou moindre.

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

10. Pour ce qui concerne l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif, dans 63 pays (89%), le pouvoir législatif « peine à émettre des recommandations à l'intention de l'exécutif, ou à s'assurer systématiquement de leur mise en place. »

La lisibilité de l'action des ISC en question

11. Il existe de nombreux axes de progression, pour les ISC, dont l'un consiste à améliorer le caractère compréhensible et accessible de leurs productions, sans en altérer la qualité.

12. Un autre axe passe par une plus grande association à leurs travaux des « groupes citoyens », que le cadre PEFA définit comme les « ONG spécialisées dans les questions de gouvernance, la chambre de commerce, les représentations nationales des partenaires de développement ». Le cadre requiert, d'ailleurs, la « confirmation » par ces groupes des données utilisées par les ISC.

13. Cette exigence n'est pas sans poser quelques problèmes. Elle est rarement atteinte, soit en raison des faibles compétences techniques des entités concernées, soit du fait de freins institutionnels qui les empêchent d'exercer pleinement leur activité, soit encore que les canaux de communication entre les « groupes citoyens » et les institutions n'existent pas.

14. Ces exemples montrent que l'implication des citoyens dans la GFP requiert un encadrement spécifique, discuté plus loin à travers le cas particulier de la Cour des comptes française.

L'association du public à la décision : l'expérience de la Cour des comptes française

15. Depuis mars 2022, tout citoyen a la possibilité de suggérer des thèmes de contrôle à la Cour des comptes, via une « plateforme citoyenne ». En 2023, l'accessibilité de la plateforme a été étendue aux 15-18 ans.

16. Il s'agit d'un outil accessible à tous qui présente les caractéristiques suivantes :

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- Possibilité d'anonymat et d'intégration des propositions envoyées par voie postale ou développées en ateliers présentiels ;
- Caractère « pédagogique », qui guide le citoyen dans la rédaction de sa contribution ;
- Possibilité de soutenir des propositions et d'échanger avec les autres contributeurs, dans le respect d'une charte de modération ;
- Conformité au règlement européen relatif aux données personnelles et au référentiel général de sécurité des systèmes d'information.

17. Pour être retenue, une contribution doit s'inscrire dans le champ de compétences des juridictions financières, c'est-à-dire :

- Concerner l'évaluation d'une politique ou d'un organisme public sur une période donnée (ex: les trois dernières années) ;
- Évoquer un sujet d'ampleur nationale (Cour) ou locale (chambres régionales et territoriales) ;
- Ne pas avoir fait récemment l'objet d'un rapport de la Cour ;
- Ne pas faire non plus l'objet d'un rapport en cours d'instruction.

18. La Cour a aussi posé des critères applicables à la sélection des thèmes proposés :

- La nouveauté ;
- L'auditabilité ;
- La plus-value ;
- La popularité ;
- La diversité ;
- L'adéquation aux moyens.

19. Collégial, le processus de sélection est entièrement documenté et un compte rendu détaillé est mis en ligne. De plus, chacune des propositions fera fait l'objet d'une réponse personnalisée, également rendue publique.

20. En 2022, les thèmes retenus ont été : « l'accès à l'école des élèves en situation de handicap », « les soutiens publics aux fédérations de chasseurs », « l'égalité entre les femmes et les hommes », « l'intérim médical et la



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

permanence des soins », « la détection de la fraude fiscale des particuliers » et « le recours par l'État à des cabinets de conseil privés ».

21. Une autre plateforme a été mise en place par la Cour : la plateforme de signalement, qui se veut une réponse à une attente citoyenne sur la probité et le respect des règles par les gestionnaires publics.

22. Elle répond à une exigence de la norme ISSAI 5700 « lignes directrices pour l'audit de la prévention de la corruption » : « les mécanismes de dénonciation sont des moyens essentiels de prévenir, détecter et dissuader la corruption, l'atteinte à l'intégrité et les comportements inacceptables. »

23. Même si elle ne s'adresse pas qu'à eux, la plateforme de signalement offre aux lanceurs d'alerte les garanties de confidentialité que ce statut impose.

24. Des acteurs externes ont été associés à la conception de la plateforme : Transparency International, le Contrôle Fédéral des Finances et la Cour des Comptes de Genève (Suisse) et la direction des affaires juridiques de l'Autorité des Marchés Financiers (France).

25. Les modalités de traitement sont les suivantes : le parquet général analyse le signalement, sur la base des critères suivants :

- Compétence de la Cour ou d'une chambre régionale ou territoriale.
- Compétence concurrente d'une autre autorité (ex. faits de nature pénale).
- Vérification de la cohérence des faits dénoncés et de la pertinence des pièces jointes.
- Existence d'un contrôle en cours dans l'organisme concerné.

26. Puis, le parquet général accuse réception du signalement : le signalant n'a pas vocation à avoir d'avantage d'information sur les suites (principe d'indépendance de la programmation).

27. Le parquet général enrichit éventuellement le signalement : recherches en base ouverte / en dialoguant de manière sécurisée avec le signalant pour lui faire

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

compléter le signalement (demande de précisions ou de pièces jointes complémentaires).

28. Si les juridictions financières ne sont pas compétentes, le Parquet général en informe l'émetteur du signalement en lui indiquant en tant que de besoin l'administration, l'AAI ou la juridiction compétente.

29. Un bilan annuel des suites données aux signalements reçus sur la plateforme est produit.

*

Acronymes :

- GFP : gestion des finances publiques
- ISSAI : International Standards of Supreme Audit Institutions
- ISC : institution supérieure de contrôle
- PACC : projet d'appui aux administrations de contrôle (financé par l'Union européenne et mis en œuvre par Expertise France)
- PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability

