

#UNIVERSITÉSENGHOR

université internationale de langue française  
au service du développement africain

# Apport de la Loi Organique Relative aux lois de Finances (LORF) de 2012 à l'amélioration de la gestion des finances publiques en Guinée.

Présenté par

**Daouda KEITA**

Pour l'obtention du Master en Développement de l'université Senghor

Département : Management

Spécialité : Gouvernance et Management Public

le 18 mars 2019

Devant le jury composé de :

Alioune DRAME Président

Directeur du Département Management, université  
Senghor à Alexandrie

Thierno DIALLO Examineur

Professeur à l'université de Québec à Chicoutimi,  
Canada

Michel LELART Examineur

Professeur à l'université d'Orléans, France

## Remerciements

La rédaction de ce mémoire constitue une importante réalisation pour moi sur le plan académique et professionnel. Mon directeur de mémoire Professeur Thierno DIALLO a été d'un grand soutien par son accompagnement ainsi que monsieur Amadou DIOUF qui m'a encadré tout le long de mon stage. Je tiens à les remercier vivement.

Je n'oublie pas mon Directeur de département Docteur Alioune DRAME et la Cheffe du service administratif, madame Suzanne YOUSSEF pour les conseils et disponibilité durant nos deux ans de formation à l'Université Senghor à Alexandrie.

J'exprime ma reconnaissance au Ministre Directeur de Cabinet à la Présidence de la République de Guinée monsieur Ibrahima Khalil KABA et tous ceux qui ont été d'une grande aide de façon directe et indirecte. J'adresse toute ma reconnaissance à mes camarades pour le partage d'expériences et durant tout le parcours académique.

Enfin, mes remerciements vont également à l'endroit du personnel de la Commission Economique pour l'Afrique des Nations-Unies/ Bureau Sous Régional-Afrique de l'Ouest (CEA/BSR-AO) au Niger, pour leur chaleureux accueil et contact durant mon stage.

Que tous ceux qui n'ont pu être cités se trouvent confondus dans ces remerciements.

## **Dédicace**

A mon père Bakary KEITA et à ma mère Nahan KEITA qui sont source de tendresse et de générosité,

A mon épouse Tenin Feremba CONDE qui m'a toujours soutenu,

A mon cher fils Sékouba KEITA,

A tous mes frères et sœurs, ainsi que leurs épouses et enfants,

A mes beaux-parents,

A toute ma famille,

A tous mes amis et collègues,

A tous les étudiants de la XVIème promotion,

A tous ceux qui m'ont donné la force de continuer par des encouragements.

## **Résumé**

En Guinée, la recherche de l'efficacité dans la gestion financière publique, entendue comme l'optimisation des services rendus aux citoyens, connaît des évolutions, l'une des plus récentes étant la Loi Organique Relative aux lois de Finances (LORF) et dont la mise en œuvre est en cours.

Avec cette réforme de gestion des finances publiques, l'administration tente de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, étape essentielle de l'amélioration de la performance. Sont définis pour chaque programme une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance. Ceux-ci mesurent trois aspects de la performance : l'efficacité pour le citoyen, la qualité pour l'utilisateur et l'efficience pour le contribuable. Sur le plan de la culture administrative comme sur le plan technique, un tel changement nécessite une synergie d'actions de l'ensemble des acteurs impliqués pour produire les effets escomptés en termes d'évaluation de la performance.

Se dessinent ainsi dans les processus de modernisation, motivée par l'assainissement des finances publiques, la rénovation de la procédure budgétaire, et des cadres plus souples pour la politique de ressources humaines.

La présente étude est basée sur l'analyse des démarches d'innovation et d'efficacité visées par la LORF ainsi que son processus de mise en œuvre en Guinée pour lequel une proposition de pistes de réflexion pour la réussite a été faite.

L'étude a été réalisée par l'exploitation des revues documentaires et des enquêtes réalisées au Bureau Sous Régional Afrique de l'Ouest de la Commission Economique pour l'Afrique des Nations-Unies au Niger, à l'université Senghor à Alexandrie, aux ministères de l'Economie et des Finances et du Budget de la République de Guinée.

## **Mots-clés**

Bonne gouvernance, finances publiques, politiques publiques, Guinée, LORF.

## **Abstract**

In Guinea, the search for efficiency in public financial management, understood as the optimization of services provided to citizens, is undergoing changes, one of the most recent being the Organic Law on Finance Laws (LORF), the implementation of which is in progress.

With this public financial management reform, the administration is trying to move from a logic of means to a logic of results, an essential step in improving performance. A strategy, objectives and performance indicators are defined for each programme. They measure three aspects of performance: effectiveness for the citizen, quality for the user and efficiency for the taxpayer. In terms of administrative culture and technology, such a change requires a synergy of actions from all the actors involved to produce the expected effects in terms of performance evaluation.

This is reflected in the processes of modernization, driven by the consolidation of public finances, the renewal of the budgetary procedure, and more flexible frameworks for human resources policy.

This study is based on an analysis of the innovation and efficiency approaches targeted by the LORF as well as its implementation process in Guinea, for which a proposal for avenues of reflection for success has been made.

The study was carried out through the use of documentary reviews and surveys carried out at the West Africa Sub-Regional Office of the United Nations Economic Commission for Africa in Niger, Senghor University in Alexandria, the Ministries of Economy and Finance and the Budget of the Republic of Guinea.

## **Key-Words**

Good governance, public finances, public policies, Guinea, LORF.

## Liste des acronymes et abréviations utilisés

- AE : Autorisation d'Engagement
- CABRI : Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire
- CAD : Comité d'Aide au Développement
- CBMT : Cadre Budgétaire à Moyen Terme
- CDMT : Cadre des Dépenses à Moyen Terme
- CEA : Commission Economique pour l'Afrique des Nations-Unies
- CNT : Conseil National de la Transition
- CP : Crédit de Payement
- DAF : Division des Affaires Financières
- GFP : Gestion des Finances Publiques
- LOLF ou LORF : Loi Organique Relative aux lois de Finances
- OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques
- PAP : Projet Annuel de Performance
- PNDES : Plan National de Développement Economique et Social
- RAP : Rapport Annuel de Performance
- RGGBCP : Règlement Général sur la Gestion Budgétaire et la Comptabilité Publique
- UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest africaine

## Sommaire

Remerciements.....	i
Dédicace .....	ii
Résumé .....	iii
Abstract .....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés .....	v
Sommaire.....	1
Introduction.....	3
1 Les réformes de la gestion des finances publiques dans un souci de bonne gouvernance.	
1.1 Améliorer la gouvernance pour faire face aux enjeux actuels du développement ...	5
1.2 Une évolution similaire dans de nombreux pays .....	6
1.3 Etat des lieux de la gestion des finances publiques en Guinée.....	8
2 Les réformes de la gestion des finances publiques par la LOLF .....	12
2.1 La performance dans le secteur public .....	12
2.2 Qu'est-ce que la LOLF ? .....	14
2.3 Revue de littérature.....	19
2.4 Les variables de la recherche .....	26
3 Méthodologie de recherche .....	28
3.1 Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère du Budget .....	28
3.2 Présentation de la méthode de collecte de données .....	29
3.3 Présentation du questionnaire et du guide d'entretien .....	29
3.4 Apport du stage .....	31
3.5 Limites de la recherche.....	32
4 Mise en œuvre de la LORF dans l'espace UEMOA et en Guinée .....	33
4.1 Défis.....	35
4.2 Perspectives.....	38
4.3 Discussion des résultats.....	40
4.4 Propositions pour une bonne mise en œuvre de la LORF.....	41
Conclusion .....	45
Références bibliographiques .....	vi
Liste des illustrations .....	ix
Liste des tableaux .....	ix
Glossaire .....	x

Annexes ..... xi  
Table des matières.....xvii

## Introduction

Un chantier de réformes de gestion des finances publiques (GFP) a été entrepris ces dernières années dans beaucoup d'Etats africains comme en République de Guinée. C'est dans cette optique qu'une nouvelle Loi Organique Relative aux lois de Finances (LORF) a été adoptée le 27 juillet 2012 par le Conseil National de la Transition (CNT) et promulguée le 6 août 2012. Le décret portant Règlement Général sur la Gestion Budgétaire et la Comptabilité Publique (RGGBCP) constitue un de ses principaux textes d'application. Il a été publié le 15 janvier 2013. Ces deux outils représentent pour le premier une « constitution financière » et pour le second un texte régissant l'exécution du budget en république de Guinée. C'est donc, une nouvelle façon de gérer et de nouvelles règles d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget ou tout simplement une réforme à caractère technique visant à améliorer la lisibilité du budget et à faciliter une meilleure gestion de la dépense de l'Etat. Elle mérite d'être connue pour la consolidation de l'Etat et la bonne gestion de l'argent public. Mieux répondre aux attentes et exigences des citoyens (qui sont aussi, selon les cas, des usagers, des contribuables, des bénéficiaires des électeurs...) mais aussi encadrer, rationaliser voire réduire la dépense publique, tels pourraient être les fondements du nouveau modèle dominant en matière de gestion publique, donc, de la bonne gouvernance. Conformément à ces différentes directives et aux attributions qui leur sont assignées, le ministère de l'Economie et des Finances et celui du Budget de Guinée se sont résolus, d'inscrire cette pratique dans leur programme d'activités, afin de permettre au Gouvernement de suivre l'exécution de la politique budgétaire en cours d'année et à l'Assemblée nationale d'en être pleinement informée. Ce qui permet de nourrir le débat sur la gouvernance publique et le bon emploi des fonds publics, et de prendre des mesures correctives en cours d'année ou pour les budgets ultérieurs<sup>1</sup>.

Cela nous amène à axer l'objet de notre recherche sur la contribution de la LORF à l'amélioration de la gestion financière dans un souci d'efficacité et d'efficience.

Ainsi, pour être efficaces, les outils de gestion comme la LORF doivent être adaptés aux réalités de l'administration publique. A titre d'exemple, pour renforcer les capacités en matière de gestion des finances publiques, Stefan Leiderer et Peter Wolff ont rappelé l'un des principes directeurs du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE) qui voudrait que la conception et l'organisation dans le temps du développement des capacités ne doivent pas refléter des solutions standards ou importées, mais s'adapter aux spécificités du pays<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, *Rapport sur l'exécution du budget de l'Etat à fin septembre 2017*, disponible sur [http : //www.mef.gov.net](http://www.mef.gov.net), consulté le 12 février 2018

<sup>2</sup> Leiderer S. et Wolff P., *Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière*, Annuaire suisse de politique de développement 26-2 2007, p.175-195

Ainsi, notre travail se penche sur l'importance de la mise en œuvre de la LORF dans la gouvernance financière au secteur public notamment aux ministères de l'Economie et des Finances et celui du Budget de la Guinée ; et sur l'identification des obstacles auxquels elle peut être confrontée.

- **Idée de recherche**

Notre expérience de l'administration publique guinéenne nous pousse à vouloir approfondir les connaissances sur cet outil, indispensable d'abord aux agents et gestionnaires que nous sommes, ensuite, à la société civile, aux bailleurs de fonds... ; connaître à quel niveau se situent les réformes aux départements de l'économie et des finances et du budget notamment dans l'application de la Loi Organique Relative aux lois de Finances (LORF). Pour le présent travail, notre démarche est soutenue par :

- la pertinence professionnelle : ouverture d'esprit sur les nouvelles règles de gestion budgétaire et managériale ;
- la pertinence économique : mieux orienter l'action publique vers l'atteinte de l'efficacité et de l'efficience dans la gestion des fonds publics ;
- la pertinence sociale : satisfaction des usagers des services publics.

La première interrogation va porter sur les conséquences que pourra connaître l'introduction de ces nouveaux modes de gouvernance financière et administrative.

Sachant que la LORF est un nouvel instrument qui est encore dans sa phase d'implantation, il serait très précoce de se pencher sur ses retombées. Toutefois, nous chercherons à satisfaire notre curiosité sur la façon dont le nouvel outil commence à cohabiter avec les pratiques bureaucratiques existantes.

Il convient de signaler que dans la suite de ce travail, l'abréviation LORF sera utilisée dans le cadre guinéen et LOLF sera utilisée pour d'autres. L'étude est structurée comme suit :

- le premier chapitre expose l'émergence de l'idée de la bonne gouvernance dans les pays en développement ayant abouti à certains programmes de réformes administratives et financières. Il fait également l'état des lieux de la gestion des finances publiques en Guinée, des hypothèses de recherche, des objectifs et des résultats attendus ;
- le deuxième chapitre présente les fondements théoriques et les principales études traitant de l'impact de l'utilisation de la LOLF sur l'efficacité et au-delà sur la performance des politiques publiques ;
- l'objectif du troisième chapitre est de décrire la méthodologie de l'étude ;
- le quatrième chapitre est consacré à la présentation, à l'analyse des résultats et à la proposition de pistes de réflexion à la réussite de la mise en œuvre de la LORF.

# 1 Les réformes de la gestion des finances publiques dans un souci de bonne gouvernance

Cette première partie aborde les questions de gouvernance et de réformes de gestion des finances publiques (GFP), elle se penche ensuite sur la problématique liée à la GFP en Guinée.

## 1.1 Améliorer la gouvernance pour faire face aux enjeux actuels du développement

Les pays en développement sont interpellés aujourd'hui par des défis qui sont entre autres : piètre qualité des services fournis, ralentissement de la croissance, incohérence entre les programmes et les budgets, mauvaise exploitation des ressources naturelles... qui résulteraient de la mauvaise gouvernance. Le concept de bonne gouvernance qui met l'accent sur la transparence, la responsabilité, la participation et les réformes des institutions est l'alternative prônée par certaines institutions. Selon la définition proposée par la Banque Mondiale en 1992, elle la fait désigner comme la « *manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son développement* ». On y ajoute que la « *bonne gouvernance est symbolisée par une élaboration des politiques prévisibles et éclairées (à savoir des processus transparents), une bureaucratie d'une éthique professionnelle, un organe exécutif de l'État responsable de ses actions et une société civile dynamique qui participe aux affaires publiques et où tous se comportent dans le respect du droit* »<sup>3</sup>.

Un pays où la bonne gouvernance reste le système de gestion est un pays transparent, responsable, où la primauté du droit est garantie et où figurent les préoccupations des plus démunis dans les processus de prise de décision de l'Etat.

Les débats au sujet de la bonne gouvernance ont amené les responsables politiques et les organisations internationales à définir les principes nécessaires pour sa mise en œuvre (encadré 1)<sup>4</sup>.

La gouvernance reste un concept difficile à cerner compte tenu de sa complexité. Elle intègre les dimensions telles que : représentativité politique, efficacité institutionnelle et solide gestion économique. La première dimension a trait aux aspects qualitatifs et quantitatifs de la représentation ; la deuxième implique la capacité et l'efficacité institutionnelle et quant à la dernière, l'efficacité et la crédibilité des systèmes économiques (CEA, 2016).

---

<sup>3</sup> Rapport de la Banque Mondiale, 1994 in Argyriades D., « *Bonne gouvernance, professionnalisme, éthique et responsabilité* », Revue Internationale des Sciences Administratives 2006/2 (Vol. 72), p. 159-176.

<sup>4</sup> Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est l'un des premiers à définir ces principes, tels que présentés dans son document de politique générale de 1997, *La Gouvernance au service du développement humain durable*. Ces principes sont désormais acceptés universellement comme les piliers de la bonne gouvernance.

Si l'on veut donc assurer une bonne discipline fiscale, une allocation et une utilisation efficaces des ressources, il faut des institutions efficaces, de bonnes pratiques de gestion des finances publiques (GFP). Cela encourage aussi l'investissement dans des secteurs productifs. Cette idée est renforcée par le réseau des économistes de l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI) qui dans ses recherches soutient que la bonne gouvernance en matière financière est basée sur l'idée que celle-ci ne peut se réaliser que lorsque les procédures budgétaires principales débouchent sur des services publics efficaces grâce à des dépenses publiques abordables, transparentes et responsables, et qui financent les priorités du gouvernement sans gaspillage ni corruption (CABRI, 2010). Donc, une fonction publique compétente à même d'assurer l'implantation et la continuité d'une politique de développement.

## 1.2 Une évolution similaire dans de nombreux pays

Au cours des années quatre-vingt-dix, de nombreux pays ont amorcé un mouvement de déploiement d'un système de gestion de la performance dans la sphère publique. Deux générations de réformes fiscales ont été alors engagées : il s'agissait d'abord de renforcer des fonctions exécutives du gouvernement ; ensuite asseoir une transparence budgétaire et la responsabilité mais aussi la reddition des comptes et le contrôle externe exercé par le Parlement et la société civile<sup>5</sup>. L'ensemble des pays impliqués dans ce mouvement sont guidés par des motivations communes :

- le souhait de maîtriser les dépenses et les déficits publics ;
- la volonté d'améliorer l'efficacité des politiques publiques pour les contribuables et la qualité du service rendu aux usagers ;
- le souci de renforcer l'information et la transparence de l'action publique pour les citoyens et leurs représentants au Parlement.

La plupart des pays, qui se sont lancés dans une réforme des procédures budgétaires, ont en parallèle réorganisé leur administration. Ces réformes sont le plus souvent associées à une diffusion de la culture de l'évaluation. La réflexion sur la performance du service public est menée également dans le cadre mondial.

---

<sup>5</sup> Santiso C., « *Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement* » Revue française d'administration publique, ENA 119,2006, p.459-492

En suivant la trajectoire de la réforme de la GFP et de la modernisation de l'administration, la Guinée n'a pas fait exception. La déclinaison du budget en piliers du Plan National de Développement Economique et Social (PNDES) fait de la bonne gouvernance le pilier fondamental du développement économique<sup>6</sup>.

En plus des problèmes liés aux aspects budgétaires, l'administration des dépenses occupe une place centrale dans l'application pratique. Les instruments permettant de garantir la légalité sur laquelle se fonde le budget comprennent un système budgétaire ordonné et une administration budgétaire soigneusement organisée, en particulier au sein des différents ministères, auprès des autorités subordonnées et des bénéficiaires de contributions.

---

<sup>6</sup> Le PNDES 2016-2020 constitue la deuxième génération de plan de développement sous la troisième République, après le plan quinquennal 2011-2015. Faisant suite aux trois précédents Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), le PNDES a pour objectif global de promouvoir une croissance forte et de qualité pour améliorer le bien-être des Guinéens et d'opérer la transformation structurelle de l'Economie, tout en mettant le pays sur la trajectoire du développement durable.

Le PNDES repose ses stratégies sur quatre (4) piliers adossés à la Loi de Finances et parmi lesquels, la bonne gouvernance occupe une place de choix conformément à la ventilation ci-après : (i) Pilier1 : Promotion d'une bonne gouvernance au service du développement durable ; (ii) Pilier2 : Transformation économique durable et inclusive ; (iii) Pilier3 : Développement inclusif du capital humain ; (iv) Pilier4 : Gestion durable du capital naturel.

***Encadré 1: Principes de bonne gouvernance du Programme des Nations Unies pour le Développement***

**Primauté du droit** : Un système juridique équitable doté de lois, réglementations et codes qui sont appliqués de manière impartiale. Cela inclut l'obligation pour l'État de protéger pleinement les droits de l'homme, notamment ceux des groupes défavorisés et vulnérables. À cet égard, il est impératif que l'État s'assure que le principe de la primauté du droit est appliqué de façon équitable et que l'information relative aux droits procéduraux est accessible.

**Équité et inclusivité** : Tous les hommes et toutes les femmes doivent avoir la possibilité d'améliorer le bien-être.

**Participation** : La participation de tous les hommes et de toutes les femmes dans la société est un élément central de la bonne gouvernance. Ce que permettent des institutions légitimes et transparentes.

**Consensus** : L'État doit servir de modérateur et jouer un rôle d'intermédiaire entre des intérêts différents afin d'assurer un large consensus. Ce processus de recherche de consensus repose en général sur la collaboration plutôt que sur le compromis.

**Efficacité et efficience** : Les processus et les institutions doivent répondre aux besoins des populations, tout en utilisant efficacement les ressources.

**Transparence** : Ceci suppose que les informations sont librement accessibles au public. Elle favorise l'ouverture des processus de prise de décisions.

**Responsabilité** : C'est l'un des principes essentiels de la bonne gouvernance, tant dans le secteur public que privé.

**Réceptivité** : Les institutions publiques, notamment celles dédiées à la prestation de services publics, doivent répondre aux besoins de toutes les parties prenantes en temps voulu.

**Source : CEA, 2016**

### 1.3 Etat des lieux de la gestion des finances publiques en Guinée

En dépit de son énorme potentiel en ressources agricoles, minières, et énergétiques, la Guinée reste confrontée à des défis majeurs en ce qui concerne l'accès aux services sociaux de base. Elle fait face à une faible mobilisation des ressources financières, de leur sécurisation et surtout des citoyens qui deviennent de plus en plus exigeants.

En analysant le cadre de la gestion budgétaire en république de Guinée, il ressort certaines faiblesses et difficultés auxquelles les gestionnaires et les services publics se trouvent confrontés durant des années. En matière administrative, l'administration est considérée comme une administration à faible capacité fonctionnant sur des principes bureaucratiques. Il en résulte une mauvaise répartition des ressources humaines en manque souvent de formation adéquate, une inadéquation entre les formations des cadres et les postes occupés

et disposant de moyens limités. Ce qui entraîne ainsi une lenteur dans des procédures de mise en œuvre de façon rigide.

L'efficacité des politiques publiques, la compétitivité de l'Etat et la confiance des bailleurs à mettre des fonds à la disposition du pays restent compromises si un bon cadre de gestion axée sur la performance n'est pas défini. La mise en place de divers mécanismes pour améliorer la discipline budgétaire et pour aligner les budgets sur les priorités identifiées dans les plans nationaux et sectoriels est en cours. Toutefois, des obstacles se dressent dans l'exécution de la LORF adoptée en 2012. D'où l'intérêt de jeter un regard sur les pratiques administratives sans lesquelles les réformes envisagées ne pourront pas mener aux résultats attendus.

Un faible niveau de gouvernance économique et financière subsiste. Entre 2005 et 2009, les indicateurs de gouvernance institutionnelle de la Guinée ont été les plus faibles de la sous-région. Une contreperformance attribuable à la faiblesse de l'administration publique, des organes de contrôle et la prévalence d'un haut niveau de corruption<sup>7</sup>. L'administration publique qui a perdu beaucoup de ses compétences après des années de sous-investissement, de manque de délégation et de crises, se retrouve actuellement mal outillée pour gérer et exécuter le budget de l'Etat. Durant la crise, elle a été incapable d'exécuter un budget sans dépassement (BAD, Document de stratégie pays, 2012-2016). Sous l'influence néfaste des effets de l'épidémie à virus Ebola, en 2014 et 2015, la croissance économique a atteint son plus bas niveau depuis 2010 pour s'établir à 1,1%. Les performances économiques ont été en deçà des objectifs des différents documents de stratégie de réduction de la pauvreté élaborés et de la moyenne de la sous-région.

Le processus d'élaboration des lois de finances se heurte encore à de nombreuses insuffisances préjudiciables à la qualité des documents budgétaires et à une gestion efficace des dépenses publiques dont :

- l'absence de liens entre les politiques sectorielles et les budgets des départements ministériels ;
- la faiblesse des arbitrages des avant-projets au sein des cabinets ministériels et la non implication des services centraux et déconcentrés dans l'évaluation des besoins ;
- le manque d'analyses exhaustives et rigoureuses pour l'identification des besoins et l'affectation des ressources en fonction des priorités cela signifie donc qu'il y a une absence de rationalité dans les choix ;
- la non implication des chefs de Division des Affaires Financières (DAF) dans l'évaluation des recettes non fiscales, la gestion des projets sur financements extérieurs et la coordination de la gestion financière des établissements publics administratifs des départements ministériels ;
- le retard dans la production des rapports d'exécution budgétaire.

---

<sup>7</sup> L'indice de perception de la corruption en 2009 de Transparency international place le pays à la 154<sup>ème</sup> position (sur une échelle qui en compte 178 pays). En 2017, elle a été classée 148<sup>ème</sup> sur 180 dans le monde.

Au vu de ce qui précède, il est impérieux que des améliorations soient envisagées en termes de qualité de service fourni aux populations. Cela passe nécessairement par des ressources humaines compétentes et soucieuses des missions qu'elles doivent accomplir pour la nation.

*Questions de recherche, hypothèse et résultats attendus*

*a) Questions de recherche*

- Question générale

Le passage de la GFP en mode LORF a-t-il des impacts sur l'efficacité des politiques et programmes publics ?

- Questions spécifiques

Quels changements peut-il apporter à la GFP et au service public ? Quelle perception de la LORF se font les cadres et agents ? Comment la LORF commence-t-elle à cohabiter avec les pratiques bureaucratiques existantes ? Quelles nouvelles relations, nouveaux dialogues vont se dessiner entre niveaux hiérarchiques ? Quelles démarches adopter pour la mise en œuvre réussie de la LORF ?

*b) Hypothèses de recherche*

Nos hypothèses de recherche sont formulées de la manière suivante :

H : La LORF a un impact, perçu, positif sur l'efficacité des politiques et programmes publics en Guinée.

H2 : La mise en œuvre de la LORF reste confrontée à certains obstacles.

*c) Objectifs de la recherche*

- Objectif général

Notre étude vise à analyser les changements importants que peut apporter la mise en œuvre de la LORF en Guinée en matière de gestion des finances publiques et, au-delà, la gestion publique ; les obstacles qui se posent et proposer nos approches de remédiation.

- Objectifs spécifiques

- faire l'état de la situation de la mise en œuvre de la LORF ;
- analyser le niveau d'appropriation de la loi par les gestionnaires et les agents ;
- identifier les pistes favorables à la mise en œuvre de la LORF.

*d) Résultats*

- les réalisations en matière de gestion des finances publiques dans le cadre de la réforme sont examinées ;
- le niveau d'appropriation de la LORF par les gestionnaires et sur la manière dont ils commencent à s'en servir pour maîtriser et améliorer leurs opérations sont connus. Il est aussi visé leur degré de satisfaction et ceux des agents quant au processus d'implantation et d'utilisation en s'interrogeant sur leurs expériences de mise en place et d'activation de l'outil ;
- des propositions sont faites pour améliorer la mise en œuvre du nouveau mode de gestion publique.

Dans le prochain chapitre, nous mettrons l'accent sur les conceptions de la LOLF, ses objectifs ainsi que ses fondements théoriques. De plus, une revue de la littérature qui se rapporte à notre problématique sera effectuée.

## 2 Les réformes de la gestion des finances publiques par la LOLF

Après avoir dégagé les problèmes liés la GFP en Guinée, les objectifs et les résultats attendus, nous abordons dans le présent chapitre le cadre théorique de l'étude. D'abord, nous procéderons à la définition de l'objectif de la LOLF au secteur public qui est la performance, ensuite nous ferons une présentation de la LOLF. Enfin, nous aborderons l'analyse des auteurs en lien avec le terme.

### 2.1 La performance dans le secteur public

L'introduction du concept de performance, qui découle directement de la logique de résultats et de la volonté de rapporter les coûts à l'efficacité des politiques publiques, a impliqué la nouvelle structuration du budget de l'Etat évoquée plus bas.

La performance se trouve au cœur de la loi organique relative aux lois de finances et est devenue le nouveau socle de l'action publique. Etymologiquement, le mot performance vient de l'ancien français « *performer* » qui, au XIII<sup>ème</sup> siècle, signifiait « *accomplir, exécuter* ». Au XV<sup>ème</sup> siècle, il apparaît en anglais avec « *to perform* » dont vient le mot performance. Il signifie à la fois accomplissement d'un processus, d'une tâche avec les résultats qui en découlent et le succès que l'on peut y attribuer (Pesqueux Y., 2005)<sup>8</sup>.

Couramment utilisé dans le domaine sportif, que ce soit pour mesurer et comparer les capacités des athlètes (records) ou pour célébrer la victoire acquise sur un adversaire mieux classé, la notion de performance est couramment associée à l'idée d'exploit et de réussite. On retrouve encore l'idée de performance en physique, en art ou en philosophie.

- Dans l'acception gestionnaire qui nous intéresse ici, Ecalle F. (2011) décline les idées de performance comme "résultat" qui doit être rapproché d'un référentiel (l'objectif). La performance représente " le niveau de réalisation des objectifs ".

L'objectif assigné à cette démarche de performance est d'améliorer la qualité des services rendus par l'État et l'efficacité de ses interventions en maîtrisant les dépenses publiques.

- Performance "action" qui permet de distinguer la compétence (capacité d'agir, de réaliser une production) de la performance (production réelle). Il y aurait performance dès qu'il serait possible de constater le passage d'une potentialité à une réalisation. Cette acceptation de la performance relève ainsi du processus et non du seul résultat.
- Performance "succès", le succès dépendant du caractère plus ou moins ambitieux de l'objectif fixé et de ses conditions sociales d'appréciation et de réalisation. Un même

---

<sup>8</sup> PESQUEUX Y., *La notion de performance*, disponible sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00004006/document>, consulté le 2 juillet 2018.

résultat pourra ainsi être considéré comme une bonne performance si l'objectif est ambitieux et les contraintes nombreuses ou une mauvaise performance si l'objectif est modeste et l'environnement favorable.

La première idée reflète la mission de l'organisation, la seconde met en évidence la qualité de la gestion des ressources et la troisième sa capacité d'adaptation en fonction du contexte interne et externe. Dans le champ de l'administration publique, la notion de performance, doit être entendue au sens anglais du terme évoqué plus haut et qui signifie réalisation, mise en œuvre ou encore résultat. La performance publique peut donc être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre les politiques publiques et à rendre compte de leurs résultats. Comme l'affirme Jean-François Calmette (2006)<sup>9</sup>, ce système de gestion de la « performance » s'inspire directement de la culture dite du management.

Quelle est donc l'utilité de la démarche performance ?

Pour le Parlement : il s'agit d'avoir une plus grande lisibilité du budget et une transparence sur son exécution ; pouvoir agir sur les moyens donnés aux politiques publiques.

Pour le citoyen : savoir à quoi est utilisé l'argent de ses impôts (Objectifs d'efficacité socio-économique) ;

Pour l'utilisateur : compter sur une administration qui répond mieux à ses besoins (objectifs de qualité) ;

Pour le contribuable : vérifier que l'argent de ses impôts est utilisé efficacement (objectifs d'efficience)

Pour le gestionnaire public : recevoir des objectifs clairs ; bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre.

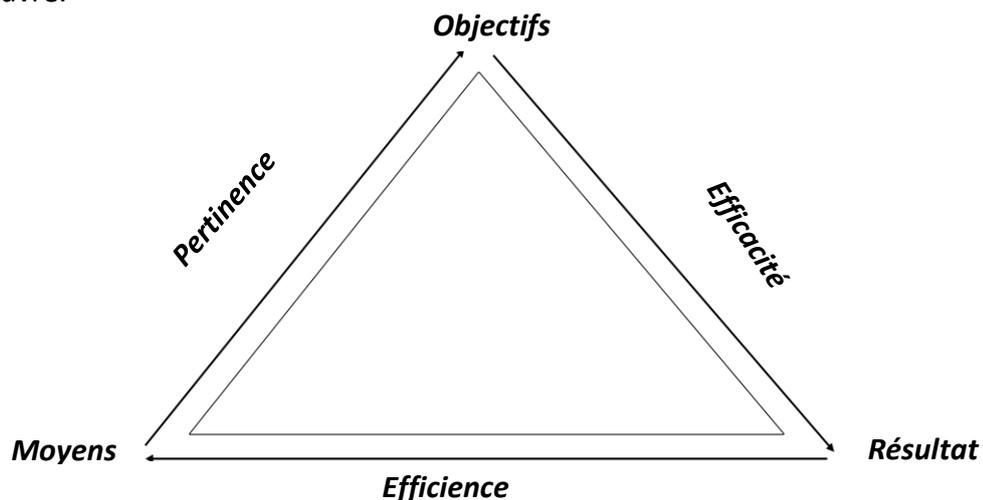


Figure 1: Triangle de la performance

Source : Bartoli A., Blatrix C. (2018)

<sup>9</sup> Calmette J. F., « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », Revue française d'administration publique 2006/1 (no117), p. 43-55.

**Encadré 2 : Les indicateurs de performance**

- 1. Crédibilité du budget** : Le budget est réaliste et mis en œuvre de la façon prévue.
- 2. Couverture et transparence** : Le budget et l'analyse du risque fiscal sont complets, et les informations fiscales et budgétaires sont mises à la disposition du public.
- 3. Budgétisation basée sur les politiques publiques** : Le budget est préparé en prenant en compte la politique gouvernementale.
- 4. Prévisibilité et suivi de l'exécution du budget** : Le budget est mis en œuvre de façon organisée et prévisible, et des arrangements sont mis en place pour l'exercice du suivi.
- 5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers** : Des archives et informations adéquates sont produites, maintenues et disséminées pour satisfaire les exigences du suivi de la prise de décision, de la gestion et de la rédaction des rapports financiers.
- 6. Surveillance et vérification externes** : Des systèmes d'examen rigoureux des finances publiques et de suivi d'exécution sont mis en place. Mais pourquoi la performance ? La mesure de la performance est un outil indispensable pour répondre à un enjeu particulier – l'exigence démocratique de compte rendu – et à une contrainte spécifique de l'action publique – l'absence d'information faute de mécanisme de marché. Ne pas mesurer la performance nuirait à la fois à la qualité du débat démocratique et à l'efficacité de la gestion. Tout d'abord les acteurs publics, qu'ils soient politiques ou gestionnaires, davantage que les organisations ou les entreprises privées, ont des comptes à rendre sur l'emploi des ressources publiques. Les articles 14 et 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen expriment cette exigence démocratique qui consiste à rendre des comptes aux citoyens, aux usagers, aux contribuables et à leurs représentants.

**Source : CEA, 2016**

**2.2 Qu'est-ce que la LOLF ?**

C'est une réforme de l'Etat par le budget, un cadre budgétaire rénové dédié à la performance de l'action publique. Son ambition est de faire des lois de finances, lors de leur élaboration, de leur exécution, de leurs contrôles un vecteur puissant de la réforme de l'Etat et traduit une ambition de modernisation et invite à s'interroger sur le périmètre et l'efficacité des politiques publiques. (Galdemar V. et al., 2012 ; Brunetière J. R., 2005).

La LOLF présente dans son contenu trois objectifs principaux :

- définir les politiques financées par l'argent public, leur stratégie et leurs contours ;

- inciter les pouvoirs publics à adopter un schéma plus pertinent d'organisation et de pilotage éclairés dans leurs choix, en élargissant leurs marges de manœuvre et en les dotant de nouveaux outils de gestion ;
- améliorer les résultats de la gestion publique, en termes d'efficience, d'efficacité et de qualité de service rendu au citoyen, grâce à la formulation d'objectifs, présentés au Parlement, et à l'introduction d'indicateurs de performance permettant de mesurer les résultats.

« Elle vise une plus grande transparence des informations budgétaires et veut faciliter les choix budgétaires en matière de finances publiques <sup>10</sup>».

Fixant donc les règles essentielles, pour le cas guinéen, il s'agit d'un texte court comprenant quatre-vingt-cinq (85) articles répartis en sept (7) titres.<sup>11</sup>

### 2.2.1 Cadre juridique des lois de finances en Guinée

Les lois de finances ont pour objet de fixer le budget de l'Etat, de déterminer ses opérations de financement et d'en rendre compte. Elles peuvent comporter des dispositions de nature législative relative à la détermination des ressources et des charges de l'Etat, aux modalités de leur gestion, de leur comptabilisation et de leur contrôle ainsi qu'aux régimes de responsabilité des agents intervenant dans l'exécution du budget de l'Etat (version commentée de la LORF, 2012).

Le principal texte qui régit la procédure budgétaire est la loi organique Relative aux Lois de Finances de 2012. La LORF constitue la pierre angulaire du nouveau dispositif de la GFP qui, située en amont du dispositif, doit inspirer et guider la rédaction des autres textes qui lui sont subséquents. Elle a un caractère « organique », ce qui lui confère un statut supérieur aux lois ordinaires.

Elle fixe:

- les principes budgétaires et fiscaux applicables aux organismes publics;
- les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme;
- les règles relatives au budget et celles relatives à la nature, au contenu, à la présentation, à l'élaboration et à l'adoption des lois de finances;
- les principes relatifs à la gestion, à la comptabilité, et au contrôle du budget de l'Etat, ainsi qu'aux responsabilités des agents publics intervenant dans leur mise en œuvre.

---

<sup>10</sup> CÔTÉ L., *L'État démocratique : fondements et défis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2014.

<sup>11</sup> Titre I : Des dispositions générales ; Titre II : De la politique budgétaire ; Titre III : Du budget de l'Etat ; Titre IV : Des lois de finances ; Titre V : Des principes relatifs à la mise en œuvre du budget de l'Etat ; Titre VI : Du contrôle des responsabilités et des sanctions ; Titre VII : Des dispositions finales.

Sans préjudice des prescriptions de la loi organique prévoyant que certaines de ces dispositions sont définies en loi de finances, les règles d'application de cette loi sont fixées par deux décrets pris en conseil des ministres:

- l'un sur la gouvernance des finances publiques notamment pour l'application des dispositions relatives aux principes budgétaires et fiscaux, la politique budgétaire, au budget de l'Etat et des lois de finances ;
- l'autre pour la gestion des budgets publics, notamment pour l'application des principes relatifs à la mise en œuvre du budget de l'Etat (exécution, gestion de la trésorerie et de la comptabilité) et les règles relatives au contrôle, aux responsabilités et aux sanctions.

Le volet juridique du dispositif est donc complété par le décret relatif au règlement général de la comptabilité publique. Il a pour objet de définir les règles relatives à la gestion, à la comptabilité et au contrôle des opérations d'exécution des budgets publics, ainsi qu'aux responsabilités des agents publics intervenant dans leur mise en œuvre. Il s'applique au budget de l'Etat et aux budgets des établissements publics. Le volet comptable du dispositif de gestion des finances publiques comprend le plan comptable de l'Etat.

Celui-ci détermine, aux termes de son article 1er :

- l'objet de la comptabilité générale de l'Etat (CGE) ;
- les normes, règles et procédures relatives à la tenue de cette CGE, à la production des comptes et états financiers de l'Etat.

Le volet comptable du dispositif de gestion des finances publiques comprend également la nomenclature budgétaire de l'Etat.

Elle fixe, les principes fondamentaux de présentation des opérations du budget général, des budgets d'affection spéciale (BAS).

Elle décline, en ce qui concerne les dépenses, une classification économique, une classification administrative qui sont complétées par des classifications fonctionnelle, programmatique (par programme) et additionnelle (dont celle relative aux dépenses de réduction de la pauvreté).

Enfin, le volet statistique du dispositif de gestion des finances publiques est constitué par le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).

Le texte y relatif fixe:

- les principes généraux relatifs à l'élaboration des statistiques sur les opérations financières des administrations publiques ;
- les principes généraux relatifs à la présentation de ces statistiques dans le TOFE.

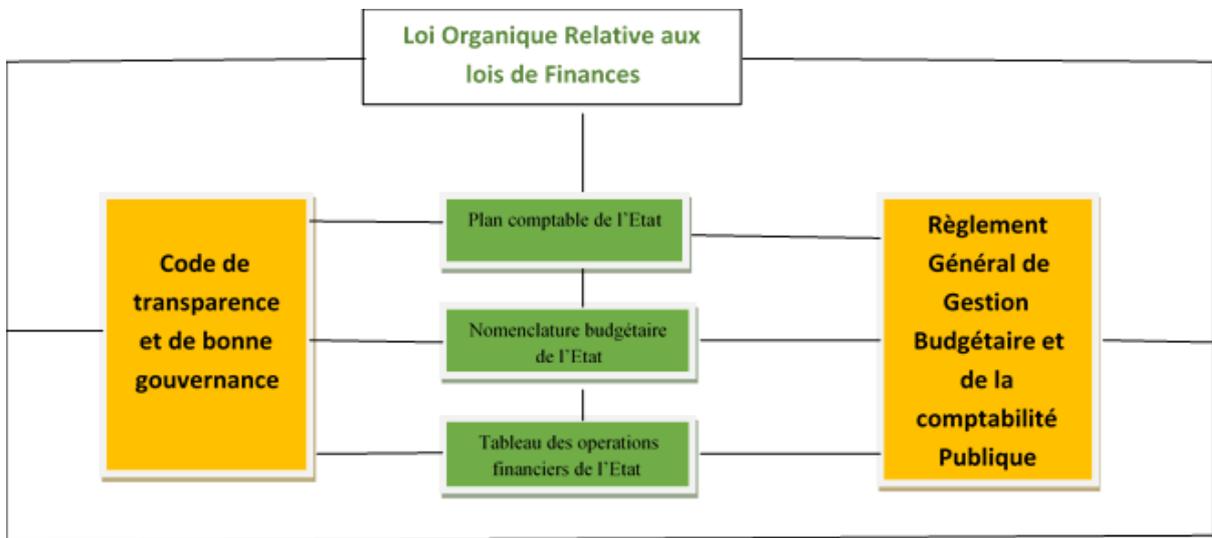
Ce texte est logiquement le dernier dispositif puisque le TOFE utilise les données budgétaires et comptables fournies par les services concernés, lesquelles doivent être conformes aux dispositions énoncées dans les précédents textes (Support de cours, CTSP).

Ont donc caractère de loi de finances : la loi de finances de l'année, la loi de finances rectificatives et la loi de règlement.

La loi de finances de l'année (ou loi de finances initiale) : prévoit et autorise, pour chaque année civile, dans un document unique, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

La loi de finances rectificatives : modifie, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année et est la seule à pouvoir le faire.

La loi de règlement et de compte-rendu budgétaire : constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les prévisions et les réalisations de la loi de finances de l'année, modifiées le cas échéant par les lois de finances rectificatives.



**Figure 2: Architecture du nouveau dispositif de gestion des finances publiques**

**Source : support de formation sur la LORF (CTSP)**

### 2.2.2 Cadre institutionnel de la procédure budgétaire

La procédure de préparation des projets de loi de finances est conduite par le ministre chargé des finances sous l'autorité du Premier Ministre. Avant le 1<sup>er</sup> juin, le Conseil des Ministres lance la procédure. C'est ce conseil qui arrête le cadrage macroéconomique en adoptant le CBMT, fixe les priorités budgétaires. Sur ces bases, le ministre des finances envoie une lettre de cadrage aux autres ministres.

C'est à la suite qu'interviendra dans les semaines suivantes le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB).

L'Assemblée Nationale vote le budget en équilibre. Elle est saisie par le gouvernement du projet de loi de finances au plus tard le 15 octobre et dispose de soixante jours au plus, pour voter la loi. La loi de finances est votée au plus tard le 31 décembre.

Sans préjudice des pouvoirs généraux de contrôle du Parlement, les Commissions des finances veillent au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution des lois de finances.

A cette fin, le Gouvernement transmet trimestriellement au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Ces rapports sont mis à la disposition du public.

Les informations ou les investigations sur place que le Parlement pourrait demander ne sauraient lui être refusées. Il peut procéder à l'audition des ministres.

Sans préjudice de ses attributions propres en matière de contrôle juridictionnel et non juridictionnel telles que définies par les législations nationales, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Elle exerce un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations. Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance.

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation de toutes enquêtes nécessaires à son information.

Les comptes de gestion, déposés en état d'examen à la Cour des Comptes, doivent être jugés dans un délai de cinq (5) ans.

En l'absence de jugement de la Cour des comptes dans ce délai, le comptable public est déchargé d'office de sa gestion (Directive UEMOA sur les lois de finances, 2009).

L'exécution du budget de l'Etat est à la charge du ministre chargé des finances en liaison avec les autres ministres. Il est responsable du respect du solde budgétaire défini par la loi de finances. En respect de la règle de soutenabilité budgétaire, il peut ralentir ou suspendre l'engagement des dépenses si les perspectives de dépenses se dégradent.

Le rôle d'ordonnateur du budget est confié aux Ministres et aux Hautes Autorités responsables des institutions constitutionnelles. Ceux-ci peuvent déléguer ce pouvoir à des agents soumis à leur autorité hiérarchique directe. Le ministre des finances reste l'unique ordonnateur des recettes du budget général de l'Etat. Il peut toutefois déléguer cette fonction. Il nomme également auprès de chaque ministre un contrôleur financier chargé de veiller à la conformité budgétaire en matière de crédits, d'emplois et à la régularité des projets d'engagement.

Le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes de l'Etat relève de la responsabilité exclusive des comptables publics de l'Etat qui sont nommés par le ministre des finances.

Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles.

Les opérations d'exécution du budget de l'Etat, sans préjudice des pouvoirs de l'Assemblée Nationale, sont soumises à un double contrôle : administratif et juridictionnel.

Le contrôle administratif est exercé par voie hiérarchique par le contrôleur financier, par le comptable public, par l'Inspection Générale des Finances et par tout autre organe ou service de contrôle interne. C'est le contrôle de l'administration sur ses agents et incluant le contrôle a priori, concomitant et a posteriori.

Quant au contrôle juridictionnel, il est exercé sur les ordonnateurs et sur les comptables par la Cour des Comptes.

Sans préjudice du régime de responsabilité constitutionnel, pénale et disciplinaire, les ordonnateurs, y compris les ministres et leurs collaborateurs directs, les ordonnateurs délégués et les contrôleurs financiers sont responsables de leur gestion devant l'autorité dont ils dépendent. Ils sont passibles d'amendes prononcées par la Cour des Comptes en cas d'infraction aux règles budgétaires, financières et comptables (version commentée de la LORF, 2012).

Les comptables publics sont responsables sur leur patrimoine personnel de la gestion des fonds et valeurs dont ils ont la garde. Ils rendent compte chaque année à la Cour des Comptes. Au cas où la reddition de leurs comptes fait apparaître des irrégularités ou des insuffisances de fond, la Cour des Comptes prend un arrêt de débet qui fixe en tenant compte de l'importance du préjudice subi par la collectivité, le montant que le comptable devra payer à l'Etat ou l'organisme public concerné.

## 2.3 Revue de littérature

La littérature consacrée à la LOLF est abondante. Depuis plusieurs décennies après son entrée en vigueur dans les pays de l'OCDE, des études ont été menées par des auteurs en vue de voir ses impacts dans la gestion publique. Ces travaux nous ont intéressés car, c'est de ces pays, que les autres se sont inspirés largement dans le cadre des réformes.

Plusieurs auteurs présentent la LOLF avec des points de vue peu divergents et sous plusieurs angles que nous déroulons ci-dessous.

### 2.3.1 *Ambition de la LOLF*

-Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats

Il s'agit de l'instauration de nouvelles règles pour l'élaboration, l'exécution, le contrôle et le suivi du budget de l'Etat avec dans l'intention d'améliorer l'efficacité de la dépense et, à travers elle, les politiques publiques. Ce sont des résultats attendus de la mobilisation et de l'utilisation des moyens financiers et non de la régularité de leur utilisation. Une façon de mettre fin à la reconduction des services votés.

- La réforme des modes de gestion

Les changements introduits rénovent le dialogue de gestion<sup>12</sup>. Il fait du responsable de gestion le responsable de la conception, la mise en œuvre et le suivi du budget. Il dispose d'une souplesse dans la gestion des moyens financiers et humains : l'instauration de la fongibilité et du plafond d'emplois.

- Le renforcement de la transparence

Les lecteurs extérieurs à l'administration qui peuvent être le Parlement et les citoyens ont la compréhension renforcée par la présentation des crédits en programmes. Ces acteurs comprennent et apprécient aisément les choix budgétaires et les priorités du gouvernement. Il est mis à la disposition des citoyens un document simplifié, résumant le budget de l'Etat. L'information des parlementaires est renforcée par la documentation budgétaire qui est aussi améliorée et complétée.

Avec la suppression des « services votés », la portée de l'autorisation parlementaire n'est plus limitée et le gouvernement est tenu d'expliquer et de justifier l'utilisation de l'intégralité des crédits depuis le premier franc (Malgorn B., 2006).

- Le développement de la pluri annualité

L'un des problèmes qui se posent souvent est l'articulation entre les budgets et les stratégies nationales de développement. C'est ce qui est réglé par la pluri annualité qui est une réponse technique assurant une meilleure cohérence entre le budget et les politiques et les stratégies nationales de développement telles que le PNDES, le plan d'investissement public qui sont elles-mêmes pluriannuelles (Version commentée, LORF, 2012).

### 2.3.2 Principales innovations de la LOLF

La LOLF apporte également des innovations dont les principales sont énumérées ci-dessous.

- Principe de sincérité budgétaire

Du point de vue comptable, ce principe implique la tenue et la reddition des comptes. Il se présente comme l'obligation de présenter des comptes ou un budget reflétant une image sincère et fidèle de la situation et des perspectives économiques et patrimoniales nationales au regard des informations dont dispose le gouvernement au moment de leur élaboration. Au plan budgétaire, le principe de sincérité implique de présenter l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat de façon sincère. IL rejoint ainsi les obligations découlant du principe d'universalité<sup>13</sup>. Il permet d'éviter aux autorités chargées de la formulation et de la présentation du budget de dissimuler manifestement des informations financières, de

---

<sup>12</sup> Processus d'échanges existant entre deux niveaux administratifs dont l'un est subordonné à l'autre. Ces échanges portent sur les moyens alloués et les objectifs fixés par le niveau supérieur au niveau inférieur.

<sup>13</sup> Le respect du principe d'universalité impose de rassembler au sein d'un document unique l'ensemble des informations relatives aux recettes et aux dépenses sans contraction (toutes les recettes et toutes les dépenses sont inscrites sans compensation entre elles) ni affectation (toutes les recettes financent toutes les dépenses).

surévaluer les recettes et de sous-estimer les dépenses. Elles doivent garantir une information fiable et complète.

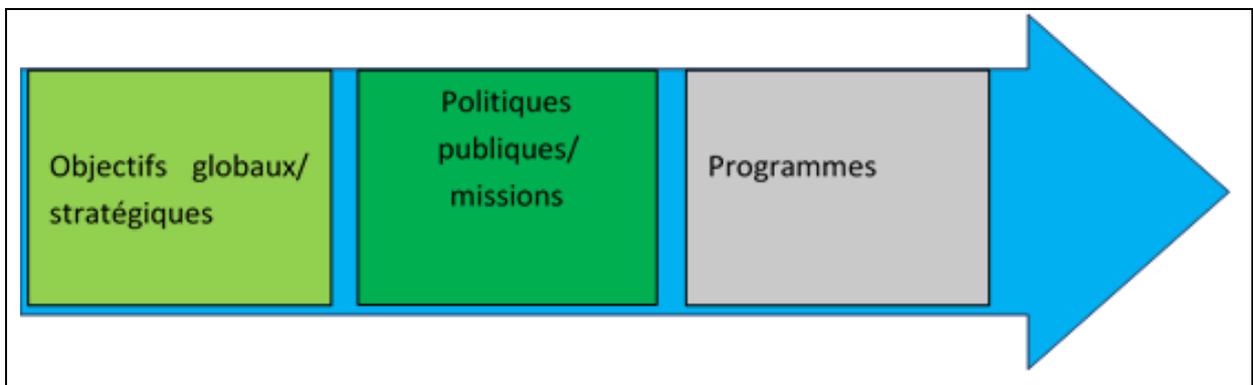
- Présentation du budget par politique publique et la démarche de performance.

La nouvelle présentation du budget fait intervenir à ce niveau certaines notions qu'il faut prendre en compte.

- a. La notion de missions, programmes, actions

Les missions correspondent aux grandes politiques de l'Etat. Le Parlement vote le budget par mission. Une mission est créée à l'initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. Elle regroupe des programmes. La mise en place des programmes doit se faire en cohérence avec l'organisation administrative. Le programme étant un regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme et qui relèvent d'un même ministère.

Chaque programme relève d'un seul ministère et est confié à un responsable de programme. Un programme peut regrouper tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère. Au sein des programmes, les crédits sont présentés par action ainsi que par nature de dépense. Les actions précisent la destination des crédits (version commentée, LORF, 2012).



**Figure 3: Méthode de formulation de programmes**

**Source : Directive UEMOA sur les lois de finances**

- b. Les objectifs et les indicateurs de résultats

Le passage d'un budget de moyens à un budget de programmes qui est l'objet central de la réforme permet au Parlement de ne pas seulement se prononcer sur les crédits mais également sur les stratégies ministérielles et les objectifs des politiques publiques.

A chaque programme sont associés des objectifs et des indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs qui figurent dans les documents budgétaires ministériels : les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances (Brunetière J. R., 2005).

Selon les études faites par Galdemar V. et al. (2012), l'objectif peut être spécifié en fonction du public ciblé (usager, contribuable, citoyen) par la politique publique. Pour la détermination des objectifs, trois dimensions peuvent ainsi être distinguées : l'efficacité socio-économique, la qualité du service, l'efficience de la gestion. Ces résultats mesurés par des indicateurs de performance font l'objet d'évaluations régulières par les corps et institutions de contrôle et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin de gestion par les ministères concernés.

A Marshall D. (2008) d'ajouter que « *la construction d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs pertinents est un travail complexe qui nécessite beaucoup de temps et de tâtonnements. Il est essentiel que les praticiens de terrain y soient associés* ».

c. Le responsable de programmes

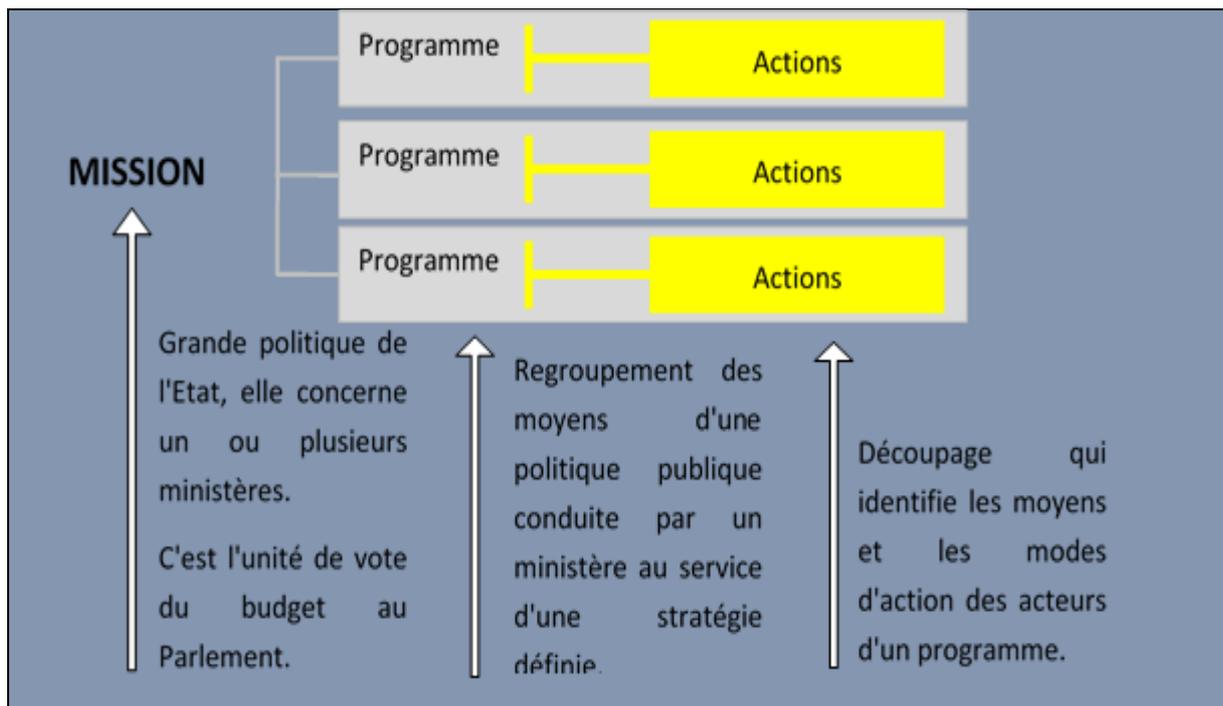
Le responsable de programmes, comme précédemment signalé, selon le dispositif managérial de la LOLF est le nouvel acteur dans le pilotage des crédits budgétaires et de l'action de l'Etat. Sous l'autorité du ministre dont il relève, il élabore la stratégie du programme dont il a la charge et définit ou révisé les objectifs et les indicateurs de résultats. IL est l'acteur central de la réforme car il est l'organisateur du nouveau dialogue de gestion au niveau des services qui relèvent de son programme à travers la formulation et l'articulation des objectifs et des indicateurs, la répartition des crédits et des emplois, préparation du rapport de performance (Calmette J. F, 2006). L'objectif visé est l'utilisation d'une approche Top-Down négociée de l'allocation des ressources budgétaires afin de limiter les pratiques de reconduction des autorisations de dépense. Le responsable des programmes reste le garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre.

d. Les projets annuels de performance (PAP)

Winicki P. (2006) explique que les projets annuels de performance sont des annexes obligatoires au projet de loi de finances établis pour chaque programme. Ils présentent pour l'exercice à venir, la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de chacun des programmes, ainsi que des précisions sur les méthodes de renseignement des différents indicateurs. Ils précisent également les coûts des actions et des projets ainsi que la répartition, par grandes catégories, des emplois rémunérés par l'Etat des programmes auxquels ils se réfèrent.

e. Les rapports annuels de performance (RAP)

Ce sont des instruments clefs pour apprécier la qualité de l'action publique. Annexés au projet de loi de règlement, ils permettent d'évaluer l'atteinte des objectifs initialement fixés dans les projets annuels de performance, les actions développées et les moyens utilisés. Les RAP doivent être présentés sous le même format que les PAP pour permettre de faire des comparaisons.



**Figure 4: La nouvelle présentation du budget**

**Source : Guide de la LOLF, Ministère français de l'Economie et des Finances, 2012**

- Réforme de l'exécution
  - a. La déconcentration de l'ordonnancement

La déconcentration de l'ordonnancement implique l'exercice d'un suivi amélioré de la dépense et de l'utilisation des crédits ainsi que l'exercice d'un contrôle approprié à travers : la mise en place de systèmes de gestion intégrés permettant de suivre l'ensemble des dépenses ; la création et le développement du réseau des contrôleurs financiers auprès des ministres sectoriels et des présidents d'institutions ainsi que de postes de comptables.

Ce principe fait de chaque ministre sectoriel ou du président d'institution constitutionnelle (Président de l'Assemblée nationale, du CES etc.) l'ordonnateur principal des crédits des programmes de son secteur ministériel ou de son institution. Il pourra, à son tour, déléguer, d'une part, sa signature à des collaborateurs chargés de l'exécution de certaines dépenses centrales, d'autre part, ses compétences à des ordonnateurs secondaires parmi lesquels figureront tout particulièrement les responsables de programme (Directive UEMOA sur les lois de finances, 2009).

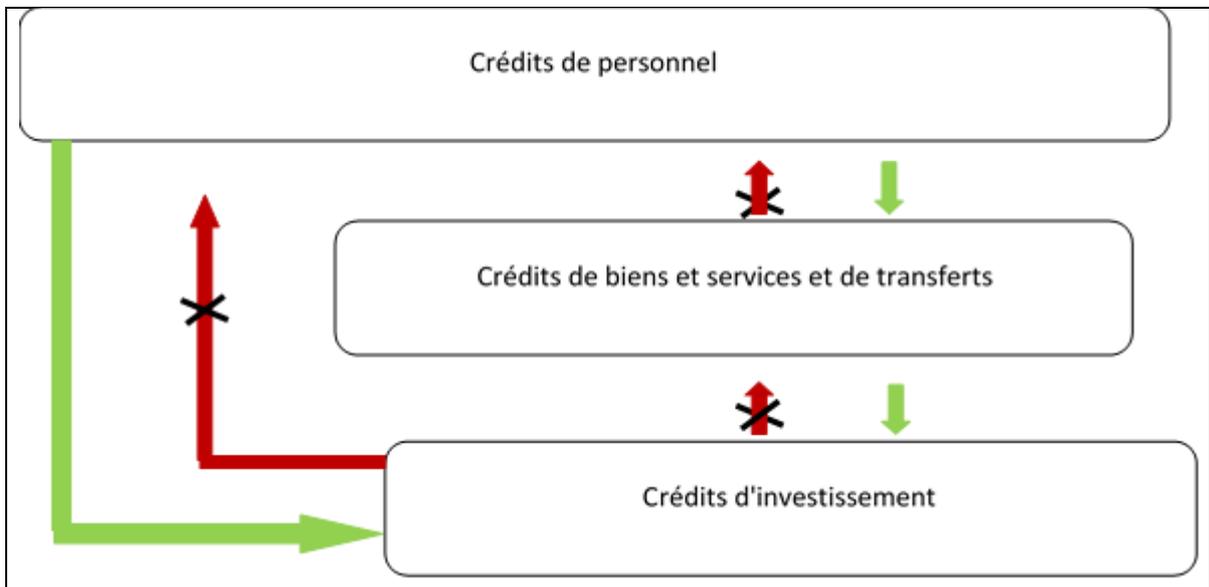
L'exercice de la fongibilité sur les programmes est accordé à l'ordonnateur sur les programmes de son secteur.

- b. La fongibilité des crédits

Selon la directive de l'UEMOA sur les lois de finances, la fongibilité des crédits fait qu'ils sont redéployables à l'intérieur d'un même programme sur décision de l'ordonnateur. Elle permet

au gestionnaire de se voir conférer une autonomie pour la mise en œuvre des programmes dont il a la charge et qui est en lien avec ses nouvelles responsabilités en matière de performance. L'ordonnateur a autorité pour l'affectation des crédits votés à l'intérieur de cette enveloppe globale : il est libre de les redéployer par nature dans le respect de certaines contraintes :

- les crédits de personnels peuvent abonder les crédits de biens et services, de transfert et d'investissement ;
- les crédits de biens et services ainsi que les crédits de transfert peuvent abonder les crédits d'investissement ;
- les crédits d'investissements ne peuvent abonder aucune des autres natures de dépense ;
- les crédits de personnel ne peuvent être abondés à partir des autres natures de dépense.



**Figure 5: Exercice de la fungibilité**

**Source : Directive UEMOA sur les lois de finances**

c. Les compétences accrues du ministre des finances

Le ministre des finances dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet de s'assurer du plafond des dépenses et/ou prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire afin d'éviter un déficit insoutenable dans l'exécution du budget et préjuger des exercices futurs. Cela lui confère, également, un pouvoir de contre-expertise des projets de loi ou de décret sectoriels.

- Nouvelles méthodes de budgétisation
- a. La présentation pluriannuelle des crédits

Comme évoqué plus haut, sans remettre en cause le principe d'annualité de la loi de finances, cette démarche vise à intégrer l'action de l'Etat dans un cadre de moyen terme (trois ans) et de prendre en compte, dès la formulation du budget, les impacts financiers des décisions publiques annuelles sur les exercices suivants. Autrement dit, c'est la prise en compte de la perspective pluriannuelle dans la budgétisation à travers l'introduction de nouveaux outils de programmation comme le CBMT (cadre budgétaire à Moyen-Terme), les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) « globaux » ainsi que les CDMT « sectoriels ». Ils constituent la Documentation de Programmation Budgétaire Pluriannuelle (DPBP) et sont présentés au Parlement pour un débat d'orientation budgétaire trois mois avant la présentation du projet de loi de finances qui en concrétise la première année.

#### b. Les plafonds d'emplois

En plus des crédits budgétaires, l'action du gestionnaire porte également sur les emplois en respectant deux limites : i) le montant annuel de crédits alloués au ministère pour les dépenses de personnel ; ii) le respect du plafond d'emploi ministériel. Ainsi, le gestionnaire peut procéder, dans le cadre des règles propres à la fonction publique du pays, à des recrutements et des transformations d'emplois en fonction des besoins qu'il identifie pour son secteur. C'est ce que Winicki P. (2006) précise en affirmant que l'autorisation budgétaire en emplois permettra au gestionnaire de réaliser des transformations d'emploi. Par exemple, lorsqu'un agent partira en retraite, le gestionnaire aura la possibilité de le remplacer ou non, de recruter au sein d'une autre catégorie d'emploi, de transformer la nature de l'emploi, de faire jouer la fongibilité citée plus haut ou bien d'utiliser les crédits dégagés pour des dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

#### - Renforcement des contrôles

#### a. Le rôle accru du Parlement

L'information du Parlement est améliorée par les aménagements de la LOLF. Il est associé à la formulation et à l'exécution de la loi de finances. Les informations sont données au Parlement sur les choix, les objectifs du gouvernement et d'une vision exhaustive des demandes de crédits. Les députés exercent ainsi leur contrôle sur l'ensemble des crédits de paiement (CP)<sup>14</sup> et des autorisations d'engagement (AE)<sup>15</sup>. Enfin, le projet de loi de règlement de l'année n-1, accompagné des rapports annuels de performance (RAP), doit être présenté au Parlement « au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de

---

<sup>14</sup>Les crédits de paiement (CP) représentent "la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement". Ils sont le support de règlement de la dépense engagée au préalable. Dans le cas d'un engagement juridique s'exécutant sur plusieurs exercices, la consommation des CP est échelonnée sur plusieurs exercices budgétaires, jusqu'à atteindre le total des autorisations d'engagement initiales.

<sup>15</sup>Les autorisations d'engagement (AE) constituent "la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées". Elles sont entièrement consommées dès l'origine de la dépense, c'est-à-dire lors de la signature de l'acte juridique engageant la dépense de l'État. Les autorisations d'engagement sont le support de l'engagement de dépenses qui peuvent s'étaler sur plusieurs années, comme par exemple pour des investissements, dont la réalisation et le paiement peuvent être échelonnés sur plusieurs exercices.

l'exécution du budget auquel il se rapporte. Ainsi, les députés disposent des éléments relatifs à la gestion de l'année n-1 avant de se prononcer sur les perspectives de dépenses de l'année n+1 ».

b. Un rôle accru de la cour des comptes

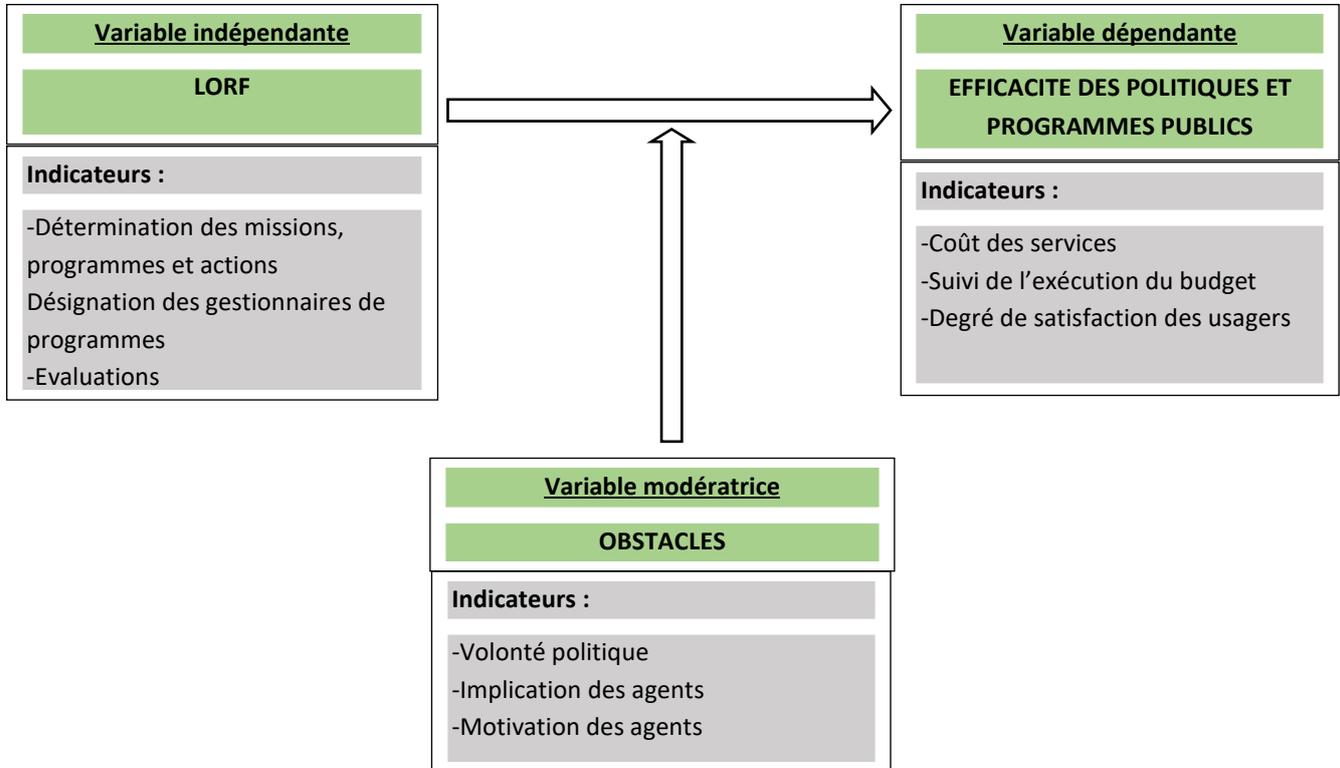
Les compétences de la cour des comptes sont aussi élargies pour lui permettre d'appuyer le Parlement. Elle est habilitée à contrôler les résultats des programmes et en évaluer l'efficacité (évaluation des résultats obtenus par rapport aux buts fixés), l'économie (évaluation des moyens et des coûts) et l'efficacité (évaluation de la quantité de services fournie/produite à niveau de ressources inchangé). Elle contrôle, également, le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion mis en place par le responsable de programme.

Enfin, la Cour des comptes transmet au Parlement des avis assortis de recommandation au moment du dépôt de la loi de règlement. Ces avis portent, notamment, sur l'exécution des lois de finances et sur les rapports annuels de performance (Directive UEMOA sur les lois de finances, 2009).

#### 2.4 Les variables de la recherche

L'objet de la présente étude étant d'examiner la recherche de l'efficacité des politiques et programmes publics que pourra apporter la LORF, la variable indépendante repose sur l'application effective de la LORF. La variable dépendante sera l'efficacité recherchée. Cependant, le respect de la démarche aboutissant à la performance conduit à une nouvelle gestion publique à laquelle il n'est pas facile de s'adapter. D'éventuelles difficultés de plusieurs ordres peuvent empêcher ou retarder la mise en œuvre de la LORF. Elles constituent la variable modératrice.

- Cadre opératoire



**Figure 6: Cadre opératoire des variables et indicateurs**

Ce présent chapitre a permis de voir l'importance et ambitions nourries par la LOLF dans la gestion publique. Le chapitre suivant présente la méthodologie adoptée pour vérifier les différentes hypothèses.

### 3 Méthodologie de recherche

Dans ce chapitre, sont présentés les éléments méthodologiques qui ont permis de valider les différentes hypothèses de recherche. Est exposé d'abord une brève présentation du terrain sur lequel s'est déroulée cette étude ensuite l'échantillon choisi et les outils utilisés pour la réaliser.

#### 3.1 Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère du Budget

- Ministère de l'Economie et des Finances

Le Ministère de l'Economie et des Finances a pour mission, la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière Economique et Financière.

A ce titre, il est particulièrement chargé entre autres :

- de concevoir, d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière de finances publiques ;
- d'assurer le contrôle de la gestion des finances publiques ;
- d'assurer la tutelle financière des entreprises publiques et celles à participation publique ;
- d'assurer la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information économique et financière ;
- de représenter l'Etat aux négociations avec les partenaires au développement et de signer les conventions et accords financiers.

Pour accomplir sa mission, le Ministère de l'Economie et des Finances comprend :

- un Secrétariat Général ;
- un Cabinet ;
- des Services d'Appui ;
- des Directions Nationales ;
- des Services Rattachés ;
- des Programmes et Projets Publics ;
- des Services Déconcentrés ;
- un organe consultatif.

- Ministère du Budget

Le Ministère du Budget a pour mission d'optimiser la politique budgétaire et améliorer l'administration fiscale et douanière pour sécuriser les recettes et qualifier la dépense publique à cela il faut ajouter :

- élaborer une stratégie budgétaire de moyen terme crédible :

- mettre régulièrement à la disposition du public les informations sur l'exécution du budget.

Pour accomplir sa mission, le Ministère du Budget comprend :

- un Secrétariat Général ;
- un Cabinet ;
- des Services d'Appui ;
- des Directions Nationales ;
- des Services Rattachés ;
- des Services Déconcentrés.

### 3.2 Présentation de la méthode de collecte de données

Pour la réussite d'une étude, il reste à signaler que la collecte des données est une étape nécessaire et fondamentale.

Grâce à la question de recherche, une pré-enquête a été menée. Ce qui a permis tout d'abord d'identifier les structures centrales et déconcentrées qui répondent le mieux aux orientations de la recherche. Celles-ci sont présentées dans le tableau 2. Ensuite, un tirage au sort a été effectué pour retenir certains services vu leur nombre élevé, les moyens disponibles et le temps d'enquête. Enfin, une autorisation a été obtenue dans chaque service permettant de mener à bien l'enquête et les entretiens. Après réception de ces autorisations, il a été procédé à la distribution main à main d'un questionnaire sur papier à certains fonctionnaires hommes et femmes (les stagiaires et les contractuels ayant été exclus) ensuite, des entretiens individuels ont été effectués, à domicile ou au bureau, avec des gestionnaires ayant un certain niveau de responsabilité au sein des départements en charge de l'économie et des finances et celui du budget. Ces deux départements sont considérés comme la porte d'entrée de plusieurs réformes administratives notamment celles liées à la gestion des finances publiques et servent d'interfaces entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers.

Pour la présente étude qui a été évaluative, nous avons fait un échantillonnage exhaustif qui s'est étendu sur 40 individus. Seulement 32 réponses ont été exploitées (28 pour le questionnaire et 4 pour l'entretien). Les entretiens, ont été semi-directifs. L'autorisation a été obtenue de tous les interviewés de faire des enregistrements. Ce qui a permis de les combiner au questionnaire d'enquête parce que ces entretiens ont permis de repérer des mots qui se recoupent avec le questionnaire. Le logiciel Excel nous a permis enfin de faire les représentations graphiques des résultats.

### 3.3 Présentation du questionnaire et du guide d'entretien

Le questionnaire a été constitué afin qu'il réponde aux objectifs de recherche. Les questions ont été formulées dans le but de comprendre pourquoi, comment la LORF est en train d'être

implantée aux ministères de l’Economie et des Finances et celui du Budget. Il a été également question de comprendre la perception des agents sur leur implication ainsi que les éventuelles difficultés rencontrées dans le processus de mise en œuvre.

Le questionnaire (en annexe 1), comprenant 15 questions, est conçu en trois séries. La première série de questions (1 à 5) porte sur l’implication des agents. La deuxième série (question 6 à 10) porte sur les changements qu’apporte la LORF. Quant à la troisième partie (question 11 à 15), elle vise les difficultés liées à sa mise en œuvre.

De la sorte, dans le tableau ci-dessous, chaque question ou groupe de questions du questionnaire peut être associée aux questions de recherches de la façon suivante :

**Tableau 1: Questions spécifiques de recherche**

Eléments du questionnaire	Questions spécifiques
1. Implication des agents	-Quelle perception se font les cadres et les agents de la LORF ? -Ont-ils été associés à la mise en œuvre ?
2. Changements apportés par la LORF	-Quels changements la LORF apporte à la GFP et au service public ? -Quelle nouvelles relations, nouveaux dialogues vont se dessiner entre niveaux hiérarchiques ?
3. Les difficultés de mise en œuvre	-Quelles démarches adopter pour la mise en œuvre ? -Comment la LORF commence-t-elle à cohabiter avec les pratiques bureaucratiques existantes ?

Pour mieux élaborer le questionnaire et le guide d’entretien en fonction des objectifs, la revue de littérature faite pour connaître les points de vue des autres auteurs sur le sujet a permis de réorganiser nos idées. Nous avons pu nous procurer de certains de ces documents dans des bibliothèques, à l’Université Senghor, à notre lieu de stage et d’autres encore sur les sites internet. Ensuite, l’exploration documentaire nous a permis d’exploiter certains textes de loi, des rapports, des décrets etc., trouvés dans certains services de notre échantillon ou offerts par certains cadres ayant bien voulu nous recevoir pour des entretiens et enfin, certaines vidéos sur la LOLF déjà expérimentée dans certains pays ont été visionnées.

**Tableau 2: Liste des services de notre échantillon**

Ministère d'appartenance	Services	Signification	Nombre de participant
Ministère de l'Economie et des Finances	CTSP	Cellule Technique de Suivi des Programmes	1
	DNTCP	Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique	10
	DAF	Division des Affaires Financières	1
Ministère du Budget	DNB	Direction Nationale du Budget	9
	SRB	Services des Réformes Budgétaires	3
	DNCMM	Direction Nationale de la Comptabilité Matière et Matérielle	4
	DNI	Direction Nationale des Impôts	3
	DAF	Division des Affaires Financières	1

### 3.4 Apport du stage

Notre stage qui s'est déroulé sur dix semaines s'est effectué au Bureau Sous Régional Afrique de l'Ouest de la Commission Economique pour l'Afrique des Nations-Unies (CEA/BSR-AO) situé à Niamey au Niger. Il est l'un des cinq bureaux sous régionaux regroupant les quinze Etats membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée-Bissau, la Guinée, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Son mandat est de promouvoir l'intégration régionale, le développement social, économique durable et inclusif des Etats membres.

L'institution travaille en étroite collaboration avec les Commissions Economiques Régionales (CER), à savoir la CEDEAO, l'UEMOA, l'Union du Fleuve Mano ainsi qu'avec les institutions intergouvernementales sectorielles, le secteur privé et les organisations de la société civile<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> CEA/BSR-AO, Brochure de présentation de la CEA, juillet 2018

Le stage a été mis à profit pour exploiter certains documents en lien avec le présent thème de mémoire. Il nous a permis également de prendre contact avec certains cadres maîtrisant la LOLF mais aussi de comparer la mise en œuvre dans les pays de l'UEMOA et en Guinée.

### 3.5 Limites de la recherche

L'étude sur la LORF a été menée en un temps court de moins de deux mois. Ce qui n'a pas permis de cibler un très grand nombre d'échantillon et de l'effectuer dans toutes les grandes directions des deux départements ministériels. Les procédures utilisées pour rencontrer les gestionnaires étaient différentes. Il fallait prendre contact avec les secrétaires pour décrocher un rendez-vous, tandis que dans d'autres services, la possibilité nous a été offerte de rencontrer directement les chefs de service. Les rendez-vous fixés par certains cadres pour effectuer les entretiens n'étaient pas toujours respectés. Face à la réticence d'autres à vouloir fournir des informations qu'ils considéraient confidentielles et malgré notre engagement à protéger nos sources en les rendant anonymes, et notre disponibilité à expliquer le bien-fondé de cette enquête pour notre formation nous n'avons pas pu effectuer certains entretiens et certaines de nos fiches portant le questionnaire n'ont pas été remplies. De même, nous avons voulu qu'il soit mis à notre disposition des documents que nous avons trouvés intéressants pour notre étude. C'est le cas par exemple de ceux entrant dans la constitution du dossier de projet de lois de finances tels que les projets annuels de performance... Cela n'a pas été aussi, malheureusement possible. Certains cadres justifiaient leurs actions par l'obligation de réserve qui leur est imposée.

En plus, notre enquête s'est basée sur les perceptions et non sur les pratiques. Les usagers n'ont pas pu être inclus dans nos échantillons.

Après la présentation de la méthodologie de recherche, suit dans le prochain chapitre l'analyse de des données collectées à partir du questionnaire et des entretiens. Nous analysons dans un premier temps la mise en œuvre de la LOLF dans les pays membres de l'UEMOA et en Guinée et présentons ensuite nos contributions pour un passage réussi de la GFP à la LORF.

## 4 Mise en œuvre de la LORF dans l'espace UEMOA et en Guinée

La Guinée n'est pas un Etat membre de l'UEMOA qui est l'une des commissions économiques régionales de l'Afrique de l'ouest. Etant un Etat partageant presque les mêmes réalités avec les autres pays et accueillant les experts venant de l'espace économique qui l'appuient aussi bien que d'autres partenaires dans le cadre de ses réformes tous azimuts, il nous est apparu normal qu'une petite comparaison soit menée pour voir dans quelle mesure ces Etats sont passés à la LOLF dans leur gestion.

Le cas de l'UEMOA se situant dans un cadre communautaire, des directives ont été élaborées et adoptées en 2009 pour permettre une harmonisation dans les réformes des finances publiques. C'est ainsi que des périodes transitoires ont été fixées en vue de permettre à chaque Etat membre de basculer progressivement vers le mode LOLF. Les étapes définies à cet effet se présentent comme suit :

- 1) Communication et dissémination ;
- 2) Formation ;
- 3) Transposition des directives dans les droits nationaux ;
- 4) Suivi-évaluation de la transposition des directives ;
- 5) Adaptation et renforcement des systèmes d'information ;
- 6) Mise en œuvre des réformes des finances publiques.

Ces étapes, clairement identifiées permettent de définir les actions à mener. C'est donc un cas qui peut ou qui a peut-être inspiré la Guinée dans le cadre de la réforme de la GFP entreprise. Les directives correspondent pour le cas guinéen aux différents textes d'application tels qu'ils apparaissent sur la figure 2 présentant l'architecture de la LORF. Aujourd'hui, malgré l'effort fourni par l'UEMOA à travers l'élaboration des différentes directives, la LOLF fait du chemin. Certains pays sont en avance par rapport à d'autres dans sa mise en œuvre et les délais transitoires proposés n'ont pas été respectés pour des raisons variant d'un Etat à un autre<sup>17</sup> et en l'absence d'actions standards. Les implantations ont consisté à cibler des ministères pilotes qualifiés de ministères périphériques comme ceux en charge de l'éducation, de la santé etc. avant d'être étendues sur tous les autres. Les jalons posés restent tout de même satisfaisants.

En ce qui concerne le cas guinéen, en analysant les données recueillies, il est apparu plusieurs difficultés au sein des départements des finances et du budget. Pour mieux les représenter, nous nous sommes servis du "diagramme d'Ishikawa" ou diagramme de causes et effets. Ce qui a permis d'identifier cinq groupes de problèmes liés aux services, aux ressources humaines, aux matériels, aux moyens financiers et aux techniques managériales.

---

<sup>17</sup> Imbert B. « *Bilan des réformes des finances publiques de l'UEMOA* », disponible sur <https://blog-pfm.imf.org/files/bilan-des-r%C3%A9formes-de-finances-publiques-de-luemoa.pdf>, consulté le 6 janvier 2019

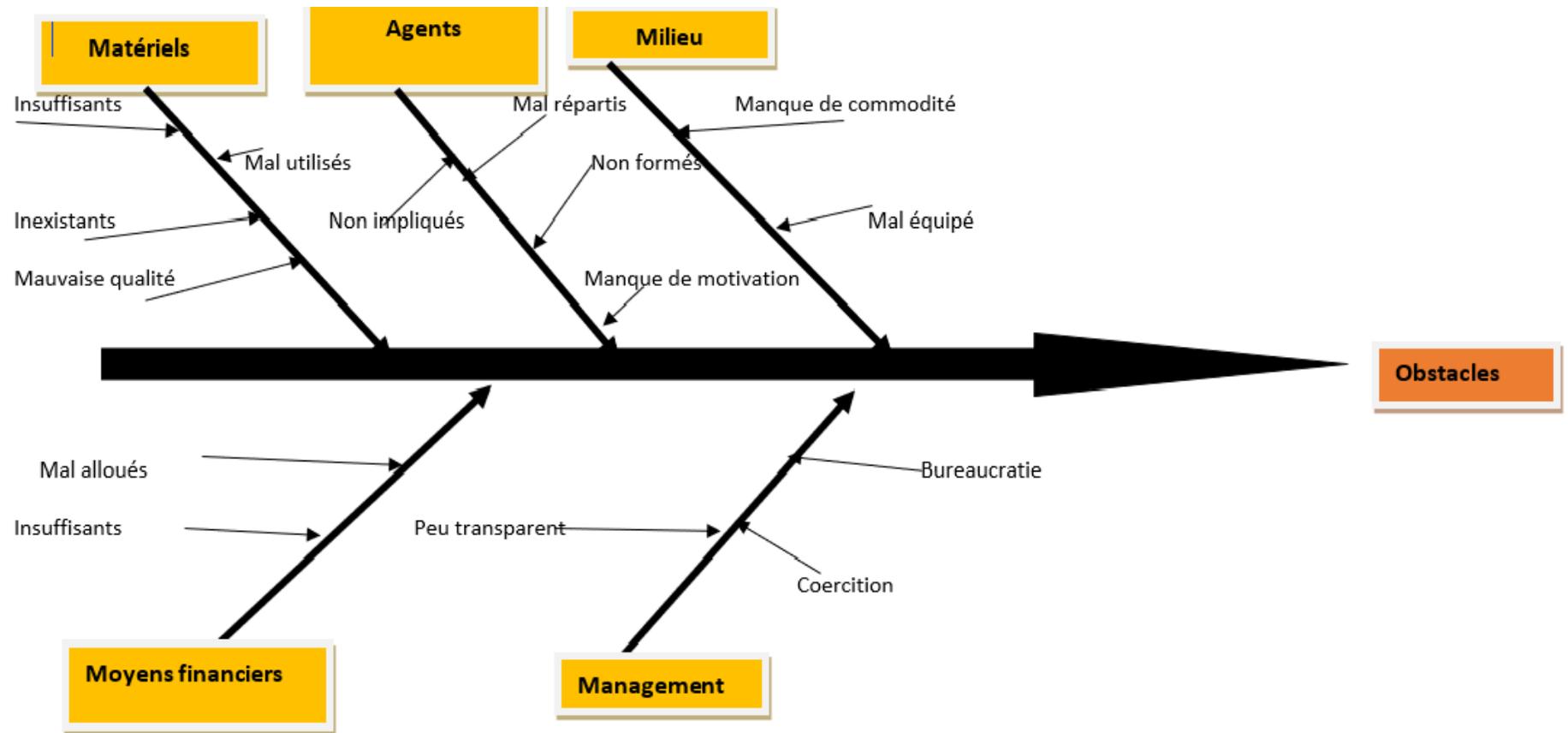


Figure 7: Diagramme de causes et effets de notre analyse

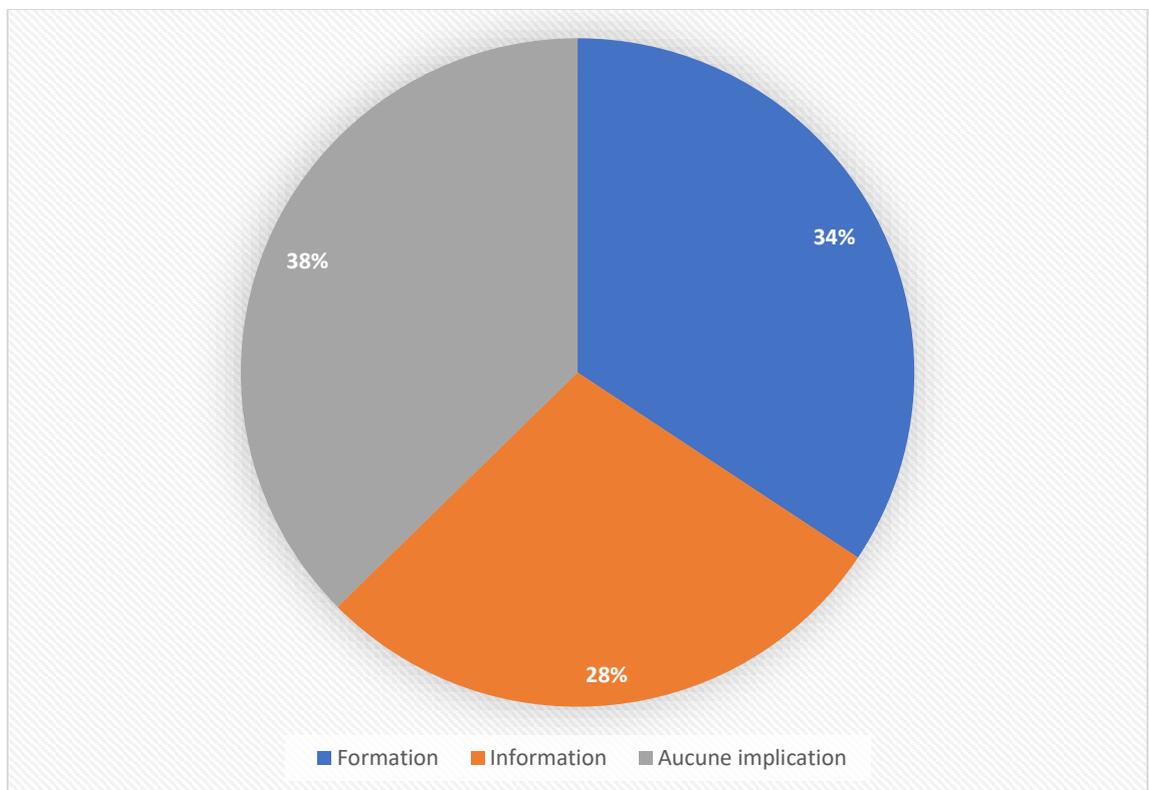
Source : Analyse des données

Ainsi, avec ce diagramme, il est constaté que plusieurs défis restent à relever pour réussir la mise en œuvre de la LORF en Guinée. L'objectif principal de ce travail consistant à évaluer le changement qu'apporte le passage en mode LORF de la gestion financière publique en Guinée sur l'amélioration de la performance, notamment au sein des deux ministères qui sont l'économie et les finances et le budget à travers les perceptions des gestionnaires et des agents et de découvrir les obstacles liés à cette mise en œuvre. Ce sont eux qui sont abordés dans la section suivante. Une synthèse du diagramme de causes et effets a été faite selon nos variables et selon les résultats de nos enquêtes et entretiens en les regroupant en trois grandes catégories réparties entre les défis et les perspectives.

#### 4.1 Défis

##### ✓ L'implication des agents

Le passage de la GFP en mode LORF relève d'une pratique de gouvernance qui voudrait que les agents qui participent à l'exécution des activités dans les structures centrales et déconcentrées des deux départements concernés par notre étude soient impliqués. En nous référant à notre analyse, nous avons pu obtenir les résultats présentés dans le graphique qui suit.



**Figure 8: Niveau d'implication des agents dans les activités**

Aucune implication :

Il ressort que 38% des agents s'étant soumis à l'enquête se disent ne pas être impliqués dans les activités de leur service respectif. Ils se considèrent pour la plupart comme des effectifs peut-être non importants qui, pourtant se trouvent affectés à ces services. Selon eux, les discussions sur la mise en œuvre de la LORF ne se sont limitées qu'aux responsables dans les services et aux experts et que son élargissement au reste du personnel n'a pas été posé. Certains se disent par conséquent ne voir aucun rendement ou aucun objectif à atteindre attendu d'eux.

Formation :

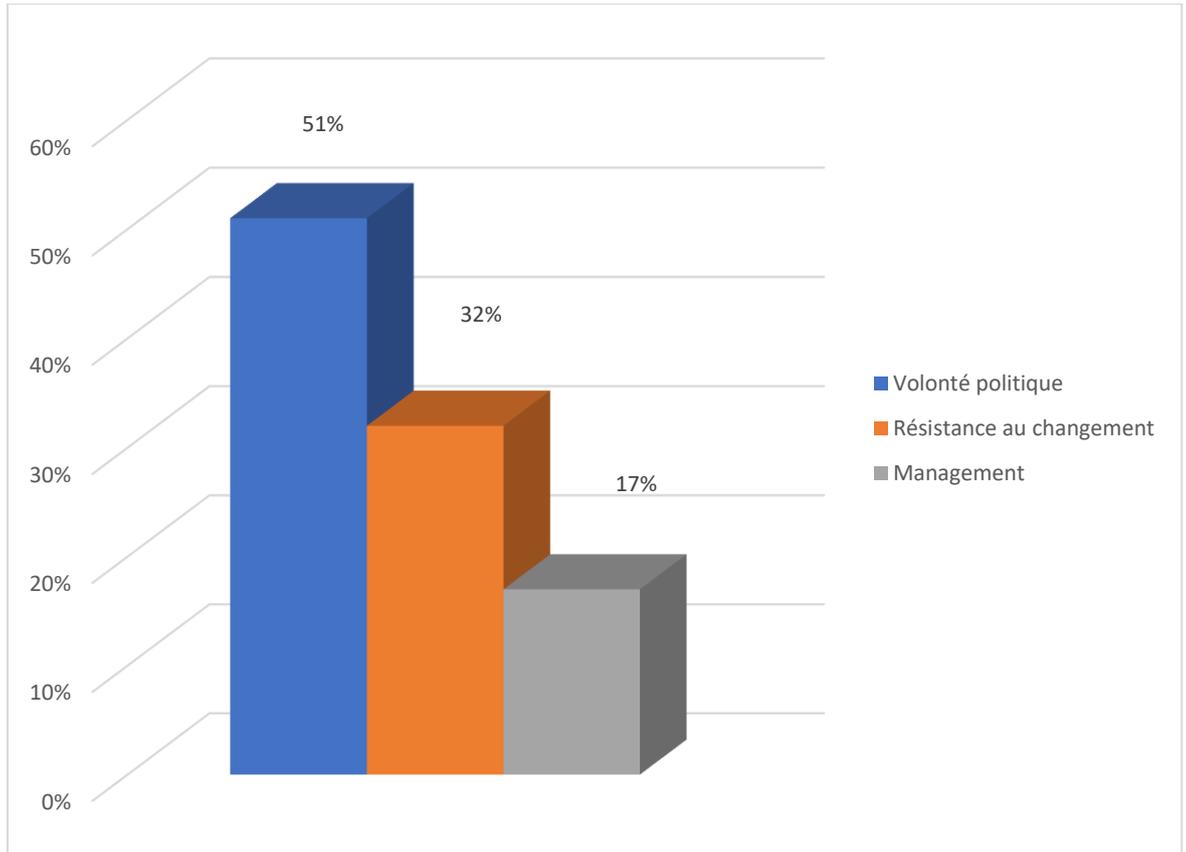
Pour ce qui est de la formation sur les outils et principes entrant dans le cadre du passage en mode LORF, 34% des agents ont déjà suivi des formations qui leur permettent d'avoir une certaine connaissance de la LORF et ont reçu une documentation. Ils trouvent toutefois les séances très courtes. Ce qui, par conséquent, ne leur permet pas d'être pleinement outillés face au défi qui se présente à eux. Quand on sait la place qu'occupe la formation dans la qualification d'un employé pour l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées, les interviewés la trouvent très importante et souhaiteraient que des séances soient organisées pour leur mise à niveau de façon régulière.

Information :

D'autres, représentant 28% de l'échantillon affirment être informés de la mise en œuvre du nouvel outil de GFP par des collaborateurs de service ou par leurs responsables hiérarchiques au cours des réunions de service ou par des circulaires sans pour autant savoir réellement de quoi s'agit-il. Ils soulèvent à ce niveau une insuffisance dans le partage d'information et se disent se trouver dans une situation ne permettant pas de découvrir les objectifs visés et les stratégies adoptés pour leur atteinte. Or, ils estiment que la gestion financière étant une manière d'être proactif, en pilotant l'organisation, l'information financière et comptable devient indispensable.

✓ **La lenteur dans la mise en œuvre**

A ce niveau, les documents élaborés pour situer le niveau d'avancement de la mise en œuvre de la LORF et la perception des agents se rapprochent. Ce niveau reste tributaire de trois grands facteurs comme représentés dans le graphique suivant.



**Figure 9: Facteurs de la lenteur dans la mise en œuvre**

Volonté politique :

Le passage en mode LORF s’inscrit dans une stratégie globale du gouvernement, malheureusement, une certaine absence d’autorité de la part du gouvernement qui peine à faire appliquer de bonnes décisions qui ne reçoivent pas le plus souvent une adhésion de la part même des principaux acteurs est constatée. Ils sont 51% à l’admettre et soutiennent qu’avec une mise à disposition des outils et des conditions de travail adéquats aux différents services et à leurs personnels la mise en œuvre de la LORF ne pourra pas souffrir d’assez de difficultés.

Résistance au changement :

Sous ce vocable de résistance au changement, sont désignées les réactions violentes ou mauvaises que certains agents n’ont pas manqué de faire part pour la LORF et qui du coup, deviennent de véritables obstacles à sa mise en œuvre.

Ils sont 32% à être dans cette catégorie. Ils sont pour certains confrontés aux idées reçues selon lesquelles, la LORF n’est qu’un autre instrument de contrôle qui ne fera que les cantonner dans des formalismes nuisant à leur liberté. Pour d’autres, elle doit être purement et simplement ordurisée parce qu’elle ne participe qu’à la relégation de leur service, qu’ils

considèrent pourtant comme un pilier de l'administration publique, et de son personnel au dernier rang des priorités des pouvoirs publics. Par ce fait, ils voient là une grande partie des attributions de leur service remise en question.

Par ailleurs, d'autres souhaiteraient que la LORF soit revue afin de prendre en compte certaines insuffisances qu'ils ont décelées. C'est le cas notamment de la clarification des rôles que des services comme la Division des Affaires Financières, la Direction de la Comptabilité Matière et Matérielle doivent jouer dans la gestion des finances publiques.

#### Management :

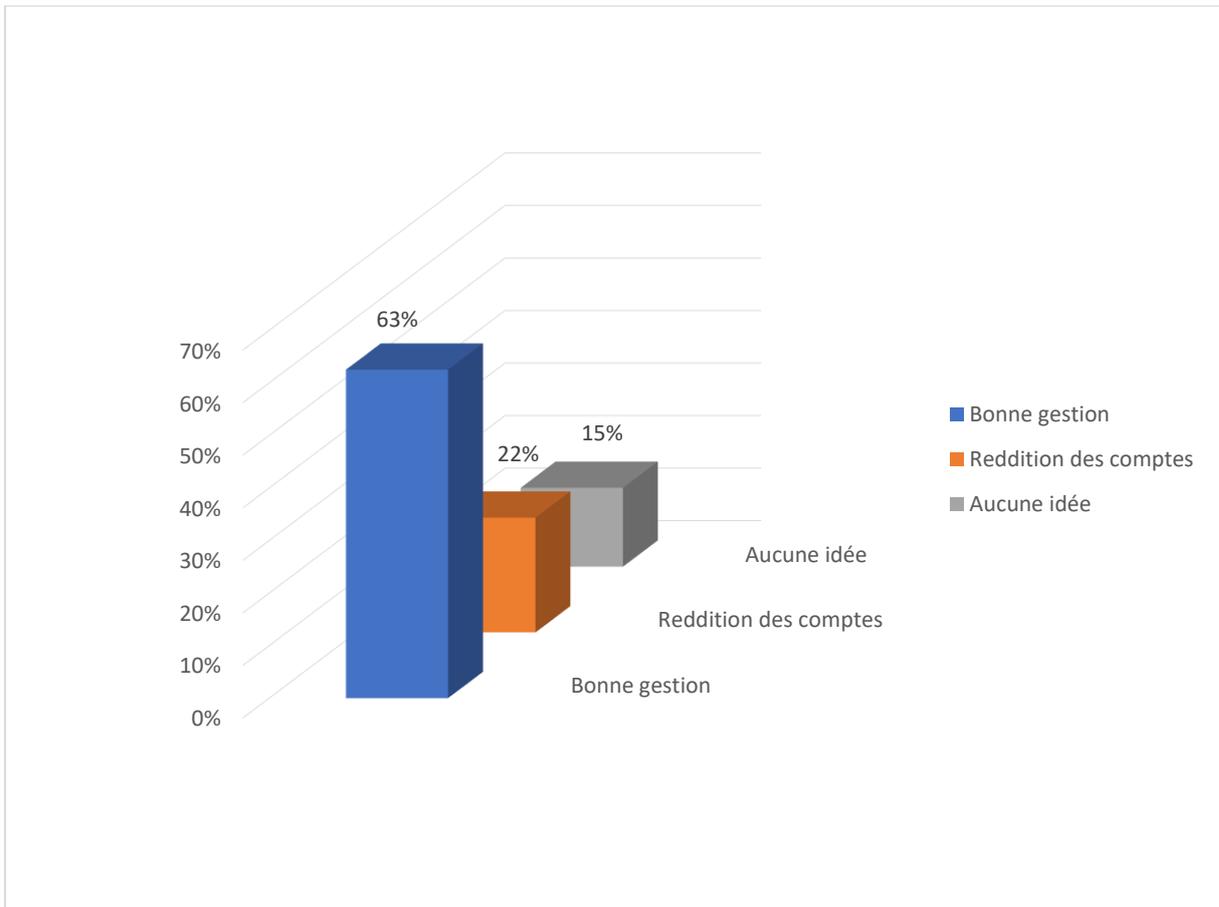
Un débat existe autour de la manière d'animer les équipes et de conduire le changement des chefs de services. Certains estiment que si l'application de la LORF connaît une certaine lenteur, c'est qu'il n'y a pas de clarification de responsabilité des gestionnaires. Ils sont alors 17% à reprocher les rôles des gestionnaires sur les rapports que ceux-ci entretiennent avec le personnel de leur service notamment, les valorisations des compétences des ressources humaines qu'ils ont la charge de gérer ainsi que la nature de leur collaboration. Ils trouvent ces gestionnaires plus déterminés à concentrer toutes les activités dans leurs mains et font preuve d'un manque d'intérêt pour leurs collaborateurs. Par conséquent, ils pensent que le manque de cohésion, de la mobilisation et de la motivation des agents est une grande réalité au sein de leurs services respectifs et le souci de rendre service conformément aux règles établies est absent.

## 4.2 Perspectives

### ✓ **La LORF, moyen d'amélioration de la gestion des finances publiques**

Dans cette dernière partie de notre analyse, il a été permis de constater que l'adoption du nouveau mode de GFP à travers la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, présente un avantage pour le grand nombre des agents, même pour ceux dont la connaissance de l'outil ne se limite qu'aux simples explications reçues pendant la période d'enquête. Mais aussi pour l'administration publique au-delà des seuls départements du budget et des finances.

L'idée de la performance vue comme une logique de profit ne doit pas être forcément la conception qui doit être faite au niveau de l'administration publique. Elle est la recherche de l'efficacité et de rentabilité reposant sur une logique d'optimisation des moyens. C'est le point de vue le plus partagé comme montre le graphique suivant.



**Figure 10 : LORF, moyen d'amélioration de la GFP**

Ainsi, 63% des agents interviewés trouvent la LORF comme un outil instaurant la bonne gestion qu'elle soit financière ou administrative contre 22% qui la trouvent comme un moyen de reddition des comptes de la part des ordonnateurs, des comptables et tous les principaux acteurs des différentes institutions intervenant dans la gestion publique. Tous estiment que si les deniers publics sont judicieusement utilisés dans le cadre des principes énoncés par la LORF, il va sans dire que l'Etat, à travers l'administration du budget et des finances sera en mesure de jouer son rôle de service public dans l'intérêt général. L'instauration d'une culture de l'obligation de redevabilité est selon eux une des bonnes manières de mettre les citoyens et les contribuables en confiance.

Quant aux 15%, ils se disent ne rien comprendre de la mise en œuvre de l'outil et préfèrent ne pas se prononcer sur son utilité car selon eux, c'est toujours les mêmes pratiques qu'ils rencontrent chaque fois, marquée par la routine ou préfèrent se donner un temps pour voir l'évolution des choses.

Le résumé des résultats de l'étude est donc présenté ci-après dans une matrice SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunités, Threats) ou matrice d'analyse des forces, faiblesses,

menaces et opportunité, présentant les facteurs internes et externes de la situation de la mise en œuvre de la LORF.

**Tableau 3: Analyse SWOT des résultats**

<b>FORCES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositions réglementaires</li> <li>- Engagements des autorités au niveau central et de certains au niveau déconcentré</li> <li>- Création des organes de suivi des réformes</li> <li>- Reconnaissance de l'importance de la LORF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reprise de la croissance</li> <li>- Appui des partenaires techniques et financiers</li> <li>- Contexte de réformes à l'échelle internationale</li> </ul>	<b>OPPORTUNITES</b>
<b>FAIBLESSES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faiblesse des évaluations</li> <li>- Faible implication des agents dans le processus de mise en œuvre</li> <li>- Absence de communication et d'information</li> <li>- Non détermination claire des objectifs, missions, programmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise économique</li> <li>- Evolution des techniques de l'information et de la communication</li> <li>- Démotivation des agents</li> </ul>	<b>MENACES</b>

#### 4.3 Discussion des résultats

Selon les résultats obtenus, les enquêtés ont une perception positive pour la bonne mise en œuvre de la LORF et du respect de ses principes. La plupart la considère théoriquement comme un outil qui innove dans les pratiques bureaucratiques ; conduit à une réflexion collective par le dialogue entre les différents niveaux hiérarchiques qui sont concernés directement dans la conception, la mise en œuvre du changement. Cela permet de porter un intérêt sur les agents et demeure important pour obtenir leur engagement et rendre leur

adhésion effective. Il est donc aisé de voir que cela se passe par l'information, la communication et la formation sur les enjeux et les éventuels conséquences du processus.

Il a été constaté que dans l'administration publique, les gestionnaires ne connaissaient pas les montants des dépenses de leurs budgets car ceux-ci étaient présentés par nature. Avec une nouvelle démarche introduite par la LORF et basée sur la performance, les budgets sont maintenant présentés en missions, programmes, actions. Ce qui fait du gestionnaire le garant de la mise en œuvre opérationnelle des programmes qui sont à sa charge sur le plan financier et sur le plan des résultats.

La majorité des gestionnaires et agents interviewés la trouve comme un moyen d'instauration de la bonne gouvernance. Pour d'autres, elle permet d'assurer une reddition de compte qui reste un élément fondamental accompagnant la bonne gouvernance.

Ces résultats coïncident avec nos réflexions sur le fait que la LORF a un impact considéré positif sur la performance du service public et concordent avec les objectifs de son implantation.

Outre ces résultats encourageants, un consensus se dégage sur l'existence des difficultés liées au passage effectif de la gestion financière publique en mode LORF. Ce cas reste commun d'ailleurs à tous les Etats, notamment ceux de l'UEMOA qui ont entrepris d'instaurer l'outil et, à travers lui, une gestion axée sur les résultats. Le processus reste considéré par les uns comme une démarche qui ne fera qu'accorder une priorité dans l'exécution des missions de service public à certaines structures ou à une catégorie de dirigeants. Il est dans une autre mesure considéré comme une manière d'implanter un outil de multiplication de contrôle. Ces considérations ralentissent le passage effectif en mode LORF en tenant compte de la période transitoire définie.

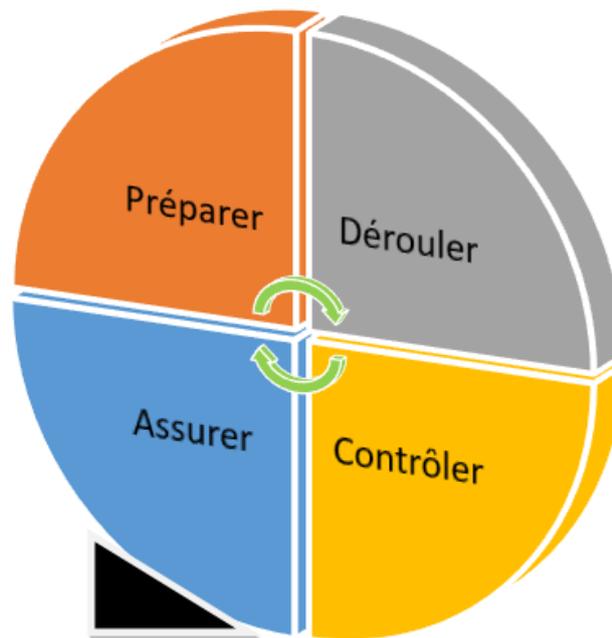
Enfin, les résultats tendent à affirmer l'impact positif de la LORF sur la performance du service public mais reste toutefois confrontée à des difficultés pour sa mise en œuvre. Ce qui, par conséquent, démontre que nos hypothèses semblent être confirmées.

#### 4.4 Propositions pour une bonne mise en œuvre de la LORF

Partant des enseignements tirés des différents points de la présente étude, il reste important de faire des propositions pour un passage réussi en mode LORF. Pour cela, nous nous inspirons de la "Roue de Deming" afin de faire nos propositions de voies à suivre pour faire face aux différents problèmes rencontrés et qui affectent la mise en œuvre de la LORF en république de Guinée et particulièrement aux ministères de l'Economie et des Finances et du Budget. Ce choix se justifie par la raison que la LORF s'intéresse beaucoup plus au processus qu'au contenu. Elle inclut une dimension managériale et recourt à la rationalité et à la cohérence. L'intitulé LOLF ou LORF donne une idée fautive ou réductrice du contenu de l'enjeu réels qu'il sous-tend. Il laisse augurer une loi purement technique, budgétaire, financière. Or, la réalité est toute autre. Elle représente avant tout une réforme de sens. Elle vise à redonner du sens

à l'action de l'Etat, d'une part, vis-à-vis des citoyens, d'autre part, vis-à-vis des fonctionnaires (Winicki P., 2007).

Ici, il s'agit d'une roue (figure 11) à quatre compartiments (Préparer, Dérouler, Contrôler, Assurer) décrivant chacun, des actions à mener. Elle s'inscrit dans le cadre d'une amélioration continue. Ces actions peuvent se faire de façon itérative, sur une période de temps indéterminée et ce, à chaque fois que le besoin se pose. Ce sont des actions qui peuvent intéresser les services à tous les échelons, centraux et déconcentrés. La roue tournant dans un sens de progression vers l'atteinte de la performance a au-dessous une cale qui lui permet de se maintenir en équilibre. La description de ces actions est faite dans les sections suivantes.



**Figure 11: Roue de l'atteinte de la performance**

**Source : Daouda KEITA, inspiré du cours de Modèles contemporains de gestion**

**Préparer :**

A l'image de ce que nous avons fait par exemple à travers notre diagramme de causes-effets, les actions qui s'inscrivent à ce niveau ont pour objectif :

- Identifier les problèmes par des équipes de travail constituées dans tous les services. Une des démarches qui peuvent s'avérer fructueuses est la méthode dite "Métaplan" qui peut faire participer tous les agents dans des débats, échanges d'idées et l'interactivité. D'où pourront germer beaucoup de propositions.
- Mesurer la situation actuelle afin de trouver les causes racines, choisir les solutions optimums et définir les objectifs. Comme le dit Trosa S. (2006), il faut ajuster les

objectifs et l'attribution des moyens. Cette responsabilité sera confiée au responsable des programmes qui est comptable de l'équilibre entre les moyens et les objectifs en faisant des choix et non en se situant dans une logique de dépenses.

**Dérouler :**

Après la détermination des objectifs, il est nécessaire de :

- Mettre en place toutes les actions inscrites dans le plan d'action. Une réflexion collective par le dialogue sera le moyen d'action efficace à ce niveau.
- Limiter la portée des tâches afin de faciliter les contrôles et s'inscrire dans un processus répétitif car, il est plus facile de piloter un projet court qui délivre plus rapidement aussi un résultat. Il peut être mieux orienté.

**Contrôler :**

- Mesurer les résultats des solutions mises en place et les comparer à la situation initiale en vue de vérifier leur efficacité dans l'atteinte de l'objectif.
- Il s'agit de faire éviter les idées reçues en faisant comprendre aux gestionnaires et à tous les agents que la LORF n'est construite que pour les aider à maîtriser leur domaine de responsabilité et non pas un dispositif de surveillance/sanction. C'est un mécanisme de suivi-évaluation mais aussi un moyen d'institutionnalisation d'un mode de coordination hiérarchique fondé sur la négociation d'objectifs, l'apprentissage, le contrôle par les résultats et d'amélioration des activités quotidiennes.

La LORF est aussi l'instauration du management par objectif, la bureaucratie en tant que telle ne peut pas être considérée comme complètement négative et empêchant le progrès, ce qui doit être revu est le processus qui permet d'intégrer certaines pratiques nouvelles. C'est une façon de s'adapter aux nouvelles évolutions de la gouvernance mondiale.

**Assurer :**

Dans cette dernière étape, il s'agit de :

- Vérifier que les actions mises en place sont efficaces dans le temps. Il faut formaliser les solutions dans certains cas et mettre en place des systèmes anti-erreur.

A cet effet, il serait avantageux que la Cellule Technique de Suivi des Programmes (CTSP) étant déjà mise en place soit équipée et redynamisée, ce qui renforcera sa capacité institutionnelle afin de pouvoir mener à bien sa mission de suivi des programmes de réforme engagés ainsi que le Service des Reformes Budgétaires.

- Instaurer un système de « **Knowledge management** » à travers la création d'un service de gestion des connaissances au sein de chacun des deux départements ministériels pour permettre à l'ensemble du personnel d'abord, à tous les usagers ensuite, de trouver de bonnes informations à travers des documentations sur tous genres de supports. Ce sera une manière efficace de diffusion d'information et de

facilitation de transfert de savoir à la portée de tous comme l'exige la LORF. Ce sera aussi une manière de se situer dans un contexte de contingence.

- Adapter la répartition territoriale des agents aux besoins en déployant le nombre nécessaire au bon fonctionnement des services et pourvoir aux postes vacants.

La participation des agents les plus concernés directement dans la conception et la mise en œuvre du changement permet de porter un intérêt sur eux et cela est important pour obtenir leur engagement et rendre leur adhésion effective à ce changement. Le changement devant être considéré comme une continuité et non comme un bouleversement, les administrations des Finances et du Budget, en acceptant d'adopter un modèle inspiré du privé pour assurer la performance de leurs services, doivent accepter de sortir d'un cloisonnement qui ne fera que nuire et produire des effets contraires à l'objectif visé. Il faut alors procurer aux employés l'environnement, la formation et les outils nécessaires à l'exercice d'un travail de qualité. Développer le sens du service public par la sensibilisation à l'éthique, l'approche participative. Même si la motivation appartient d'abord aux individus eux-mêmes, il est quand-même possible pour un responsable d'équipe de faire en sorte que les personnes trouvent un sens à leur travail et connaissent les motifs qui les animent à s'engager dans l'action.

## Conclusion

Le passage en mode LORF de la gestion financière publique se présente comme une réforme importante par l'objectif qu'elle vise. Il permet de moderniser le cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques afin qu'il soit conforme aux standards internationaux. Il permet ensuite de passer de la logique de gestion par les « moyens » à la logique de gestion par les « résultats ». La nouvelle loi permet de donner une plus grande visibilité aux actions des pouvoirs publics, d'accroître la contribution des finances publiques dans le développement économique de la Guinée et de l'inscrire dans une gestion transparente des finances publiques. Une saine gestion des finances publiques garantit que les recettes sont dûment recouvrées et utilisées de manière appropriée et durable. Elle reste indispensable pour la mise en œuvre des politiques nationales de développement et de réduction de la pauvreté.

Il s'agit aussi d'une réforme de management qui permet de rapprocher les modes de gestion publique de ceux des entreprises privées tout en essayant d'assouplir l'application des règles et procédures en favorisant la recherche de la rentabilité et la satisfaction des citoyens. De ce fait, les acteurs des services se trouvent responsabilisés à travers des approches participatives ainsi que la responsabilité managériale de tous les niveaux d'encadrement.

La LORF apporte de réels changements dont la portée est appréciée à travers cette étude. Le changement escompté n'est pas radical, il se ne décrète pas non plus, il est progressif et pourra être de longue haleine. Ajouter à cela l'adoption d'une démarche pédagogique du changement. Préparer tous les acteurs et toutes les parties prenantes au changement est un défi auquel les pouvoirs publics doivent se soumettre. La LORF étant d'initiative gouvernementale, le cadre légal et institutionnel étant mis en place, l'Etat doit jouer le rôle primordial qui revient à tout Etat. Il s'agit notamment de la mobilisation et l'allocation des ressources, le développement du capital humain et social (Côté L., 2014). Il serait normal que cette volonté politique soit davantage renforcée et accompagnée par la mise à disposition de l'administration publique guinéenne de toutes les conditions nécessaires. Car, elle permettra de donner une plus grande visibilité aux actions des pouvoirs publics, d'accroître la contribution des finances publiques dans le développement économique du pays.

Comme nous l'a montré la présente étude, à part l'apport de l'Etat, la réussite de la mise en œuvre de la LORF dépend aussi en grande partie de l'orientation que les cadres des différents départements ministériels à tous les échelons donnent à leurs attitudes managériales.

Nos propositions de scénarios de réussite ne sauront donner la solution à tous les problèmes. Les enquêtes réalisées se sont limitées aux départements des finances et du budget. Il serait souhaitable que des études impliquant les autres acteurs incontournables dans le passage de la gestion financière publique en mode LORF qui sont l'Assemblée Nationale, la Cour des Comptes, la Société civile et les autres départements de l'administration publiques soient

faites. Cela permettra à chaque partie de comprendre d'une part la partition qu'elle devra jouer mais aussi de savoir comment évolue le processus et l'améliorer.

## Références bibliographiques

### Ouvrages :

Bartoli A., Blatrix C., *Management dans les organisations publiques : défis et logiques d'action*, 4<sup>ème</sup> édition, France, Dunod, 2018, 371 pages

Côté L., *L'Etat démocratique : fondements et défis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2014, 256 pages

Galdemar V., Gilles L., Simon M. O., *Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?* France, Cahier de recherche, 2012, 80 pages

Petithon F., Ledenvic P., *Manager public : Vos solutions au quotidien*, Paris, Editions d'Organisation, 2011, 156 pages

Straus M. H., Julien E., *Le choix du vivant. 9 principes pour manager et vivre en harmonie*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2018, 336 pages.

Winicki P., *Réussir une réforme publique- Surmonter ces peurs et croyances qui bloquent le changement*, Paris, Dunod, 2007, 182 pages

### Articles :

Barilari A., *Quelques réflexions sur le contrôle des fonds publics*, La revue du Trésor, 2003 N°2, pp. 83-90

Argyriades D., *Bonne gouvernance, professionnalisme, éthique et responsabilité* » Revue Internationale des Sciences Administratives 2006/2 (Vol.72), p.159-176

Barilari A., *Réflexions sur la gouvernance des programmes LOLF*, Revue française d'administration publique, 2006/1 (N° 157), p.215-222

Calmette J. F., *La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique*, Revue française d'administration publique 2006/1 (N°117), p.43-55

Herzog R., *La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation*, Revue française d'administration publique 2006/1 (n°117), p.15-30

Leiderer S. et Wolff P., *Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière*, Annuaire suisse de politique de développement 26-2 2007, p.175-195

Malgorn B., *La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la déconcentration*, Revue française d'administration publique 2006/1 (N° 117), p.113-115

Marshall D., *L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions*, Revue française d'administration publique 2008/1 (N°125), p.121-131

Maurel C., Carassus D., Gardey D, *Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ?* Politiques et management public, vol 28/4/2011, p.417-442

Michel M., *Gouvernance et performance des organisations, Les limites de la doxa manageriale*, Innovations, 2011/3 N°36, p.131-145

Perret B., *De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)*, Revue française d'administration publique 2006/1 (N°117), p.31-41

Trosa S., *La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : contrôle ou liberté ?* Revue française d'administration publique 2006/1 (No117), p.57-68

Winicki P., *Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), gestion des ressources humaines et nouvelles compétences managériales*, Revue française d'administration publique 2006/1 (N°117), p.117-129

### **Rapports :**

Banque Mondiale 2017 : *Rapport sur le développement dans le monde 2017 : La gouvernance et la loi.*

CEA 2016 : *Rapport sur la gouvernance IV*

FMI 2013 : *Rapport n° 13/91*

Ministère de l'Economie et des Finances, janvier 2017 : *Rapport sur le bilan des réformes budgétaires*

### **Webographie :**

Imbert B., *Bilan des réformes des finances publiques de l'UEMOA*, <https://blog-pfm.imf.org/files/bilan-des-r%C3%A9formes-de-finances-publiques-de-luemoa.pdf>, consulté le 6 janvier 2019

CABRI, <https://www.cabri-sbo.org/fr>, consulté le 20 janvier 2019

[http://www.constructif.fr/bibliotheque/2005-5/les-limites-de-la-lolf.html?item\\_id+2645](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2005-5/les-limites-de-la-lolf.html?item_id+2645), consulté le 22 août 2018

[http://www.entreprise.fr/sites/default/files/article\\_de\\_revue/docs/documents\\_internes/societal-71-13-ecalle-reperes.pdf](http://www.entreprise.fr/sites/default/files/article_de_revue/docs/documents_internes/societal-71-13-ecalle-reperes.pdf), consulté le 22 août 2018

<http://www.ifrap.org/budget-et-fiscalite/reformer-la-lolf-harmoniser-les-comptabilites-publiques>

<https://www.acteurspublics.com/2017/07/13/michely-bouvier-la-decision-de-depenser-nest-ni-absolument-sure-ni-sous-contrôle>, consulté le 4 février 2018

<https://www.cairn.info/revue-française-d-administrationpublique-2006-1-page-57.htm>

Ministère de l'Economie et des Finances, *Rapport sur l'exécution du budget de l'Etat à fin septembre 2017*, [http : //www.mef.gov.net](http://www.mef.gov.net), consulté le 12 février 2018

Pesqueux Y., *La notion de performance*, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00004006/document>, consulté le 2 juillet 2018

**Autres publications :**

Décret D/2014/222/PRG/SGG portant cadre de gouvernance des finances publiques

Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA

Loi I/2012/n°012/CNT portant loi organique relative aux lois de finances

Loi organique L/91/007 du 23 décembre 1991 relative aux lois de finances

**Vidéos :**

<https://youtu.be/Lqkav0clrwo>

<http://youtu.be/ypHPaik-Owo>

## Liste des illustrations

Figure 1: Triangle de la performance .....	13
Figure 2: Architecture du nouveau dispositif de gestion des finances publiques .....	17
Figure 3: Méthode de formulation de programmes .....	21
Figure 4: La nouvelle présentation du budget .....	23
Figure 5: Exercice de la fongibilité.....	24
Figure 6: Cadre opératoire des variables et indicateurs.....	27
Figure 7: Diagramme de causes et effets de notre analyse.....	34
Figure 8: Niveau d'implication des agents dans les activités .....	35
Figure 9: Facteurs de la lenteur dans la mise en œuvre .....	37
Figure 10 : LORF, moyen d'amélioration de la GFP .....	39
Figure 11: Roue de l'atteinte de la performance .....	42

## Liste des tableaux

Tableau 1: Questions spécifiques de recherche .....	30
<i>Tableau 2: Liste des services de notre échantillon .....</i>	<i>31</i>
Tableau 3: Analyse SWOT des résultats .....	40

## Glossaire

**Budget de l'Etat** : ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat.

**Finances publiques** : étude des règles et des opérations relatives aux deniers publics. Selon le critère organique, les finances publiques peuvent aussi être présentées comme l'ensemble des règles gouvernant les finances de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale, des établissements publics et de toutes autres personnes morales de droit public.

**Fongibilité des crédits (ou globalisation des crédits)** : règle selon laquelle les ordonnateurs peuvent utiliser indifféremment les crédits relevant de plusieurs lignes budgétaires (paragraphe, articles voire chapitres actuels, au sein d'une même partie par exemple) figurant dans le périmètre de la fongibilité décrétée. La fongibilité confère à l'ordonnateur d'importantes marges de manœuvre pour mobiliser et combiner des ressources et modes d'intervention qu'il juge les plus appropriés aux circonstances.

**Knowledge management** : - La mise à jour des connaissances existantes et la création de connaissances nouvelles au sein de l'organisation.

- L'identification et l'acquisition des connaissances qui existent déjà, à l'intérieur et en dehors de l'organisation.
- L'identification et la mise à disposition des ressources nécessaires pour le fonctionnement du système.
- La mise en place d'un système pour la capitalisation de l'expérience.
- Le partage et la réutilisation des connaissances.
- Un levier pour le changement des attitudes et des comportements.

**Metaplan (méthode, marque déposée)** : outil qui rend plus efficaces les discussions en groupe de deux manières. D'une part, en faisant gagner du temps : les discussions ainsi animées aboutissent plus rapidement à des résultats concrets. D'autre part, en permettant la prise en compte de toutes les opinions. Cela favorise une forte implication des participants dans le processus de groupe et aboutit à des résultats soutenus par tous.

**Politiques publiques** : concept de science politique qui désigne les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire.

## Annexes

Annexe 1 :

### **Questionnaire d'enquête sur la perception des gestionnaires et agents du MEF et du MDB sur la LORF**

Nous vous remercions de bien vouloir participer à notre enquête sur la mise en œuvre de la Loi Organique Relative aux lois de Finances (LORF) dans la gestion des finances publiques en Guinée. Elle entre dans le cadre de l'élaboration de notre mémoire de master 2 en Gouvernance et Management Public de l'université Senghor à Alexandrie-Egypte.

Vos réponses seront exploitées dans la plus grande confidentialité.

#### **1<sup>ère</sup> partie : Profil de l'interviewé**

Service : .....

Position hiérarchique : Chef de service  Agent

#### **2<sup>ème</sup> partie : Implication des agents**

**1. Etes- vous informé(e) du projet de mise en œuvre de la LORF ? (Par exemple des réunions d'information...)**

Oui

Non

**2. Avez-vous reçu une formation sur le sujet ?**

Oui

Non

**3. Vous sentez-vous impliqué(e) dans le processus de mise en œuvre ?**

Oui

Non

**4. En votre qualité de chef de service ou d'agent, avez-vous participé à l'élaboration des programmes, objectifs, indicateurs de votre service ? (Par exemple CDMT...)**

Oui

Non

**5. Appréciez-vous cet état de fait ?**

Oui (Pourquoi)

Non (Pourquoi)

### **3<sup>ème</sup> partie : Changements apportés par la LORF**

#### **6. Connaissez-vous les objectifs de la LORF ?**

Oui

Non

#### **7. A quoi sert la LORF selon vous ? (Choisissez une ou plusieurs réponses)**

Evaluation

Contrôle des gestionnaires ou des agents

Reddition des comptes

Aucune idée

Autres (spécifiez)

#### **8. Constatez-vous ou vous attendez-vous à des changements dans votre service avec la mise en œuvre de la LORF ?**

Oui

Non

Autres (précisez)

#### **9. Si oui, lesquels ?**

Efficacité

Efficience

Autres (précisez)

#### **10. Constatez-vous une amélioration dans les pratiques des gestionnaires et des agents ?**

Oui (Explicitez)

Non (Explicitez)

### **4<sup>ème</sup> partie : Les difficultés de mise en œuvre**

#### **11. Les conditions sont-elles réunies pour la mise en œuvre de la LORF ?**

Oui

Non

#### **12. Si non, que faut-il améliorer ?**

Moyens financiers

Moyens matériels

Ressources humaines (effectif, formation...)

Le processus de mise en œuvre ?

**13. Constatez-vous une lenteur dans la mise en œuvre ?**

Oui (Précisez)

Non

Aucune idée

**14. Etes-vous prêt(e) à vous conformer à la LORF ?**

Oui (Justifiez)

Non (Justifiez)

**15. Quelles suggestions pouvez-vous faire sur la LORF ?**

.....  
.....  
.....

Vous avez terminé.

Nous vous remercions de votre participation et vous souhaitons le meilleur succès.

Annexe 2 :

**Guide d’entretien avec certains gestionnaires des ministères de l’Economie et des Finances et du Budget**

Le présent guide qui sert à recueillir votre point de vue sur la mise en œuvre de la Loi Organique Relative aux lois de Finances (LORF) en Guinée, s’inscrit dans le cadre de nos travaux de recherche pour l’élaboration de notre mémoire de Master 2 en Gouvernance et Management Public de l’Université Senghor à Alexandrie- Egypte. Votre participation contribuera à l’avancement des connaissances par une compréhension de l’application de la loi.

Les renseignements recueillis seront confidentiels.

1) Comment l’idée d’adoption de la LORF est-elle intervenue ?

.....  
.....  
.....

2) Quelles sont les étapes de sa mise en œuvre ?

.....  
.....  
.....

3) Y a-t-il eu lenteur dans le processus de mise en œuvre ? Si oui, pourquoi ?

.....  
.....  
.....

4) Les agents du département sont-ils impliqués depuis son élaboration ?

.....  
.....  
.....

5) Les agents sont-ils prêts à se conformer aux prescriptions de la loi ?

.....  
.....  
.....

6) La LORF a-t-elle déjà un impact sur la performance des agents et du service ?

.....  
.....  
.....

7) Le service est-il suffisamment outillé pour mieux atteindre les objectifs qui vous sont assignés ?

.....  
.....  
.....

8) Quelle suggestion faites-vous sur la LORF ?

.....  
.....  
.....

## Annexe 3 :

**Calendrier du cycle budgétaire de l'année N résultant des dispositions de la LORF**

	<b>Cadrage</b>	<b>Budget</b>	<b>Loi de finances</b>	<b>Comptes</b>
<b>Janvier</b>		Plan d'engagement et de régularisation année N		Début d'exercice comptable N
<b>Février</b>				Fin de la période complémentaire N-1 au 1 <sup>er</sup> février
<b>Mars</b>				
<b>Avril</b>	Adoption des hypothèses macro N+1			
<b>Mai</b>	Nouveaux CBMT/CDMT N+1 à N+3	Conseil des ministres de lancement de la procédure N+1		
<b>Juin</b>		Envoi de la lettre de cadrage Débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée Nationale		Arrêt des comptes N-1
<b>Juillet</b>		Conférences budgétaires		Avis de la Cour sur les comptes N-1
<b>Août</b>		Finalisation du projet de loi de finances et des documents annexes		
<b>Septembre</b>		Derniers arbitrages budgétaires	Dépôt loi de règlement et de compte rendu budgétaire N-1	
<b>Octobre</b>	Ajustement des CBMT/CDMT		Dépôt loi de finances initiale N+1 (15/10)	
<b>Novembre</b>			Dépôt loi de finances rectificative N	
<b>Décembre</b>			Adoption loi de finance initiale N+1 Adoption loi de finances rectificative N	Fin d'exercice comptable

## Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicace .....	ii
Résumé .....	iii
Abstract .....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés .....	v
Sommaire.....	1
Introduction.....	3
1 Les réformes de la gestion des finances publiques dans un souci de bonne gouvernance .....	5
1.1 Améliorer la gouvernance pour faire face aux enjeux actuels du développement...5	
1.2 Une évolution similaire dans de nombreux pays .....	6
1.3 Etat des lieux de la gestion des finances publiques en Guinée.....	8
Questions de recherche, hypothèse et résultats attendus.....	10
2 Les réformes de la gestion des finances publiques par la LOLF .....	12
2.1 La performance dans le secteur public .....	12
2.2 Qu'est-ce que la LOLF ? .....	14
2.2.1 Cadre juridique des lois de finances en Guinée .....	15
2.2.2 Cadre institutionnel de la procédure budgétaire.....	17
2.3 Revue de littérature.....	19
2.3.1 Ambition de la LOLF.....	19
2.3.2 Principales innovations de la LOLF .....	20
2.4 Les variables de la recherche .....	26
3 Méthodologie de recherche .....	28
3.1 Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère du Budget .....	28
3.2 Présentation de la méthode de collecte de données .....	29
3.3 Présentation du questionnaire et du guide d'entretien .....	29
3.4 Apport du stage .....	31
3.5 Limites de la recherche.....	32
4 Mise en œuvre de la LORF dans l'espace UEMOA et en Guinée .....	33
4.1 Défis.....	35
4.2 Perspectives.....	38
4.3 Discussion des résultats.....	40

4.4 Propositions pour une bonne mise en œuvre de la LORF.....	41
Conclusion .....	45
Références bibliographiques .....	vi
Liste des illustrations .....	ix
Liste des tableaux .....	ix
Glossaire .....	x
Annexes .....	xi
Annexe 1 :.....	xi
Annexe 2 :.....	xiv
Annexe 3 :.....	xvi
Table des matières.....	xvii