

COMITÉ D'HISTOIRE DE LA COUR DES COMPTES

Francophonie et Juridictions Financières La Francophonie au cœur des missions des Juridictions Financières

Conférence du 18 juin 2013

Paul DREZET

Conseiller référendaire honoraire

I) La Francophonie, son histoire, ses valeurs.

Depuis les « serments de Strasbourg » de 842, document par lequel Charles le Chauve et Louis le Germanique s'engageaient, l'un vis-à-vis de l'autre, à s'allier contre leur frère Lothaire et qui fût rédigé en double exemplaire, l'un en germanique, l'autre en roman qui se transformera progressivement en français, jusqu'à l'année 1880 où M. Onésime Reclus inventa le mot « francophonie » qu'il inventa pour classer les hommes de la planète en fonction de leur langue, le chemin a été long et difficile pour que notre langue se développe sur l'ensemble des continents. Il fallut attendre les années 1960 pour que l'idée de francophonie soit reprise et que la francophonie se structure pour créer une Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), avec ses instances dirigeantes, son référentiel juridique, ses opérateurs directs, ses réseaux institutionnels et sa reconnaissance auprès des instances internationales (ONU, UE, etc).

L'OIF compte actuellement 77 États et Gouvernements (57 membres et 22 observateurs), répartis sur tous les continents et recouvrant plus de 900 millions d'habitants. Le nombre de locuteurs de langue française est d'environ 265 millions de personnes, chiffre qui s'accroît et qui devrait augmenter rapidement au fur et mesure de la rapide progression de la démographie, de la scolarisation et de l'apprentissage de la langue française en Afrique : selon les prévisions, on dénombrerait entre 400 et 500 millions de francophones en Afrique et 700 millions dans le Monde dans 35 ans environ.

La Cour des comptes a participé à ce mouvement et l'a accompagné depuis longtemps. La rencontre entre la Cour des Comptes et la Francophonie s'est faite de façon naturelle car les Valeurs que porte la Francophonie et celles que la Cour promeut sont les mêmes quant à leur conception de l'État de Droit démocratique.

La rencontre entre la Francophonie et les juridictions financières s'est faite naturellement dans le prolongement de la politique générale de découverte et d'expansion que la France

a conduite sur toutes les terres et mers du globe. La politique de colonisation conduite par la France au cours du 19^{ème} siècle, sur le continent africain en particulier, mais aussi dans le sud-est asiatique, avait en fait débuté sur le continent nord-américain (Canada en particulier) dès le 17^{ème} siècle.

Progressivement, le droit et les pratiques venant de France se sont peu à peu mis en place ; la conception de l'organisation d'un « État », s'est appuyée sur le modèle français et sur la langue française.

La colonisation a pris plusieurs formes selon les pays et selon l'histoire même de la colonisation dans la mesure où la France n'a pas administré les territoires de la même façon selon qu'ils étaient un département, un protectorat ou une colonie.

De façon générale, les colonies avaient à leur tête un Gouverneur général ou un Gouverneur, assisté d'un Conseil consultatif, le Conseil d'Administration, composé essentiellement des hauts fonctionnaires. Le Gouverneur a tous les pouvoirs ; il dirige, via le Secrétaire Général, l'ensemble des structures administratives et des fonctionnaires. Le Gouverneur est placé sous l'autorité du Ministre des colonies (apparu en 1894) et qui a un corps d'inspecteurs qui sont des agents de l'administration centrale qui peuvent effectuer des missions sur place.

En matière de contrôle des finances publiques, il revenait à la Cour des comptes de juger, sur la base de plusieurs textes -dont le décret du 31/12/1912- les comptes des recettes et dépenses des comptables chargés de recouvrer les recettes perçues au profit du budget de l'État et des budgets du service local ainsi que ceux des budgets des comptables régionaux dès qu'ils dépassaient un certain montant. Le Conseil privé (émanation du Conseil d'Administration) jugeait les comptes des autres comptables. Ce dispositif a fonctionné jusque dans les années qui ont suivi la fin de la seconde guerre mondiale.

II) La Francophonie et les juridictions financières : une longue histoire.

Les textes mettant en place un droit budgétaire ou créant une Institution supérieure de contrôle des finances publiques, quel que soit leur statut initial, sont très proches des nôtres et cela est dû à la présence de fonctionnaires français en poste dans les pays devenus indépendants francophones : diplomates, fonctionnaires du ministère des finances (comptabilité publique, impôts, douane, budget, INSEE, etc.), mais également à celle de nombreux membres de la Cour des Comptes.

Les Cours ou Chambres des comptes d'Afrique en particulier, diffèrent de la Cour des comptes française : celle-ci se présente comme le résultat d'une évolution alors que les Cours africaines se présentent, elles, comme l'évolution d'un résultat. Lors des indépendances, intervenues vers 1960, des Cours suprêmes ont été instituées. Jusqu'à cette date, les recours et les pourvois relevaient, chacun pour ce qui le concerne, de la Cour de cassation ou du Conseil d'État de France selon une procédure française.

L'éclatement des Cours suprêmes en Cour de Cassation, Cour des comptes et Conseil d'État, s'est réalisé souvent grâce au soutien actif de magistrats ou fonctionnaires français

en poste dans un État ou mobilisés à cet effet par les Pouvoirs publics français à la demande des États dans la plupart des cas.
Dans ce cadre, les magistrats de la Cour ont été très présents, soit pour des missions de plusieurs années, soit de façon ponctuelle.

Trois exemples (Sénégal, Madagascar et Cameroun) peuvent illustrer ce propos.

Le Sénégal est certainement le cas le plus emblématique. C'est un pays où la prégnance de la langue française et du modèle juridique français est très marquée et ceci depuis fort longtemps dans la mesure où le Traité de Versailles de 1783 a reconnu que le Sénégal était français après de longues rivalités avec les anglais !

Pour ce qui concerne le domaine des juridictions financières, notre Cour a été appelée à diriger la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques (CVCCEP), devenue plus tard l'une des Chambres de la Cour des Comptes.

En 1960, au moment de l'indépendance, il n'y avait qu'une seule Institution, la Cour Suprême, qui remplissait les fonctions de Conseil Constitutionnel, de Cour de Cassation, de Conseil d'État et dans lequel, l'une des sections était celle des Comptes. A côté de cette Cour Suprême existait la CVCCEP.

En termes d'évolution, en 1992, 3 institutions spécialisées sont créées : Conseil Constitutionnel, Cour de Cassation et Conseil d'État qui comprend une Chambre des Comptes.

En 1999, la Chambre des Comptes devient une Cour des Comptes. La CVCCEP devient l'une des Chambres de la Cour (le Premier Président actuel étant l'ancien président de la CVCCEP, Mr Mammadou Hady SARR depuis le 18 janvier 2013).

La CVCCEP a été présidée pendant trente années, par nos collègues :

de janvier 1972 à novembre 1975,	par Bernard Zuber
de novembre 1975 à octobre 1981,	par Alain Pichon
d'octobre 1981 à octobre 1986,	par Georges Vanderschmitt
d'octobre 1986 à janvier 1989	par Stéphane Martin
de janvier 1989 à septembre 1992	par Christian Pallot
de décembre 1992 à novembre 1998	par Jean Claude Raynal
de janvier 1998 à septembre 2002	par Marc Breyton.

Il faut croire que nos collègues ont fait un bon travail quand on constate :

- que le Sénégal dispose d'une Cour des comptes qui fonctionne bien, qui est indépendante, qui est reconnue à l'étranger et dans son pays,
- qu'elle a effectué des contrôles efficaces dont l'un a ébranlé le pouvoir de l'ancien Président de la République (M. Wade) qui avait envisagé de déposséder la Cour de ses attributions pour les confier à une Inspection générale d'État. Il faut noter que son successeur n'a pas renoncé : dans un projet de loi (été 2012), il était prévu de faire une Commission mixte «Cour et Inspections générales» pour organiser la coordination de l'activité de contrôle. La Délégation européenne à Dakar est intervenue pour bloquer ce processus.

Madagascar :

Après de longues années de tensions, la République malgache prend, entre 1972 et 1992, ses distances avec la France : elle quitte la zone franc, crée sa propre monnaie, la langue malgache est généralisée et devient langue officielle. Depuis 1992, et après une succession de crises, les relations avec la France se sont normalisées et Madagascar redevient un pays francophone.

En ce qui concerne l'ISC de Madagascar, une Chambre des comptes a été installée de façon officielle en 1963. Elle est présidée, à partir du 1er octobre de cette année 1963, par l'un de nos collègues, François Albafouille, Conseiller référendaire à la Cour. Il y resta cinq années et fut remplacé par un autre membre de la Cour, Jean Marmot, à partir de décembre 1968. Celui-ci demeura à Madagascar jusqu'en décembre 1972. De 1972 à 1975, année de la Révolution, elle fut présidée par un autre membre de la Cour, Jean Bénac.

Cameroun :

Par l'ordonnance du 7 février 1962, le Cameroun a créé une Cour fédérale des comptes qui fut présidée par Jean Bénac, de 1964 à 1966. Mais cette Institution ne vécut pas : elle fût supprimée par la loi du 10 novembre 1969 qui a confié les attributions de la Cour à une autre structure, l'Inspection Générale d'État (qui va se voir reconnaître le statut d'ISC par INTOSAI au niveau international et pourra ainsi adhérer à l'AISCCUF en 1994 qu'elle présidera jusqu'en 2001).

La situation de l'ISC du Cameroun changea une nouvelle fois quand la loi du 18 janvier 1996, portant révision de la Constitution, créa une Chambre des comptes au sein de la Cour suprême.

Au-delà de ces cas particuliers, il y eût un nombre conséquent de collègues qui effectuèrent des missions diverses et de longue durée dans des pays francophones : mise en place d'une ISC, formation de magistrats, mission de conseil auprès d'un Gouvernement, etc.

A ce titre, on peut mentionner nos collègues suivants :

Jean Dudon-Coussirat qui fut conseiller à la mission d'aide et de coopération d'Abidjan en 1980;

Bernard Fau qui, de 1946 à 1952, administra une circonscription au Vietnam, de 1956 à 1958 à Abidjan, puis de 1961 à 1965 fut, entre autres fonctions, contrôleur financier en Mauritanie;

Alain Gourdon fut Haut Conseiller à la Cour Suprême du Maroc en 1961;

Henri Jean-Baptiste, fut conseiller financier du Président Senghor, Président de la République du Sénégal de janvier 1970 à la fin de 1979;

Pierre Lavau fut chargé de mission de coopération pour former des cadres supérieurs de la fonction publique au Sud-Vietnam, en 1964, puis participa à la réforme départementale en Algérie, en 1966;

André Mancel-Bize participa à plusieurs missions de longue durée de réorganisation d'ISC, comme celle du Cameroun (de septembre 1970 à 1972), Côte d'Ivoire (1976), Gabon (de 1977 à 1980);

Jean-Camille Morisset présida la Chambre des comptes de la Cour Suprême du Dahomey d'août 1963 à octobre 1964;

Jean Muguet fut directeur d'administration centrale au ministère des finances du Cameroun de septembre 1976 à octobre 1978;

Gilbert Pierre fut conseiller technique auprès du ministre des finances du Maroc en 1958;

Albert Claude du Pouget de Nadaillac, fut membre de la Cour Suprême du Maroc, du 13 octobre 1957 au 1^{er} octobre 1961, chargé d'assurer le fonctionnement de la Commission nationale des comptes, puis conseiller du Gouvernement marocain pour l'élaboration du statut de la Cour des comptes en 1965;

Justin Rohmer fut, d'août 1966 à janvier 1970, détaché en tant qu'expert auprès du ministre des finances du Gouvernement royal du Cambodge;

Daniel Voillereau fut, d'octobre 1966 à février 1971, conseiller juridique et financier auprès du Président de la République du Cameroun;

Antoine Vorms a été détaché en qualité d'expert auprès du ministre des finances du gouvernement royal du Cambodge (en 1969), puis de la République démocratique du Congo, puis du Zaïre (en 1970), puis auprès de l'Institut national d'administration publique du Pérou (de juillet 1975 à juillet 1977).

Au total, ce furent 25 magistrats de la Cour qui, à un titre ou à un autre ont été, sur place, des ambassadeurs du droit budgétaire et du modèle français d'institutions de contrôle des finances publiques dans une quinzaine de pays différents.

Une autre forme d'assistance aux ISC francophones a été l'assistance technique sur place ou à la Cour ou dans une Chambre régionale des comptes. Le nombre de membres de la Cour à s'être investis dans ces actions est très important et on peut estimer à plus de 50 le total de membres de la Cour (sans compter les personnels spécialisés dans la gestion de l'institution : informaticiens, documentalistes, archivistes, greffiers, gestionnaires de personnels, etc), qui y ont contribué.

Enfin, l'accueil de délégations, (entre 10 à 20 délégations par an) à la Cour ou en CRC a été une autre forme de coopération avec les membres des ISC francophones.

Les juridictions financières ont donc, depuis longtemps, très largement participé à la diffusion d'une certaine conception de l'État de droit dans le monde de la Francophonie.

Outre cette forme d'action en faveur de la constitution d'un État de Droit démocratique dans lequel le contrôle des finances publiques doit être effectué par une Institution indépendante de tous les pouvoirs comme une Juridiction financière, la Cour des comptes a été sollicitée par l'ONU. En effet, dans le cadre de l'Assistance Technique Internationale

(ATI) de l'ONU, il a été demandé à la Cour des comptes, dès le début des années 1950, d'identifier des magistrats pour conseiller les autorités des pays demandeurs, pour gérer des entreprises ou des établissements publics, pour assurer des formations en matière de droit public et financier, ou de contrôle des finances publiques. Plusieurs membres de la Cour ont participé à ces missions d'environ 6 mois.

Par ailleurs, un certain nombre de membres de la Cour ont effectué-et cela se poursuit-des missions de courte durée (une ou deux semaines) d'assistance technique à la demande des Institutions Supérieures de Contrôle francophones. Les magistrats de celles-ci, mais aussi d'autres fonctionnaires, des élus, etc, envoient régulièrement des délégations à la Cour ou dans des CRC dans le cadre de plans de formation.

Ce travail de coopération et d'échanges se poursuit et se développe sur un plan d'égalité et on peut même observer que les premiers magistrats francophones formés par la Cour deviennent à leur tour des formateurs pour d'autres ISC francophones.

III) 1994 : création de l'Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français - AISCCUF.

Dans un contexte international favorable à la mise en place d'Institutions Supérieures de Contrôle en raison de la réflexion que faisait naître la mondialisation et les enjeux importants qu'elle soulevait, tant sur le plan économique ou social ou financier que culturel et politique, il apparaissait nécessaire de faire en sorte que l'action des États soit plus performante et transparente. Cette problématique place, en effet, les finances publiques au cœur de la question de l'État démocratique. Dans cette perspective, l'existence, la place et le rôle d'une ISC, telle qu'une Cour des comptes, sont essentiels tant il est vrai qu'une telle institution, indépendante des pouvoirs (politiques et économiques) est un gage de la réalité de l'État de droit. Car ce que l'on appelle « État de droit » ne recouvre pas seulement le respect des règles constitutionnelles et des libertés fondamentales : c'est aussi la clarté des comptes et la rigueur de la gestion publique. Cette nécessité pour les États de se doter d'une Institution Supérieure de Contrôle de ses finances publiques a été d'autant plus intégrée par eux que les bailleurs de fonds internationaux (Banque Mondiale, Union Européenne, etc) ont exercé sur eux des pressions grandissantes liant souvent l'octroi de crédits à la capacité des États bénéficiaires de les contrôler.

La mise en place des ISC francophones a conduit celles-ci à se rassembler dans un cadre associatif.

C'est à Paris, en Septembre 1994 que naît l'AISCCUF qui rassemble alors 18 ISC. Cette Association a pour objectif de contribuer au maintien ou au renforcement de l'État de droit et de valoriser les traditions juridiques et comptables diverses. L'AISCCUF se réfère aux recommandations d'INTOSAI qui, au niveau international veille à l'harmonisation des normes de contrôle et à l'indépendance des ISC.

L'AISCCUF, qui compte en 2013, 45 institutions, réparties en Europe, Afrique, Amérique du Nord, et Asie, se réfère également aux valeurs de la Francophonie : Justice, Équité, Solidarité (entre membres de l'AISCCUF), respect des identités et des cultures, etc.

L'AISCCUF organise des séminaires de formation où chaque représentant expose le point de vue de son Institution, apporte des outils, des méthodes de contrôle, fait part des difficultés, etc. On constate, après 18 années environ de fonctionnement que les ISC membres de l'AISCCUF font maintenant partie du « paysage administratif » de leur pays. Les citoyens les connaissent, les différents médias parlent de leurs rapports publics, les dirigeants politiques les respectent.

Sur le plan international, les ISC de l'AISCCUF sont reconnues : elles participent, les premières en 1965, aux Congrès d'INTOSAI, AFROSAI, ARABOSAI, EUROSAI (Cours des comptes francophones d'Europe), etc.

Enfin, la coopération entre juridictions financières se décentralise : 15 jumelages entre Chambres Régionales des Comptes françaises et CRC d'Algérie, Maroc et Tunisie ou entre CRC françaises et Cours des comptes du Bénin, du Burkina Faso et du Cap Vert ont été signés. Cinq nouveaux projets sont en cours d'élaboration.

Cette coopération s'est traduite également en associant des magistrats de différentes Cours du Maghreb ou d'Afrique aux missions de commissariat aux comptes exercées par la Cour des comptes française pour le compte de l'ONU ou d'autres organisations internationales.

Conclusion.

Il est possible d'esquisser, à grands traits, un bilan de l'influence de la Cour des comptes dans l'espace francophone. Francophonie et Cour des comptes se sont retrouvées sur le terrain de la langue française qu'elles ont en commun du fait de la colonisation en particulier. Et cette langue a des grandes qualités comme le rappelaient des intellectuels francophones au début des années 1960, en disant « la langue française, par essence, s'inscrit et participe à la durée et à la précision du raisonnement ». Cette définition peut expliquer que l'esprit cartésien est l'une de nos caractéristiques.

Il est, en effet, apparu que la nécessité de créer, de soutenir et développer l'État de droit constitue une obligation parmi les États membres de l'OIF qui, dans sa Déclaration de Bamako, en 2000, affirmait ceci : « convaincus de l'importance d'améliorer la gouvernance démocratique dans leur État, les chefs d'État réaffirment leur volonté d'accorder les moyens substantiels à la lutte contre la corruption ». Cette affirmation rejoint parfaitement les missions des ISC : l'État de Droit comprend la gouvernance financière, c'est-à-dire l'instauration des conditions de transparence, d'intégrité et de lisibilité de l'information financière concernant les recettes et les dépenses publiques. Il inclut également la mise en place des conditions de l'éthique de la responsabilité financière : reddition des comptes, réalité des mécanismes de contrôle, application des sanctions.

Cette mission fondamentale de la Francophonie est bien au cœur des missions des Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques dans l'espace francophone.

Paul DREZET