

BIBLIOTHÈQUE AFRICAINE ET MALGACHE

DROIT, SOCIOLOGIE POLITIQUE ET ÉCONOMIE

sous la direction de

P.-F. GONIDEC

et

A. BOURGI

*Professeur à l'Université de Paris I
(Panthéon-Sorbonne)*

*Assistant
Docteur en Droit*

TOME XXIX

LE CONTROLE D'ÉTAT SUR LE CONTINENT AFRICAIN

(contribution à une théorie des contrôles administratifs
et financiers dans les pays en voie de développement)

Par

JEAN-MARIE BRETON

Docteur en Droit

Lauréat de la Faculté de Droit et de Sciences Economiques de Poitiers
Doyen de la Faculté de Droit et de Sciences Economiques de l'Université de Bangui

Préface de

PAUL-MARIE GAUDEMET

Professeur à l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Paris

Avant-Propos de

P.-F. GONIDEC

Ouvrage publié avec le concours
du Centre National de la Recherche
Scientifique et honoré d'une
subvention de l'Université de Bangui

**LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT
ET DE JURISPRUDENCE**
R. PICHON & R. DURAND-AUZIAS
20 et 24, rue Soufflot, 75005 Paris

**NOUVELLES ÉDITIONS
AFRICAINES**
Boîte Postale 260-DAKAR
20615 ABIDJAN

1978

BIBLIOTHÈQUE AFRICAINE ET MALGACHE

DROIT, SOCIOLOGIE POLITIQUE ET ÉCONOMIE

sous la direction de

P.-F. GONIDEC et

A. BOURGI

*Professeur à l'Université de Paris I
(Panthéon-Sorbonne)*

*Assistant
Docteur en Droit*

TOME XXIX

LE CONTROLE D'ÉTAT SUR LE CONTINENT AFRICAIN

(contribution à une théorie des contrôles administratifs
et financiers dans les pays en voie de développement)

Par

JEAN-MARIE BRETON

Docteur en Droit

Lauréat de la Faculté de Droit et de Sciences Economiques de Poitiers
Doyen de la Faculté de Droit et de Sciences Economiques de l'Université de Bangui

Préface de

PAUL-MARIE GAUDEMET

Professeur à l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Paris

Avant-Propos de

P.-F. GONIDEC

Ouvrage publié avec le concours
du Centre National de la Recherche
Scientifique et honoré d'une
subvention de l'Université de Bangui



**LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT
ET DE JURISPRUDENCE**

R. PICHON & R. DURAND-AUZIAS
20 et 24, rue Soufflot, 75005 Paris

**NOUVELLES ÉDITIONS
AFRICAINES**

Boîte Postale 260-DAKAR
20615 ABIDJAN

1978

TABLE DES MATIERES

	Pages
PRÉFACE	1
AVANT-PROPOS	VII
AVERTISSEMENT	IX
INTRODUCTION : <i>La problématique du contrôle de l'Etat</i>	1
§ 1. La signification dualiste du concept de contrôle de l'Etat	3
A. La signification idéologique	3
1) Sur le plan de la philosophie politique	3
2) Sur le plan de la théorie économique	5
B. La portée juridique	7
1) L'approche structurelle	7
2) L'approche fonctionnelle	8
§ 2. Les schémas classiques de contrôle	10
A. Les options possibles	10
1) Le choix de la structure du contrôle	11
2) Le choix du moment du contrôle	12
B. Les solutions retenues	13
1) Les systèmes de contrôle indépendants	14
2) Les systèmes de contrôle dérivés	16
§ 3. Le contrôle dans les pays en voie de développement	19
A. L'intégration socio-politique	21
1) L'unicité partisane et le contrôle de l'arbitraire politique ..	22
2) L'autoritarisme gouvernemental et la limitation de l'impéria-	
lisme administratif	23
B. Le développement économique	25
1) Le contrôle de la mise en œuvre de la politique de déve-	
loppement	25
2) Le contrôle de la gestion budgétaire	27

TITRE PREMIER

ETUDE ANALYTIQUE DES MODELES NATIONAUX DE CONTROLE
DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT. 33SECTION PRÉLIMINAIRE : *Le choix de l'échantillon*

- 1) La diversification de l'échantillon 33
 2) La logique formelle de l'analyse 36
 3) Les limites de la méthode comparative 37

CHAPITRE PREMIER. — *La République du Tchad.* 41*Section I.* — Le contrôle de l'organisation et du fonctionnement des services publics et parapublics 42

- § 1. L'objet du contrôle 42
 A. L'administration et la réforme administrative 43
 B. Le champ d'application du contrôle 45
 § 2. L'organisation et la portée du contrôle 47
 A. La centralisation organique du contrôle 48
 B. Les modalités du contrôle 53

Section II. — Le contrôle des comptes et de la gestion financière 56

- § 1. L'objet du contrôle 56
 A. L'organisation financière de l'Etat 56
 B. La nature et les destinataires du contrôle 58
 § 2. Les cadres et la sanction du contrôle 60
 A. L'intégration limitée du contrôle 61
 B. La sanction juridictionnelle du contrôle 64
 C. La commission d'enquête parlementaire 71

CONCLUSION 76

CHAPITRE II. — *La République de Côte-d'Ivoire* 81*Section I.* — Le champ d'application de la fonction de contrôle 82

- § 1. Les services administratifs territoriaux et les collectivités publiques 83
 A. Les cadres du contrôle administratif 83
 B. Les modalités du contrôle administratif 85
 § 2. Les personnes administratives spécialisées et le secteur parapublic 90
 A. Le régime des sociétés à participation financière publique et des établissements financiers 91
 B. L'organisation des contrôles 95

Section II. — La mise en œuvre des contrôles économiques et financiers. 102

- § 1. L'exercice des contrôles 103
 A. Les contrôles de gestion 104
 B. Les contrôles comptables 112

- § 2. La sanction des contrôles 116
 A. La sanction des gestions administratifs et comptables 116
 B. La portée des contrôles économiques et financiers 123

CONCLUSION 127

CHAPITRE III. — *La République unie du Cameroun* 129*Section I.* — Les origines du contrôle 130

- § 1. L'approche historique 130
 A. La période coloniale 130
 B. La signification du contrôle après l'indépendance 132
 § 2. La mise en place du contrôle 135
 A. La structuration progressive du contrôle 135
 B. Les problèmes liés aux modalités de mise en place du contrôle 139

Section II. — Les modalités et la portée du contrôle 142

- § 1. L'organisation du contrôle 142
 A. Les rapports de l'Inspection générale d'Etat avec les autres services administratifs 142
 B. L'organisation interne de l'Inspection générale d'Etat 146
 C. La situation juridique du personnel de l'Inspection générale d'Etat 149
 § 2. Les pouvoirs des corps de contrôle 154
 A. Le champ d'application du contrôle 154
 B. La nature du contrôle exercé 156
 C. Les modalités d'exercice du contrôle 159
 § 3. La sanction du contrôle 161
 A. L'apurement des comptes par l'Inspection générale d'Etat .. 161
 B. La mise en jeu de la responsabilité des comptables 162
 C. Les autres sanctions 166

CONCLUSION 170

CHAPITRE IV. — *La République du Sénégal* 173*Section I.* — Les cadres originels du contrôle 175

- § 1. Le champ d'application du contrôle 176
 A. Les personnes 177
 B. Les activités 183
 § 2. L'organisation du contrôle 185
 A. Les contrôles internes et spécialisés 186
 B. Les contrôles intégrés 190
 § 3. La sanction du contrôle 202
 A. Les mesures de redressement de la gestion administrative .. 202
 B. La sanction juridictionnelle des opérations financières 204

Section II. — L'évolution du système de contrôle 216

- § 1. L'amélioration de l'action administrative 216

	Pages
TITRE PREMIER	
ETUDE ANALYTIQUE DES MODELES NATIONAUX DE CONTROLE DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT.	33
SECTION PRÉLIMINAIRE : Le choix de l'échantillon	
1) La diversification de l'échantillon	33
2) La logique formelle de l'analyse	36
3) Les limites de la méthode comparative	37
CHAPITRE PREMIER. — La République du Tchad.	
Section I. — Le contrôle de l'organisation et du fonctionnement des services publics et parapublics	
§ 1. L'objet du contrôle	42
A. L'administration et la réforme administrative	43
B. Le champ d'application du contrôle	45
§ 2. L'organisation et la portée du contrôle	47
A. La centralisation organique du contrôle	48
B. Les modalités du contrôle	53
Section II. — Le contrôle des comptes et de la gestion financière	
§ 1. L'objet du contrôle	56
A. L'organisation financière de l'Etat	56
B. La nature et les destinataires du contrôle	58
§ 2. Les cadres et la sanction du contrôle	60
A. L'intégration limitée du contrôle	61
B. La sanction juridictionnelle du contrôle	64
C. La commission d'enquête parlementaire	71
CONCLUSION	76
CHAPITRE II. — La République de Côte-d'Ivoire	
Section I. — Le champ d'application de la fonction de contrôle	
§ 1. Les services administratifs territoriaux et les collectivités pu- bliques	83
A. Les cadres du contrôle administratif	83
B. Les modalités du contrôle administratif	85
§ 2. Les personnes administratives spécialisées et le secteur para- public	90
A. Le régime des sociétés à participation financière publique et des établissements financiers	91
B. L'organisation des contrôles	95
Section II. — La mise en œuvre des contrôles économiques et financiers. 102	
§ 1. L'exercice des contrôles	103
A. Les contrôles de gestion	104
B. Les contrôles comptables	112

	Pages
§ 2. La sanction des contrôles	116
A. La sanction des gestions administratifs et comptables	116
B. La portée des contrôles économiques et financiers	123
CONCLUSION	127
CHAPITRE III. — La République unie du Cameroun	
Section I. — Les origines du contrôle	
§ 1. L'approche historique	130
A. La période coloniale	130
B. La signification du contrôle après l'indépendance	132
§ 2. La mise en place du contrôle	135
A. La structuration progressive du contrôle	135
B. Les problèmes liés aux modalités de mise en place du contrôle	139
Section II. — Les modalités et la portée du contrôle	
§ 1. L'organisation du contrôle	142
A. Les rapports de l'Inspection générale d'Etat avec les autres services administratifs	142
B. L'organisation interne de l'Inspection générale d'Etat	146
C. La situation juridique du personnel de l'Inspection gé- nérale d'Etat	149
§ 2. Les pouvoirs des corps de contrôle	154
A. Le champ d'application du contrôle	154
B. La nature du contrôle exercé	156
C. Les modalités d'exercice du contrôle	159
§ 3. La sanction du contrôle	161
A. L'apurement des comptes par l'Inspection générale d'Etat ..	161
B. La mise en jeu de la responsabilité des comptables	162
C. Les autres sanctions	166
CONCLUSION	170
CHAPITRE IV. — La République du Sénégal	
Section I. — Les cadres originels du contrôle	
§ 1. Le champ d'application du contrôle	176
A. Les personnes	177
B. Les activités	183
§ 2. L'organisation du contrôle	185
A. Les contrôles internes et spécialisés	186
B. Les contrôles intégrés	190
§ 3. La sanction du contrôle	202
A. Les mesures de redressement de la gestion administrative ..	202
B. La sanction juridictionnelle des opérations financières	204
Section II. — L'évolution du système de contrôle	
§ 1. L'amélioration de l'action administrative	216

	Pages
A. La réforme administrative	216
B. La rénovation de la comptabilité publique	221
§ 2. La rationalisation de l'activité de contrôle	224
A. La diversification des structures du contrôle	224
B. La promotion de la fonction de contrôle	237
CONCLUSION	243
CHAPITRE V. — <i>La République arabe d'Égypte</i>	245
<i>Section I. — L'inspection des services gouvernementaux et des activités nationalisées</i>	245
§ 1. La structure du contrôle : l'Organisme central pour l'Organisation et l'Administration	249
A. Les antécédents de l'O.C.O.A.	249
B. La création de l'O.C.O.A. et la restructuration du contrôle ..	254
§ 2. Les modalités du contrôle : le procédé de l'enquête globale ..	257
A. Les agents du contrôle	257
B. Les procédures du contrôle	260
<i>Section II. — Le contrôle des comptes</i>	265
§ 1. De la Cour des comptes à l'Organisme central des comptes ..	266
A. La création de l'O.C.C.	266
B. Le champ d'application et l'objet du contrôle	268
§ 2. Les modalités du contrôle financier	270
A. Les agents du contrôle	270
B. Les procédures du contrôle	272
CONCLUSION	275
CONCLUSION DU TITRE PREMIER	276

TITRE II

ESQUISSE D'UNE THEORIE GENERALE DES CONTROLES DANS LES PAYS AFRICAÏNS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT..

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le domaine du contrôle</i>	281
<i>Section I. — Les services contrôlés</i>	283
§ 1. L'administration	283
§ 2. Le secteur public et para-public	285
A. Les organismes publics	285
B. Les organismes associés à la mise en œuvre de la politique de l'État	287
<i>Section II. — Les activités contrôlées</i>	293
§ 1. L'organisation et le fonctionnement des services	295
A. L'organisation	295
B. Le fonctionnement	297

	Pages
§ 2. La gestion financière et comptable	299
A. La gestion financière	302
B. La gestion comptable	310
CONCLUSION	314
CHAPITRE II. — <i>Les modalités du contrôle</i>	315
<i>Section I. — Les contrôles administratifs internes</i>	317
§ 1. Le contrôle de la gestion administrative	319
A. La place des contrôles internes	320
B. Les résultats	325
§ 2. Le contrôle financier	328
A. L'importance des contrôles internes en matière financière ..	330
B. L'efficacité des contrôles internes	338
<i>Section II. — Les contrôles administratifs organiques</i>	344
§ 1. Le statut des organes de contrôle	346
A. Le rattachement politico-administratif	348
B. La situation des agents	357
§ 2. Les procédures de contrôle	363
A. Le contrôle administratif	365
B. Le contrôle financier	375
<i>Section III. — Les contrôles opérés par des juridictions spécialisées</i>	380
§ 1. Les contrôles de caractère administratif	388
A. Les destinataires et l'objet	389
B. Les procédures et les suites	391
§ 2. Les contrôles de nature juridictionnelle	396
A. Les destinataires et l'objet	397
B. Les procédures et les sanctions	401
CONCLUSION	408
CHAPITRE III. — <i>La portée du contrôle</i>	413
<i>Section I. — Les obstacles structurels à l'efficacité des contrôles</i>	414
§ 1. Au niveau du système politico-administratif	417
A. La surpolitisation au sommet	417
B. La sous-administration à la base	424
§ 2. Au niveau de l'environnement socio-culturel	427
A. L'impact des solidarités traditionnelles	428
B. L'assimilation limitée du fait administratif	430
<i>Section II. — Les conditions d'un contrôle efficace et les remèdes possibles aux insuffisances</i>	433
§ 1. La place du contrôle et le statut des pouvoirs	435
A. La mise en place d'un schéma rationnel de contrôle	437
B. L'indépendance organique du contrôle	444

	Pages
§ 2. Les moyens du contrôle et les contraintes normatives	447
A. La rationalisation des choix budgétaires et de la comptabilité des dépenses publiques	448
B. Les garanties statutaires des agents du contrôle	452
CONCLUSION	457
CONCLUSION GÉNÉRALE	
A. — <i>Un bilan aisé : des orientations convergentes mais perfectibles</i>	459
1. La diversité et l'originalité des schémas	459
2. La portée et la signification des expériences	461
B. — <i>Une prospective sans équivoque : des choix politiques originaux mais inéluctables</i>	462
1. L'intégration nécessaire des contrôles à l'échelle nationale	463
2. L'harmonisation possible des contrôles du niveau plurinational	465
ANNEXES	
<i>(Notes complémentaires sur les systèmes de contrôle en vigueur dans quelques Etats évoqués au cours du Titre II)</i>	469
I. — La République populaire du Bénin	471
II. — L'Empire Centrafricain	475
III. — La République populaire du Congo	480
IV. — La République Gabonaise	484
V. — La République du Zaïre	488
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	493
INDEX DES AUTEURS CITÉS	505
INDEX DES ÉTATS ET ORGANISATIONS INTERÉTATIQUES CITÉS	507
INDEX THÉMATIQUE	509
LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES CITÉS EN RÉFÉRENCE	517

